

TMMOB
YEREL YÖNETİMLERDE "DÖNÜŞÜM"
SEMPOZYUMU

17-18-19 Ekim 2007
Ankara

1.Baskı:

ISBN: 978-9944-89-535-4

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
Selanik Cad. 19/1 Yenişehir / Ankara
Tel: (0312) 418 12 75 Faks: (0312) 417 48 24
Web Sitesi: <http://www.tmmob.org.tr>
E-Posta: tmmob@tmmob.org.tr

Kapak ve Sayfa Düzeni

Dijle Konuk

Baskı

Mattek Matbaa

GMK Bulvarı 83/23 Maltepe/ANKARA
Tel/Faks: 229 15 02

AÇILIŞ KONUŞMALARI.....	7
Ayşegül ORUÇKAPTAN (<i>Peyzaj Mimarları Odası Yönetim Kurulu Başkanı</i>).....	9
Mehmet SOĞANCI (<i>TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı</i>).....	13
Zekeriya ŞARBAK (<i>İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı</i>).....	21
I. GÜN ÇERÇEVE SUNUŞ.....	29
Prof. Dr. Birgül Ayman Güler	
I. OTURUM Kurumsal Tartışmalar.....	39
Menaf TURAN/Müfit BAYRAM <i>Barınma Hakkı, Rant, Kamunun Sorumluluğu</i>	
Hasan Ş. HAŞTEMOĞLU <i>Kentsel Rantın Artışında Kent Mülkiyet Olgusunun Rolü ve Yerel Yönetimler</i>	
Kübra Cihangir ÇAMUR <i>Yerel Yönetimlerde Girişimcilik ve Planlamada Kapsamlı Yaklaşımdan Uzaklaşma: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği</i>	
Argun AKDOĞAN <i>Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi</i>	
Ferhan ŞİRVAN <i>İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Süreci ve Stratejik Yaklaşımlar</i>	
Necla YÖRÜKLÜ <i>Bursa Büyükşehir Belediyesi ve Stratejik Planlama Çalışmaları</i>	
II. OTURUM Yerel Yönetimlerde Planlama Yaklaşımları ve Uygulamaları.....	71
Murat YILDIZ <i>Kentsel Yenileme Alanları Olarak İlan Edilen Bölgeciklerin Düzenlemesine Yönelik Bir Değerlendirme</i>	
Fatma Neval GENÇ <i>Kentsel Sit Alanlarının Korunması, Yenilenmesi ve Karşılaşılan Sorunlar: Söke Kemalpaşa Mahallesi Örneği</i>	
Emel AKIN <i>Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği</i>	
Serengül SEÇMEN <i>Sağlıklı Şehir Planlaması Kapsamında Bursa</i>	
Sema KARAGÜLER/Pınar KARAKAŞ <i>Kent Planlamasında Peyzaj Mimarlarının Rolü ve Önemi</i>	
III. OTURUM Kentsel-Kırsal Dönüşüm.....	111
Eda ÇAÇTAŞ CEYLAN/Canan KUTLU <i>Yerel Yönetimlerin Kentsel Dönüşüm Projelerindeki Yetki Karmaşası</i>	
Elmas ERDOĞAN/Filiz AKLANOĞLU <i>Kentsel Dönüşüm Sürecinde Kent Kimliği: Ankara Örneği</i>	
Abdullah YILMAZ/Yavuz BOZKURT <i>Türkiye'de Toplu Konut Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış: Kütahya Toplu Konut Uygulaması Örneği</i>	
Mustafa YEGİN <i>Adana'da Yerel Yönetimler ve Kentsel Dönüşüm Projeleri</i>	

II. GÜN ÇERÇEVE SUNUŞ	151
Doç. Dr. H. Tarık Şengül	
I. OTURUM <i>Yerel Demokrasi Tartışması Katılım Kavram ve Pratiği</i>	161
Ali Fahri ÖZTEN	
<i>Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği</i>	
Seher POLAT/Özge ARAS	
<i>Yerel Yönetimlerde Demokrasi Sorunsalı : "Yerel Katılım"</i>	
Ulaş BAYRAKTAR	
<i>Merkez -Çevre'den Çevrenin Merkezlerine: Türk Yerel Demokrasi Sorunsalının Değişen Kurgusu</i>	
Barış KARA	
<i>Mekan ve İktidar</i>	
II. OTURUM <i>Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi ve Performans Yönetimi</i>	197
İsa SAĞBAŞ/Abdülkerim ÇALIŞKAN/Gülsüm HAZMAN	
<i>Küçük ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performans Ölçümü: Sorunlar ve Çözüm Önerileri</i>	
Arif ERENÇİN	
<i>Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu</i>	
Fatma Neval GENÇ	
<i>Yönetim Personelinin Eğitim İhtiyacı</i>	
Fatih YÜKSEL/Ahmet GÜVEN	
<i>Yerel Yönetimlerde Yönetici Davranış Profili ve Tokat Örneği</i>	
III. OTURUM <i>Yeni Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler</i>	229
Oğuz GÜNDOĞDU	
<i>Kentleşme Sürecinde Afet Olgusu ve Yerel Yönetimler</i>	
Berkan DEMİREL	
<i>Ölü Ata Bilmek... Türkiye'de Yerelin Yeniden Adlandırılması Sürecinin Bir Değerlendirmesi</i>	
Menaf TURAN	
<i>Kalkınma Ajansları Modeli Bölgelerarası Dengesizliği Giderebilir mi?</i>	
Zuhal DÖNMEZ	
<i>Yeni Yerel Yönetim Mevzuatında Yerel Demokrasi, Yerel Yönetimlere Halk Katılımı, Hemşehrilik Hukuku Kavramlarının İçeriği ve Uygulanabilirliği</i>	
IV. OTURUM <i>Yerel Hizmetlerin Görülmesi</i>	263
Türksel Kaya BENGŞİR	
<i>Türk Yerel Yönetimlerin E-dönüşümün Gzft Analizi İle Değerlendirmesi</i>	
Uğur YILDIRIM	
<i>Yerel Yönetimlerde Dönüşümün Bir Aracı Olarak Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri</i>	
Mete YILDIZ	
<i>Yerel Yönetimlerde Dönüşüm ve Teknoloji: Genel Bir Değerlendirme</i>	
H. Evren ERDİN	
<i>Yerel Yönetimlerde Teknik Altyapı Hizmetlerinin Hazırlanması ve Sunumundaki Değişkenlerin Koordinasyonu</i>	

IV. OTURUM (2. Bölüm) Yeni Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler II.....289

Süheyla Suzan ALICA

Yerel Yönetimlere Yetki Veren Yasalar

Ahmet YATKIN

Avrupa ile Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Halil İbrahim AYDINLI/Tuğbanur YILDIZ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Son Yerel Yönetim Yasalarının Değerlendirilmesi

Fatih ALODALI/Fikret ÇELİK/Lütfi ÖZCAN/Sefa USTA

Avrupa Yerel Özerklik Şartı Kapsamında Türkiye'de 5393 Sayılı Belediye Kanununun İncelenmesi

Serhat SALİHOĞLU

Belediye İstihdamı

III. GÜN ÇERÇEVE SUNUŞ.....329

Prof. Dr. Cevat GERAY

I. OTURUM Finans Politikaları ve Mali Yapı Kuramsal Tartışmalar.....337

Tarık VURAL

Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik

Tayfun ÇINAR

Yerel Yönetimlerde Mali Yerelleşme ve Mali Federalizm

Şenol ADIGÜZEL

Son Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Belediyelerin Mali Yapıları ve Sorunları

Bilal ŞİNİK

Belediyelerde Yeni Mali Yönetim: Macaristan Örneği

Faruk ATAAY

Yerel Yönetimler Reformu ve Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Yüksel KOÇAK

Genel ve Güncel Sorunlar Işığında Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi

II. OTURUM Yerel Yönetimler ve Kentsel Yoksulluk.....385

Zerrin TOPRAK KAHRAMAN

Yerel Yönetimlerde Kentsel Yoksulluk - Göç

Feral EKE/Ela ATAÇ

Türkiye'de Kentsel Yoksulluk ve Yoksunluğa Bağlı Evsizlik Problemi: Sokak Çocukları ve Evsiz Çocuklar, İstanbul Örneği

İsmail GÖKDAYI

Kentsel- Kırsal Dönüşüm Sorununda Yöntem Sorunu: Sosyal Riski Azaltma Projelerinin (SRAP) Uygulama Değerlendirmesi

Fatih AKSOY

Gelişmiş, Canlı, Sıcak, Katılımcı Bir Mahalle İçin Demokrasiyi Semtlere İndirmek

Özdemir KOLCU

Yerel Yönetimler ve Demokrasi Üzerine

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Ayşegül ORUÇKAPTAN (TMMOB Peyzaj Mimarları Odası Yönetim Kurulu Başkanı)- Sayın Birlik Başkanım, Sayın Müsteşarım, Sayın Belediye Başkanım, değerli Oda yöneticileri ve sevgili konuklar; hepinize Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği adına düzenleme kurulu ve sekreteryasını yapmış olduğumuz Peyzaj Mimarları Odası Yönetim Kurulu adına hoş geldiniz demek istiyorum.

Son yıllarda yaşanan ekonomik ve politik süreçte yerelleşme olarak adlandırılan kavram, küreselleşme ideologlarının Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler gibi emperyalist örgütler aracılığıyla bizim gibi bağımlı ülkelerin gündemine girmiştir. Hizmetlerin örgütler aracılığıyla en yakın yönetim biriminden sağlanmasından, ekonomik kalkınmada yerel dinamiklerin harekete geçirilmesine kadar uzanan geniş bir açılım olarak sunulmaktadır. Bir yandan devleti ekonomik işleyişin dışına iterken, diğer yandan da siyasal gücün merkezden yerele aktarılmasını öngörmektedir. Yerellik, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliğini sağlayan ve üniter yapılanmayı güvence altına alan iradenin bütünlüğü ilkesinin, idari vesayet uygulamasıyla birlikte kaldırılmasıdır.

Yerellik üzerine inşa edilen kent yönetimi, kentsel hizmetlerin kamu hizmeti olarak değil, özel hizmet olarak görülmesi hedefiyle birlikte gelmektedir. Bu nedenle küreselleşme zamanlarında yerel yönetim özerkliğinin idari ve mali özerklik olarak tanımlanması açık biçimde tek bir sonuç yaratmaktadır. Belediye yönetimlerinin ulusal merkezi yönetim ile bağlarını mümkün olduğunca gevşetilmesidir bu da. Yaşanan bu süreçte yerel yönetimler tarihsel önemde yeni bir durumla yüz yüzedir. Bu durum yerel yönetimleri kentsel rantın yönetiminde toplumsal gruplar dengesinde genel devlet yapısı içindeki konumunda ve her türlü etkinliğin finansmanında yoğunlaşan önlemlerle dönüştürülmektedir. Ortaya konulan önlemler, yerel yönetim yerel halktan uzaklaştırıp, piyasa güç ve mekanizmalarının doğrudan emrine vermektedir. Yeni kurallar yerel yönetimleri giderek piyasa sistemine ve antidemokratik konuma sıkıştırılmaktadır.

Yeni anayasa düzenlenmesine de tam da bu pencereden bakılmalıdır. Anayasanın 3. maddesinde ülkemizin bütünlüğüne vurgu yaparak, bu arada başkentini Ankara olduğuna da yer verilmektedir. Ülkemizin bütünlüğünün hiç bu kadar tehlike altında olduğu bir dönem yaşanmamıştır. Üstelik bunun sosyal, siyasal ve ekonomik boyutunun yanı sıra yasal altyapısının İl Özel İdaresi Yasası, Belediye Yasası ve Kalkınma Ajansı gibi yasalarla örüldüğünü biliyoruz. Ülkemizin bütünlüğüne ilişkin en büyük hukuki tehdit olan Türkiye uluslararası ve Türkiye büyük sermayesinin istekleri yönünde kent devletçiklerine dönüştürecek kamu yönetimi temel yasasını da Cumhurbaşkanı'nın vetosu sonrasında bekletildiğini, daha sonra kabul edilmek üzere bekletildiğini biliyoruz.

Türkiye'de hem yerel idareler, hem de merkezi idarenin taşra kurumlarının

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

merkezin vesayet denetimine tâbi olduğunu ifade eden bu maddelerin değiştirilmesiyle birlikte Türkiye büyük sermayenin ve taşra sermayesinin hüküm sürdüğü kent devletçiklerine dönüştürülecektir. Böylece her kentte veya bölgede ayrı bir hukuk ve yönetim rejimi uygulanabilecektir. Sermayenin o çok istediği bölgesel asgari ücret gibi iş yaşamına ilişkin uygulamalar bunların arasından yalnızca birisidir. Belediye kanunlarıyla asıl amacın ne olduğunu anlayabilmek için yeni düzenlemelerle yerleşmenin önünü açan ilgili diğer yasalara da bakmak gerekir. Yerel yönetimlere ilişkin çeşitli yasalarda değişiklik öngören yasa tasarıları defalarca hazırlanmış ve daha sonra kamu yönetim temel kanun tasarısı haline dönüştürülmüş, bu da yasalaştırılmayınca 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile manipüle etmenin yolu bulunmuştur. Ayrıca 6664 sayılı Taş Ocakları Yasasındaki değişiklikler, 2886 sayılı kanunun 75. maddesinin 1. fıkrası değiştirilerek kamu arazilerinin talanı meşrulaştırılmıştır. 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanununa aşağıdaki madde eklenerek, belediyeler üzerinden piyasaya açılım tarif edilmiştir. Yıpranan kent dokularının yenilenmesi, korunması ve kullanılması hakkındaki kanun ile imar affı getirilmiştir. Önemli bulduğumuz ve endişeyle izlediğimiz bir başka konu ise eskiyen, özelliğini kaybetmiş alanların dönüştürülmesiyle ilgili tasarı da SİT alanları ve bu alanlardaki uygulamalarla ilgili yasa ve yönetmeliklerden bahsedilmemesidir.

Uygulama yapılacak alanlarda karar sürecinde sadece siyasi otoritelerin karar vermesi çok büyük bir eksiklik. Son dönemde kent ve kamu yönetimi yapı, afet, planlama ve imar mevzuatlarına ilişkin birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu yeni yasal düzenleme arayışlarının bir kısmı kamuoyunca yeterince tartışılmaksızın, çok kısa sürede yasalaşmış, yürürlüğe girerken, bir kısmı çok uzun süren tartışmalara ve uzlaşmalara rağmen yasalaşamamıştır. Kentsel dönüşümün özellikle Ankara ve İstanbul'da gördüğümüz gibi kentlerimizin en önemli gündem maddesi haline gelmekte olduğu gerçeği ortadadır. Ancak kentsel dönüşümü sadece yasa dışı ya da yıpranmış yapıların yıkılarak, daha yüksek yapılarla fiziksel olarak yenilenmesi olarak algılayan anlayışın çok büyük sorunlar taşıdığı da açıktır. Nitelikli ve sağlıklı bir kentsel dönüşümün, kent bütünü içerisindeki gereklilikleri ve plan kararları üzerinden ekonomik ve toplumsal boyutları göz önüne alan bir yerel kalkınma, uygarlaşma projesi olarak ve rant odaklı değil, kent ve kamu yararı odaklı bir çıkış noktası ile hayata geçirilmesi gerekmektedir. Geldiğimiz süreçte sadece kamu arazileri, dağlar ve ovalar değil kentlerin imarlı, imarsız bütün bölgeleri, kıyılar, ormanlar, meralar, tarım arazileri gibi alanlar da dönüşüm alanı tanımını dahilinde büyük bir kıyıma açılmaktadır.

Yerel yönetimler yasa tasarısı ve diğer yasal düzenlemeler bize bazı temel soruları sormayı ve tartışmayı da zorunlu kılmaktadır. Nasıl bir kamu hiz-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

meti? Nasıl bir yerel yönetim? Yerel ve merkezi düzeyde nasıl bir personel istihdamı? Nasıl bir örgütlenme tarzı? Sempozyum bu özü ortaya çıkartmayı ve yerel yönetimleri kamusal sisteme ve demokratikleşme sürecine destek verecek doğru bir konuma çekmek için yapılması gerekenleri vurgulamayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede sempozyumun genel bir yerel yönetimler platformu olmak yerine, içinde bulunduğumuz tarihsel dönemece müdahale platformu olması hedeflenmektedir. 3 gün boyunca gerçekleştirilecek olan ve yerel yönetimlerin yeni durumundaki sorunların tartışılacağı ve çözüm önerilerinin aranacağı bu sempozyumda siz sayın konukların yerel yönetim personelinin ve yöneticilerin katılımı ve katkısı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından oldukça önem taşımaktadır. Sempozyumun ana teması dönüşümdür ve Kentsel Rantın Oluşum, Dağıtım Süreci ve Değişen Aktörle, Yerel Yönetimler Demokrasi ve Yerel Siyaset, İdari Yeniden Yapılandırma ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Finans Politikaları ve Mali Yapı, Yerel Hizmetlerin Görülmesi başlıklarında yapılacak 10 oturum ve 19 Ekim Cuma günü davetimize icabet edecek olan Belediye Başkanları ile yapacağımız bir panelden oluşmaktadır.

Sonuç olarak bugün endişelerimizi, gelişmeleri ve yaşananları birlikte konuşacağız ve çözümler üreteceğiz. Ben hepinize kolay gelsin diyorum, ayrıca bu sempozyumunda düzenleme kurulunda çalışan çeşitli Odadan arkadaşlarıma ve bu sempozyum için emeği geçen Oda personelimize buradan çok teşekkür ediyorum. Hepimize tekrar kolay gelsin, iyi günler.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Mehmet SOĞANCI (TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı)

Değerli Konuklar,

Sevgili Arkadaşlar

Öncelikle hepinizi, TMMOB Yönetim Kurulu adına saygıyla selamlıyorum. TMMOB adına Peyzaj Mimarları Odamızca düzenlenen Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumuna hoş geldiniz.

Yerel yönetimler üzerine TMMOB'nin bugüne dek biriktirdiklerini sizlerle paylaşmadan önce, izninle ülkemizin bu gününe ilişkin değerlendirmelerimizi sizlere aktarmak istiyorum.

Türkiye'de 12 Eylül öncesindeki 24 Ocak kararları ile başlayan neo-liberal değişim süreci, arada belirli duraksamalar olmakla birlikte, özellikle son on yıl içerisinde büyük bir hızla uygulamaya konularak, küresel emperyalist sistemin yeni düzenine entegrasyonda önemli bir mesafe aldı.

Uluslararası sermaye ile bütünleşmiş sermaye kesimleri ve onları temsil eden siyasi partiler eliyle savunulan küresel emperyalist sisteme eklenme doğrultusundaki politika, egemen yapı içerisindeki kimi farklı eğilimler var olmakla birlikte, devlet politikası haline gelmiş durumda.

Bugün ülkemizin ekonomisinden idari yapısına, hukukundan siyasetine kadar her şey büyük ölçüde uluslararası sermaye düzeninin gereklerine uygun olarak, emperyalizme bağımlılık ilişkileri içerisinde, hızla yeniden şekilleniyor.

Emperyalist-kapitalist sistemin taşıyıcılığını üstlenen AKP, bu yöndeki neo-liberal değişim programının kararlı bir uygulayıcısı konumunda. Sermaye çevrelerinin kapitalizmin yeni düzenine eklenme doğrultusundaki değişim talebiyle, toplumun değişim talebini de birleştirerek, arkasına aldığı muazzam güçle hareket eden AKP, ülkeyi piyasanın gereklerine uygun olarak baştan aşağı düzenliyor.

Seçimlerde de, sermaye çevrelerinin, ABD ve AB'nin desteğini alan AKP, bu politikaların sürdürülmesi yönünde, kendisini bir önceki dönemden de daha güçlü kılan, bir onay aldı. Seçim bu anlamda da neo-liberalizmin, her tür gerici ideoloji ile de bütünleşerek, kitleler üzerinde sürdürdüğü ideolojik manipülasyonun bir sonucu ve liberalizmin zaferi olarak görülebilir.

Seçimlerin sonuçlarından birisi de, sermayenin sözcülüğünü üstlenen AKP'nin, seçim öncesindeki tüm gerilimleri de atlatarak, başarı kazanabilmiş olmasıdır. Bu sonuç bir anlamda, burjuvazinin sistem içerisinde yarattığı özerk alanın ve etkinin de göstergesidir.

Bugün emperyalist-kapitalist sistemin yönelimleri doğrultusunda uluslararası tekellerle bütünleşerek güçlenen burjuvazi, sistem içerisinde daha önceki

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

döneme göre daha etkin bir pozisyon edinmiştir. Ancak AKP'nin kazandığı bu güçle, tek başına sistemin mutlak yöneliminin belirleyicisi olacağı söylenemez. Seçim sonuçlarını, askerın siyaset üzerindeki etkisinin kırılması ve sistem içerisindeki çatışmalarda sermaye çevrelerinin zaferi olarak yorumlamak da doğru olmaz. Küreselleşmeye eklenme sürecinin egemen yapı içerisinde yarattığı farklılaşmadan kaynaklanan çatışmalar ile bundan kaynaklanan gerilimler, farklı ton ve tarzda bu dönemde de sürmeye devam edecektir.

Bunlarla birlikte, küreselleşmeye eklenme sürecinin gereği olarak, kamu alanının sermayeye devredilmesine, emekçilerin haklarının gasp edilmesine, işsizlik ve yoksulluğun büyümesine dayanan, neo-liberal yıkım politikaları uygulanmaya devam edecektir.

Kapitalist küreselleşme sürecinin bir parçası olarak gelişen ve güçlenen, dini cemaatler, etnik milliyetçi akımlar, 12 Eylül sonrası oluşturulan egemen hegemonyanın içerisinde, kazandığı güçle, emekten halktan yana bir seçeneğin yaratılmadığı koşullarda, yoksul, emekçi, dışlanmış kesimler üzerinde etkili olacaktır.

AKP, küreselleşme çağının bu bütün yönelimlerini taşıyarak, onları besleyerek ve ondan güç alarak, bu değişim sürecinin taşıyıcısı durumuna gelmiştir. Dolayısıyla, bugün muhalefet de, AKP'nin bu politikalarına karşı, toplumda ortaya çıkan değişik tepkileri kapsayarak gelişebilecektir.

Bizim açımızdan yapılması gereken, neo-liberal yıkım politikalarına karşı, emekçiler ve ezilenlerle birlikte mücadele pratikleri geliştirmek, gerıcilik ve milliyetçiliğin toplum üzerindeki etkisini de bu yolla kırarak, yaşamın içerisinde geliştireceğimiz dayanışma ağları ile özgürlükçü ve demokratik bir toplumu yaratmaya dönük, ısrarlı bir çabayı ortaya koymaktır

Soru şimdi çok basittir: Biz değilsek kim? Şimdi değilse ne zaman?

Bu soruyu sorduk ve Kesk'le birlikte, TTB ile birlikte, 3 Kasım'da tüm demokrasi ve emek güçlerini, ben çağımdan ve insanlıktan yanayım diyen örgütlü örgütsüz tüm yurttaşları Ankara'ya "Özgür Demokratik ve Eşitlikçi bir Türkiye" mitingimize çağırdık.

Öncelikle bunu belirtmek istedim.

Değerli katılımcılar, yerel Yönetimler konusuna bu Türkiye değerlendirmesinin ışığında baktığımızda TMMOB şu konuların altını çizmektedir:

İnsanlığın binlerce yıllık uygarlık mücadelesinin mekânı olan kentler "özgürlüğün ve uygarlığın" kaynağı olarak algılanmış, demokrasi uygulamalarına tanık olmuş, ev sahipliği yapmıştır.

Son yıllarda ise, pazarlanacak bir meta olarak görülen kentlerimiz, paranın simgelediği mekânlar haline getirilmiş, sermaye egemen anlayışlı bir yaşamın belleği olmuştur. Kentteki yaşamın ekonomik ilişkiler, siyasi, sosyal ve kültürel

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ilişkiler dışındaki bütün boyutları toplumsal hafızadan silinmiş, toplumsal yaşamın öznesi olan kent halkı bir nesne haline getirilmiştir.

Kapitalizmin küreselleşme programı kapsamında yürüttüğü yoğun propaganda ile planlama kavramı ve ulusal-bölgesel-kentsel planlama saf dışı edilmiş, ülke çıkarı, toplumsal gelecek, dayanışma ve ahlaki değerler terk edilmiştir.

Türkiye’de, yıllardır sürdürülen plansızlık ve denetimsizlik, yanlış arazi kullanım politikaları, kaçak yapılaşma ve imar affı süreçleriyle de beslendiğinden sağlıklı, güvenli ve yaşanabilir kentler oluşturulamamıştır. Plansızlığın ve denetimsizliğin ağır sonuçları, özellikle 1999 Doğu Marmara depremlerinin yol açtığı felaketler ve yakın zamanlarda yaşanan sel, heyelan, bina çökme örnekleri ile de gözler önüne serilmiştir.

Rantın, yağmanın kısılcasına sokulan kentlerimizin doğal ve kültürel değerleri, ormanları, yeşil alanları, sahilleri yok edilmekte, kamu arazileri elden çıkarılmakta, çevresel kirlilik ülkemizi bir ekolojik felaketin eşiğine getirmektedir.

Bilimi, planlamayı ve kamusal denetimi dışlayan, planlı bir ekonomi yerine ranta ve spekülasyona dayalı bir ekonomiyi egemen kılan bu model; bir çaresizliğin ve yetersizliğin değil, siyasal iktidarların bir tercihi olmuştur. Bu tercihin yanlışlığı ve korkunç sonuçları açıkça ortaya çıktığı halde gereken ders alınmamış, sağlıklı, güvenli ve yaşanabilir yerleşim alanlarının oluşturulması için gerekli politika ve uygulamalar gündeme getirilmemiş, TMMOB’nin uyarı, görüş ve önerileri dikkate alınmamıştır.

Demokrasinin evrensel değerlerinin ayaklar altına alındığı, planlamanın ve kamusal denetimin devre dışı bırakıldığı böylesi bir süreçte; merkezi yönetimler gibi Yerel Yönetimler de rant paylaşımının odakları haline getirilmiştir. Yerelleşme adı altında sürdürülen yağma hızlandırılmıştır. Türkiye’de yerel yönetim alanında, özellikle 1980’den bu yana hareketli bir süreç yaşanmaktadır.

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde yaşanan bu hareketliliğin, kentsel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kentlerin imar, planlama, altyapı, ulaşım, çöp, su-atıksu gibi hizmetlerindeki yolsuzlukların artması, rant ve rüşvetin yaygınlaşması gibi niteliklere sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Merkezi vesayet altında, çıkar tezgahı gibi çalışan bir yerel yönetim dünyası oluşturulmuştur. Özelleştirme, yerelleşme ve ticarileşme böylesi bir dünyanın önemli ayaklarını oluşturmaktadır.

Bugün yaşadığımız kentlerin mekansal ve çevresel olarak sağlıksız, yaşam açısından güvensizliğinin ardında; sosyal, kültürel yapının yozlaşması, gelir dağılımında ortaya çıkan uçurumlar, yoksulluk, yasadışı kazanç alanlarının egemenliği vardır. Pazarlanacak bir meta olarak görülen kentlerimiz, paranın

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

simgelediği mekanlar haline gelmiş, sermaye egemen anlayışlı bir yaşamın belleği olmuştur.

Ülkesel ölçekte yerleşmelerin yaşanabilirliğini ortaya koyacak olan bölge, çevre düzeni, nazım imar ve uygulama planı gibi planlar, o mekânın sosyal, ekonomik ve peyzaj değerleriyle kalkınmaya hizmet etmek durumunda iken; bugün bölge planlarından başlayarak, mekânın fiziksel organizasyonu kalkınmaya dayanan bir açılımla ele alınması beklenen planlar, arsa ve arazi spekülasyonlarını körüklemekten öteye gitmemiştir.

Halkın siyasal temsiline değil, siyasetten dışlanmasına dayanan ve örgüt-süzleşmesini dayatan sürece karşı, halkın demokratik katılım ve denetim kanallarının açıldığı yeni bir siyasal ortamın yaratılmasının önemine inanan TMMOB; Yerel Yönetimleri, halkın karar süreçlerine ve denetime etkili bir şekilde katılabilecekleri zeminler olarak görmektedir.

Böylesi bir yerel yönetim alanının yaratılması öncelikle halkın örgütlü katılım ve denetimini sağlayacak siyasal toplumsal düzenlemelerin gerçekleşmesine bağlıdır.

Küreselleşme ve liberalizasyon politikaları koşutunda kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini, yerel yönetimler için bir “reform” olarak sunan yasal düzenlemeler geleceğimizi ipotek altına almaktan başka bir şey değildir.

Ülke yararını göz ardı edenler, tüm değerlerimizi görmezden gelerek “kentsel dönüşüm projeleri” adı altında çağdaş kentleşme ve kalkınma politikaları yerine, siyasal ve kişisel çıkarlar uğruna, kentsel ve bölgesel rant yağmasına dayanan politikaları benimsemişler ve finans çevrelerinin yönlendirdiği kentsel projeler ile karşımıza çıkmışlardır.

Hemen her ölçekte ve bölgede kullanılmaya başlanan dönüşüm kavramı, kent ve peyzaj değerlerinin belirlediği anlamdan çok finansal olarak “arazi geliştirme” anlamında kullanılmaya başlanmış ve özellikle ülkemiz peyzaj alanları olan bölgelere saldırıları artmıştır.

Ülkemizin en önemli peyzaj alanlarından; İstanbul’da; Ömerli İçme Suyu Havzasında Organize Sanayi Bölgesi Planlaması, Galataport, Haydarpaşaport, Küçükçekmece Su Havzası, Kartal-Pendik Kıyı Kesimi Planlamaları, Dubai Kuleleri, Zeyport, Tarihi Yarımada Müzekent Projeleri, Küçükçekmece-Avcılar İç ve Dış Kumsalı, Kartal Alt Merkez Alanı; Ankara’da; A.O.Ç., AKM Alanı, Güvenpark, Ulus Tarihi Kent Merkezi, Kuğulupark, Papazın Bağı, Tüm vadi eşikleri olan Dikmen, İmrahor ve Zir Vadileri’ndeki imarlaşma; Antalya’da, Lara Kent Parkı’na Temalıpark diyerek metalaştırılması, Belek Fıstıkçanı Ormanı’na golf sahası yapılarak halktan koparılması gibi parçacı plan ve projelerin neredeyse tümüne; Onlar “kentsel dönüşüm” diyor, Bizler ise “finans çevrelerinin ağzının suyu akıyor” diyoruz. Ülkenin kent gelişimine ve ekolojik zincirlerine darbe ile geleceğimizi ipotek altına aldirmayacağız

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

diyoruz.

Tüm ülkemizi bir kasırğa gibi saran “Kentsel Dönüşüm Projeleri” ülke ve bölge bağlamında gerek kentsel doğal yapı ve yaşam sürdürülebilirliği gerekse ulaşım ve lojistik işlevler hakkında saptanmış bölgesel planlama stratejileri kamu yararına değildir, hak kullanımına uygun değildir.

Planlar üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanmamış olmasına karşın yağmalanan kentlerimiz yoğun bir “rant projeleri” ablukası altındadır ve ülkemiz belirsiz bir kaos ortamına sürüklenmektedir.

TMMOB, kentlerimizin yağmalanmasına DUR demektedir.

Değerli katılımcılar;

TMMOB’ye göre:

Yerel Yönetimlerde, demokratik katılım ve denetimi gerçekleştirmek için birimler oluşturulmalıdır,

Yerel Yönetimler, yurttaşın müşteri değil eşit hakları olan insan muamelesi gördüğü bir yönetim olmalıdır,

Yerel Yönetimlerde, kentsel kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesini dayatan özelleştirme vb. politika ve uygulamaları terk edilmelidir,

Yerel Yönetimlerde, “Kente ve çevreye karşı suç” kavramı geliştirilmelidir,

Yerel Yönetimler, sağlıklı bir çevrede insanlık onuruna yaraşır bir yaşam için gerekli politika ve uygulamaları yaşama geçirmelidir,

Yerel Yönetimler, deprem riski altında bulunan bölgelerinde; yerleşim alanlarının envanterini çıkarmalı, mevcut yapı stoklarını bilimsel olarak elden geçirmeli ve can güvenliğini tehdit eden, yıkılması gereken yapıları yıkmalıdır,

Yerel Yönetimler, kentsel dönüşüm projelerini demokratik ve katılımcı bir anlayışla yaşama geçirmeli, rant kapısı olmaktan çıkarmalıdır,

Yerel Yönetimler, ortak yaşam ve dayanışma bilincinin gerektirdiği yeni kentsel yapıları (toplu konut, toplu taşıma ve yeni kamusal alanlar) geliştirmelidir,

Yerel Yönetimler, ulaşımı ticari bir işletme olarak değil, kamusal bir hizmet olarak ele almalı, otoyol ve kara taşımacılığına karşı, toplu ulaşım (deniz, demiryolu, raylı vb.) sistemlerinin kurulmasına ön ayak olmalıdır,

Yerel Yönetimler, tarihi ve kültürel mirası korumak ve geliştirmek için, kentsel çevrenin, tarihi ve kültürel değerlerin yağmasına, rant eksenli ilişkilere, yolsuzluk ve rüşvete karşı ödünsüz bir tavra sahip olmalıdır,

Yerel Yönetimler, engellilerin yaşamını kolaylaştırıcı her türlü sosyal ve me-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kansal düzenlemeleri gerçekleştirmeli, toplu ulaşım ve iletişim araçlarından ve diğer kamu hizmetlerinden ücretsiz yararlanmalarını sağlamalıdır,

Yerel Yönetimler, kadınların kendilerini daha iyi ifade edecekleri, çocukların ve gençlerin sportif, kültürel, sanatsal yeteneklerini geliştirecekleri, yaşlıların koruma altına alınacakları ortamları ve mekanları yaratmakla görevli olmaları gerektiğine inanmalıdır.

Değerli katılımcılar,

Bu sempozyumda bu konuları değerli bilim insanları ve uzmanların katkıları ile derinlemesine konuşacağız. Ben bu etkinliği TMMOB adına düzenleyen Peyzaj Mimarları Odamızın Yönetim kuruluna ve oda çalışan arkadaşlarıma, Düzenleme ve yürütme Kurullarında yer alan arkadaşlarıma, görüşlerini bizimle paylaşacak olan bilim insanlarına ve uzmanlara ve bizlere onur ve cesaret veren siz katılımcılara TMMOB Yönetim Kurulu adına teşekkür ederim.

Bitirirken sizlerle TMMOB'nin Yerel Yönetimler ve Kente dair bir taahhüdünü, bir siyaset belgesini her kelimenin altını çizerek burada paylaşmak istiyorum:

TMMOB olarak bizler;

İnsan hakları ve temel özgürlüklerin vazgeçilmezliği ve insan kişiliğinin onur ve değerine olan inancımızı vurgulayarak,

İnsan yerleşimlerinin insan onuruna uygun, yaşamak, gezmek, görmek, kültürel etkinliklerde bulunmak amacıyla oluşturulması gerektiğini belirterek,

Doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin korunması yükümlülüğünün, öncelikle yerel ve merkezi yönetimlerde olduğunu göz önüne alarak,

Kentli haklarının tanınması, uygulanması, korunması ve geliştirilmesinin işbirliği ve dayanışmayı gerektirdiğine ve kentli haklarının kentlilere diğer haklara ek olarak tanınan haklar da olduğuna ilişkin bir belirlemede bulunarak,

Hakların yaşam bulmasında kentli insanların sorumluluğunu da anımsayarak,

Kent halkının ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka görüş, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğuş ya da benzeri ve başka statü gibi bir ayrım gözetmeksizin, kentli haklarına sahip olduğuna olan inancımızı vurgulayarak,

İnsan hakları ve demokrasiyle kalkınma-gelişme arasındaki koparılamaz bağı işaret ederek,

Kent halkının iradesinin özgürce ifade edebileceği, kent yaşamının tüm yönlerine tam katılacağı koşulların yaratılması gerekliliğine inanarak,

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Yaşadığımız coğrafyaların yerleşimlerinde insanlığın binlerce yılda geliştirdiği yönetim modelleri ve halk katılımının sağladığı olanakların ve birikiminin değerinden hareketle, ulusal üstü belgelerde ve iç hukukta tanınmış hakların bu arada Rio ve Habitat-2 konferans belgeleriyle, Avrupa ölçeğinde kabul edilmiş bölgesel belgelerde yer alan hakların, Türkiye’de, yaşam bulması için çalışmalar yapmaya,

Kentlilere evrensel, bölgesel ve ulusal ölçekte tanınan haklardan, yerel ya da merkezi yönetimin uyguladığı politikalar nedeniyle yoksun bırakılan kent halkından, binlerce yıllık geçmişe sahip olan tarihsel, kültürel, mimari, çevre ve doğa değerlerinden, emekten, emeğin yarattığı değerlerden yana taraf olduğumuzu ,

Kentsel rant yaratma özel amacına dönük merkezi ya da yerel yönetim politika ve uygulamalarına karşı Kenti, kentliyi ve değerlerini savunacağımızı,

Burada bu sempozyum aracılığı ile de kamuoyuna duyuruyoruz.

Hepinize saygılar sunuyorum.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Zekeriya ŞARBAK (İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı)- Türk Mühendis ve Mimarlar Odası değerli Başkanı, değerli Peyzaj Mimarları Odası Başkanı, Sayın Belediye Başkanı, Türkiye'nin değerli mimar ve mühendisleri, sayın Milletvekilim ve değerli basın mensupları;

Sayın Başkanlarımızın konuşmasından sonra biraz daha farklı bir açıdan bir konuşma dinleyeceksiniz. Çok fazla da uzatmak istemiyorum, ama Türkiye'de son 4-4.5 yıldır özellikle yerel yönetimler alanında yapılmakta olan veya yapılmış olan bazı düzenlemeleri merkezi yönetim bakış açısından sizlere izah etmek istiyorum. Hepimizin -birçoğumuz yerel yönetimlerde çalışıyor- bilmesi gerektiği gibi Anayasamızın 127. maddesinde şöyle bir ibare var: "Mahalli İdarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" diyor ve aynı maddenin devamında da merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinden bahsetmektedir. Ayrıca Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı var biliyorsunuz. Türkiye özerklik şartını 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla bazı maddelerine çekince koyarak, kabul etmiştir. Bu şartın özerk yerel yönetim kavramı başlıklı üçüncü maddesinde, "özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır" diyor. Yine bu şartın 4. maddesinde "kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğunun bir başka makama verilmesinde görevin kapsam ve niteliğiyle yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır" diyor. Buna da "supsdiarite" ilkesi diyoruz.

Gerek Anayasamızın, gerek Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının yerinden yönetim ilkesi ve özerk yerel yönetim ilkeleri doğrultusunda Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili kanunlara baktığımızda, kanunlarımızın hem anayasamızın, hem özerklik şartının bu ilkelerine çok uygun olmadığı görülecektir. Çünkü Belediye Kanunumuz -eski kanunlardan bahsediyorum- 1930 tarihli, Özel İdare Kanunumuz 1914 tarihli. Sadece Büyükşehir Belediyeleri kanunu 1984 tarihli. Bu kanunların bu ilkeleri içselleştirmesi beklenemezdi. Ancak ben şunu söyleyeyim, özellikle Özel İdare Kanunu ve arkasından Belediye Kanunu 1982 Anayasasında getirilen yerinden yönetim ilkesine oldukça yakın düzenlemeler içermektedir. 1913 yılındaki Özel İdare Kanununun orijinal haline baktığımız zaman, hakikaten özel idarelerin birçok yerel hizmetlerle görevli kılındığını ve bunları yapabilecek yetkilerle donatıldığını, ancak maddi şartların kendilerine sağlanmadığı görülecektir. Bu ilkelerden niye bahsediyorum? Çünkü yeni yürürlüğe giren, gerek Belediye Kanunu gerekse Özel İdare Kanunu, gerekse Büyükşehir Kanunu ve bir de Mahalli İdare Birlikleri Kanunları hazırlanırken bu iki ilke esas alınmıştır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Yerel yönetimlerle ilgili kanunların zaman içerisinde etkisiz kalmasının önemli sebeplerinden biri Türkiye'nin gelişen süreç içerisinde merkezi idaresi belki güçlendirme ihtiyaç ve zorunluluğundan kaynaklanan bir yaklaşım vardı. Sebep, Türkiye, Cumhuriyeti kurduktan sonra merkezci idaresini hakikaten güçlendirme ihtiyacı hissetmiştir. Üniter yapısını tahkim etme ihtiyacı hissetmiştir. Onun için Belediye Kanunu ve Özel İdare Kanununda her ne kadar birçok yetki ve görev verilmişse de daha sonra bu yetkiler iptal edilmeksizin, merkezi idarenin teşkilat kanunlarında bu yetki, görevler ve imkânlar Bakanlıklara ve diğer genel müdürlüklere verilmek suretiyle Belediyelerin veya Özel İdarelerin bu anlamdaki yetkileri pratikte kullanılamaz hale gelmiştir.

Ayrıca yine az önce anayasamızın bahsettiğim idari vesayet yetkisi çerçevesinde de konu ele alındığında; hem Özel İdare kanunu hem Belediye Kanununda merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin kanunları çok aşacak ölçüde idari düzenlemelerle güçlendirildiğini görüyoruz. Bir Başbakanlık genelgesiyle, İçişleri Bakanlığı genelgesiyle, Çevre Bakanlığının genelgesiyle veya bir yönetmelikle kanunlarda öngörülme, daha yeni yeni idari vesayet tipleri türetilmiştir zaman içerisinde. Sonuç olarak 1913'ten ve 30'dan beri uygulanagelen Belediye Kanunu, yerel yönetimlerin işini -doğrusu- kilitlemiştir. Kendi kasabamın bir işini takip etmek zorunda kalınca konuya vakıf oldum. Küçük bir kasabanın mesela bir avukat kadrosu yok, dışarıdan hukuk hizmetini temin etmesi lazım. Piyasada çalışan avukatlarla part-time sözleşme yapılıyor, onlara 200-300 lira gibi aylık bedel ödeniyor. Bunu yapabilmek için bir Belediye, İçişleri Bakanlığında, Devlet Personel Başkanlığında, Maliye Bakanlığında ayrı ayrı izin alması gerekiyor. Dolayısıyla yerel yönetim hizmeti merkezi idareye sorulmadan onun onayı alınmadan, izni alınmadan yapılamaz hale gelmiştir. Yeni kanunlarda bu sorunların çözümüne yönelik birçok pratik düzenlemeler yapılmıştır. Yeni kanunlarla hem Belediye hem Özel İdare kanunuyla ve Büyükşehir Kanunuyla yapılan önemli düzenlemeleri şöyle bir gözden geçirecek olursak, kamuoyunda "pergel kanunu" diye eleştirilmesine rağmen, biliyorsunuz Büyükşehirlerin sınırları genişletildi. Olumlu tarafları, olumsuz tarafları var konunun. Ama biraz bardağın dolu tarafına bakacağım, çünkü Sayın Başkanlarımız boş tarafını söylüyorlar zaten.

Büyükşehirlerin kenarlarındaki o küçük otoriteler, özellikle kontrol dışı kaldığı zaman -az önce bahsedilen- kentsel rantlar oralarda paylaşılmaya başlanıyor ve bu kontrol edilemez hale geliyor. Bu anlamda Büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi, oralardaki belediyelerin varlıklarına da son verilmedi biliyorsunuz. Eğer belediye varsa, belediye tüzel kişiliğini korudu, ama Büyükşehirin denetimine girdi. Ben bunun sonuç itibarıyla yararlı olduğunu düşünüyorum. Kilometre olarak düzenlenmesine bireysel olarak karşı geldim,

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ama bunun kilometre olarak değil kasaba kasaba ele alınarak yapılmasında fayda vardı, ama böyle oldu. Sonuç itibariyle, sonucuna baktığımız zaman da Büyükşehirlerin çevrelerindeki bu kontrolsüz yapılaşmanın denetim altına alınması anlamında en azından faydalı olmuştur diye düşünüyorum.

Aynı şekilde Belediye Kanununa da benzer hüküm kondu biliyorsunuz. Bir büyük belediyenin yerleşim yerine yaklaşmış veya birleşmiş olan belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, büyük belediyeye katılmasıyla ilgili Belediye Kanununda bir hüküm var. Bu hüküm işlemeye başladı, Denizli’de, Kırkkale’de başka bazı yerlerde de küçük belediyeler il belediyesiyle veya ilçe belediyesiyle birleştirilmeye başlanmıştır. Bu hususta Danıştayın da görüşü alınıyor, Danıştay da bu olaya olumlu yaklaşıyor.

Yerel yönetimlerimize bir stratejik yönetim anlayışı hâkim kılınması diye, bir stratejik planlama mecburiyeti getirildi. Bu, 50 binden fazla nüfusu olan belediyeler için geçerli şu anda. Bildiğimiz anlamdaki planlamadan farklı bir yönetim planlaması. Yani yerel yönetim görev ve sorumlulukları itibariyle “mevcut durumda nedir, nereye ulaşması gerekiyor, nasıl ulaşacak, hangi imkanlarla ulaşacak, aksayan hizmetleri nasıl telafi edecek?” gibi, onlarla ilgili bir planlamadır. Yani kaynak tahsisini yaparken, önceliğin ne olduğunun belirlenmesi, aynı zamanda da burada şeffaflık ve saydamlık söz konusu. O kentin halkı, “benim belediyem 3-4 yıl sonra demek ki şu tarafa gidecek, şu alanda şu gelişmeyi yapacak” diye bunun bilgisine sahip olup, yöneticilerini denetleyebilir, eleştirebilir, talepte bulunabilir. Bu anlamda stratejik planlamanın da veya stratejik yönetim anlayışının da yararlı olduğunu söylememiz lazım. Ancak sosyal konular bir kanunla çabucak düzenlenebilir, geliştirilebilir alanlar değil, ilk stratejik planını yaptı Belediyeler, Özel İdareler, bazıları siparişle yapıldı, bir üniversite hocasına sipariş edildi, birkaç milyar lira para verildi. Bazıları hakikaten katılımcı bir mekanizmayla yapmaya çalıştı, katılımcı mekanizmayla yapanlar bu konuyu içselleştirdiler, en azından tecrübe sahibi oldular. Biliyorsunuz aşağı yukarı 15-16 ay sonra yeni bir seçim var. O zaman yeniden bir stratejik plan hazırlanacak, o planların daha kaliteleri olacağına inanıyoruz.

Yerel yönetimlerde demokratik yapının güçlendirilmesi için bazı düzenlemeler yapıldı. Çoğumuz Özel İdareyi bilmiyoruz veya merkezi idarenin bir uzantısı zannediyoruz, ama öyle değil. Özel İdare de bir yerel yönetim, aynen belediye gibi kendi karar organları olan bir yerel yönetim birimi. Geçmişte Valiler İl Genel Meclisinin başkanıydı, yeni kanunlarla Vali İl Genel Meclisinin başkanı değil, İl Genel Meclisi kendi içinden başkan seçiyor. Yine az önce söylediğim gibi ilk defa kendi içinden bir başkan seçilince bazı illerde, ilçelerde saçma sapan kararlar filan alınıyor. Ama bunlar için esasını etkileyecek şeyler değil, yanlış bir yerden dönüyor nihayet. Bundan sonra en azından siyasi partilerin İl Genel Meclisine başkanlık yapacak adam bu-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

lacaklarını zannediyorum. İl Genel Meclisi üyelerinin bir sonraki dönemde daha kaliteli olacağını düşünüyorum ve bu tür yanlışların giderek azalacağını düşünüyorum. Eğer Özel İdare bir yerel yönetimse başkanını kendi içinden seçmesi kadar doğal bir şey yoktur.

Yerel yönetimlerin yönetim yapısını güçlendirilmesi için bazı şeyler yapıldı. Özel İdarelerde aynen Büyükşehir Belediyelerinde olduğu gibi genel sekreterlik müessesesi kuruldu ve Büyükşehir olan yerlerde Özel İdareler daire başkanlıkları şeklinde örgütlendi. Türkiye’de kamu kurumlarının kapasitesini buradaki kadrolar ve unvanlar belirleyici oluyor. Bu açıdan yerel yönetimlerin hakikaten yönetim anlamında güçlendirildiğini düşünüyorum. Belki daha henüz başlangıçta çok nitelikli yöneticiler görev alamadı, ama zaman içerisinde hem mevcut yöneticilerin niteliği artacak, hem de nitelikli insanlar yerel yönetimde görev almaya heveslenecektir diye düşünüyoruz.

Az önce Sayın Başkan çevre düzeni planından kısmen bahsetti. İl çapında düzenli bir planlama olsun düşüncesiyle çevre düzeni planı öngörüldü. Orada da bazı sıkıntılar var, özellikle Çevre Bakanlığı burada konuya el atıyor ve yerel yönetimlerin çevre düzeni planı yapamayacaklarını falan söylüyor. Onlar kendi kanunlarıyla bunun adını başka bir şey koyarak, kendi Bakanının inkisarını almaya çalıştı ve bazı yerlerde bu planı yaptırıyorlar. Ama bunun o kenti yaşayanlar tarafından yapılması gerektiğine biz inanıyoruz ve şu andaki Özel İdare ve Belediye Kanunu da böyle öngörüyor.

Yatırımların teşviki anlamında yerel yönetimlere bazı yetki ve sorumluluklar verildi. Biliyorsunuz yatırımların hızlandırılması anlamında güzel bir şey de yapıldı, iş yerleri açma ve çalışma izinlerine ilişkin yönetmelik yenilendi ve çok sayıdaki yönetmelik de yürürlükten kaldırıldı. Bu anlamda mevzuat karmaşası vardı, bu düzeltildi.

Umuma açık yerlerle ilgili ruhsatlandırma da yine yerel yönetimlere devredildi. Bu, bir kentte bütünlük sağlama açısından önemli bir şey. Bazı ruhsatların Belediyeden, bazılarının polisten, bazılarının vilayetten, bazılarının özel idareden alınması doğru bir şey değil. Bu konuda bir otoritenin sorumlu olması lazımdı ve şu anda yerel yönetimler, belediye sınırları içerisinde belediye, belediye sınırları dışında da özel idare bu anlamda yetkili kuruluş.

Ayrıca Büyükşehir Kanunu ile Büyükşehir sınırları içerisindeki ilk kademe belediyeler üzerinde ilçe veya ilçe olmayan ilk kademe belediyeler üzerinde imar denetimi yetkisi verildi. Küçük belediyeler bundan oldukça rahatsız, ama bunun plan disiplini açısından, bütünlüğün sağlanması açısından çok önemli olduğunu düşünüyoruz. Özellikle belediyelere sosyal belediyecilik görevi ve fonksiyonu yüklendi. Fakirlikle mücadele olsun, toplumun diğer dezavantajlı kesimlerinin ihtiyaçlarının karşılanması ve onların korunmasıyla ilgili özellikle belediyelere hakikaten ciddi anlamda bir sorumluluk verildi.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Arsa ve konut üretme konusunda da yerel yönetimlere önemli bir sorumluluk verildi. Bu sorumluluk çerçevesinde birçok belediye toplu konutla işbirliği yaparak, arsasını belediyeler temin ediyor ve yapılaşmayı toplu konut yapmak üzere birçok kentimizde toplu konut projeleri uyguluyor.

Kentsel dönüşüm ve yenilemeyle ilgili mahsurları Sayın Başkan az önce söyledi. Bu bir enstrüman, enstrümanı iyi kullanırsanız iyi olur, kötü kullanırsanız kötü olur. Ama ben bu enstrümanın gerekli olduğuna inanıyorum. Birçok kentimizde hakikaten kentin önemli parçası ya çok eskimiş ya da planlı yapılaşmış, gecekondular dediğimiz hadise. Bunların hakikaten modern yapılara dönüşmesi, ama kentlinin ihtiyaçları doğrultusunda, rant kaygısı olmaksızın yeni yapılara dönüştürülmesi veya tamiri, bakımı, yenilenmesi yararlıdır ve gereklidir diye düşünüyoruz.

Kent içi ulaşım ve trafikte önemli düzenlemeler yapıldı. Trafikle ilgili sorumluluk biliyorsunuz, devletin omzunda. Ancak yerel yönetim bunların fiziki yapılarından sorumlu, yolların yapılmasından, kavşakların yapılmasından, işaretlemelerden falan sorumlu. Ancak yeni yaklaşım akan trafikle ilgili olmamak üzere diğer trafikle ilgili tüm sorumluluğu belediyelere veriyor. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kurul sırasında bulunan Trafik Kanununda önemli bir değişiklik var. Bu kanunla da belediyelere trafikle ilgili bazı yeni görev ve yetkiler veriliyor.

Yerel yönetim alanında yapılan önemli bir çalışma, mali yönetimle ilgili. Bu, sadece yerel yönetimi değil, merkezi idareyi de kapsayan ve bütün kamu kurumlarının mali yönetim ve kontrolünü düzenleyen bir kanun; 5018 sayılı kanun Belediyeleri de kapsıyor, Özel İdareleri de kapsıyor. Bu kanunun getirdiği en etkili enstrümanlardan biri saydamlık. İdareler faaliyet raporlarını, bütçelerini, gelirlerini, giderlerini daha saydam bir ortamda ve uluslararası standartlara göre tutmak durumundalar. Belediyeler açısından -belki dikkatinizi çekmiştir- Maliye Bakanlığı, Belediyelerin mali yapılarını her sene düzenli bir şekilde yayınlamaya başladı. Hangi Belediyenin hangi tür geliri, gideri borcu var; Belediye maliyesinin toplam kamu maliyesi içerisindeki ağırlığı, hafifliği neyse artık bu istatistiklerde açıkça görülebilmektedir.

Belediyelerin borçlanmaları konusunda da bir düzenleme getirildi. Şundan emin olabilirsiniz, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Hazine veya devletin diğer ilgili ve yetkili kuruluşları hangi Belediyenin ne kadar borcu olduğunu bilmemekteydi. Şimdi bu alanda bir disiplin getirildi. Hem Belediyelerin mevcut borçlarını bir düzene koyma anlamında, borçlar yeniden yapılandırıldı, bundan sonra da basit borçlanmalar dışında büyük borçlanmalar merkezi idarenin iznine bağlandı. Yerel yönetim gelirlerinde bir istikrar sağlandı. Yani bugün her Belediye Başkanı, her Vali belediye ve özel idareye önümüzdeki ay gelecek parayı biliyor, bunun niçin kesildiğini biliyor. Belediyelerin, Özel İdarelerin borcu yok, ama belediyeler

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

borçları sebebiyle ancak gelirlerinin yüzde 25'i merkezde kesilebiliyor. Onun dışında hiçbir belediyeye ayırım yapılmaksızın, kendilerine düşen pay her ay otomatik olarak kendi hesaplarına geçiyor. Bu anlamda Ankara'da çok fazla belediye başkanı görmüyoruz. Eskiden belediye başkanlarının yarısı her gün Ankara'daydı, şimdi böyle bir şey kalmadı. Bakanlıklarda fonlar kaldırıldı, alacakları tek gelir İller Bankası vasıtasıyla -Maliye'den aktarılıyor, bütçeden aktarılıyor- aktarılanlar, bunun dışında Ankara'da dolaşarak, alabilecekleri kaynak, fon bulunmamaktadır.

Belediye, Özel İdarelerin meclisleri biraz daha etkin hale getirildi. Özellikle denetim komisyonları iyi çalıştırıldığı takdirde belediye yönetiminin denetimi anlamında özel işler yapabiliyorlar. Şunu ifade edeyim, Bakanlık müfettişleri kadar titiz denetim yapan komisyonlar var. Bu komisyon raporları bilgi için de Bakanına geliyor, hakikaten çok nitelikli denetim raporları elimize ulaşmaya başladı. Denetim anlamında şunu söylememiz lazım, Ankara'dan denetim her zaman etkili olmuyor. Yani bu bizim iki yılda, üç yılda bir veya yılda birkaç gün müfettiş göndererek, bir belediyenin bütün işlemlerini Ankara'dan görmemiz, yanlışlığı tespit etmemiz, yargıya intikal ettirmemiz veya yaptırım uygulamamız çok zor. Biraz da yerinde denetlenmesi lazım, halkın denetlemesi lazım. Halkın seçtiği Belediye Meclisi üyeleri tarafından, İl Genel Meclisi üyeleri tarafından yönetimin denetlenmesi lazım.

Kent konseyleri yasal dayaja kavuşturuldu. Daha önce bazı belediyelerimiz Gündem 21 adı altında zaten birçok çalışmaları yürütüyordu. Ama bu bütün kentlerde kurulması zorunlu olan bir yapı; katılım anlamında, saydamlığın sağlanması anlamında, belediyenin denetlenmesi anlamında bu mekanizmaların etkili olarak kullanılabileceğini düşünüyoruz. Bazı kentlerimizde kent konseyleri etkili olarak çalışmaya başladı. Getirilen bir yenilik, yerel yönetim hizmetlerinin gönüllüler eliyle yürütülmesi. Üzülerek söyleyeyim, Türkiye'deki yerel yönetimler gönüllüleri harekete geçiremedi. Çok istisnai birkaç uygulama dışında maalesef gönüllülük Türkiye'de çalışmıyor. Hazine-den bir pay dağıtılıyorsa, hepimiz toplanıyoruz, almaya çalışıyoruz, ama "sosyal projeye bir katkı yapalım" dediği zaman maalesef insanlarımız yaklaşmıyor bu işe. Bu bir kültür meselesi, inşallah önümüzdeki yıllarda gönüllülük olayı da yerel yönetimlerde yerleşir diye bekliyoruz. Yerel yönetim alanında hakikaten sayılabilecek daha birçok şey var. Bunları uzun uzun saymak yerine, buradan bunlara son veriyorum.

Yerel yönetim alanında yapılan en önemli şey, vesayet denetiminin gerçekten nerede yapılması gerekiyorsa, bu hususlara münhasır kılınması... Diğerlerinde kaldırılmıştır vesayet yetkileri. Özellikle İçişleri Bakanlığının, Valilerin, Kaymakamlıkların belediyeler üzerindeki bu önceden onaylama şeklindeki yetkileri kaldırılmıştır. Bunlar hem uygulamada çok anlam ifade etmeyen denetim şekliydi. Onun yerine borçlanma, eğitim, sağlık gibi alanlara

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

arazi tahsisi gibi belli bir personel sayısını aşmış belediyelerde ilave personel istihdamı için -bunun gibi birkaç tane daha husus sayılabilir- denetim veya izin sadece bu alanlara münhasır hale getirilmiştir.

Biliyorsunuz, yerel yönetimlerin en önemli sıkıntısı personel istihdamıydı. Bu konuda bir rahatlama getirildiğini düşünüyoruz. Merkezi idare tarafından belirlenen norm, kadro, ilke ve standartlar çerçevesinde belediyeler bugün istihdam konusunda sıkıntı yaşamamaktadır. Az önce Sayın Başkanım konuşurken söyledi, “mimar ve mühendislerin yüzde 25’i işsiz” dedi, bu hakikaten üzücü bir şey. Bugün en küçük belediyeye mimar, mühendis lazım iken biz maalesef bürokrasi sebebiyle, kısıtlamalar sebebiyle yerel yönetimlerde çok sayıda niteliksiz insan çalıştırabilirken -insanlara niteliksiz demek istemiyorum da bir meslek sahibi olmadan insan çalıştırabilirken- mimar, mühendis çalıştırmaya veya bir hukukçu, mali müşavir çalıştırmaya gelince hakikaten önemli kısıtlamalar vardı. Bu hususta yerel yönetimleri rahatlattığımızı düşünüyoruz. Bugün norm, kadro çerçevesi içerisinde merkezi sınav sistemiyle bu kadrolar çok rahatlıkla doldurulabilir veya merkezi sınav sistemiyle mümkün değilse sözleşmeli olarak bu teknik insanlar çalıştırılabilir. O konuda hakikaten bir kolaylık sağlandı, gerisi artık belediye yönetimlerinin maharetine ve tercihine kalmış bir şey. Çünkü mahallin insanından geçici işçiler çalıştırıp, onları mutlu etmek belki onların işine geliyor. Belediyede böyle çok teknik insanlar bulunup da kimse başkasının ayağının dolaşmasını istemiyor olabilir, ama bunlar yanlış şeyler. Her belediyenin hakikaten teknik kadrosunun niteliği düzeyde olması gerekiyor.

Bütün bunları şunun için anlatıyorum, yerel yönetimlerin yönetim kapasitesini arttırıcı birçok düzenleme yapıldı. Bunlar belki -önemli bir kısmınız belediyede çalışıyorsunuz- ilk anda görülmüyor, zaman içerisinde bunlar hissedilmeye başlandı. Önümüzdeki birkaç yıl sonra bu anlamda, yönetim kapasitesinin hakikaten ihdas edilip edilmediği açıkça görülecektir diye düşünüyorum. Peyzaj Mimarları Odasının yerel yönetim alanında kapsayan böyle bir sempozyumu düzenlediği için kendilerine çok teşekkür ediyorum. İçişleri Bakanlığı temsilcisi olarak bize de görüşlerimizi ifade etme fırsatı verdikleri için ayrıca teşekkür ediyorum.

Bütün katılımcılara saygılar sunuyorum.

I. GÜN
17.10.2007, Çarşamba

ÇERÇEVE SUNUŞ
YEREL YÖNETİM, İLKELER VE GELECEK

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Prof. Dr. BİRGÜL AYMAN GÜLER- Açılış konuşmalarını dinledim, gerçekten çok yararlı açılış konuşmaları yapıldı. El gördülük konuşmalar değil de çok şey öğretilen konuşmalardı. Hem TMMOB Başkanı Sayın Soğancı'nın, hem Müsteşar Yardımcısı Sayın Şarbak'ın, bu açılış bildirisine başlamadan önce her iki konuşmada da katılıp katılmadığım bir-iki nokta var, onları dikkatinize sunmak istedim. TMMOB Başkanı Sayın Soğancı'nın analizine katılıyorum. Gördüğü tehlike, yani küresel sömürgeleşme tehlikesinin bütün analizin özü olduğu kanısındayım. Konuşmasının sonunda Rio ve HABİTAT üzerine söylediklerine gelince, katılmadığım biricik nokta o. 1992 Rio toplantısı, daha sonra 2002 yılında -yanılmıyorsam- 10 yıl sonra yapılan Rio artı toplantıları özellikle kentsel rant söz konusu olduğunda karşımızdaki büyük saldırının büyük kararlar cümlesi. O yüzden HABİTAT çalışmalarında ortaya çıkan son kararlara Rio toplantılarında ortaya çıkan kararlara muhalif noktadan bakmak ve bunların eleştirisini yapmak doğrusu bana çok daha önemli geliyor.

Sayın Şarbak'ı dinlediğimde ise Türkiye'de yerel yönetimler dünyası itibarıyla bütün sorunların çözüldüğünü, âdeta bir cennet devlet yaşamına kavuştuğumuz izlenimini edindim. Keşke burada olsaydı, keşke arkasından konuşmak zorunda kalmasaydım. Çünkü benim açılış bildirim tamamen kendisinin arkasında konuşmacıya bir bildiri olacak. Savunduğu, söylediği, açıkladığı iyi olarak savunduğu her şeyin kötü olduğunu söyleyeceğim bildirimde. Hükümetin daha önce ANAP'ın, ANAP'tan önce 12 Eylül cuntasının yaptığı "reformlar" bir bütün oluşturuyorlar. Bugün AKP'nin söylediği ya da yaptığı herhangi bir şeye özgürlük adına, insan hakları adına ya da hangi değer adına destek verirse verin, destek veriyorsanız hiç şüphem yok 12 Eylül cuntasına destek veriyorsunuz demektir. ANAP politikalarının tümü 12 Eylül'ün o 3 yıllık doğrudan askeri yönetimi zamanında inşa edilmişti ve ANAP politikaları 89 yılına kadar Cumhurbaşkanlığı Konseyi adı altında faaliyet gösteren 5 askeri cunta üyesinin gölgesi altında ilerlemişti. Bugün AKP doğrudan doğruya bu sürecin mimarı olarak iş görüyor. O yüzden propaganda malzemesinde bir bilinç yanlışı inşa etmek üzere afiş geliştirdi AKP. "Halkın Adamları" diye bir afiş vardı 22 Temmuz seçimlerinden önce, Menderes, Özal ve Tayyip Erdoğan'ı resmetmişti. Orada bir kişi eksikti, Kenan Evren konmalıydı. Menderes, Kenan Evren, Özal ve Tayyip Erdoğan doğru çizgidir. O yüzden hem ANAP'ın iktisadi liberalizmi, hem AKP'nin inanç özgürlüğü yolunda getirdiği Avrupa Birliği'ne yaslı sözde özgürlükler idealizmi 12 Eylül ile organik bağlantı içindedir. Analizleri kanımca buna göre yapmakta büyük yarar var.

Dolayısıyla 12 Eylül zamanında "yerel yönetimleri güçlendirme politikası" Özal ile devam etmişti ve AKP tarafından aynı içerikle devam ediyor. Bugün 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu,

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

şimdi yerel yönetimlerle ilgili diğer yasalarda yapılan değişiklikler, bunların cümlesi birden 12 Eylül'ün baskıcı rejimini inşa etmek üzere bu sefer o baskıcı rejimi 81 il ve 3225 belediyede, memleketin her noktasında inşa etmek üzere yürüyor. Sonucumu şimdiden söyleyeyim, bu yerel yönetim politikaları benimsedikleri ilkeler temelinde piyasacı diktatörlük olarak adlandırılacak bir sistemi inşa ediyor. Bildirim temelde bu fikrin gerekçelerini ortaya koymak üzere hazırlanmış bir bildiri. "Yerel Yönetimler İlkeler ve Gelecek" diye bir başlık attık, burada yapılacak tartışmalara bildiri başlıklarına baktığımda çok ustaca örüleceğini, buradaki ana tartışma noktalarının çok net olarak çıkacağını tahmin ediyorum.

Birincisi, şöyle bir şey var: 12 Eylül güçlendirdiği zaman yerel yönetimleri akademik dünyada ve siyasal dünyada büyük şaşkınlık yaşanmıştı. Allah Allah 70'li yıllarda sosyal demokratlarla solcular yerel yönetimlere "yetki verelim" diyordu, yahu cunta geldi yerel yönetimleri bayağı bir güçlendirdi. Ama bu sahte güçlendirmedir, atanmışlar vardır diye birtakım rezervler koyulsa da gerçekten güçlendirmişti. Yerel yönetimlerin kaynaklarını artırmıştı, görevlerini artırmıştı ve Özal iktidara geldiği anda bunları yasalara kavuşturmuştu. Siz çok iyi biliyorsunuz, imar kanununda merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimlere, meclislere devredilmişti. Ondan sonra yerel yönetimlerde muazzam bir borçlanma yetkisi tanınarak inanılmaz bir hareketlilik devri başlamıştı. Niye o kadar şaşırmıştık? Bu böyle bir şeyi yerel yönetimi güçlendirmeyi demokratik sürecin doğrudan uzantısı sayıyorduk çünkü. İçeriğine bakmadan, "yetki merkezden yerele gitmişse bu demokratikleşme demektir" diye bir yanlış akademik ya da bilimsel genellememiz vardı, bu genelleme inanca dönüşmüştü. Bu genellemenin kendisi yanlıştı, onu düzeltmek çok zamanımızı aldı, hâlâ da aklımızda tortuları var.

Şöyle bir şey düşünülüyordu: "Merkezden yetki yerele verilirse bu demokratikleşmedir, çünkü merkez devlet, yerel ise toplumdur. Merkezi yönetim devlete aittir, yerel yönetimler topluma aittir." Bu bizdeki inançtı, ama doğrusu Batı düşüncesinden gelen bir inançtı. Daha 19. yüzyılın sonunda Beatris ve Sydneyweb diye bir çift demişlerdi ki "yerel yönetim dağlar denizler kadar eskidir, oysa devlet çok yeni bir şeydir" O büyük yanlıştı, yerel yönetim dağlar denizler kadar falan eski değildi. Dünya sahnesine tarih ne zaman çıktıysa, bize çalışmaların söylediği "M.Ö. 3000-3500 Sümerlerde ilk devlet oluşumu belirmişti" der, -günümüze bağlayın- 5 bin yıllık bir geçmişi vardı.

Devlet 5 bin yıl önce çıkmıştı, dağlar ve denizlerden çok çok sonra. Yerel yönetim de o devletin ilk belirışıyle beraber belirmişti. Eğer yerel yönetimi doğal ve topluma ait değil, yapay ve devlete ait diye görse idik, 12 Eylül'de entelektüel birikimimiz şaşkınlığa düşmemizi engellerdi. Yerel yönetimler devlete aittir ve yerel yönetimler bugün kullandığımız anlamda halkın kendi kaderine ve idaresine sahip çıkmak üzere kendi bağrından geliştirdiği yönetim

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

usulü değildir. Tam tersine, yerel yönetim merkezleşmenin ürünüdür. Yalnızca Osmanlı tarihinde değil, Batı tarihinde de bu böyledir. Ne zaman ki burjuva devlet merkezleşme sürecini başlatmıştır, o vakit yerel yönetim dediğimiz bugün anladığımız tarzda yönetim usulü de ortaya çıkmıştır.

Aslında 1789 Fransız İhtilali, 1832 İngiliz Devrim gibi reformu, 1830, 1848 Avrupa devrimleri merkezleşen devletin kendini kurma mücadelesiydi ve o mücadelenin en önemli parçası bu yeni devletin toprağa basan ayaklarını yerel yönetimlerini zamanın burjuva çıkarı doğrultusunda kurmaktı, bunun mücadelesini veriyorlardı. O yüzden Fransızlar ihtilal yapmalarına rağmen kendi yerel yönetim sistemlerinin son özelliğini ancak 1864 yılında kurabildiler. Reformcu İngilizler son rengi 1871 yılında verebildiler. Köylerdeki o geleneksel Lortluk sistemini, papazlık sistemini ancak o tarihlerde tarihe gömebildiler. Ortaçağdan kalan yerel yönetimler tarihin çöpleri idi, burjuva süpürgesi aldı onları feodal toplumla beraber tarihe süpürdü. Arada çok büyük bir toplumsal mücadele tarihi var. Merkezleşmek ancak Ortaçağ kentlerini yok ederek yürüyebildi ve ancak merkezi devlet yerel düzeyde yeni ayaklarını yeniden üreterek ve kurarak inşa edebildi. Avrupa'daki tarihle Osmanlı'da yaşadığımız tarih, Çarlık Rusya'sının yaşadığı tarih birbiriyle aynıdır. Hiç sanılmamasın ki birbirlerinden zaman olarak farklıdır. 1760-80 yılında sanayi devrimini yaşarken İngiltere, Türkiye'yi hatırlayın III. Selime, modernleşme zamanlarına doğru gider.

Bizde yerel yönetimlere ilişkin yasama 1871 yılında Batı tipinde kurulur. Arada bazen 10 yıllık bile fark yoktur âdeta. Elbette sosyoekonomik şartlardan gelen başka farklar var. Batıda yeni yerel yönetimi burjuva devletin kendi iktidarı kurarken, Osmanlı'da feodaller tepede, iktidardaydı ve âdeta bir uzlaşmanın yolu olarak yerel yönetimleri kuruyorlardı. Yerel yönetim devletin ürünüdür 5 bin yıl öncesinden, çağdaş yerel yönetim merkezleşmenin ürünüdür 300 yıl öncesinden. Merkez yoksa yerel de yoktur. Eğer bu genellemelere sahip olursak, bugünkü gelişmeleri çok daha rahat yorumlayacağız. Merkez yoksa yerel de yoktur, merkez yoksa yerel kendisi artık merkez olmuş demektir ve kendi yerellerinin doğması lazım. Merkezi ile yerel, biri olmadan diğerinin olması mümkün olmayan iki unsur. Beraberlikleri çelişkilidir, ama beraberlikleri bir diğerinin varlığını yok eden uzlaşmazlık içinde değildir, ret ilişkisi içinde değildir.

Algılamayı düzeltmek için bir parantez, merkez yukarıda değildir, yerelde aşağıda... Bu terimlerin tahayyülünü çember kavramından kurmak lazım. Merkez Arapça'dan gelen bir sözcük, "reks" diye bir kökten gelmiş -benim Arapçam yok, sözlüklerden gördüğü kadar- "tam ortasına kazık çakmak" anlamına gelen bir sözcük. Yani çember dediğimiz şeyin ortasına pergelin bastığı yer, orta yer anlamına, yukarı yer değil, orta yer. Yerel dediğiniz de bu orta yerin çevresinde olanlar. Eğer yukarı-aşağı ilişkisi kurarsak, merkezi olan

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ile yerele başka bakacağız, orta yer ile onun etrafındakiler resmi kurarsak, yerel yönetimlere yine farklı bakacağız.

Merkezleşmiş devlet yapısının içerisinde iki tane yönetim usulü var, bizim anayasada da var bu. Çağdaş devletlerin tümünde tanımlanmış iki usûl, merkezden yönetim ve yerinden yönetim usûlleri. Merkezden yönetimin tanımı daha 20. yüzyılın başlarında çok açık bir şekilde Gudnov isimli bir Amerikalı tarafından yapılmıştı. Yerinden yönetim tanımı da yönetim biliminde onun tarafından yapılmıştı, biz onu kullanır geliriz. Bizim anayasanın yönetim bilimsel tanımı da budur hâlâ. Merkezden yönetim şöyle tanımlanır: Güç ve yetkinin belli bir merkezde yoğunlaştığı yönetim usulü. Güç ve yetkinin belli bir merkezde yoğunlaştığı yönetim usulü. Merkezi yönetim dediğimiz şey de bu usûle bağlı olarak iş gören aygıt, akılda somutlamalı. Başkent örgütü 81 Valilik örgütü, 850 Kaymakamlık örgütü ve dünyanın dört bir tarafında kurulmuş olan elçilikler, merkezi yönetim aygıtı. Merkezden yönetim de bu dünyanın kendi içindeki ilişkileri yönlendiren, yöneten yapılmış. Ama elbette merkezden yönetim merkez kavramını kendi içinde tuttuğu için çevresinde yer alanları da yöneten yerdir, yerinden yönetim. Çok sayıda özerk birimin belli bir merkezden yönetilme usulü, ama merkezi yönetim aygıtının kendi içindeki parçaları arası ilişkiden farklı özerk birimleri yöneten kendine özgü bir usul. Önemli nokta şu, ister merkezden yönetimden bahsedin ister yerinden yönetime bakın burada bir merkez var, merkez yoksa yerelde yok. Bu iki usûl ikisini de güçlendirerek bir arada yaşatılabilir. Çünkü aralarındaki ilişki birbirlerini dışlama ilişkisi değil, tamamlama ilişkisidir.

Ne var ki 1950'li yıllarda yerinden yönetim usulüne bir başka tanım geldi. Bu tanım, kamu üzerine düşünen bizler için çok uyarıcı muhtemelen olmadı. Şimdilerde kamu için de geçerli hale getirildiği için artık dikkatimizi çekiyor ve kaynağı arıyoruz. Peter Dracker yönetim gurusu olarak bilinen kişi, çok büyük dev holdinglerin yönetim danışmanlığını yapan kişi, Türkçe'ye hemen hemen bütün kitapları çevrilmiştir, çok da hızlı çevrilmiştir. Dracker, 1950'li yılların başında 52 yılında yönetim İngilizcesiyle "Management" adını taşıyan bir kitap yazar ve orada der ki, "Şimdiye kadar biz yerinden yönetim usulünü çok sayıda özerk birimin belli bir merkezden yönetilmesi diye tanımladık. Bu tanım içinden değil, dışından tanımdır." Hak tartışmalarında da çok yaptığımız bir şey bu. Bu tanım çok sayıda özerk birimin kendini yönetmesi demiyor. Çok sayıda özerk birim var, onun belli bir merkezden yönetilmesinden söz ediyor. Bu tanım, üniter ilkeye göre yapılmış bir tanım. Dracker'ın itirazı bunaydı, merkezden yönetimle uğraşmıyordu. Diyordu ki "bu tanımı değiştirelim, çok sayıda özerk birimin kendini yönetmesidir yerinden yönetim. İçinden özerklik kavramından tanımlayalım, belli bir merkezden yönetilme usulünden değil" diyordu. Bu bizim anayasalarımıza birebir yansır.

Eğer çok sayıda özerk birimin belli bir merkezden yönetilme usulü ise yerin-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

den yönetim, anayasada bu ilkeyi benimsemişseniz, idari vesayet kavramıyla mahalli idareler maddesini düzenlersiniz. Ama bunu reddederseniz, belli bir merkezden yönetim değil, kendini yönetme üzerinden tanımlı Dracker'ın dediği gibi yaparsanız, o zaman anayasada idari vesayetten bahsetmemelisiniz; yerine kendini yönetmeyi nasıl tanımlıyorsanız onu anlatan bir sözcük koymalısınız. Bu sözcüğü bize Avrupa Konseyi önerdi, 1998 yılında 50 numaralı karar, Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresinin. Dedi ki "Anayasanızda idarenin bütünlüğü ilkesi nedeniyle idari vesayet diye tanımladınız mahalli idareleri, biz bunu reddediyoruz." Sayın Şarbak'ın söylediği nedenle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının madde 3'ü nedeniyle, "değiştirin" dediler. "Bunu değiştirin, bunun yerine subsidiarite ilkesini getirin. Eğer anayasanızda açıkça 'subsidiarite diyemeyecekseniz, yerel yönetim özerklik şartına atıf yapın."

Subsidiarite çok yabancı, problemlili bir sözcük. Anayasada bu değişiklik yapılmadı. Anayasa değişiklikleri şimdi biliyorsunuz gündemde. Ama 2004 ve 2005 yılında Özel İdare Kanunu, Belediye Kanunu değişti ve o kanunlardaki tanım değiştirildi. Her iki kanununda madde 3'ü yine âdeti Avrupa yerel yönetim özerklik şartının madde 3'ü gibi yerel yönetimleri tanımlar ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi diye tanımlar. Kanunların içerisine idari vesayet lafı bir defa bile geçmez. Yani Avrupa kaynağından yürüyerek Peter Dracker'ın söylediği ilke doğrultusunda yasalarımız bugün anayasaya aykırı bir halde yerinden yönetime ilişkin tanımımızı değiştirmiş durumda. Peter Dracker 1952 senesinde yazdığı o kitapta diyor ki "Belli bir merkezden yönetilme usulü diye değil, kendini yönetme usulü diye tanımlayalım. Buna bir isim bulalım, federallik ilkesi diyelim" diyor, ben söylemiyorum, Dracker'dan söylüyorum bunu. Bunun yaptığı ve bizim anayasal yapılarımıza da girmiş olan ilke üniterlik ilkesidir, merkezden yönetim yerinden yönetimi tanımlayanlar.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla 5393 sayılı Belediye Kanunundaki tanımlar örgütlenmede federallik ilkesine göre yapılmış tanımlardır. Avrupa jargonuyla sübjektif diyarite ilkesine göre yapılmış tanımlardır, aynı anlama gelir. Aradaki fark ne? Çok kısıtlı bir zamanda teknik boyutları var, ama özünü şu benzetmeyle verebilirim: Bir devletin yerel yönetimlerini üniterlik ilkesi temelinde örgütleyorsanız, su dağıtma örneğini kullanacağım, suyu bütün birimler arasında birimlerin ihtiyaçlarını hesaplayarak dağıtırsınız. Eğer federallik ilkesine göre suyu dağıtıyorsanız, suyu dağıtmazsınız, suyu paylaşmazsınız, su kuyularını paylaşırırsınız. Suyu dağıtmak üniterlik ilkesine göre örgütlenmeye, su kuyularını paylaştırmak federallik ilkesine göre örgütlenmeye benzer. Batıda bunu tartışırken Cizvit papazlarından falan örnekler verirler. İçselleştirirsen eğer bütüne olan sadakati, Cizvit papazına gönderirlerdi, 50 sene merkez kiliseyi görmeden bir milim de sapmadan

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

merkez kilisenin ilkelerinden o hizmeti verirdi. Böyle bir şart öne sürüyor kuşkusuz Dracker. Yani aslına bakarsanız çok özel bir pozisyondan söz ediyor federallik ilkesinden söz ederken.

Biz suyun dağıtılmasını, yani merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlerden belediyelere yüzde 6 pay verilmesini benimsemiş bir sisteme sahibiz. Oysa su kuyusunun dağıtılması demek, ülkedeki vergilerin merkez tarafından toplanmasından vazgeçmek, gelirler vergisini yerel yönetimler toplasın kurumlar vergisini örneğin merkez... Servet vergisini merkez toplasın, emlak vergisini yerel biçiminde kuyunun kendisini, vergi türünün kendisini paylaşmak üzerine yürüyen bir sistemdir. Bunlar iki ayrı sistem ve bunu özellikle holding örgütlenmelerinde son derece ayrıntılı biçimde geliştirmiş durumunda işletmecilik disiplini. Üniter esastaki temel ilke merkezîyetçilik ilkesi, bizim anayasadaki yansıması idarenin bütünlüğü. Anahtar söz bu "bütünlük" İdarede yapı bütünlüğü, idarede görev bütünlüğü, idarede gelir bütünlüğü, karar bütünlüğü ve benzeri... Oysa örgütlenmede federal ilke ayrılık kavramı üzerine inşa olur. Yerindenlik, kendini yöneten unsura verilmiş olan her şey...

Genel yetkili olan yereldir, idare ayrılık ilkesine göre düzenlenmiştir. Yani kamu tüzel kişilikleri içerisinde her biri kendi hak ve görevlerine sahip bir sistem. Görevlerde ayrılık, görevlerin net olarak birbirinden ayrıldığı, bir görevin şu ya da bu parçasının iki unsur arasında paylaşıldığı değil, "savunma senin, eğitim benim" biçiminde; "eğitimin şurası benim, burası senin" biçiminde değil. Gelirlerin ayrılığı, biraz önce verdiğim örnekte olduğu gibi personelin ayrılığı... Biraz önce Sayın Şarbak dedi ki "çok rahatladık, şunu çalıştırırım mı, bunu alayım mı, bunu memur mu yapayım, bunu şu mu yapıyım ha bize sorarlardı, şimdi kimi alırsan al çalıştır diye gidiyor. Artık Ankara'da belediye başkanları gezmiyor..." Besbelli ki kötü bir sistem kurulmuş daha önce, o sistemin sonucu Ankara'da belediye yöneticisinin gezmesi değildir. Nihayet özerklik subji diyarite kavramı üzerinden yürüyen bir diğer yapılanma. Bu iki yaklaşımın savunucularına baktığınız zaman, -devlet açısından kuşkusuz- federallik ilkesi Dünya Bankası, Avrupa Birliği organları, küresel ve yerli tekeller ve genel olarak sağ siyasal parti ve gruplarca destekleniyor; işte 12 Eylül, işte Özal, işte AKP...

Bütün bu sürecin inşasını gerçekleştirmek üzere Dünya Bankası milyonlarca dolar para, kredi akıtıyor. Avrupa Birliği ve aynı zamanda ayrıca Avrupa Konseyi bu yönde sistemin değiştirilmesi için hukuki yaptırımı varsa hukuki yaptırımı, elinde fon varsa kalkınma ajansları gibi araçlarla doğrudan doğruya parayı kullanıyor. Buna ne diyeceğiz? Buna, bizi 12 Eylül'de de yanıltmış olan genellemelere hâlâ taşıyıp, "yahu buna ne desek, şimdi merkezci mi olduk, yani merkezi yönetim daha mı iyiydi, merkeze mi bıraksak acaba yetkileri?" mi diyeceğiz? Yoksa yerel yönetime, halka, demokrasiye doğru mu açılacağız?

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Saniyorum ki artık böyle düşünmeyeceğiz. İlkelerimizi düzeltip düşüneceğiz ve bunda diyeceğiz ki “toplumun genel yararını ihlal eden bir örgütlenme tarzıdır, piyasa adına küresel sömürgeciliği genişleten bir örgütlenme tarzıdır, küresel piyasalar adına neoliberalizmin saldırısıdır, buna karşı emekçi sınıfların ve halkın genel çıkarını savunmanın bir tek yolu vardır örgütlenmede bu federal ilkeye dayalı reform sürecine karşıyım” İlkeler bunlar, yerinden yönetim usulünde iki ayrı model, üniterlik ve federallik. Türkiye bugün bu noktada bir yol ayrımında.

Hangisini benimseyeceğiz? Federallik ilkesine göre örgütlenmiş bir yerel yönetim sistemini benimseyeceksek, bu Türkiye'nin siyasal rejimini de dönüştürecek. Usûl esası bozar, usûl yerinden yönetimdir, esas üniter örgütlenmedir. Yok, efendim biz üniter yapının, üniter ilkenin temelinde yürüyeceğiz diyorsak, orada bir önerim var. Bu temel üzerinde gerçekleştirilmiş, kurulmuş yapı beş para etmezdi. Onun bütün hastalıkları son derece açık bir şekilde yaşadık. O ilkeye dönük olarak sistemin âdeta yeni baştan kurulması gerekir. Bunun için de iki temel şart var, kentsel toprak mülkiyeti rejiminde değişiklik talep etmemiz lazım. Kentsel toprak mülkiyeti bugün bu federallik ilkesi doğrultusunda önu çok daha fazla açıldı. Eğer kentsel rantı mâli piyasalar üzerinden yerli ve küresel sermayeye aktaracak biçimde korunursa, ister üniter ilke ister federal ilke fark etmez. Günümüzde Osmanlı rejiminden kalan Hazineye ait topraklar Türkiye'nin büyük nefes alanlarıdır ya da “sahipsiz şey” dediğimiz topraklar, artık Avrupa ülkelerinde kalmamış olan şey... Burada kamu mülkiyetinin yeniden tesisini ve buraya özel mülkiyet lehine atılacak her adımın toplumun genel yararını derinden sarstığı için reddini yükseltmemiz gerekiyor. Kentsel toprağa ve orada yaratılan... Rant yaratılacak, yani onun çaresi yok. Özel mülkiyeti kaldırırsanız da kentsel toprakta rant diye bir şey olacak. Ama onun yönetimini kamu adına gerçekleştirmek formunu yükseltmek gerekiyor.

İkincisi, federal ilke bütün eksiklikleriyle beraber kendi kendini yöneten yerel yönetimden sosyal devlet adına Sayın Şarbak'ın dediği bir şeyi ister. Ancak onu yapmak mümkündür, sosyal hizmetleri görmek, yoksula yardım, kimsesiz kalmış çocuğu kurtarıvermek... Yani asgari düzeyde insanların yaşamını sürdürebilmesini sağlayacak sosyal yardım hizmetleri, başka bir şey yapamaz. Kaynağı itibariyle, ölçeği itibariyle, yerel yönetim sosyal devletlik yapamaz. Ama sosyal devlet sosyal yardım hizmetçisi devlet değildir. Sosyal yardım, sosyal hizmet dediğiniz şeyle sosyal devlet arasında çok büyük farklar var. Sosyal devlet, zengin ile yoksul arasındaki adaleti sağlamak üzere yoksul lehine, emekçi kesimler lehine gelir politikası belirleyen devlet demektir.

Siz hangi belediye sınırları içerisinde bu politikaya uygun olarak gelir politikası belirletebilirsiniz? Bu mümkün değil. Hangi yerel hizmet ölçeğinde eğitim hizmetini, sağlık hizmetini bedava sürdürebilirsiniz? Sosyal hizmet, eğitim

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

hizmeti, sağlık hizmetinde bedava hizmet sunan devlet demektir. Bunun finansmanı ancak toplumun içindeki büyük servet sahiplerinden daha küçük servet sahiplerine kaynak transfer edecek büyük yönetsel örgütlenmeyle mümkündür, başka yolu yoktur bunun. Federallik ilkesiyle beraber tasfiye edilen şey asıl olarak sosyal devlettir. Sosyal devlet kavramının kendisi de sosyal yardım hizmetçisi yerel yönetimlerle yer değiştiriyor ve sosyal yardım hizmetçisi haline gelen yerel yönetimlere deniyor ki “kendinizi yönetin, alın hazine toprakları, satın, kaynak yaratın, ölmeyecek düzeyi, asgari refah düzeyini sağlayın, sizden fazla bir şey istemiyorum. Yetmedi mi para? Hizmet ücretlerini arttırın. Çok fazla parayı personele mi ödüyorsunuz? İşten çıkarın, ihale edin, daha ucuza yapın. Hâlâ mı para yetmiyor? Piyasadan yeterince yararlanamadınız mı? Borçlanın, ister yerli sermayeye, ister yabancı sermayeye, sizi serbest bıraktım.”

Bu içerde olurken dışarıda da parasını satmaya çalışanlar var. Burada konuşulacak, mortgage kredisi denen şeyle bütün tanışmaz varlıklarımız taşınır hale getiriliyor ve mâli piyasaların değeri haline geliyor. Kentsel dönüşüm denilen sistemle hazine toprağı olan ya da küçük küçük mülklerin elinde olanlar birleştiriliyor ve dünyanın dev gayrimenkul şirketlerinin kâr alanı haline getiriliyor. Dışarıda parasını satmaya çalışanlar var. Dışarıda gayrimenkulu menkul değere çevirip, mâli piyasayı derinleştirmek için çabalayıp duran, krizde ve âdeta ölümüne iki adım kalmış küresel mâli sermaye var. Dünya Bankası onların sözcüsü olarak federal ilkeye göre yerel yönetim talep ediyor. Avrupa Birliği sermayenin Avrupa’sıdır, kendi varlığına ancak bu büyük yıkımın üzerine inşa edebileceğini görüyor. Elbirlik, konsorsiyum halinde bizden tüm devlet örgütlenmesini federal ilke doğrultusunda yeniden yapılandırıp, buralarda kendi iktisadi ve -hiç şüphem yok- idari siyasi iktidarlarını sunmak üzere gevşetmeye çalışıyor. Bu 21. yüzyılın büyük sermaye vizyonudur, bu vizyona destek olacağız mı, olmayacağız mı? Bulduğumuz yol ayrımı böyle bir yol ayrımı.

Açılış bildirisini sunma onurunu üstlenmiş biri olarak burada savunmamız gereken şeyin çok açık biçimde karşımıza “yerel yönetim reformu” adıyla çıkan bu büyük saldırıyı durdurmak olduğu kanısındayım. Durdurmak, geri püskürtmek ve gerçekten Türkiye’de hem toplumun hem de ulusun çıkarını savunacak yeniden örgütlenmeye gitme ihtiyacı içinde olduğumuz kanısındayım. Bu fikri örmeliyiz, bu fikri tartışmalıyız ve yeterince ördükten sonra tavırlarımızı almalıyız. Başaracağımız kanısındayım, çünkü öngörülen sistem hem yeyip bitiriyor, hem kendini; bu sistemin sonu yok. Bütün şaşası içerisinde -terimin tam hali odur onu söyleyeceğim- emperyalist kapitalizm ölüyor. Onun ölümünü hızlandırma şerefini üstlenmekte büyük yarar görüyorum.

Teşekkür ederim.

I. OTURUM

KURUMSAL TARTIŞMALAR

Oturum Başkanı:

Ayşegül ORUÇKAPTAN (Peyzaj Mimarları Odası)

Menaf TURAN/Müfit BAYRAM
Barınma Hakkı, Rant, Kamunun Sorumluluğu

Hasan Ş. Haştemoğlu
*Kentsel Rantın Artışında Kent Mülkiyet Olgusunun Rolü
ve Yerel Yönetimler*

Kübra Cihangir ÇAMUR
*Yerel Yönetimlerde Girişimcilik ve Planlamada Kapsamlı Yaklaşımdan Uzaklaşma:
Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*

Argun AKDOĞAN
*Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi:
Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi*

Ferhan ŞİRVAN
İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Süreci ve Stratejik Yaklaşımlar

Necla YÖRÜKLÜ
Bursa Büyükşehir Belediyesi ve Stratejik Planlama Çalışmaları

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

BARINMA HAKKI, RANT, KAMUNUN SORUMLULUĞU

MENAF TURAN/ MÜFİT BAYRAM

Merhaba, hepinize saygılar sunuyorum. Bizim Menaf beyle beraber hazırladığımız bildirimizin esas ismi “Barınma hakkı, rant ve kamunun sorunları” Takdir edersiniz ki bu çok genel bir konu ve kısa sürede konunun detaylarını aktarmak ve ayrıntılı olarak girmek mümkün olmayacak. İşin sadece esasıyla ilgili bir şeyler söylemeye çalışacağım. İşin esası da aslında değişen aktörler ve rant, ilk oturumun da ismiyle ilgili olarak.

Biliyorsunuz, geçenlerde Amerika’da bir mortgage krizi çıktı. Amerika’daki mortgage krizi ülkemize de sıçradı, tüm dünyayı alt üst etti. Daha önce de biliyorsunuz 2000’li yılların başında Uzakdoğu’da benzer bir mortgage krizi çıkmıştı, ülkeye de Ecevit hükümetinin, Kemal Derviş’in gelişi vesaire süreçte onunla başlamıştı. Bu yeni mortgage krizi, finansal kriz Amerika kaynaklı olarak başladı, Amerikan mortgage pazarını araştıran Center forbes Transfer Landing adlı kuruluş önümüzdeki dönemde mortgage amaçlı -ki ben ona borç, konut demeyi tercih ediyorum, çünkü bu tutulu satışın falan tam mortgage’ın anlamını ifade ettiğini düşünmüyorum- kuruluş önümüzdeki dönemde konut kredisi alan insandan yüzde 20’sinin geriye aldıkları kredide ödeyemeyeceğini ilan etti, bu kriz başladıktan hemen sonra.

Yine mortgage bankaları birliğinin verilerine göre Amerikan bankaları 2007 yılı içerisinde ödenmeyen bu mortgage kredilerinin yeniden finanse edebilmek için 700 milyar dolar ek kaynağa ihtiyaç duyuyorlar. Kriz zaten bu kredilerin, ek kaynakların bulunamamasından dolayı çıkmış durumda. Son açıklanan veriler ABD’de konut satışlarındaki düşüşün beklendiği değil, yüzde 2 değil, yüzde 12.2 düzeyinde azaldığını söylüyor, yine bu krizle ilgili. Bu kriz 2 yıl içinde 2 milyondan fazla Amerikan ailesinin de evsiz kalmasına neden olacağı söyleniyor, bizzat bu finans kuruluşları ve Amerikan kaynaklı yayınlarda, gazetelerde. Burada enteresan olan aslında konut konusu gibi sosyal bir konunun, -barınma sorunundan bahsediyoruz çünkü barınma en temel sosyal ihtiyaç- barınma sorunu gibi bir konunun ağırlıklı olarak bu kriz çerçevesinde de gördüğümüz gibi finans çevrelerinde tartışılıyor olması. Yani konut meselesi artık günümüzde bizim gibi meslek insanların, plancıların, mimarların, mühendislerin konusu olmaktan çıkıyor veya sosyal bilimcilerin. Yerine ağırlıklı olarak televizyonlarda borsaların inip çıktığını söyleyen yorumcuların, sermaye piyasası aktörlerinin konuştuğu bir alan haline geliyor.

Aslında bu tespit önemli bir tespit. Aynı sanayinin durumuyla ilgili olarak artık sanayicilerin değil, finans çevrelerinin, onlara büyük kredi veren veya borsada oynayan finans çevrelerinin konuştuğu gibi veya söz sahibi olduğu

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

gibi. Yine sağlık sektörü konusunda artık doktorların, eczacıların veya sağlık çalışanlarının değil de esas karar verici organın ağırlık noktasının gene sağlık sektörüne yatırım yapan büyük sermaye çevreleri veya ilaç firmaları olduğu gibi. Yani konunun tartışılma biçimi kayıyor. Artık sosyal bilimciler, mimarlar tartışmıyor o konut sorununu para babaları tartışıyor, diğer birçok şeyde olduğu gibi. Bu konunun özünü doğrudan bu şekil gibi görülen aslında değişiklik, konunun özünü doğrudan ilgilendiren noktadır. Artık çünkü neoliberal dünya konutu bir barınma aracı olarak görmemektedir. Konutu, aynı sanayi tesislerinde olduğu gibi veya sağlık tesislerinde özelleştiren olduğu gibi bir menkul değer olarak görmektedir. Alınıp satılabilen, dünya piyasalarında alınıp satılabilen bir menkul değer olarak görmektedir. O zaman tabii bu görüşün içinde de böyle baktığımız anda dar gelirlinin konut sorunu problemi bu bakış açısının içinde yoktur artık. Konu sosyal bilimciler ve bizim gibi meslek insanları, mimarlar, mühendisler tarafından tartışıldığı anda bu bir sosyal devlet sorunu olarak ele alınıyor. Ama bu finans çevrelerinin tartıştığı noktadan baktığımız anda artık sosyal devletle ilgisi olmayan finans piyasalarıyla ilgili herhangi bir menkul değer, bir sermaye hareketi olarak algılanacaktır.

Buradan devam edersek, bu algılama nelere götürüyor? Mesela şu anda dünyada tüm ülkelerin gayri safi yıllık hasıllarının yaklaşık 10 katı miktarda menkul değerde alınıp satılıyor, küresel sermaye piyasalarında. Tüm dünyanın aşağı yukarı OECD ülkelerini alırsak, -ki en gelişmiş ülkeler- 23-24 trilyon dolar 2005 verileriyle gayri safi milli hasıllarının toplamı. Demek ki dünyada 230 trilyon dolarlık yaklaşık bir menkul değer dolaşüyor. Bunların içinde neler var? Kendi konumuzla ilgili baktığımızda sanayi tesisleri var, şunlar bunlar var, yer altı kaynakları var, kentsel altyapı var, su dağıtımları var. Ama buradaki konumuzla bizim sunuşumuzla ilgili olarak, sizin kendinizin zannettiğiniz konut da var.

Artık bizim bankalardan kredi alarak kendimize ait olduğunu düşünerek satın aldığımız konut aslında o konutun sahipliği üzerindeki haklar dünya sermaye piyasalarında birkaç isim altında üstelik de tek bir isim altında değil alınıp satılan bir meta haline gelmiş durumdadır. Amerikan mortgage pazarı yaklaşık 10 trilyon dolar büyüklüğündedir. Amerikan'ın milli geliri de -yine 2005 rakamları her ikisi de- 13 trilyon dolar civarındadır, dünyanın en büyük milli geliri. Amerika'daki her konut bu şekilde menkulleştirilmiştir mortgage şirketler kanalıyla ve sermaye piyasalarında son dönemde çok fazla duymaya alıştığımız gayri menkul yatırım ortaklıkları, Center for Landing gibi bir çok özel kuruluşun yönettiği çok büyük bir pazar. Yani dediğim gibi Amerikan mortgage pazarı Amerika'nın toplam gayri safi milli hasıllarının neredeyse yüzde 80'i büyüklükte ve bu piyasa dünyanın her tarafından sermaye piyasası aracı olarak alınıp satılıyor.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Amerikan Rüyası diye bir tanım vardır. Amerikan rüyası iki şey üzerinde yükselir, bir tanesi yeni konut, daha iyi bir konut; ikincisi de yeni araba. Amerikan rüyasını oluşturan bu iki konudan ağırlıklı olarak konut sektörü Amerikan ekonomisinin devamı ve vatandaş açısından iki ayrı anlam taşır. Vatandaş açısından taşıdığı anlam sürekli daha iyi bir evde oturmak için sürekli olarak borçlanmak anlamına gelir. Yani ortalama bir Amerikan vatandaşı çalışmaya başlayıp, para kazandı, evlendi, 30 yaşında olduğunu düşünürsek, 30 yıl vadeli bir mortgage kredisi aldığı anda satın aldığı ev için 60 yaşına kadar sürekli para ödeyecek demektir. Mortgage miktarları evlerin her zaman için kira bedellerinin yüzde 40 civarında yukarisındadır Amerika'da.

Olayı bir düşünelim, ben 30 yaşında çalışan bir profesyonel Amerikalıyım, artık kendi evim olsun istiyorum, ailemi kuruyorum, elimde de en az satın almak istediğim konutun yüzde 25'i kadar yaklaşık bir param var, çünkü aksi takdirde mortgage kredisi alamazsınız. O yüzde 25 paramı gidiyorum, yatırıyorum, 100 bin dolarlık bir evse 25 bin dolarlık birikimimi gidip bankaya yatırıyorum. Aldığım 75 bin dolar ek parayla beraber 100 bin dolarlık bir ev alıyorum ve buraya 30 yıl boyunca normalde aynı nitelikte bir konutta otursaydım ödeyeceğim kiranın yüzde 40 fazlası bir bedeli sürekli olarak bankaya ödüyorum. Aslına bakarsanız, bu uzun vadeli bir kira sözleşmesidir. Üstelik de daha pahalı bir kira sözleşmesidir, satın almak değildir. Borç-konut kavramı aslında oradan bana doğru geliyor. Yani oturduğunuz ev hiçbir zaman sizin değil. Zaten ödediğiniz anda Amerikan rüyası artık siz daha iyi bir semtte daha iyi bir evde oturmayı hak ettiğiniz için, öyle düşündürdüğü için sistem gidip yine sisteme borçlanmanız öngörülüyor, ki Amerika'daki mortgage verilerine bakıldığında bunun çok yaygın olarak bu şekilde olduğunu görüyoruz.

Israrla mortgage'n ipotekli kredi sistemi olduğu söyleniyor. Bunun kesinlikle çok yanlış olduğunu söylemek isterim. İpotekli kredi sistemi Türkiye'de de aslında Emlak Kredi Bankası zamanında yaygın olarak uygulanan bir sistemdi. İpotekli kredi sisteminin özü şudur: Siz bir ev alırsınız, bunun karşılığında da banka, bankaya olan borçlarınızı ödemezseniz diye evinizin üstüne rehin koyar. Sizden de verdiği kredinin faizini alır. Mortgage bundan farklıdır, mortgage ile size kredi veren finans kuruluşu sizden aldığı ipotegi menkul kıymet haline getirerek, piyasalara ihraç eder, sermaye piyasalarında satar. Dolayısıyla bakın sistem nasıl işler bu noktada... Banka bana kredi verdiği için bunun faizini benden alıyor, ayrıca benden ipotek alıyor. Bu ipotegi menkul değer haline getirerek, gayri menkul yatırım ortaklıkları kanalıyla piyasalarda tekrar satıyor. Ayrıca benden alacağı olduğu için o alacağı da, yani benim bankaya borcumu da tekrar menkul kıymet haline getiriyor, onu satıyor. Yani piyasada aynı mal ikincil, üçüncül piyasalarda yeniden yeniden satılabilir. Az önce söylediğim bağlantı buradadır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Dünyanın toplam gayri safi milli hasıllarınının 10 katı kadar dünyada menkul değerlerin sermaye piyasalarının büyüklüğününün 10 katına ulaştığını söylemişim, olan budur. Yani yeni menkul değerler türeterek, aynı maldan bunların defalarca satılması mümkün hale gelmiştir. O hep bahsedilen “hach fon” hikâyesi bu noktada, çünkü hach fonların nerelere yatırım yapıldığı, aslında sizin paranızı nereye yatırdığı belli değildi. Belli olmadığı için çok büyük bir korku yaratılmıştı bu hach fonlarla ilgili ve büyük panik çıktı. Sonuçta da bu nasıl önlendi, sosyal sigortalara 100 liralık takviyeyi bile “yahu devletin görevi, onu bunu sübvans etmek değil” diyen anlayış, bir anda Amerikan Merkez Bankası bu mortgage kredisi çıktı, sadece bir günde 35 milyar dolar parayı bir anda piyasaya sürdü. Aynı şey İngiltere’de oldu, aynı şey Almanya’da Deutsche Bank ile olarak oldu. Yani vatandaşa devletin destek olması yanlış görülen insanlar, çevreler bir anda vatandaşın yanlış yatırım yapan, nereye yatırıldığı belli olmayan aslında varlık kaynağının ne olduğu tam belli olmayan spekülâtif sermaye piyasası araçlarına yatırım yapan finans kuruluşlarına bir anda devlet hazinelerinin kapısı açılıverdi ve hep liberal devletten bahseden çevreler, televizyonlarda hiç kimse bu konuya eğilmedi. Herkes bunun son derece normal bir şey olduğunu söyledi.

Amerika bu sistemi, daha doğrusu uluslararası finans bu sistemi nasıl yürütüyor, hangi araçlarla yürütüyor kısaca ondan bahsedeyim. İki araçla yürütülür, bunlardan biri bizde kentsel dönüşüm diye tanıtılan, yeni arazilerin imara açılması işlemleri, land devolepment işlemleri ve diğeri de kentsel yenileme işlemleridir. İkisinin bir kısmı bu şekilde yapılır, diğeri de mortgage ile yapılır. Bizde kurulmak istenen sistem aslında bu sistemin aynıdır. Yani land devolepment ve kentsel yenileme “Kentsel Dönüşüm” genel adı altında üstelik de olumlu bir şey vererek, -dönüşüm çünkü bize çok olumlu gelmeye başladı son dönemde, dönüşümde bahsedilenler yüzde 47 oy alıyor, dönüşümden bahsedilenler el üstünde tutuluyor- iki yasa da geçmiş dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunuldu. Mortgage ilk önce sunuldu, uzun süre bekletildi, sonra alelacele Mart ayında seçimlerden önce meclise sunuldu ve yasalaştı.

Kentsel dönüşüm alanları hakkındaki yasa tasarısı ise Meclis komisyonlarında görüşüldü, fakat genel kuruluna girmedi, komisyon raporları da yazılmadı. Aslında kurulmak istenen sistem tamamen bu sistemdir, Amerika’daki sistemdir. Yani vatandaş borçlandırmaya dayanan ve tüm ülke emlakini da menkul değer haline getirerek, dünya piyasalarında alınabilir, satılabilir bir meta haline getirme işlemidir. Türkiye bunu niçin yapmaktadır? Türkiye bunu “dış finansman ihtiyacı”ndan dolayı yapmaktadır. 1980’e geldiğimiz noktada Türkiye’yi büyük bir döviz ve borç krizi içinde geldi. 80 krizinden sonra Özal’ın yönetiminde sermaye piyasaları kuruldu ve para hareketlerine liberalizasyon sağlandı. Bu sayede sermaye piyasaları yoluyla bir borç takası

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

yapıldı aslında. Yani Türkiye'nin o zamana kadar birikmiş borçları karşılığında sermaye piyasaları aracılığıyla Türkiye'nin sanayi tesisleri yabancılara satılmış oldu. Şu anda borsadaki yabancı payı yüzde 70'leri aşmış durumda. Şu anda gelinen noktada Türkiye'nin borçlarını kapatmaya, uluslararası finans çevreleri artık alman borçlar karşısında yeni garantiler talep ediyor.

Artık özelleştirmeler de büyük ölçüde tamamlandığına göre satılabilecek şey ülke emlakidir. O yüzden ülke emlakinin dönüşüm alanları yasa tasarısı ile satılabilir mal haline getirilmesi ve mortgage yasası kanalıyla da satılmasının sağlanması gerekmektedir. Yani yeni bir borç takası gündemdedir. Yapılan şey, bütün bunların özünde de yatan... Ülkemiz bu sistemi aslında Amerika'dan falan çok daha uygun bir ülkedir. Çünkü öyle bir tapu kayıt sistemimiz vardır ki Anayasaya aykırı olarak, Medeni Kanununun bir maddesi ile tapu kayıtlarının aleniyeti yasaklanmıştır fiilen. Anayasamız der ki "mülkiyet hakkı kamu yararı aleyhine kullanılamaz" Peki vatandaş mülkiyet hakkının kamu yararı aleyhine kullanıp kullanılmadığını nasıl anlayacaktı? Tapu kayıtlarının aleniyeti burada çok önemli bir noktadır. Bugün plan değişiklikleri yoluyla bazılarının cebine milyar dolarlar aktarılıyor, neredeyse. Ama vatandaş olarak kamu yararına bu plan değişikliğinin yapılıp yapılmadığını veya plan değişikliğiyle kimin cebine para aktarıldığını bizim izleme imkânımız yoktur. O açıdan Avrupa'dan ve Amerika'dan farklı olduğumuz bir noktada o yüzden biz daha uygunuz. Çünkü rant parasının kimin cebine girdiği belli değildir ülkemizde. İkinci bir farkımız vardır, daha uygun olduğumuz bir konu vergilendirme konusudur.

Tüm gelişmiş dünyada, Amerika'da dahil rant gelirleri, yani kamusal bir hizmet olan planlama sonucunda bir arsanın değer artışında sağlanan yükselme aynı herhangi bir ticari işlem gibi gelir vergisi konusu yapılır. Yeniden değerlendirme uzmanları vesaire oralardan gelmiş kavramlardır. Halbuki ülkemizde rant hiçbir şekilde vergi konusu yapılmamaktadır. Tapu harcı olarak neredeyse yüzde 1'in altında veya yüzde 1 oranlarında bir para alınmaktadır. Halbuki gelir vergisinin asgari oranı yüzde 15'ler civarındadır. Yani herhangi bir Batı Avrupa veya Amerika'dan yüzde 99 daha az vergi alınmaktadır ranttan. Dolayısıyla uluslararası sermayenin ve uluslararası finansman açısından da çok çekici bir hale gelmekte ülkemiz. O yüzden ülkemizde gayrimenkul sektörü patladı vesaire, konu dediğim gibi çok ayrıntılı. Özellikle mortgage yasasının ve kentsel dönüşüm yasasının detaylarına girdiğinizde dudağınızın uçuklamaması mümkün değil. Maddelerin arasına saklanmış şeyler var, ama onları burada anlatmak şu anda mümkün değil.

Çok teşekkür ediyorum hepinize, saygılar, sevgiler.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

YEREL YÖNETİMLERDE GİRİŞİMCİLİK ve PLANLAMADA KAPSAMLI YAKLAŞIMDAN UZAKLAŞMA: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

KÜBRA CİHANGİR ÇAMUR

Tüm salona hoş geldiniz diyorum, teşekkür ediyorum katılımınız için. Çalışmamın başlığı “Yerel Yönetimlerde Girişimcilik ve Planlamada Kapsamlı Yaklaşımdan Uzaklaşma: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”

İlk iki konuşmanın da ana fikri toprak rantının nasıl değerlendirilmesi ve kamu yararına yönelik olarak nasıl kullanılması ya da sosyal devlet bağlamında kamu yararına kullanılmasının nasıl olacağı üzerine bir soru işaretleriyle bitti diye düşünebiliriz. Çünkü planlama boyutundan baktığımız zaman, özellikle kamu yararı ve toprak rantının değerlendirilmesi, aradaki anahtar sözcük planlama olmadan ne yazık ki mümkün değil. 1980 sonrası dönemi aslında buradaki herkes biliyordur, yeniden tanımlamak ya da yeniden bütün detaylarıyla üzerinde durmak belki gereksiz, ama şöyle bir hızlıca bir üzerinden geçmek istiyorum, konuya bağlamak açısından. Özellikle 1980 sonrasında yerel yönetimlerin merkezin yereldeki uzantıları hizmet birimleri olmaktan çıkıp, özerk ve girişimci bir içeriğe öykündüğü dönem olduğunu görüyoruz. “Öykünme” sözcüğünü özellikle kullanıyorum, çünkü yereldeki özerkliği kullanmak farklı bir şey, ama sanki yerelde özerklik kullanıyormuş gibi davranmak farklı bir şey. İkisinin sonuçları bugün yaşadığımız çevreleri ortaya çıkarıyor. Yine devletin küçültülmesi, merkezin etkisinin azaltılması, halkın her türlü bundan sonraki yaşamına ilişkin kararına katılmasıyla ilgili beklentiler de yerelin yükselmesini, merkezin daha aşağılara çekilmesini ya da merkezin işlevlerinin daraltılması sonucunu getirdi. Tabii bunlar sadece kamu yönetiminde etkisini göstermedi. Şehir ve bölge planlama disiplini açısından baktığımız zaman, özellikle planlama alanında 80 sonrasında çok ciddi anlamda bir içerik değişikliğinin ve uygulamada farklılaşmanın ortaya çıktığını görüyoruz. Yani kamu yönetiminin paradigmasıyla birlikte planlamanın paradigması da değişmeye başladı.

Bu dönem 80 sonrası, özellikle 85 yılında imar yasasının değişmesiyle ve imar planı yapma yetkilerinin merkezden alınıp, onama yetkisiyle birlikte belediyelere verilmesiyle birlikte kentsel alanda rant yaratma kaygısının ve rantın özel sermaye ya da özel sektör adına kullanma kaygısının yükseldiği bir dönem olarak da tanımlanabilir. Artık toprak ve belediyelerin işlevleri üretim ya da kentsel alandaki yaşamı yeniden üretmek olmaktan çıkıp, tüketimin bir bileşenine dönüşmeye başladı. Biraz önce Müfit’in de söylediği gibi, tamamen rant üzerine kurgulanmış bu düzenin sonucunda da bugün geldiğimiz kamu yönetimi belediye yapısını ve planlama sorunlarını yaşamaya başladık.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Yine sosyal devletin temel ilkesi olan gelir eşitsizliklerinin giderilmesi, üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelir dağılımının sağlanması gibi ilkelere 80 sonrasında tamamen üzeri örtülen, hatta söylenmekten korkulan, çekinilen terimler olmaya başlandı. Yani gelir dağılımındaki dengesizlikten bahsettiğiniz zaman sanki olmaması gereken bir şeyden bahsediyormuşsunuz gibi konuşulmaya başlandı. Planlamada kamu yararından bahsetmeye başladığınız zaman, “kamu yararı ne ki, siz bireylerin yararını çoklandırılırsınız, özel sektörün yararını çoklandırılırsınız, o bir şekilde tekrar bireye, topluma döner” şeklindeki klasik liberalizmin temel ilkeleri olan, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler”e yönelik bir dönemi 27 senedir ne yazık ki bütün açıklığıyla yaşıyoruz.

Planlı kalkınma anlayışından kopulduğu bir dönem 1980 sonrası. Her ne kadar 5 yıllık kalkınma planları yapılmaya devam ettiyse de -arada kopukluklarla- Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan planların hep raflarda kaldığını, Devlet Planlama Teşkilatının koyduğu hedeflerin hemen hemen çok büyük bölümünün tutturulamadığını gördüğümüz bir dönem yaşadık. Piyasa ekonomisinin el üstünde tutulduğu bu dönemde rekabete dayalı ortamın kentsel hizmetlerde eşitsizlikleri de gündeme getirdiğini görüyoruz. Çünkü temel ilke artık “ödeyen kentsel hizmete erişir” şeklinde oldu. Devletin kamu hizmeti kapsamında ele alıp, sübvans etmesi gereken özellikle kentleşme alanındaki hizmetlerin ve gelir eşitsizliklerini dengeleyici hizmetlerin bu dönemde ortadan kalktığını görüyoruz. Tabii planlamanın yok olmasıyla birlikte bir şey daha ortadan kalktı. Denetime ilişkin mekanizmalar olabildiğince zayıflatıldı, denetimin birbiri arasındaki halkaları arasındaki ilişkiler koparıldı. Bir yerde denetlenilen bir şey, eğer bir kamu zararı varsa bile orada kaldı. O kamu zararını ortaya yapan kişiler ya da yönetimler hiçbir şekilde bunların karşılığında herhangi bir ceza görmediler. Böylece şöyle bir mantık ortaya çıktı “ne yaparsam yanıma kâr kalır.”

Tabii ne yaparsanız yanınıza kâr kalıyorsa, o zaman özellikle kentsel topraklar üzerinden her türlü denetimsiz, plansız gelişmeyi yapmak da belediyelerin kâr hanesine yazılan bir iş olmaya başladı. Belediyeler daha önce İller Bankasının denetiminde yaptırılan, kendilerine verilen planlı -her ne kadar o aşamayla ilgili, o yaklaşımla ilgili eleştiriler var ise de- tamamen bunun dışında denetimsiz bir planlama yaklaşımı içine girdiler. Örneğin 1990'lı yılların sonunda yaptığımız bir çalışmada İller Bankasının belediyeler tarafından yapılan planları bir araya getirdiği bir çalışma vardır. O çalışmadaki tüm planlı alanları topladığımız zaman, daha doğrusu belediyelerin planlama yaptığı nüfusu topladığımız zaman gelecekte Türkiye'nin nüfusunun 350-400 milyonlara ulaşan bir nüfusa yaklaştığını görüyorsunuz. Bu şunu gösteriyor: Ülke yüzeyinde tamamen birbirinden kopuk, birbirinden bağımsız, eşgüdüm-süz, her bir belediyenin kendi rantını yarattığı ve o rantı birilerine pazarlamaya

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

çalıştığı parçaların ortaya çıktığı bir yapı ortaya çıkıyor. Tamamen denetimden uzak, birbirinden kopuk denetimsiz.

Burada belediyelerin kaynaklarına da bir miktar değinmekte yarar var. 1980'li yıllara kadar belediyelerin yapısına baktığımız zaman, kaynak yaratan, üreten belediye kimliğinin ön planda olduğu görüyoruz. Aynı zamanda planlamada bir miktar da olsa belediyelerin gündeminde, daha doğrusu yapılan planların uygulanması. Ama 80 sonrasında bu kaynak yaratma yerini olabildiğince ucuz üretme, ihaleye vererek özel sektöre yaptırma, kendi işçilerini işten çıkarma, bunun sosyal boyutlarına hiçbir şekilde bakmama şeklinde bir yapıya bıraktı kendisini. Eş zamanlı olarak belediyelerin gelirlerinde çok ciddi artışlar oldu. Belediyelerin harcamaları daha önce olmayan gelirini kaynak yaratarak, sosyal harcamalarda kullanmaya çalışan belediyenin yerine, varolan geliri nereye harcadığı belli olmayan, ortaya çıkan rantın kime devredildiği belli olmayan, mülkiyet, malik değişimlerinin hiçbir şekilde şeffaf olmadığı, arazi el değiştirmelerinin şeffaf olmadığı bir yapı ortaya çıkıyor. Tabii kaynakların çoğalmasıyla birlikte harcamaların yerindeliği de daha bir önem kazanıyor. Elinizde ne kadar çok kaynak varsa, “onu siz ne kadar yerinde harcıyorsunuz”un denetimi çok önemli bir konu. Oysa 1980 sonrasında bu denetimin de son derece zayıf olduğunu, hiçbir şekilde yerindelik denetimi belediyeler açısından yapılmadığını görüyoruz.

Belediyeler açısından bir başka gelişim -bu da önemli- plan yerine proje sayısındaki artış. Belediyeler bir bütüncül kapsamlı yaklaşımdan kopup, daha çok projeci yaklaşımlarla parçadan neyi nasıl yapabiliriz, en kısa sürede nasıl o elindeki değerden daha yüksek değer elde edebiliye yönelik projeler üretmeye başladı. Bu da tabii kamu yararını gözeten uzun vadeli, kapsamlı planlama yaklaşımının bir tarafa bırakılmasının bir sonucu olarak ortaya çıktı.

Çarpıcı bir şeyden bahsetmek istiyorum. Mayıs 2007'ye kadar Avrupa Birliği sürekli Türkiye'ye baskıda bulundu, “yerel yönetimlerin, belediyelerin harcadıkları paraları bize bildirin” Çünkü buna ilişkin her ne kadar sabah çok şeffaf bir dönemden geçtiğimizi, belediyelerin her türlü harcamalarını gördüğümüzü belirten bir konuşma yapıldıysa da belediyelerin harcamalarına, harcamalarının yerindeliğine ilişkin herhangi bir yaklaşım özellikle bu dönemde görülmedi. Mayıs 2007'de AB'nin baskılarıyla bir açıklama yapıldı ve buradan görüldü ki genel bütçeden yerel yönetimler tarafından kullanılan paylar göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin harcama olanakları 80'li yıllarla karşılaştırılmayacak oranda arttı. Bir de şöyle bir şey ortaya çıktı: DPT'nin ilan ettiği harcama verileriyle Maliye Bakanlığı'nın verileri arasında çok ciddi açık olduğu ortaya çıktı. Bu şu anlama geliyor: DPT tarafından hesaplanan yerel yönetim harcamalarının çok üzerinde belediyeler borçlanarak harcama yapmışlar. Bu şunu da gösteriyor bize, her ne kadar devletin iki

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kurumu arasında birisi temel planlayıcı, diğeri Maliye Bakanlığı arasındaki eşgüdümsüzlüğü ve veri aktarımındaki bağlantısızlığı gösterse de temel olarak yerel yönetimlerin net mâli değerinin gayri safi milli hasılanın yüzde 2'sine yakın bir oranda eksi olduğunu gösteriyor. Bu da şu anlama geliyor, mâli nitelikteki varlıklarının üzerinde mâli yükümlülükleri bulunduğuy. Yani bir belediyenin gelirinin çok üzerinde harcama yaptığını. Tabii bunlar ortalama rakamlar.

Ankara Belediyesine gelelim... Bu mâli değerdeki olumsuz yapıyı ortaya çıkaran temel yapılar Büyükşehir belediyeleri, yüzde 60'a yakını Büyükşehir belediyelerinden kaynaklanıyor mâli yapıdaki eksi değerin. Net mâli değerdeki negatif görünümün de yüzde 90'ı Büyükşehir belediyelerinden kaynaklandığı ortaya çıkıyor. Sorunların üzerinde tekrar durmayacağım, ama çok temel olarak Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlayarak bu sorunlar üzerinden gitmek istiyorum. Ankara Büyükşehir Belediyesi -belki bilginiz vardır- Türkiye'nin en borçlu belediyesi. Ankara'nın hemşehrileri de böylece en borçlu hemşehriler, o genel borcumuzun dışında bir de yerel borcumuz var. Bizim çocuklarımızın, torunlarımızın ödemesi gereken bir borç bu. Onun ötesinde Ankara Büyükşehir Belediyesi dünyanın da en borçlu belediyelerinden birisi, bu çok önemli bir gösterge.

Peki, "borç tamam, eyvallah" diyorsunuz, ama bir de yaşadığımız çevreye bakıyoruz. Trafik sorunu gün geçtikçe artıyor, hiçbir şekilde çözülmüyor. Benim evime geliş gidiş dakikalarım, yolda tükettiğim zaman, bunların bana maliyeti sürekli artıyor. Onun stresinin ötesinde yaşadığım çevreyle ilgili bir gün sonra ne olacağını bilemediğiniz bir süreç yaşıyorsunuz. Çünkü sürekli yeni planlama kararları alınıyor ve o planlama kararlarının nasıl alındığını, nasıl uygulandığını hiçbir şekilde bilemiyorsunuz, denetleyemiyorsunuz. Eğer yerellik ve yerinden yönetim buyusa, ben yerinden yönetim ve yerellik istemiyorum diyorum.

Onun ötesinde biliyorsunuz Ankara Büyükşehir Belediyesinin başka bir plansız yaklaşımının sonucunda da bu yaz çok ciddi su sorunu yaşadık. Suya ilişkin hiçbir öngörüsü olmayan, bu kadar büyük borcu olan ve harcadığı para nereye gittiği belli olmayan bir belediye yapısıyla karşı karşıyayız. Gerçekten baktığımız zaman mâli kalemlerinde... Şimdi biliyorsunuz Ankara Büyükşehir Belediyesi doğalgazı da satacak. Doğalgaz kullananlar biliyorlardır, biz peşin ödeme yapıyoruz. Hiçbir zaman belediyeye borçlu kalmıyorsunuz, doğalgazın parasını ödediyseniz ancak kullanabiliyorsunuz. Ama Büyükşehir Belediyesi'nin BOTAS'a 2 milyar dolar doğalgaz borcu var. Yani bu inanılmaz bir rakam, bu paraların nereye gittiği hiçbir şekilde denetlenmiyor. Ama reklama geldiği zaman "Ankara Büyükşehir Belediyesi girişimci belediye, Ankara Büyükşehir Belediyesi sosyal belediye" Ankara Büyükşehir Belediyesi bir yandan insanlara

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

doğalgaz satıp, öbür yandan da kömür yardımıyla yine çanağın içindeki kirlenmeyi hiçbir şekilde engellemeye çalışmayan, o kirlenmeyi arttırıp, benim hem doğalgaza para ödememi, hem de diğer yandan zehirlenmemi sağlayan bir belediye. İşte girişimcilik, yerellik merkez tarafından koordine olmamış, merkezin uzantıları halinde saçaklanmamış belediye yapısı Ankara Büyükşehir Belediyesinde çok iyi bir şekilde ortaya çıkıyor.

1980 öncesinden Ankara'dan bir örnek vermek istiyorum. 78-80 arasında "Ankara Belediyesi Deneyimi" diye bir çalışma var, o çalışmadan 80 dönemindeki kentleşmeye ve planlamaya belediye yönetiminin nasıl yaklaştığını gösteren. Bugünkü kadar büyük sorunlarla boğuşan bir belediye, bugünün kaynaklarını ve o günün kaynaklarını göz önüne aldığımızda, bugünün yapısını ve o günün yapısını göz önüne aldığımızda, ama yaklaşım itibariyle planlı bir yaklaşımın neler olabileceğini ve insanın yaşam çevresine bunun sonuçlarının nasıl yansıyabileceğini gösteren çok küçük de olsa olumlu bir deneyim. Tabii 80'de kesilmiş olması bizim açımızdan çok büyük şansızlık. Şunları konuşuyorlar: Yine gecekondur sorunu var, yine ulaşım sorunu var. Kentleşmenin neden olduğu bu dev sorunlarla başa çıkacak bir yaklaşım nasıl olabilir? Bunu klasik, bugünkü belediyenin yapısıyla çözemeyiz belki, o gün Büyükşehir Belediyesi diye bir şey yok ve bugünün olanakları da yok. Ama en azından bugünkü yapının önereceğimiz modelle bir araya gelmesini sağlayacak bir model ortaya koyabilir miyiz, daha planlı bir yaklaşım içinde olabilir miyiz gibi bir çaba var.

Merkezi-yerel yönetim çatışmalarının -o günde var- kentsel sorunların çözümünü geciktirici nitelik kazanmaması için ne yapabiliriz? Bu soruyu sormuş olmak bile aslında vizyonu olan, geleceği olan, planlama yaklaşımı olan bir belediye yapısı olduğunu gösteriyor. Eğer merkezle yerel arasında bir çatışma varsa, biz bu çatışmayı en azından kentleşme olgusuna minimum düzeyde nasıl indirgeyebiliriz ya da nasıl azaltabiliriz çabasını gösteriyorlar. Yine yetkili sorumsuzlar ve yetkisiz ve kaynaksız sorumlular sorununun aşılması konusunda nasıl bir model olabilir diye bir yaklaşım var. Bekleyemeyecek sorunlara öncelik tanıma gibi bir yaklaşım var, bu da yine planlama açısından önemli bir yaklaşım. Bir diğer olumlu yaklaşım da ileride yapılacak kapsamlı bir yeniden düzenlemeye nasıl katkı sağlayabilir? Yani bugünden geleceğe yönelik ne tür katkısı olabilir, kurulacak modelin sorusunu soruyor. Mevcut yapının üretkenliğini, verimliliğini arttırmayı amaçlayan bir planlama modeli üzerinden gidiyorlar. Bu planlama modelinin 8 temel özelliği olduğu görülüyor. Çağdaş yönetim bilimindeki gelişmelere uygun olması, kentsel sorunlara en az üç boyutlu, bunları fiziki, sosyal, ekonomik bir bütünsellik içinde koyulmasını mümkün kılması önemli. Mevcut yasal çerçeveye örgüt yapısı içinde kullanılabilir temel özelliklere, esnekliğe sahip olması.

Yeni çıkabilecek yasal, yönetsel çerçeve içinde kullanılabilir olması ve uyarlanabilir olması bir temel özellik. Politikacı, teknokrat, plancı ilişkisini,

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

çelişkisini en aza indirgeyecek bir model olması önemli. Kentin çok yönlü karmaşık sorunlarını çözmede tüm disiplinlerin katkısını alacak bir model olması önemli. Bu modele göre kurulacak planlama, birim ve organlarının olabilecek en az sayıda hiyerarşik kademelenmeye, yukarıdan aşağıya doğru bir model olmaması yönünde ve katılımcılık boyutunda da özendirici bir örgütlenmenin sağlanması çalışması yapılıyor. Amaçların saptanması, politikaların saptanması, fiziki hedeflerin önceliklerin saptanması ve bunların nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin kaynak tahsisi ve kaynak üretilmesi. Bunları yapabilmek için neler gerektiğine bakıyorlar. Yeterince genişlikte planlama amacının güdülmesi, yani bugünkü projeci yaklaşımlar değil daha kapsamlı, daha geniş bakan, bütünü algılayan bir planlama. Yine planlama anlayışına çok önemli bir vurgu var, planlama anlayışının yaygınlaştırılması, planlı davranışın, planlı yaklaşımın yaşamın bir parçası durumuna getirilmesi; her gün yeni karar alma süreçlerinin ortaya çıkıp bir önceki kararın diğerini bozması şeklindeki yaklaşımdan uzak bir yaklaşım. Eşgüdümüne önem veriyor. Denetim bilgi geri dönüşümü, yani feedback mekanizmasını önemli görüyor. Tabii bunların hepsini yerine getirebilmesi için asıl önemli şeyin de bunu yapacak siyasi iradenin bulunması önemli.

Buradan ortaya çıkacak şey şu: Siz ne kadar planlı yaklaşımıyla, bütüncül yaklaşımla, olumlu yaklaşımla giderseniz gidin, eğer sizi destekleyecek bir siyasi irade yoksa, planlamayı gerçekleştirmeniz çok da mümkün olmuyor. Ankara Büyükşehir Belediyesine bugün üretilen 2023 Başkent Ankara nazım planı kapsamında da birtakım eleştiriler getirdim. Zaman yetmediği için isteyenler bildiriden okuyabilirler. Orada planlama ekibi ne kadar iyi niyetli olursa olsun, siyasi iradenin yaptırımlarının dışına çıkamadığını görüyorsunuz. Bu anlamda planlı yaklaşımın yerel yönetimler tarafından benimsenmiş olması çok büyük önem taşıyor. Bu, 1978-80 arasındaki modelin uygulaması sonucuna ilişkin bir değerlendirme vardı. Bu cümle çok hoşuma gittiği için sizlere de sunmak istedim. Batıkent konut projesinde temel amaç belirli bir zaman kesitinde belirli sayıda konut üretimi gibi gözüküyorsa da en az bu hedef kadar önemle ele alınan diğer hususlar Batıkent'te oluşacak sosyal doku ve bu yeni yerleşme merkezinin rant yapısıydı. İşte bu çok boyutlu ve bütüncül yaklaşımın ve sosyal devlet, sosyal yerel yönetim yaklaşımının temel ilkeleri, planlı yaklaşımın temel ilkelerini koyuyor. Yoksa bizim bugün ürettiğimiz gibi binlerce konut üretin, düşük gelir grupları, orta gelir grupları, ortanın altındaki gelir grupları bu konut stokuna erişemiyorsa hiçbir anlamı yok. Çünkü onun üstündekiler zaten bir şekilde piyasanın sunduğu konutlardan konut gereksinimlerini karşılayabiliyorlar. Bu nedenle belediyelerin, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle birlikte sosyal eşitliği, farklı gelir grupları arasındaki kentsel yaşam dengesini çok daha iyi kurgulamak üzere farklı politikalar benimsemesi gerekiyor. Ama bugünkü girişimci belediye anlayışıyla bunun olmayacağı çok açık, bu yönde kararlılığımızı sürdürmemiz gerekiyor.

Teşekkür ediyorum.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

STRATEJİK PLANLAMA YERİNE PLANLAMA STRATEJİSİ: BELEDİYELERİN STRATEJİK PLANLARININ KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

ARGUN AKDOĞAN

Açarken, ilk önce Bildiri Kitabını okuyup gelenlerden bir özürle başlayayım. Çünkü ufak bir değişiklik oldu, daha önceden İl Özel İdareleriyle ilgili bir çalışma yaptım. Bunun aynısını belediyelere uygulayayım dedim, fakat bir il boyutundaki farklı yerel yönetim birimlerinin planlarını birbirleriyle karşılaştırmak daha ilginç geldi. Bunu da Mersin örneğinde yaptım. Niye Ankara değil? Ankara olsaydı daha ilginç olurdu belki, buraya gelenlerin çoğu Ankara'da yaşıyoruz. Fakat Ankara İl Özel İdaresinin stratejik planını bulamadım. İl Özel İdaresi kanununda diyor ki "halkın, kamuoyunun rahatça ulaşabileceği bir yerde tutulması gerekir" diyor, ama İnternet'te yok, gidip de istemedim. Daha sonra biz şu anda TODAİE'de Devlet Planlama Teşkilatının bir projesini yürütüyoruz, Yerel Ölçekte Ulusal Planlama ile, bunda da örnek il olarak Mersin'i seçtik. Dolayısıyla dedim ki "Mersin'i yapayım, hem bir taşla iki kuş vurayım, hem buradaki bildirim çıksın, hem de saha araştırmasına giderken elimde bilgi olsun" Dolayısıyla Mersin'deki tüm yerel yönetim kademelerini, Mersin'in şöyle bir avantajı da var, sadece iki ilde olan bir yerel yönetim kademesi var o da Bölge Kalkınma Ajansı. Biliyorsunuz sadece İzmir ve Mersin'de şu anda var, Mersin ve Adana diyelim, Çukurova bölgesi. Dolayısıyla İnternet üzerinde bunları inceledim ve planları arasında yani Bölge Kalkınma Ajanslarıyla Tarsus Belediyesini aldım, Akdeniz bölgesini aldım bir tutarlılık, bir bütünlük var mı buna baktım.

İlginç bir şeyle başlayayım, Devlet Planlama Teşkilatı hâlâ web sayfasında İçel ili Akdeniz bölgesi diye geçiyor. Ben "yanlış mı hatırlıyorum" dedim, 2002 yılında kanun çıktı İçel ili diye bir il yok artık, Mersin var. Devlet Planlama Teşkilatındakiler ya bunun haberinde değil, ya atladılar, o da ilginç geldi. Dediğim gibi stratejik planlama ideal, bu yine Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı kılavuz var, orada amaçlar bunlar. Ben sadece iki tanesine baktım. Gerçekten stratejik planlar çakışma ve çatışmaları engelliyor mu, belirsizliği ve ayrımcılığı ortadan kaldırıyor mu? Devlet Planlama Teşkilatının kılavuzunda diyor ki "stratejik planlar üst planlarla uyum içerisinde olacak" Yani yerel yönetim kademelerindeki planlar üst planlarla uyumlu olacak. Böyle bir uyum var mı yok mu ona baktım. Dolayısıyla baktığım kademeler bunlar. Tabii ilginç bir şey, yerel ölçekte Avrupa Birliği ulusal programa katılma ortaklığı belgesi var, ama en düşük ölçek olarak biliyorsunuz 50 binin üzerindeki belediyelerin stratejik plan yapması öngörülüyor. Fakat başka belediye düzeyinde başka planlar da var. Çevre planı, nazım planı falan onlardan bahsetmiyo-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

rum. Enformal planlar var, örneğin kent meclislerinin ayrı planları var, Yerel Gündem 21'in planları var. Hatta daha da ilginç Bursa'dan arkadaşımız var, Bursa Çevre ve Orman İl Müdürlüğü'nün kendisine ait stratejik planı var. Ortalık plandan geçilmiyor.

İlk bölge kalkınma ajansı ile başlayalım. Bu Çukurova'da kuruldu. Biliyorsunuz Danıştay 10. dairesinin aldığı bir karar ile şu an çalışma usul ve esasları hakkındaki yönetmelik de durduruldu. Buna birtakım kaynaklar gelmiş. Örneğin DPT'den 22 milyon YTL, şu an 32 milyon YTL bütçesi var, birçok da eleman alınmış. Şimdi bunlar atıl durumda duruyorlar mı? Çünkü kanun çıktı yürütmesi durduruldu. İki tane ilginç haber söyleyeyim size, biri Türk Konfet, bu TÜSİAD'ın Anadolu versiyonu diyelim. Danıştayın aldığı bu kararı "kalkınma ajansı uyanıkken kâbus görüyor" diyor. Düşünün, bunlara baktığımızda stratejik plan, bu yönetişimin, şeffaflığın, hukukun üstünlüğü'nün, etkinlik falan... Ama hukukun üstünlüğü nerede? Hukukun aldığı bir kararı "kâbus" diye değerlendiriyorsanız, o zaman bu iyi yönetişim falan filan bunlar bir anda gümlüyor. Ondan sonra alttan bir meydan okuma var, bırakın hukukla dalga geçmeyi. İzmir diyor ki "bizi ilgilendirmez, biz çalışmamıza devam edeceğiz" diyor. Bu da ilginç, yani yönetişim esasları arasında yer alan bu stratejik planda hukukun üstünlüğüne olan saygıyı görüyorsunuz. Ne ölçüde bunların yetkileri ayrışıyor, ne ölçüde çakışıyor ona bakalım.

Bölge Kalkınma Ajansı diyor ki Mersin'de "biz Çukurova'daki kalkınma potansiyelini harekete geçireceğiz" Özel İdaresi diyor ki "O benim görevim, buradaki ekonomik gelişimin lokomotifini benim, sana ne oluyor" Tabii bunları demiyorlar, okuduğunuzda bu çıkıyor. Büyükşehir Belediyesi de diyor ki "rekabeti sağlayacak olan biziz" Hepsi ekonomik gelişimde "biz daha iyi yaparız" diyor. Bir de bunlardan ayrı telde çalanlar var. Mesela ne Bölge Kalkınma Ajansı, ne İl Özel İdaresi, ne Büyükşehir Belediyesinde üniversite kurulmasıyla ilgili bir şey yok ya da Tarsus'un il yapılmasıyla ilgili bir şey yok. Ama Tarsus Belediyesi de diyor ki "biz 58 ilden daha fazla nüfusa sahibiz, il olmalıyız", stratejik planına bunu koyuyor. "Biz üniversite isteriz" üniversite istiyor... Vizyonlara baktığınızda, Bölge Kalkınma Ajansı diyor ki "Çukurova tarım, sanayi, lojistik, enerji alanlarında olacak" İl Özel İdaresinde böyle bir şey, Büyükşehir Belediyesinde yine böyle bir hedef yok. Yani büyük Bölge Kalkınma Ajansı koyuyor, ama alttakiler kendilerine böyle bir hedef koymuyorlar. Hatta tam tersi hedef koyuyorlar, bu da ayrımcılıkla ilgili. Hem Kalkınma Ajansı, hem İl Özel İdaresi, hem Büyükşehir Belediyesi, hem Tarsus Belediyesi göçü bir tehdit olarak görüyorlar. Hatta Tarsus Belediyesi iyice hedefi belirliyor, "biz göç isteriz, ama eğitim seviyesi ve ekonomik düzeyi düşük olan gruplar bize gelmesinler, bizim bunlara ihtiyacımız yok" diyor, ama hepsi tehdit.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

İl Özel İdaresi diyor ki “biz sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasında 17. sıradan 10. sıraya geleceğiz” Ben merak ettim, sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasında... Tarım sosyoekonomik gelişmeyi negatif etkiliyor. Tarımda çalışan nüfus ne kadar fazlaysa sosyoekonomik gelişmiş düzeyiniz o kadar aşağı düşüyor. Dolayısıyla esasında tarımı engellemelisiniz ki bu hedefe ulaşabilesiniz. Bölge Kalkınma Ajansı ile İl Özel İdaresinin tutmuyor, çok açık bir ayrımcılık. Anayasada yerleşme özgürlüğü diye bir şey var.

Bölge Kalkınma Ajansı diyor ki “bizim şöyle bir sorunumuz var, kamu-özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında yeterli işbirliği yok” İl Özel İdaresi de diyor ki “hayır, biz Mersin’de çok iyi hareket ediyoruz” Bunların benim için çok özelliği yok, çünkü saha araştırmasına gittiğimde soracağız bunları, “nasıl oluyor bu iş” diye. Büyükşehir Belediyesi de Bölge Kalkınma Ajansı ile aynı fikirde “kurumlar arasında sorun var” diyor. Çok ilginç bir şey daha var, Bölge Kalkınma Ajansı kendine Bakanlık ya da Sayıştay düzeyinde bir misyon biçiyor. Diyor ki “biz proje yaptıracağız, daha sonra bu projeleri kamu kurumları ya da sivil toplum örgütleri uygulayacak, daha sonra biz gidip bunları denetleyeceğiz” diyor. Ama “yaptığımız bu ziyaretler denetim ve kontrol amacı gütmüyor” diyor. O zaman niye bu ziyareti yapıyorsunuz, kim neden yetkili olacak, bu da ayrı bir konu.

Daha önce baktığım 7 İl Özel İdaresinde de Denizli İl Özel İdaresi hariç -ki o da pilot olduğu Devlet Planlama Uzmanları gelip yaptılar- bir tek onda ulusal plana, 9. yedi yıllık kalkınma planına referans var. Onun dışında hiçbir İl Özel İdaresinde böyle bir referans yok. Nereye referans var? Sürekli Avrupa Birliği’ne... Burada Bölge Kalkınma Ajansında, İl Özel İdaresinde ve Büyükşehir Belediyesinde görüyoruz. Hatta içinde inşaat mühendisi varsa, AB standartlarından bahsediyor. Kendi grubumda da AB ve Kamu Yönetimi dersi veriyorum, ben böyle bir şey göremedim. AB standartlarına uygun olarak alt yapı ve üst projeler yapmak ne demek, AB’nin böyle bir standardı var mı? Ben aradım, bulamadım. Belki ülkelerin olabilir, ama AB’nin böyle bir direktifine rastlamadım. Hatta İstanbul İl Özel İdaresi öyle bir noktaya getirmiş ki “biz 2011 yılına kadar kendi alanımızdaki müktesebatın yüzde 95’ini uyumlaştıracacağız” diye kendine hedef koymuş. Bunun yetkisi İstanbul İl Özel İdaresinde değil ki, bunun yetkisi hükümette. Hükümet oturacak, pazarlık yapacak, yapabileceğimiz tek pazarlık zaten uygulama takvimiyle ilgili pazarlık. İstanbul İl Özel İdaresi sağ olsun hükümete demiş ki “gerek yok, ben zaten yapacağım”

Her alanda Avrupa Birliğine gerekli gereksiz bir sürü referans, hepsinde. Ama ulusal kalkınma planlarına falan en ufak bir referans yok. Zaten Bölge Kalkınma Ajanslarının kuruluş amacı ve diğerlerinde Avrupa Birliğinden para kapmak, bu çok açık “bunu dağıtacağız” diye giriyor. Pazar günü çok ilginç

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

bir şey vardı Sabah gazetesinde. 1963'ten bugüne kadar Avrupa Birliğine biz 15.4 milyar euro katılım parası vermişiz, bundan yararlandığımız şey 2.2 milyar euro, yani verdiğimiz yedide birini almışız. Bu aldığımız da, diyelim ki bir Avrupa Birliği projesi aldınız teknik danışmanlığı öyle her yerden alamazsınız, Avrupa ülkelerinden alacaksınız, inşaat malzemesi alacaksınız... Zaten bu 2.2 milyar doların da bir kısmı tekrar Avrupa Birliğine geri dönüyor. Yani esasında bizim yerel yönetimdeki kademelerimiz Avrupa Birliğine bakacaklarına kendi hükümetlerini, "biz ulusal kaynak kullanmak istiyoruz, bize ulusal kaynak temin edin, bunları arttırın" deseler, çok daha önemli bir stratejik amaç sunmuş olacaklar. Açıklık olarak baktığımızda burada birçok ifade var. Dezavantaj gruplar, gömülülük, kümelenme, kuluçka merkezleri... Ben gitsem bunları bir vatandaşa desem, "stratejik planda bunlar geçiyor, sen ne anlarsın?" Kuluçka merkezi tavukçulukla ilgili falan bir şey değil... Performans göstergeleri sadece Mersin Büyükşehir Belediyesinde var. Onun dışındaki performans göstergeleri park yapılacak, hastane yapılacak... Smart olacak, zekice belirlenmesi... Sosyal hizmetleri sadece ölçmek mümkün değildir. Her türlü hizmeti ölçemezsiniz. Bir hastaneye giderseniz, hemşire size gülümser ve iyi bir hizmet aldığımızı düşünürsünüz, ama gülümsemeyi ölçemezsiniz, bunun performansını ölçemezsiniz.

Son tespitime geliyorum, bu da katılımcı olacağı söyleniyor. Strateji, kelime kökenini bilmeyenler için "stratos" ordu demek, "again" de lider demek, yani ordunun lideri. Stratejik planlama istediği kadar katılımcı olsun, sonuçta stratejiye karar verecek olan ordunun nasıl savaşacağını verecek olan komutandır. Burada Validir, Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Dolayısıyla burada başkanlık üzerine çok ilginç bir şey görüyorsunuz. En ilginç gelen Tarsus Belediyesindeki stratejik planlar kısmında ne yazdığına bakın, Başkanımız liderlik vasfına sahip, yönetim becerisi var, üç dönemdir de aynı başkan. Ama bu liderlik vasfına, yönetim becerisine sahip yaklaşık 15 yıldan beri görevde bulunan bu belediye başkanı 15 seneden beri Tarsus Belediyesinin zayıf yönü olan kurum içi iletişimi çözememiş bir türlü. Örnekleri çoğaltmak mümkün, arkadaşlarımız anlatacaklar, zaten gazetelerde de birçok hikâye yer alıyor. Bazıları sanıyor ki "stratejik plan iyi bir şey ve biz eğitimsiz, Türkiye'nin yeterli idari kapasitesi yok, personeli yok, bütçesi yok falan o yüzden Türkiye bunu yapamıyor, biz bunun uygulama kapasitesine sahip değiliz."

Halbuki baktığımızda Avusturya'dan tutun da Yeni Zelanda'ya kadar yeni kamu işletmeciliğinde Türkiye'nin 20 sene önünde koşturan ülkelerde bile Türkiye'dekine çok benzer sorunlar var. Vurgulamak istediğim, stratejik planla ilgili sorunlar Türkiye'ye özgü sorunlar değildir. Buna benzer sorunlar başka ülkelerde yaşanmaktadır. Türkiye'ye şu anda Maliye Bankanlığına Sabancı'nın Bimsa şirketiyle yabancı bir şirket stratejik planlamanın nasıl yapılacağı konusunda danışmanlık veriyor. Paladium şirketin ortakları Dagles

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Norton ve Robert Kaplan tarafından kurulmuş bir şirket. Norton ve Kaplan'ın stratejik management diye bir kitapları var. Bu kitabında diyor ki "özel sektördeki stratejik plan uygulamanın yüzde 90'ı başarısızdır" Özel sektörde başarısız olan bir şeyin kamu sektöründe daha başarılı olmasını düşünmek pek mümkün değil. Çünkü stratejik planlama şirketlerin birbirleriyle rekabet etmesi için kullanılan bir şey. Fakat bunu yazarlar şirket kurarak Türkiye'ye bilmem kaç milyon dolar alarak, "stratejik plan nasıl yapılır" konusunda fikir satmaktan imtina etmiyorlar. Hem "yüzde 90 başarısız" diyorsunuz, hem de "bize para verin ve size nasıl yapılacağını öğretilim" diyorsunuz, bu da tabii çok acınası bir şey.

Cizvit papazlarından Birgül hoca da bahsetti, bu misyon, vizyon gibi kelimeler Hıristiyanlıktan geliyor. Yani burada artık biz bilimsel veriler ışığında bir şeyi tartışmanın uzağındayız. "Orada bir yerde stratejik plan var, o mükemmel bir şey biz beceriksiz yapamıyoruz, ama ileride iyi olacak, biraz dayanalım, 10-15 sene sonra Türkiye de..." Bu artık inanç haline geldi, Devlet Planlama Teşkilatının stratejik planlamadan sorumlu daire başkanı diyor ki "bu stratejik plana eğer inanırsanız daha başarılı olursunuz, inanarak yaparsanız daha başarılı olursunuz" inançla bir şeyler yapılır, ama başka alanda yapılır. Bu inancı kırmamız gerekiyor, bu inancı kırmak için de yeterli yasal dayanağa, yeterli veriye sahibiz esasında. Anayasamızda 166. maddede diyor ki "planlama dengeli ve uyumlu biçimde ülkenin hızla gelişmesini sağlamak için yapılır" Fakat bizde bölgeler, İl Özel İdareleri ve Belediyeler birbirlerine karşı gelişme hızlarını artırmak için, "yatırımını sen mi kapacaksın, ben mi kapacağım; Avrupa Birliği kaynağını sen mi alacaksın, ben mi alacağım" diye birbirleriyle rekabet ediyorlar. Burada nasıl bir bütünlükten, nasıl bir uyumdan bahsedebiliriz? Burada tek bahsedebileceğimiz gemisini kurtaran kaptan, sen daha fazla alırsan "olamadı, ne yapalım, ben sana galip geldim."

Manisa İl Özel İdaresi diyor ki stratejik planında "stratejik plan galip gelmenin anahtarıdır." Manisa İl Özel İdaresi kiminle savaşıyor Allah aşkına, İzmir'le mi savaşıyor, Uşak'la mı savaşıyor, nerede galip gelecek? Bizim esasında dergimizin bir sayısında bir yazı yazıldı "4. gelişme planı yitlik plan" diye oradan aldım bunu, 4. planda diyor ki, 78 yılında yapılmış "gelişme ulusal birliği pekiştirici, ulusal bağımsızlığı güçlendirici nitelikte olmalıdır" Bu bizim 4. planda var, fakat şu andaki Türkiye'nin gelişmesi ulusal birliği bozucu, ulusal bağımsızlığı zayıflatıcı niteliktedir.

Bunun en önemli yansıması da Prof. Dr. Ergun Özbudun ve arkadaşlarının yaptığı anayasa taslağında planlamaya gerek duyulmamasıdır. 166. maddenin anayasa taslağında olmaması, Türkiye'nin artık planlamaya ihtiyacı yoktur diyorlar. Bizim neye ihtiyacımız var? Birgül hoca püskürtmekten bahsetti. Benim o kadar savaşa savaşa değil de en azından akademik olarak şunu ya-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

pabiliriz. Eğer bu işi yaparsak, ne kadar çok stratejik plan yaparsak, o kadar fazla alışacağız. “Yahu bu sefer olmadı, ama gelecek sefer olacak, hadi devam edelim, inancımızı yitirmeyelim” O yüzden ne kadar çok yaparsanız, buna alışacaksınız ve size normal gelecek. Size ne kadar karşı delil sunsa bile “yahu işte oluyor, yavaş yavaş ilerliyoruz” diyeceksiniz. Şu anda bizim inanmamızı istenen bir tek planlama anlayışı vardır, o da stratejik planlama. Hayır, tek bir planlama anlayışı yoktur, başka planlama anlayışları da vardır. Biz bu planlama anlayışlarını geçmişten yararlanarak, kültürümüzden yararlanarak, yasal mevzuatımızdan yararlanarak geliştirmek zorundayız, bu tür öneriler geliştirmek zorundayız.

İkincisi, herkes en iyi stratejik planı kim yaptıysa, ben yaptım, sen yaptın birbiriyle yarışıyorlar. Devlet Planlama sayfasında bunlar örnek proje olarak tanıtılıyor. Halbuki bizim ihtiyacımız olan en başarılı örnekler, en iyi uygulama örnekleri değil en başarısız uygulamalar, en kötü örnekler. Bunları duymaya ihtiyacımız var.

Hepinize ilginiz için teşekkür ediyorum.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ VE STRATEJİK YAKLAŞIMLAR

Ferhan ŞİRVAN*, Gülbin ELYORGUN AKKİRAZ**

İzmir Büyükşehir Belediyesi, AR GE Daire Başkanlığı, 4. Kat No: 419 Konak
-İzmir, Tel: 0(232) 425 24 66 Faks: 0(232) 425 24 66,
E-Posta : fsirvan @izmir.bel.tr, gulbinelyorgun@izmir.bel.tr

1. GİRİŞ

Kamu kurumlarında 2007 yılından itibaren zorunlu olarak uygulanmasına başlanan stratejik planlama ile temelde belediyelerin kaynakları daha rasyonel kullanmaları ve hizmet kalitesi, verimliliği ve etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama gerekliliği 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7, 18 ve 21nci maddelerinde ortaya konulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesi ile belediyelerin, mahalli idareler genel seçimlerini takip eden bir yıl içinde, stratejik planlarını ve performans planlarını hazırlayıp meclislerine sunmak zorunluluğu getirilmiştir. Belediye Kanunu'nun Geçici 5. maddesine göre ilk planlar, yasanın yürürlüğe girdi tarihten itibaren bir yıl içinde hazırlanmak zorundadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun 9. maddesine göre de kamu idareleri, stratejik plan hazırlamak ve bütçelerini de stratejik planlarına ve performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

29.12.2005 tarihli Başkanlık Genelgesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama çalışmalarına başlanmış ve bu kapsamda yürütülen faaliyetler aşağıda kısaca özetlenmiştir. Çalışmalarda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yayınlanan "Kamu Kuruluşları Stratejik Planlama Kılavuzu" referans alınmıştır.

2. MATERYAL VE YÖNTEM

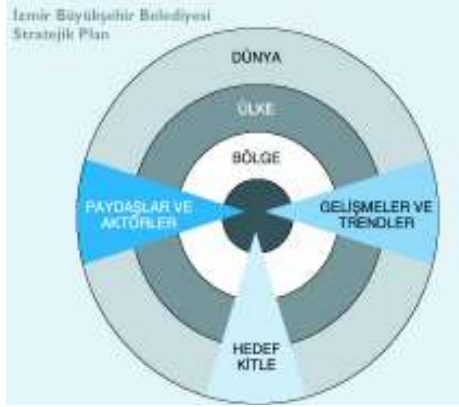
Stratejik planlama çalışmalarında bütünlüğü sağlamak amacı ile belediyenin hizmet alanları ve tüm birimlerinin görevleri dikkate alınarak 13 adet sektör belirlenmiştir.

Stratejik planın hazırlanma süreci, eğitim çalışmaları ile başlamıştır. Belirli bir program dahilinde birimlere, ilçe ve ilk kademe belediyelerine teknik çalışma grubunca stratejik planlama eğitimi verilmiştir.

İzmir için oluşturulan stratejik planda kentin bölgede, ülkede ve dünyadaki konumu değerlendirilirken, gelişmeler ve trendler göz önüne alınmıştır. Planının hazırlanmasında paydaşların, halkın, yönetici ve çalışanların etkin

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

katılımı amaçlanmıştır. Planlama sürecinde yapılan bu analizler çevre analizi ve iç analiz olarak iki temel başlıkta toplanmıştır.



Şekil.1 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Yaklaşımı

2.1 Çevre Analizi

Çevre analizi kapsamında altı temel alt analiz gerçekleştirilmiştir.

2.1.1 Literatür Taraması: Bölge, Ülke ve Dünya perspektifinde gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilmekte olan kalkınma (8. ve 9. Kalkınma Planları ve komisyon raporları) stratejik planlama (Londra Planı ve Yerel Planlar ; EGEV, İZTO) çalışmaları araştırılmış, kıyaslama yapılmak üzere

bir araya getirilmiştir. Ayrıca stratejik planlama çalışmalarına yol göstermesi amacıyla akademik çalışmalar taranmıştır.

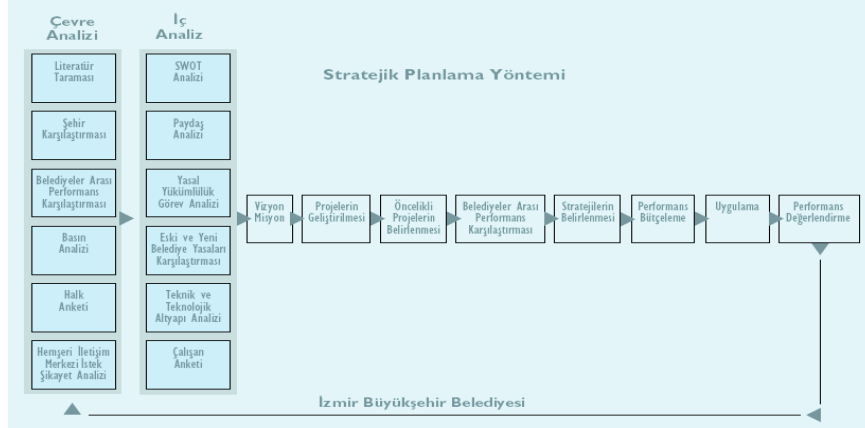
2.1.2 Şehir Karşılaştırması: Ekonomi, coğrafya ve turizm yönünden benzerlik gösteren kentler İzmir ile karşılaştırılmıştır. Çalışmada ülke dışından Atina, Barselona, Hamburg, Lizbon, Lyon, Porto, Rotterdam, Selanik ve Valensiya, Türkiye'den ise Adana, Ankara, Antalya, Bursa ve Gaziantep değerlendirmeye alınmıştır. Adı geçen kentlerin nüfus, imar, sağlık, güvenlik, çalışma yaşamı, ekonomi, eğitim, çevre, ulaşım, kültür ve turizm alanlarındaki veriler karşılaştırılmıştır.

2.1.3 Belediyeler Arası Performans Karşılaştırması: Bu analizde İçişleri Bakanlığı'nca yürütülen Belediyelerde Performans Ölçümü ve Denetimi Projesi 'ne (BEPER) ait veriler göz önüne alınarak, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin performansı diğer belediyeler ile karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmada İstanbul, Mersin, Eskişehir, Samsun, Gaziantep, Kayseri, Bursa, Adana, Ankara belediyelerine ait veriler kullanılmıştır.

2.1.4 Basın Analizi: Basında belediye ile ilgili çıkan haberlerin 2004 - 2005 yılları arasındaki kayıtları analiz edilmiş, bu sayede belediyenin kamuoyundaki yansımaları ortaya konulmuştur.

2.1.5 Halk Anketi: Halkın; İzmir Büyükşehir Belediyesi hizmetleri, kent vizyonu ve kent projelerine ilişkin görüşleri araştırılmıştır. Bu amaçla ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsayan bir halk anketi yapılmıştır. Anket İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri kapsamında toplam 3001 kişiye uygulanmıştır. Halkın istemiş olduğu büyük çaplı projeler de çalışmalar sırasında değerlendirmeye alınmıştır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu



Şekil.2 İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Yöntemi

2.1.6 Hemşeri İletişim Merkezi İstek Şikayet Analizi: Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulu olan Hemşeri İletişim Merkezi'ne gelen istek ve şikayet verileri (2000 – 2005 yılları arasını kapsayan) incelenmiştir. Gelen şikayet ve istekler öncelikle konu başlıklarına sektörler göz önüne alınarak ayrılmış, sonrasında ise her konu başlığı için azalma ve artış oranları incelenmiştir.

2.2 İç Analiz

İç analiz kapsamında altı temel alt analiz gerçekleştirilmiştir.

2.2.1 SWOT Analizi: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin güçlü ve zayıf yönleri ile tehdit ve fırsatları belirlenmiştir. Bu çalışmada, üst düzey yöneticilerin, daire başkanlarının ve çalışanların görüşleri alınmıştır.

2.2.2 Paydaş Analizi: Büyükşehir Belediyesi'nin etkileşim içinde bulunduğu tüm kurum ve kuruluşlar kaynak taraması ve yöneticilerle yapılan toplantı ve değerlendirmeler sonucunda belirlenmiştir. Dış paydaşların yazılı görüşleri alınarak katılımı sağlanmıştır.

2.2.3 Yasal Yükümlülük ve Görev Analizi: Belediyenin hizmet alanlarına ilişkin yasal yükümlülük ve görevleri belirlenmiş ve bu çerçevede projelerin hazırlanması hedeflenmiştir.

2.2.4 Eski ve Yeni Belediye Yasalarını Karşılaştırılması: Eski yasalar, yeni belediye yasaları ile karşılaştırılmış ve gerekli uyum çalışmalarına gidilmiştir.

2.2.5 Teknik ve Teknolojik Altyapı Analizi: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin teknik ve teknolojik altyapı analizi yapılarak, mevcut kaynaklar ortaya konulmuştur.

2.2.6 Çalışan Anketi: İç paydaşların (kurum çalışanları), intranet üzerinden anket uygulanarak görüşleri alınmıştır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

3. BULGULAR

Büyükşehir Belediyesinin geçmiş projelerine ek olarak iç analiz ve çevre analizi sonucunda ortaya çıkan ve önerilen yeni projeler bir araya getirilerek geniş bir proje havuzu oluşturulmuştur.

Stratejik planlama sürecinde projeler Büyükşehir Belediyesi'ne ait 13 çalışma alanı içinde gruplandırılmıştır. Bu alanlar ve alanlara ilişkin stratejik amaçlar şu şekilde oluşmuştur:

Temel Stratejik Konular	Stratejik Amaçlar
1 Yönetim	<ul style="list-style-type: none">• Etkin, verimli ve kaliteli hizmet üretiminin sağlanması• İzmirliğin İzmir ile ilgili karar ve uygulamalara etkin katılımı için gerekli mekanizmaların oluşturulması.
2 Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	<ul style="list-style-type: none">• Kentimizdeki çevreyi ve doğal varlıkları korumak, geliştirmek ve gelecek kuşaklara çevre kalitesi yüksek yaşanabilir bir kent bırakmak.• Çevre kalitesi yüksek ve yaşanılabilir bir kent için çevre ve hayvan sağlığına yönelik koruyucu çalışmalar yapmak• İzmir Metropol alan içindeki su kaynaklarının son teknolojik gelişmeler çerçevesinde en iyi şekilde kullanılması ve artırılması, su kaçaklarının azaltılması atık suların çevreyi kirletmesini engelleyecek şekilde denetlenmesi (İZSU Stratejik Planında yer almaktadır)
3 İmar-Kentsel Koruma ve Tasarım	<ul style="list-style-type: none">• İzmir kentsel bölgesinde, kentsel gelişmenin ulaştığı yoğunluk ve sorunların çözülmesi, sosyo-ekonomik ve mekansal hedeflerin yeniden tanımlanması, yatırım ve gelişme eğilimlerinin ve taleplerin planlı olarak yönlendirilmesi, altyapı gelişmesi ve hizmet sunumunda rasyonellik ile planlı ve sürdürülebilir gelişmenin sağlanmasıdır.• İzmir kentinde tarihi ve kültürel mirasa sahip çıkılması, koruma kullanma dengesinin oluşturulması ve var olan tarihsel kimliğin yanında kimiksiz kentsel alanlara ilişkin tasarımlar yapılması
4 Kentsel Altyapı	<ul style="list-style-type: none">• Kentte yaşam kalitesini artırıp, yaşamı kolaylaştırmak amacıyla kentsel altyapı çalışmalarının etkin ve verimli şekilde yapılması
5 Ulaşım	<ul style="list-style-type: none">• İzmir kentinin özgün yapısı ve dinamiklerini dikkate alan insan öncelikli, ekonomik, konforlu, çevreye duyarlı, farklı ulaşım türlerini dengeli biçimde bir araya getiren ve kentlinin yaşam kalitesini yükselten ulaşım yapısının oluşturulması.
6 Sağlık	<ul style="list-style-type: none">• İzmir Büyükşehir Belediye sınırları içinde yaşayan herkese yataklı ya da ayaktan eşit olarak kaliteli, ekonomik sağlık hizmeti sunmak, sağlık konusunda bilinçlenmiş bir toplum oluşmasını sağlamak
7 Kültür/ Spor/ Eğitim ve Sosyal Hizmetler	<ul style="list-style-type: none">• Ülkemizin ekonomik, eğitsel ve kültürel anlamdaki geri kalmışlığına İzmir kenti özelinde çareler üretmek, bilimle sanatta dünya ölçeğinde söz sahibi olan ülkeler ile yarışabilir hale gelebilmek için katkı koymak. Bu çerçevede İzmir'de kentlilik bilincinin oluşması ve kentlinin yaşam kalitesinin yükseltilmesini sağlamak.• Belediyemiz basın, yayın, halkla ilişkiler ve tanıtım faaliyetlerinde daha hızlı, etkili ve kaliteyi artırmaya yönelik çalışmalar yapmak

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

- | | | |
|----|---|--|
| 8 | Turizm / Fuarçılık ve Dış İlişkiler | • İzmir'in sosyal, kültürel, turizm ve diğer alanlarda dünyanın gözde şehirleri arasına girmesini sağlamak |
| 9 | İtfaiye ve Afet Yönetimi | • İzmir Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı yasa ile kendisine verilen sorumluluk alanında; yurttaşlarımızın can ve mal güvenliğini sağlamak amacı ile itfaiye ve acil yardım hizmetlerini etkin ve süratli şekilde yürütmek, doğal afet olaylarının önlenmesi ve zararlarının azaltılması için gerekli planlamaları yapmak ve uygulamaktır |
| 10 | Bilgi ve İletişim Teknolojileri | • Bilgi toplumuna dönüşümde bilgiye dayalı rekabet ortamında üretilen hizmetlerde daha etkin ve verimli olabilmek için bilginin üretilmesi, işlenmesi, erişilmesi, paylaşılması, doğru ve hızlı kullanılmasının sağlanarak kentlinin sayısal yaşama dahil edilmesi. |
| 11 | Yeşil Alan Rekreasyon Alanları ve Parklar | • Çağdaş bir kentsel tasarım anlayışı ve peyzaj mimarlığı ilkeleri doğrultusunda yeşil alan tasarım ve uygulamalarının yapılarak kentlinin yaşanabilirliğini ve kentlinin yaşam kalitesini arttırmak |
| 12 | Enerji | • Alternatif Enerji Kaynaklarının Kullanıma Sunulması |
| 13 | Bütçe ve Satın Alma | • Belediye hizmetlerinin daha güçlü olarak sunulabilmesi için güçlü bir mali yapının oluşturulması |

Çalışma alanlarına göre tasnif edilen projeler ilgili daire başkanlıklarına gönderilmiş ve her proje için gerçekleştirme süresi ve kaynak ihtiyacı belirlenmiştir. Projelerin hedefleri, ilgili birimleri, yatırım türleri, projelerin tanımı, projeye ilişkin yasal mevzuat ve yönetmelikler, sağlayacağı yararlar, kısıtlar, personel ve diğer gereksinimleri ve yardım alınacak paydaşlar projelerin yönetiminde önem taşıması nedeniyle belirlenmiştir.

Öngörülen projeler için hesaplanan bütçeler detaylandırılmış, sonrasında bu projeler için performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır.

4. SONUÇ ve ÖNERİLER

Uygulama sürecinde projelerin yürütülmesi, izlenmesi ve kontrolü için "Proje ve Performans Yönetim Sistemi" geliştirilmiş ve AR GE Daire Başkanlığı dahilinde yürütülmesine başlanmıştır. Tüm projelerin tek bir merkezden elektronik ortamda, güncel ve eş zamanlı verilerle yönetilmesini amaçlayan bu çalışma sonucunda, düzenli raporlama ve analizler yapılabilmektedir.

"Proje ve Performans Yönetim Sistemi" ayrıca hizmet kalitesinin, verimliliğin ve yönetimde etkinliğin artırılmasında kritik bir rol üstlenmektedir. Kurumsal iyileştirmeye yönelik olarak ; gerek verimliliğin artırılması ,gerekse stratejik amaç ve hedeflerine uygun iş planlarının yapılması için Kalite-Çevre-İş Güvenliği Bütünleşik Yönetim Sistemi Uygulama çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmalar bünyesinde eğitim seferberliği başlatılmıştır. Kurum içinden oluşturulan ve eğitilen eğitim timi ile, çalışanların İBB Stratejik Amaç ve Hedeflerine odaklanması sağlanacaktır. Bu çalışma uygun eğitim ve uygun iş planlarının hazırlanması ile yürütülmektedir.

İzmir Valiliği ve Büyükşehir Belediyesinin girişimi ile Yerel Gündem 21 çerçevesinde yeni bir çalışma grubu kurulmuştur. Grubun adı; İzmir in

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Sürdürülebilir Stratejik Bütünleşik Yönetimi olup,

Misyonu; Dünya kentleri standartlarına erişmek amacıyla, İzmir'in sürdürülebilir bütünleşik stratejik yönetimi için, eşgüdümlü çalışma ortamları sağlamak,

Vizyonu ; İzmir in dünya kent sıralamasında ilk 50 kentin içinde yer almasını sağlamak,

olarak belirlenmiştir. Yapılan 3 toplantı sonucunda ; kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planların kurumsal nitelikte olduğu ve kurumların görev alanlarını kapsadığı, Topluluk Stratejilerinin oluşmadığı ve kent ölçeğinde bütünleşik stratejik planların oluşmadığı ortaya konulmuştur. Buradan hareketle, öncelikle İzmir Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi ile İzmir'in 5 üniversitesinin stratejik planlarındaki benzer projeler ön plana çıkarılarak, kurumlar arası eşgüdüm ve sinerji oluşması, iletişimin geliştirilmesi, projelerin etkinliğinin artırılması sağlanarak İzmir in sürdürülebilir stratejik bütünleşik yönetim sisteminin oluşturulmasında önemli adımlar atılacağı düşünülmektedir.

5. KAYNAKLAR

İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı/ 2005

Tebliğ Özeti,

Kamu kurumlarında 2007 yılından itibaren zorunlu olarak uygulanmasına başlanan stratejik planlama ile temelde belediyelerin kaynakları daha rasyonel kullanmaları ve hizmet kalitesi, verimliliği ve etkinliğinin artırılması ile hemşehri katılımını sağlayarak demokratik açılımları oluşturmak, kentine sahip çıkma bağlantılı çözümde ortaklığın gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

İlk defa belediye yönetimlerinde stratejik planlama yapılması ve uygulanmasına ilişkin yöntemin kurallarını sağlamak belediye yönetimleri açısından belli bir tereddüt yaratmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesinin 1996 Habitat çalışmaları içinde Yerel Gündem 21 olarak yer alması ve İzmir'in önemli konularının katılımcı bir ortam içinde çalışılması ve belgelenmesi Stratejik Planlama sürecinin hızlanması ve yöntemine uygun gelişmesinde büyük katkı sağlamıştır.

Bu tebliğin amacı, Stratejik Planlamanın yazılması sırasında uygulanan yöntem ve olguyu ortaya koymak, sürecin değerlendirilmesini uygulama sürecinin yönetiminin başında olmamız nedeniyle analizini yapmaktadır. Önümüzdeki yerel seçimlerden sonra yeniden başlayacak stratejik planlama çalışmalarına katkı vermek ve tecrübelerimizi paylaşmak amaçlanmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

THE STRATEGIC PLANNING PROCESS AND STRATEGIC APPROACHES OF THE IZMIR METROPOLITAN MUNICIPALITY

Paper Abstract

Strategic Planning has started as a compulsory duty in the public bodies since 2007. The basic objectives are, more effective utilization of the municipal resources, to increase the service quality, productivity and efficiency, to ensure the citizen participation with democratic openings, to bring about a partnership with the solution for the city.

It has caused some hesitation in the municipal administrations for the strategic planning and its rules to put into practice. For Izmir Metropolitan Municipality to take place in local journal 21 in the 1996 Habitat studies and for the considerable subjects of Izmir to study in participatory surroundings and to document them have been provide a considerable contribution to be picked up the strategic planning process.

The aim of this paper is to introduce the methods and the applications of the Strategic Planning at the time of composing and to analyse the evaluation of the Strategic Planning Processes. We would like to report our experiences by the way and to guide in new studies on strategic planning.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ve STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARI

Necla YÖRÜKLÜ

Hepinize hoş geldiniz diyorum. Biz Bursa Büyükşehir Belediyesinden bu güzel sempozyuma katılmak, hatta peyzaj mimarı olarak destek vermek için buradayız. Her şeyden önce çok teşekkür ediyorum, Odam adına da kıvançlıyım. Hazırlanırken de şunu düşündük, herkes stratejik planlarını çıkartıyor yerel yönetimler, böyle de bir zorunluluk var zaten. Ama ben dedim ki, “yeşil alanlar konusunda neler yapılmış, Bursa bu konuda dönüşüme dair bir şeyler yapmıştır, onları gösterelim, burada bir fark olsun, renk olsun.” Hakikaten sabahtan bu saate kadar da ilgiyle dinledim. Dönüşümün ne kadar önemli olduğu, aslında nelerin önemli olduğunu ben de burada biraz daha anlamış oldum. Çünkü İzmir’den gelen arkadaşımız da anlattı, bunları yaptık, hepimiz yaptık, zorunlu olarak yaptık. Ama aslında dönüşüme dair ne yapılması gerektiği ve hangi konuda birilerinin ya da yerel yönetimdeki başkanların neler yapması gerektiğini, keşke olsalar da onlar da benim gibi endişelenselerdi... Bunun bir bakış açısı olduğunu ve bir kişisel misyon olduğunu ayrıca düşünüyorum.

Bizler stratejik çalışmalarını kapsamında size üç tane projeyi seçtim. Biri kent merkezinde olan Kültür Park, Bursa’yı bilenler varsa aranızda bilir. Bunu yeniledik, bozulmak üzereydi, daha kötü olabilirdi, ama biz bunun aktif yeşil alanını arttırarak kente kazandırdık. Bir diğeri Merinos Kentsel Dönüşüm Projesi, bu biraz daha önemli. Yoktu, Büyükşehir’e bütün binalar devroldu ve biz bunu gerçekten bu başkana dair bir başarı gibi geliyor bana. Birilerine rant ötelenmeden Büyükşehirin kaynaklarıyla bir dönüşüm başlatıldı. Bir diğeri de Bursa’da çok güzel derelerimiz, çaylarımız var, tuttuk birini Yeşilkuşak Projeleri kapsamında yeşil olması adına kazandırma yolunda uygulamalarına başladık.

Burada gördüğünüz kısımda, Bursa’ya tepeden baktığınızda Kültür Park, Merinos kentsel dönüşüm alanımız hemen onun kuzeyinde ve 4.5 kilometrelik bir alanda da Nilüfer vadisi peyzaj projemiz var. Bu projelerin ortak hedefi de zaten aktif yaşamı daha yeşilin içinde kullanılabilir hale getirmek, yaşam kalitesini yükseltmektir. Yeşil olan yerde de zaten yaşam kalitesi kötü olamaz. Kültür Park, kent merkezinde kalan 400 bin metrekare alanlı bir yer. Rehabilitasyona, yenileme çalışmalarına başlamadan önce burada çok büyük tanımsızlıklar vardı. Bursa’yı bilen varsa, Kültür Parkta yürüyen varsa, başlıyorsun yürümeye, nereye gidiyorum, tesadüfle buluyorsun gölü, tesadüfle çocuk alanı buluyorsun, tanımlı bir şey yok. Fakat bu Bursa’nın da belki 50 yıldır hiç uğraşmadığı bir alanda, çok büyük rantların paylaşıldığı bir

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

alan. Taşı taşın üstüne koyamıyorsun, “sen bunların başı değil misin?” kendi içimden öyle düşünüyorum. 17 yıldır Bursa Büyükşehir Belediyesindeyim, bir Ankaralıyım, “nasıl olur?” falan diyordum, basbayağı da oluyor. 50 yıldır taşı taşın üstüne koymadığımız bir alanda bayağı bir proje yapmışız gibi ortaya çıkıyoruz, onu mazur görün. “Epey de bir şey yapmışsınız” demeyin, hakikaten burada büyük bir başarı. Böyle bir alan, burada da 400 bin metrekare alanda mevcudunda da 143 bin metrekare yeşil alanı vardı. Biz bunu 20 bin metrekare kadar aktif yeşil haline artırmayla çıktık. Ankara’nın gecekonduları gibi, burası bir kafe, kafamı sokmam böyle bir şeye, alttaki büfe...

Rehabilitasyon öncesi, yenileme öncesi çalışmalardan önceki görüntüler görüyorsunuz. O hedefleri okumaya gerek yok, hepsi aynı cümleler. Otopark alanları daha tanımlı ve daha disipline edilmiş hale getirildi. Bursa’nın sıkışmışlığı içinde bir lunapark alanımız var, biraz oyuncaklarını boyadı, süsledi. Aslında strateji planlarda plan öncedir, biz projelerle debeleniyoruz. Çıkarttığımız stratejik planlar var, ama benim hayalimde mesela çok büyük bir eğlence merkezi var, bu stratejik planlarda yok. Bursa’da Açık hava tiyatromuz var, inşallah Merinos projesi hayata geçince çok büyük bir kültür merkezimiz olacak, 1800 kişilik. Şu anda görmedim, bizim Açık hava tiyatrosu 3 bin kişiyi tıkarsan alıyor. Sonuçta birçok sanatçı gelmiyor ya da tiyatro falan seyredemiyorsun, Merinos ile büyük hayallerimiz var.

Hedefler, aktif yaşamı destekleyen spor alanları, yollar yenilendi, çok tanımsızdı. Bir insan bence yere bakarak yürüdüğünde, nereye gideceğini, taşıt yolu mu yaya yolu mu, ayırt edebilmeli. Bunların bir kısmını sağlayabildik bu park alanı içinde. Görüntülerde yenileme öncesi gördüğümüz resimlerde abuk-sabuk büfe alanları şunlar bunlar... Hakikaten şöyle baktığınızda ağaçların altını tamamen yeşil yaparak rahatlattık. Ben bunu ev temizliğine benzetiyorum, fazlalıkları attık. Oyun grupları çim alanları içinde, sabahtan 7’de başlıyor bayanlar, ama bu da moda oldu her tarafa da koymaya başladık. Biz koyduğumuzda Kültür Parkı koymuştuk, şimdi bütün belediyeler her lokal alanda bir spor alanları yaratıyor. Çocuk oyunu alanlarında aştık diyebilirim, çünkü tamamen ahşap ve ciddi paralar harcayarak, bu da sevindirici bir şey... Ahşabın çocuklar için nefes aldığını düşünüyorum, görüntüsünün güzel olduğunu düşünüyorum. Uzun ömürlü olsun diye plastik falan gibi şeylere katılmıyorum ve her zaman da bana sorulduğunda sözümü bu şekilde yönlendiriyorum. Bu da bizim sözlerimizin hakikaten başarıldığını gösterir. Ufacık şeyler için yerel yönetimde mücadele edilir, edilmesi de gerekir. Bizim lale zamanlarımız vardır, taşıt yollarını azalttık, laleler dikeriz. Bursa’ya geldiğinizde Mart, Nisan aylarında müthiş lalelerimiz olur, aydınlatmalarından tutun da... Bursa’nın da kendine göre bir kültürü var tabii. Sandala biniliyor, burada eskiden çocukluğumdan biliyorum Gençlik Parkında var mı, sandala biniliyor mu bilmiyorum. Kültür Parkının içinde spontan gelişmiş 5 bin adet

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ağaç var. Bunun 61 ayrı çeşidi var, tam bir botanik park olmasa da endemik bitki de relik bitki de var.

Nilüfer vadisi de Yeşilkuşak Projeleri kapsamında geliştirdiğimiz, şu anda 4.5 kilometresini yapacağımız, 500 bin metrekare de yeşil kazandıracağımız ve DSİ'ye, Hazine'ye rağmen -çünkü bunların kanunları var, taşkın alanlarında rekreasyon var- gerçekten büyük efor sarfederek, gidip tek tek ikna ederek, bu kararları çıkartarak biz burayı yeşil alana katacağız ve insanları bu derenin etrafında dolaştıracağız. Buralarda strateji planı yapmayı istemek değil de bir şeyin olmasını istemek lazım gibi geliyor, bir de öngörü, bu da Allaha gelen bir şey mi onu da bilmiyorum. Atatürk bir öngörülü insan nasıl olmuş diyorum. Bu sebeple de bence güzel projeler öyle çıkıyor. Bize dayatılan stratejik planlar, hedeflere dayalı yönetimler bana biraz hikâye geliyor. Önce beyinde çıkacak bu stratejiler, onu yapmaya inanırsak bence çözülmeyecek bir şey yok. Hakikaten dere peyzajı olarak güzel bir şey çıkacak. Zaten Ankaralı bir firma çalışıyor, inanıyorum, Ankara çalışanlarına ve mezunlarına da hep inanmışımdır. Çevre yolu kapsamında köprüler yapıldı, bunu besleyen yürüme yaya köprüleri yapılacak. Aftları peyzaj olarak donatılacak, büfeler olacak.

II. OTURUM
YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA YAKLAŞIMLARI VE
UYGULAMALARI

Oturum Başkanı:
Yaser GÜNDÜZ (Şehir Plancıları Odası)

Murat YILDIZ
Kentsel Yenileme Alanları Olarak İlan Edilen Bölgeciklerin
Düzenlemesine Yönelik Bir Değerlendirme

Fatma Neval GENÇ
Kentsel Sit Alanlarının Korunması, Yenilenmesi ve Karşılaşılan Sorunlar:
Söke Kemalpaşa Mahallesi Örneği

Emel AKIN
Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği

Serengül SEÇMEN
Sağlıklı Şehir Planlaması Kapsamında Bursa

Sema KARAGÜLER/Pınar KARAKAŞ
Kent Planlamasında Peyzaj Mimarlarının Rolü ve Önemi

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KENTSEL SİTLERİN KORUNMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR: SÖKE KEMALPAŞA MAHALLESİ ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ¹

Özet:

Bu çalışmada kentsel sitlerin korunması ve yaşatılmasında yaşanan güçlükler, Söke-Kemalpaşa Mahallesi örneğinde analiz edilmektedir. 2002 yılında koruma altına alınan mahallede bu uygulama, çöküş sürecini engelleyemediği gibi, mahallede yaşayanlarla yapılan anket çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde söz konusu engellerin daha ziyade mahallede yaşayanların sosyo-ekonomik özellikleriyle (maddi yetersizlikler, bununla bağlantılı olarak binaların arsa değerinden faydalanma, çok katlı bina inşa etme isteği; koruma isteği olsa bile restorasyon için maddi gücün olmaması vb.); koruma bilincinin gelişmemiş olması ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bunun yanında ülkemizde genel olarak koruma politikalarının yeterince geliştirilememiş, işletilemiyor olması, kalifiye eleman eksikliği de engel oluşturan unsurlar arasında sayılabilir.

Abstract

THE DIFFICULTIES OF REVITALIZATION AND CONSERVATION IN THE URBAN CONSERVATION AREAS, THE CASE OF SOKE-KEMALPASA NEIGHBORHOOD

This study analyses the difficulties encountered in the conservation and revitalization of the urban conservation areas employing the case of Söke-Kemalpaşa Neighborhood. Even though the neighborhood is a proclaimed conservation area since 2002, it seems that the efforts to conserve and revitalize the area are unsatisfactory. The survey conducted by the municipality in the area reveals that the difficulties appeared are strongly related to main socio-economic characteristics of the inhabitants (poverty, desire for benefiting from land speculation, desire for erection of high rise buildings, lack of adequate income for restoration etc.) and lack of public awareness on conservation. Besides, absence of adequate conservation policies in the country and lack of qualified person in conservation can be considered the other factors leading to difficulties in conservation.

¹Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Nazilli , AYDIN,
tel: ofis: 0 256 315 19 72/201, fax: 0 256 315 1969, mobil:0 535 226 37 61 fngenc@adu.edu.tr,
fneval@yahoo.com

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

GİRİŞ

Kentsel sitler, gerek kentsel tarihi ve kültürel mirasın korunması, kent kimliğinin canlı tutulması anlamında, gerekse uzun dönemde girdikleri çöküş süreci içinde kentler için neden oldukları sorunlarla gündemde yer etmektedirler. İlk kabulde bağlantılı olarak kentsel sitler, koruma, yaşatılma, canlandırma uygulamalarına konu olurken, ikinci bakış açısında üretilen çözümler, bu yapıların tümünden ortan kaldırılmasından, yaşayanların buraları terk etmesine kadar çeşitli uygulamalara konu olmaktadır.

Bu çalışmanın amacı; ülkemizde kentsel sitlerin korunması, yaşatılması ve canlandırılmasına ilişkin olarak üretilen çözümler ve bunların uygulama aşamasında karşılaştıkları güçlüklerin Söke-Kemalpaşa Mahallesi'nde belediye öncülüğünde başlatılan koruma uygulaması özelinde değerlendirmektir.

1. Söke-Kemalpaşa Mahallesi ve Yenilenme Potansiyeli

Söke, Aydın'ın en büyük ilçelerinden biridir. Aşağı Büyük Menderes Havzasında yerleşen kent, yıllar içinde farklı uygarlıkların yerleşim yeri olmuştur. Kuşadası, Ortaklar (Magnesia), Didim (Milet – Prienne), Bodrum karayollarının üzerinde yer alan kent, bu önemli turizm merkezlerine yakın konumu ve tarım potansiyelinin sağladığı istihdam olanakları ile yoğun göçlerle gelişimini sürdürmektedir. Kentin nüfusu 137.739'dur. Bu itibarla Söke, şehircilik literatüründe özgün kentsel dokuya sahip bir şehir olarak anılmasa bile yapıları itibarıyla, yıllar boyunca değişik din ve kültürlerin beraber yaşadığı bir Anadolu kenti olmuştur (Telci, 2001).

Aydın bölgesi ve çevre iller, Söke başta olmak üzere, yoğun Rum evleri envanterine sahiptir. Bu evler restorasyonu yapılabilecek eski yapıların karakteristik özelliklerini tam olarak taşımaktadır. Söke-Kemalpaşa Mahallesi de Cumhuriyet öncesi Söke'nin Rum mahallesidir. Mahalle 1770'li yıllardan itibaren varlıklı Rum ailelerin yaşadığı, ustalıklı yapılmış tarihi konutların bulunduğu bir bölgedir (Vardar, 1999). Bu evlerin temel özelliği, duvar örgülerinde taş, kısmen de tuğla, bölme duvarlarında ise Bağdadi ve Ahşap Karkas tekniğinin kullanılmasıdır (Kürüm, 2001). Kurtuluş Savaşı'ndan sonra yaşanan mübadele sonucunda Rumların terk ettiği mahalleye Türk aileleri yerleşmiş ancak zaman içerisinde yerleşimcilerin semtten çekilmesi ile kiraya verilen bu yapılar maddi yetersizliklerden dolayı hak ettiği değeri göremeyip köhneleşmeye başlamıştır.

Söke'nin en eski yerleşimi olan bu mahallenin, kentin tarihi ve kültürel dokusunun korunmasında önemli bir yeri olduğu düşüncesinden hareketle 03.02.2001 tarihinde, Söke Kemalpaşa Mahallesi İzmir II Nolu Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu tarafından, "Kentsel Sit Alanı" ilan edilerek koruma altına alınmıştır. Bu durum, bu binaların yıkılması olasılığını ortadan kaldırıp, restore edilmesi yönünde önemli bir çabadır. Bunun sonucunda,

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Ekim 2002'de Söke Belediyesince "Söke İlçesi Kemalpaşa Mahallesi Koruma Amaçlı İmar Planı" hazırlanmış, 2002-2004 tarihleri arasında proje geliştirilerek "Kemalpaşa Mahallesi Koruma ve Yaşatma Projesi" olarak geliştirilmiş ve İzmir II Nolu Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu tarafından onaylanması süreci başlamıştır. Son olarak da, 06.08.2004 tarihinde proje Söke Belediye Meclisince kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Ancak bölgede yaşayan halkın restorasyonu yaptıracak maddi gücü, nitelikli işgücünü bulamaması ve restorasyon faaliyetine öncülük edilememesi, bu güne kadar bu projenin halk tarafından kabul edilememesi sonucunu doğurmuştur. Kemalpaşa Mahallesi Kentsel Sit Alanı ilan edilmesine müteakip karşılaşılan sorunlar, karşılaşılan sorunların aşılması, oluşan bilgi birikiminin paylaşılması ve etkin bir geri besleme alınması amacıyla 2001 yılında uluslararası Tarih, Arkeoloji ve Sanat Tarihi Sempozyumu düzenlenmiştir. 2005 yılında da kentte, AB fonlarından faydalanılarak "Koruma Amaçlı İnşaat Sektörüne Kalifiye Eleman Kazandırma Projesi" hazırlanmıştır. Mahallede restorasyonu yapılacak 65 tescilli bina ve 400 potansiyel bina mevcuttur.

2. Kemalpaşa Mahallesi'nde Yaşayanların Mahallenin Koruma-Yenilenmesi Karşısındaki Tutumları:

Kemalpaşa Mahallesi'nde yaşayanların mahallenin koruma-yenilenmesi karşısındaki tutumlarını ortaya koymak amacıyla mahallede 65 tanesi tescilli binalardan oluşan 151 binada yaşayanlarla anket çalışması yapılmıştır. Araştırmada, binalara ilişkin özellikler ile mahallede yaşayanların sosyo-demografik özellikleri ve özellikle de yenileme konusundaki görüşlerini öğrenmeye yönelik sorular sorulmuş; mahallenin korunma-yenilenmesi önündeki engellerin neler olduğu araştırılmıştır.

Yapılan anket çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde söz konusu engellerin daha ziyade mahallede yaşayanların sosyo-ekonomik özellikleriyle ilişkili olduğu görülmektedir. Bunun yanında ülkemizde genel olarak koruma politikalarının yeterince geliştirilememiş, işletilemiyor olması, kalifiye eleman eksikliği de engel oluşturan unsurlar arasında sayılabilir. Diğer yandan yerel yönetimlerin de mahallenin korunmasına yönelik çabalarının sınırlı kaldığı görülmektedir. Zira, mahallenin koruma altına alınması ancak 2002 yılında mümkün olabilmiştir. Koruma kararı alınmasına rağmen yerel yönetimin mahallenin korunması konusunda bütüncü bir planı, programı mevcut değildir. Belediye öncülüğünde mahallede bir evin restorasyonunun üstlenilmesi ise şu anda sınırlı bir çaba olarak kalmış görünmektedir. Yine yerel yönetimler boyutunda yapılanlar sadece korumaya ilişkin sosyal yapı anketinin yaptırılması olmuş, bu çabaların devamı gelmemiş ve mahallede yaşayan halkı bir koruma projesi yapma ve halkı da buna dahil etme yönünde bir istek oluşmamıştır. Yerel yönetimler boyutunda ortaya çıkan bir başka engel ise, belediyenin bu türden bir projeyi hayata geçirecek imkanlar (mali,

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

teknik, personel) açısından yeterli donanıma sahip olmamasıdır. Bu nedenle mahalleye ilişkin olarak yerel yönetimin yaptıkları sadece iyi niyetli bir çaba olarak kalmıştır.

Mahallede yapılan çalışma sonunda elde edilen, mahallenin koruma yaşatılması önündeki engeller ve fırsatlar şu şekilde özetlenebilir;

- Mahallede yaşayanların sosyo-ekonomik yapısından kaynaklanan engeller: Mahallede yaşayanların ekonomik yetersizlikleri, koruma-yenileme önündeki engellerin başında gelmektedir. Bununla bağlantılı olarak kişiler, yaşadıkları binaları yenileyecek ekonomik güçlerinin bulunmadığını ifade etmektedirler. Yine ekonomik yetersizliklerle bağlantılı olarak, yaşayanlar koruma-yenileme yerine mevcut arsaların rant özelliklerinden faydalanmayı ummakta, bu nedenle mevcut yapıların yıkılarak yerine yapılacak çok katlı binaları tercih ettiklerini belirtmektedirler. Bu noktada koruma-yenileme önündeki en büyük sorunlardan biri, finansman kaynaklarının bulunmaması olarak görülmektedir.

- Kültür ve tabiat varlıklarını koruma önündeki engellerden biri de tarihi ve kültürel miras ve koruma bilincinin gelişmemiş olmasıdır. Bunun sonucu olarak, koruma kararları karşısında mülk sahipleri bu alanlarla ilgili olarak haklarının kısıtlandığını düşünmekte ve yapılan projelere karşı isteksiz davranmakta veya bu alanların yapılan koruma kapsamına girmemesi için yıkma, yakma vb yöntemlere dahi başvurabilmektedir. Çalışmanın ortaya koyduğu bir başka önemli sonuç, yaşayanların koruma-yenileme karşısında bilgi ve bilinç düzeylerinin yetersizliği, koruma kültürünün gelişmemiş olmasıdır. Buna bağlı olarak çok kat arzusu, binaları yıkıp yerine yenisini yapmak isteyenlerin oranları fazladır. Mahallenin korunması, yenilenmesi ve uzun vadede turizm amaçlı olarak değerlendirilmesi potansiyeli göz önüne alındığında, bu noktada da çeşitli engellerin varlığı ortaya çıkmaktadır. Zira ev pansiyonculuğuna bakışları sorgulandığında yaşayanların büyük bölümünün (%78) bu seçenek karşısında isteksiz olduğu ortaya çıkmaktadır.

- Koruma-yenileme karşısındaki bu engellerle ortaya çıkan olumsuz tablo yanında, anket çalışmasından elde edilen olumlu sonuçlar, geliştirilebilecek, yönlendirilebilecek bir potansiyelin varlığına, fırsatına da işaret etmektedir. Mahallede yaşayanların mahallede ikamet etme sürelerinin uzunluğu ve buradan başka bir yere taşınma isteklerinin olmaması (%91) (mahalleden göç düzeyinin ise düşük, iş, evlenme vb. nedenlerle sınırlı olması); ev sahipliği oranının yüksek olması (%67), yaşayanların mahalleden ve yaşadıkları evlerinden memnun olmaları (%94), mahalleyi, kentin en güzel mahallelerinden biri olarak tanımlamaları; evlerini korumaya eğer bulmaları (%74) ve bunun yanında mahalledeki başka evleri de korumaya değer bulmaları (%76) geliştirilebilecek bir koruma algısının bulunduğuna işaret etmektedir.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

• Sosyal yapı açısından durum böyle iken, koruma-yenilemeyi fiziksel açıdan kolaylaştıran unsur, tescilli binaların orijinal halleriyle kalmış olması (%92) ve büyük bölümünün iyi, kullanılabilir durumda olmasıdır. Bu durum koruma-yenilemede geç kalınmamış olması açısından sevindiricidir.

• Mahallenin kentin merkezinde yer alması, ulaşılabilirlik özelliklerinin gelişmiş olması, altyapı sorununun olmaması ve merkezde yer almanın sağladığı rantlar, bölgenin yenilenmesi üzerinde olumlu etki yapabileceği gibi turizm amaçlı dönüşüm içinde de fayda sağlayacaktır. Zira ilçenin Kuşadası-Didim-Bodrum-Selçuk'a uzanan yollar üzerinde, kesişme noktasında bulunması ve mahallenin de kentin Kuşadası'na bağlanan yolu üzerinde bulunması turizm amaçlı dönüşümü kolaylaştıran unsurlardır.

Sonuç ve Öneriler:

Mahallenin yenilenerek yaşatılması sürecine ilişkin olarak şu öneriler getirilebilir:

• Mahallenin korunması-yenilenmesinde, uygun bir örgütlenmenin oluşturulması önemlidir. Bu anlamda 2001 yılında mahallenin koruma kapsamına alınması önemli bir adımdır. Bu süreçte belediye öncülüğünde yapılan koruma amaçlı restorasyon elemanı yetiştirme projesi, konuya olan duyarlılığı ortaya koyması ve mahalleye ilgi çekmesi açısından önemlidir, ancak yeterli değildir. Mahallenin topyekün korunma-yenilenmesine ilişkin kapsamlı ve finansman boyutu başta olmak üzere, teknik ve sosyal boyutları net biçimde tanımlanmış, paydaşları belirlenmiş bir projenin tanımlanmış olmasına ihtiyaç vardır. Mevcut duruma bakıldığında belediyenin, diğer yerel yönetim örgütleri, meslek odaları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği ve yönetim anlayışı içinde bu projenin tasarlanması ve yürütücülüğünü üstlenmesi, uygun bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

• Koruma-yenileme ve yaşadıkları mahallenin kültürel miras açısından önemi konusunda mahallede yaşayanların bilgilendirme, bilinç düzeylerinin artırılması gerekmektedir.

• Mahallede belli bir konut türü hakim olduğundan, yapılacak olan koruma-yenileme uygulamalarında bu durumun devamlılığı sağlanmalıdır. Özellikle harabe halindeki yapıların yıkılıp tekrar orijinal dokuya uygun olarak yenilenmesi bu açıdan önemlidir. Bu türden evlerin onarılarak kullanılması veya yıkılarak yenilenmesi mahallede yaşayanlar üzerinde motive edici etki yapabilecektir.

• Mahallede koruma-yenilemenin organizasyonunun sağlıklı ve kontrollü biçimde yürütülebilmesi için burada yaşayanların tek bir örgüt çatısı altında toplanmalarını sağlayacak yapılanmaya (mahalle komitesi, kooperatif, dernek vb.) gidilmelidir.

• Öncelikli olarak kötü durumda olan binaların fiziksel olarak daha da

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kötüye gitmesinin engellenmesi gerekmektedir.

- Koruma-yaşatma bilincini geliştirmeye yönelik mahallede yaşayan halkın bilinçlendirilmesi, eğitim faaliyetleri ve böylece koruma kültürünün oluşturulması gerekmektedir.

- Ev kadınlarına yönelik, yöresel el sanatlarının yaşatılması amacıyla da güden el sanatları kursu açılması ve bunların pazarlanabileceği bir merkezin açılması; mahallenin ziyaretçi ve turizm potansiyeli göz önünde bulundularak yabancı dil kursu (İngilizce ve Yunanca kursları); satış, pazarlama, pansiyonculuk eğitimi verilmesi faydalı olacaktır.

- Restore edilen evlerden bazılarının yöresel mutfağın, el sanatların tanıtımı, sanatsal faaliyetler (müzik, gösteri vb) amaçlı olarak faaliyet göstermesi faydalı olacaktır.

- Uzun dönemde evlerin değerleri artacağından belediye için emlak gelirlerinde de artışa neden olacaktır.

Kaynakça

KÜRÜM, Mükerrerem (2001) "Söke Köylerinde Mimari", I. Uluslararası Aşağı Menderes

Havzası Tarih, Arkeoloji, Sanat Tarihi Sempozyumu.

TELCİ, Cahit (2001) "XV. ve XVI. yy.larda Söke Çevresi", I. Uluslararası Aşağı Menderes Havzası Tarih, Arkeoloji, Sanat Tarihi Sempozyumu.

VARDAR, Ali (1999) "Söke Kemalpaşa Mahallesi", Egemimarlık, 40-41

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KENTSEL GELİŞME ve KENTSEL RANTLAR: ANKARA ÖRNEĞİ

Emel AKIN*

05326828505 emel_kent@yahoo.com

Özet: Kapitalist sistem ve rant arasındaki diyalektik ilişki mekânsal yapılanmaların üzerinde etkilidir. Rant, toplumsal ilişkilerin bir ürünüdür ve içinde bulunduğu ekonomik, toplumsal ve kültürel bağlamdan bağımsız ele alınamaz. Aynı şekilde, kentsel gelişme de rant göz ardı edilerek incelenemez ve hatta tanımlanamaz/planlanamaz.

Bir meta olarak toprak, bir sermaye biçimine dönüşerek sermayenin dolaşımına olanak sağlamaktadır. Toprak pazarları yoluyla sermayenin dolaşımı, emek gücünün düzenlenmesinde ve kâr oranlarının dengelenmesinde etkin rol oynar. Sermayenin toprağa veya toprak aracılığıyla akışı, toprak mülkiyeti ve rantın oluşumu ile gerçekleşmektedir. Toprak sahiplerinin üretime katkıda bulunmadan edindiği bir gelir olarak rant, sermaye birikim sürecini etkilemektedir. Dolayısıyla, rant ilişkisi birikim sürecinin hareket yasaları ile kurulur. Birikimin biçimi ise toplumun üretim/mülkiyet ve bölüşüm ilişkileri ile belirlenir. Öte yandan devlet, sermayenin gelişimini etkileyen arsa spekülasyonunu denetleme; arsa ve konut fiyatlarını yönlendiren kredi/faiz politikalarını belirleme; sermayenin girmediği kentsel yatırımları üstlenme; sermayenin dolaşımını hızlandıracak yasal çerçeveyi oluşturma ve planlama aracılığıyla toprak kullanımlarını düzenleme vb. işlevleri ile devrededir. Dolayısıyla kent mekânları, sermaye-toprak-devlet müdahalesi ilişkisi/çelişkisi temelinde gelişmektedir.

Bu bildiride, devlet müdahalesinin kentsel gelişme üzerindeki rolü Ankara özelinde tartışılmaktadır. Kentsel rantların oluşum/paylaşım sürecini ve mekân üretimini/örgütlenmesini etkileyen devlet müdahalesinin nedenini/biçimini/boyutunu çözümlenme çabası ile Cumhuriyet Döneminden günümüze kadar ülkenin sermaye birikim süreçleri temelinde bir dönemleme yapılmakta; bu dönemler içerisinde Ankara'nın konut alanlarındaki mekânsal dönüşüm/değişimler incelenmektedir.

Anahtar sözcükler: sermaye birikimi, rant, devlet müdahalesi, Ankara, kentsel gelişim.

Abstract: The dialectical relationship between the capitalist system and rent has an impact on spatial constructions. As a product of social relations, rent cannot be separated from economic, social, and cultural context in which it exists. Similarly, urban development cannot be studied, defined, or planned without considering rent.

* Dr, Mimar/Kentbilimci

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

As a commodity, land changes into a form of capital. This, in turn, enables capital to circulate. The circulation of rent through land markets has a role both in the regulation of labor and in the balancing act of the amounts of profits. The flow of capital to and through land is realized by means of land property and the formation of rent. As a type of income for land owners without any contribution to production, rent influences the process of capital accumulation. Accordingly, rent is formed by the laws of action of the accumulation process. The type of accumulation, on the other hand, is determined by the production, ownership, and partition relationships. In the meanwhile, the state performs the function of controlling land speculation which influences the development of capital, determining the credit/interest policies which influence the land and housing prices, undertaking urban investments which are avoided by the capital, making legislation to increase the capital circulation, regulating the use of the land through planning, and the like. All in all, urban spaces are developed on the basis of the relationships and contradictions of the capital-land-state trio.

In this paper, the role of state interventions in urban development is discussed in the Ankara case. In order to be able to analyze thoroughly the formation and partition process of urban rents, and the reason, the form and the amount of state interventions which influence the production and organization of space, the process of capital accumulation from the very first days of the Republic to the present time is divided into certain periods in which spatial transformations and changes in housing areas in Ankara are examined.

Key Words: capital accumulation, rent, state intervention, Ankara, urban development.

Giriş Yerine: Hepimizin yakından tanık olduğu günümüz Ankara'sını bir kez daha gözümüzün önüne getirelim. Bir yanda teknolojik gelişmeyi ve kozmopolit kültürü temsil eden iş ve alışveriş merkezleri ile kendi kendilerine yeten çağdaş(!) konut alanları, öte yanda ekonomik ve kültürel geri kalmışlığı temsil eden çöküntü alanları; bir yanda (henüz değişim değeri keşfedilmediği için) yıkılmaya terk edilmiş tarihi stoklar, öte yanda restore edilerek sadece 'parası olanlara' hizmet veren tarihi yapılar; bir yanda yabancı isimli lüks mağazalar, öte yanda bağırarak satış yapan işportacılar...

Büyük inşaat şirketlerinin ürettiği büyük ölçekli konut alanları, kent mekânına büyük bir hızla eklenmektedir. Kentte yeni gelişen çağdaş görünümü, görece yaşam kalitesi yüksek konut alanları ile çöküntü bölgeleri yan yanadır. Harvey'in dediği gibi, "Serbest piyasa popülizmi orta sınıfları etrafı çevrilmiş ve korunaklı alışveriş merkezleri içine yerleştirmiş, ama yoksullara gelince onları evsiz barksızlığın yeni ve oldukça kâbus dolu postmodern manzarasının orta yerine fırlatmıştır."¹

¹ Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, Metis Yay., İst., 1999, s. 96.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Kentsel gelişme kentin çeperine eklenerek sürmektedir. Mevcut konut alanlarının niteliklerinin iyileştirilmesi yerine, konut açığı olmadığı halde² değişim değeri elde etme amacıyla gereksinimden fazla konut üretilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öncülüğünde sosyal ve ekonomik iyileştirme göz ardı edilerek salt fiziksel yapılanmanın sağlandığı kentsel dönüşüm uygulamaları (GEÇAK, Portakal Çiçeği Vadisi, Dikmen Vadisi, Kuzey Ankara Girişi, vb.) büyük bir hızla artmaktadır. Dönüşüm projelerinin gerçekleştirilebilmesi için bir yandan yerel yönetimlerin etkinliği artırılırken, öte yandan özel sektör-kamu işbirliği olanakları artırılarak sermayenin dolaşımını hızlandıracak yasal düzenlemelere gidilmektedir. Özel sektör, kâr elde edebileceği alanları tercih etmekte, dolayısıyla arsa rantının yüksek olduğu alanları seçmektedir. Dönüşümün tamamlanması ile mevcut rant değeri daha da artmaktadır.

Kısaca, artık kent çeperlerine bloklar halinde eklenen konut alanları, marka konutları, eski gecekonduların yüksek katlı apartmanlara dönüşen yaşam kalitesi düşük alanları, devasa alışveriş-eğlence merkezleri, sermayenin kârlı olmadığı için hiç uğramadığı yoksul-çöküntü alanları ve spekülasyona açık kentsel toprakları ile karşımızda yeni bir Ankara vardır.

Neden ya da neye göre yeni bir Ankara'dır? Ya da gerçekten "yeni bir Ankara" mıdır? Ankara bu noktaya nasıl gelmiştir?

Kapitalist üretim tarzının varlığını sürdürebilmesi için kentsel gelişme bir zorunluluktur. Kentsel gelişme, mekân üretimi ve organizasyonudur; fiziksel çevrenin inşası ve insanın ve toplumsal ilişkilerin örgütlenme biçimi olarak pek çok ögenin karmaşık ilişkilerini içerir. Bu nedenle kentsel gelişme, içinde bulunduğu sistemden bağımsız olarak incelenemez. Mekân üreterek ve mekân üzerinde hâkimiyet kurarak varlığını sürdürebilen kapitalizmin gelişme süreci içerisinde mekân, kıt bir meta dönüşmüştür.³

Yapılı çevrenin kullanım ve değişim değerlerini aynı anda, aynı zeminde barındırması (yapılı çevre öğelerinin kamu-özel ayırımı ya da kullanım nitelikleri nedeniyle), onu özel bir meta biçimine sokmaktadır. Yapı üretim sürecinin artı-değer (kâr) deposu olması sermayeyi, (özellikle de aşırı birikim eğilimi ile kendini gösteren kriz dönemlerinde, krizi dengeleyici bir işlev olarak) yapılı çevre yatırımına yöneltilmektedir.⁴ Sermayenin yapılı çevrede dolaşımı sırasında toprak sahipleri rant, inşaatçılar kâr elde ederken, finans kuruluşları da sermayelerini artırır. Kent mekânı, sermayenin kendi çıkarı için uygun gördüğü yapılı çevre yatırımları doğrultusunda değişir/biçimlenir. Sermayenin, sürekli olarak dolaşımını hızlandıracak yeni mekânlar üretme çabasının sonucunda -kapitalizmin eşitsiz gelişme olgusunun mekânda yansması olarak- gelişmiş ve az gelişmiş mekânlar aynı düzlemde yer alır.

Sermayenin dolaşımı, kentleşme kapsamında kapitalist örgütlenme ve

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

emeğin yeniden üretimini açıklamakta etkilidir; devlet ve sermaye arasındaki ilişkiler, kentsel gelişme ve değişmeyi açıklar.⁵ Sermaye birikim sürecini yönlendirmede ve sınıf çatışmasını ılımlı hale getirmede devletin meşrulaştırma işlevi, mekâna müdahale yönünde gerçekleşmektedir. Devletin mekâna yönelik politikaları çevrenin bilinçli bir biçimde tasarlanmasını amaçlamak yerine, sermaye birikim sorunlarını yatıştırmaya yöneliktir.⁶

Kent toprağına verilen imar hakları, özel mülkiyetin yarattığı tekel, mutlak rantın ve toprağın konumundan kaynaklanan diferansiyel rantın miktarını belirlemektedir. Bu olgu kentsel toprağın üzerinde farklı grupların mücadelesine neden olmaktadır. Gerek sermayenin (toprağın ticareti yoluyla dolaşıma giren sermaye de dâhil olmak üzere) mekânsal dolaşımını kolaylaştıracak, gerek kentsel toprak üzerindeki mücadeleleri uzlaştıracak önlemlere gereksinim duyulur. Tam da bu noktada (sermaye birikiminin sürekliliğini sağlama ve piyasayı düzenleme rolü ile) devletin mekân organizasyonuna yönelik müdahaleleri önem kazanmaktadır. Devlet, sermayenin gelişimi için engel teşkil eden arsa spekülasyonunu denetleme; arsa ve konut (rantın belirlenmesinde rolü olan) fiyatlarını yönlendiren kredi ve faiz politikalarını belirleme; sermayenin girmek istemediğı kentsel yatırımları üstlenme; sermayenin mekânsal hareketliliğini sağlayacak yasal çerçeveyi oluşturma ve planlama aracılığıyla toprak kullanımlarını düzenleme vb. gibi uygulama mekanizmaları ile devreye girmektedir.

Bu çalışmada “kentlerimizin kentsel rant temelinde ve belli dönemlerle ayrılan farklı mekânsal biçimlenmeler/değişimler göstermekte olduğu ve bu olgunun kapitalist üretim sistemi içerisinde sermayenin dolaşımı ve devlet müdahaleleri ile açıklanabileceğı”; “rantın varlığının, mekânın örgütlenmesi ve kapitalist gelişme üzerinde çeşitli denetim biçimlerini zorunlu kıldığı ve sermayenin talebi doğrultusundaki devlet müdahalelerinin, mekânın örgütlenmesinde belirleyici olduğu” önermesi Ankara kenti özelinde sınanmaktadır. Bunun için Ankara'nın konut alanları gelişmesi Cumhuriyetin kurulduğu günden bugüne, ülke genelinde sermaye birikim biçimlerinin değiştiğı dönemler altında ve devlet müdahaleleri temelinde incelenmektedir.

1923'den 1954'e - ilk birikim süreci ve hızlı mekânsal yayılma: Cumhuriyetin kuruluşundan 1940'lı yılların sonuna kadarki Ankara'yı kısaca anımsayalım. Bir yanda yeni açılan yollara sıralanan Batı taklidi binalar, öte yanda eski doku içerisindeki bozuk yollarda köhne konutlar. Bir yanda son model otomobiller, öte yanda kağnılar. Bir yanda yeni kentin danslı, partili, Batı taklidi yeni yaşamı, öte yanda eski kentin yoksul yaşamı. Bir yanda karmaşık küçük dükkanlardan oluşan alışveriş yerleri, öte yanda Avrupa modasını kente getirmeye başlayan mağazalar. Bir yanda konut bulamayan insanlar, öte yanda arsa rantını paylaşanlar..

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte, kentte modern yaşam ve yeni

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

örgütlenme yapısı için gerekli olan yeni kamu yapılarının inşası, konut inşaatları ve altyapı inşaatları yoğunudur. 1923–30 yılları arasında özel sermayenin yeterli miktarda olmayışı, inşa edilmiş çevrede yoğun olarak devlet sermayesinin dolaşımını zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte, inşaatların daha çok kamu ihaleleri aracılığıyla elde edilmesi müteahhitlerin birikimine önemli katkıda bulunmuştur. Hızla gelişen ticaret sektöründen yeterli birikimi elde edenler inşaat sektöründe faaliyete geçmiş,⁷ apartmanlaşma büyük bir hız kazanmıştır.

Kentin ilk planı, spekülasyona yenik düşmüştür.⁸ Planlamanın kapitalist üretim sistemi içerisindeki işlevi dikkate alındığında, bu sonuç şaşırtıcı değildir. Kentsel arenada çarpışan güçlerin uzlaşma aracı ve rant oluşum ve paylaşımının yasal belgesi olarak planlama, devlet müdahalesinin önemli bir aracıdır. Planlama aracının özel mülkiyetin sınırlandırılması yönünde mi kullanacağı yoksa toprak rantını artırıcı yönde ve belli sermaye gruplarının elinde toplanmasını sağlayacak şekilde, özel mülkiyete mi hizmet edeceği sorusunun yanıtı, kapitalist üretim sisteminin nihai amacı temelinde açıktır. Böyle bir durumda planlamanın işlevi⁹ (kentsel toprak üzerinde özel mülkiyet-toprak ve sermaye çelişkisi/çatışmasının izin verdiği ölçüde) düzenleyici olmaktan öteye geçemez.

Öte yandan Cumhuriyetin kurulduğu zeminde yeterli sermaye birikimi yoktur. Ulusal burjuvazinin yaratılması amacıyla devlet eliyle özel sektör desteklenmiş¹⁰ de 1930'ların sonunda sanayi burjuvazisi oluşmamıştır. Tüm prekapitalist üretim ilişkilerinde olduğu gibi iç ve dış ticaretle uğraşan eşraf, tüm teşviklere rağmen sınaî yatırıma girmemiş, birikimini gayrimenkule yatırmayı tercih etmiştir.¹¹ Dönemin imar yasaları incelendiğinde kentsel rantların ilk sermaye birikimine destek olarak görüldüğü söylenebilir.¹² Örneğin, 1933 yılında, devletçi dönemde çıkartılan 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Yasası" ile tüm belediyelere imar planı yaptırma¹³ zorunluluğu getirilmiştir. Yasanın içeriği, devletin geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi hedefine koşuttur. Yasada, belediyelerin ellerindeki arazileri özel mülkiyete aktarmalarına olanak sağlanması ile toprak rantları ve arsa spekülasyonu büyük boyutlara ulaşmıştır. Devletin kentsel rantlardan gelir elde etmeyi amaçladığı yorumu yanlış olmayacaktır. Dahası, dönemin İstanbul milletvekili olan Topçubaşı'nın sözleri¹⁴ devletin görüşünü yansıtır ise spekülasyonun, önlenmek şöyle dursun, neredeyse teşvik edildiği bile söylenebilir. Kapitalist üretim sistemi içerisinde kentsel gelişme sürecinde, toprak rantının varlığı (özel mülkiyet nedeniyle) kaçınılmazdır.¹⁵ Sermayenin toprağa veya toprak aracılığıyla akışı, toprak mülkiyeti aracılığıyla ve rantın oluşumu ile gerçekleşmektedir. Kapitalist sistem özel mülkiyet sayesinde artı-değer üretiminin sürekliliğini sağlar. Bununla birlikte sermayenin elde ettiği artı-değerin bir kısmı olarak toprak sahibine ödenen toprak rantı sermaye birikimini olumsuz etkiler.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Sermaye-toprak (mülkiyeti) arasındaki bu çelişki, toprak pazarları aracılığı ile yaratılan bir miktar toprak spekülasyonu sayesinde (sermaye birikimine engel teşkil edebilecek aşırı biçimine izin verilmemek ve devlet müdahaleleri ile denetlenmek koşulu ile) sermaye lehine çevrilir.¹⁶ Dönem içerisinde tekel ve mutlak rantların/arsa spekülasyonunun denetlen(e)memesi sermayenin üretken alanlar yerine toprağa yatırım yapmasına neden olmuş, yeni oluşan bir kentte büyük bir hızla gerçekleşen yapı üretiminin artı-değerini elde etme isteği ağır basmıştır.

1945'den itibaren liberalleşme süreci; dışa açılma politikası ve Batı'dan alınan borçlar¹⁷, Batı'nın ülke ekonomisi politikasındaki yönlendirmesi, kentlerin imar politikalarına da yansımıştır. Ülke genelinde kentlerin imarı, yabancı uzmanların raporları doğrultusunda gerçekleşmiştir.¹⁸ Popülist politikalar ve 'gecekondu gelişimini önleyebilir' varsayımıyla çıkartılan bina yapımını teşvik yasaları¹⁹ kamu alanlarının özel mülkiyete geçişini artırmış, özel mülkiyetteki el değiştirmeleri hızlandırmıştır. Kentel rantı paylaşanlar üst düzey bürokratlar, belirli bir ticari kesim ve nüfuzlarını kullanarak imtiyazlı şirketlere aracılık edenler olmuştur.

Sadece Ulus ve yakın çevresinden ibaret olan 1920'lerin Ankara'sı, 1950'lerin ikinci yarısında kuzey-güney aksında hızlı bir mekânsal yayılma süreci içerisinde genişlemiş, gecekondu sayıları artmaya başlamıştır.

1954'den 1980'e - sınaî birikim süreci ve doğaçlama mekânlar: 1954 yılından itibaren başlayan sınaî sermaye birikim biçimine geçiş dönemi sonunda, 1960 yılında ithal ikameci sanayileşme resmi kalkınma politikası olarak kabul edilmiştir.²⁰ Bu politika doğrultusunda planlı gelişme hedeflenmiştir. Başlangıçta etkin değilken, 1960 yılından sonra planlama anlayışının benimsenmesiyle kentlere yönelik devlet müdahalesi artmıştır. Ülke çapında Milli Fiziki Plan kapsamında yapılan planlama faaliyetleri, Arsa Ofisinin, Nazım Plan Bürolarının, İmar ve İskân Bakanlığının kurulması, 6785 sayılı İmar Yasasının çıkartılması dönemin planlama yaklaşımının sonuçlarıdır. Yeni imar yasası kentleri biçimlendirme konusunda esnek hükümler taşımakta, planlama ilkeleri konusunda ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.²¹ 6785 sayılı Yasanın içeriği dönemin merkezîyetçi ve planlı gelişme anlayışını yansıtmaktadır. 1972 tarihinde yürürlüğe giren "6785 sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkındaki" 1605 sayılı Yasa, 6785 sayılı yasa ile karşılaştırıldığında daha merkezîyetçi bir içeriğe sahiptir. Kent planlama çalışmalarında üst ölçekli planlara verilen önemin yanı sıra Ankara Nazım Plan bürosunda Ankara'nın nazım planı yapılmıştır. Gerek kooperatif yolu ile gerekse konut inşaat şirketleri aracılığıyla kentin çeperlerinde toplu konut projeleri hazırlanmaya başlamıştır.

Devletin yeni rolü, sınaî birikimin önündeki engelleri kaldırmak, üretken sermayenin başka alanlara kaymasını engellemek için arsa spekülasyonunu

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ve kentsel rantları, planlama ve yeni imar ve gecekondu yasaları aracılığıyla denetim altına almaya çalışmak, sermayenin daha az kârlı gördüğü alanlara yatırım yapmak ve sosyal devlet anlayışını uygulamak yönündedir. Ne var ki, planlamanın -işlevi gereği- rantları engellemesi olanaksızdır. Nitekim sınaî birikimin önünde ciddi bir engel olan spekülasyon denetlenememiştir.

1956 yılında sermayenin içine girdiği krizi aşmak için 'Yıldırım yıkma harekâtı' olarak adlandırılan yıkma ve yeniden inşa faaliyetlerine girişilmiş, İstanbul'da başlatılan yoğun inşaat faaliyetleri ile sermayenin, yapılı çevrede oluşan artı-değeri elde etme olanağı sağlanmıştır. (Bu girişimin sermayenin krizini çözmede başarılı olmadığını hemen ardından yaşanan yeni krizler göstermektedir.)

1960'lı yıllardan itibaren yıkım ve yasaklama türü uygulamalar sürmekle birlikte kentin yeni eklenen kesimine karşı daha esnek bir yaklaşım söz konusudur. Gecekondu barınan ucuz işgücü, sanayi sektörü için önemli bir girdi olmakla birlikte, gecekondu alanlarına yüksek maliyetli altyapı yatırımlarının yapılması, sanayi sektörüne aktarılabilecek kaynakların kısıtlanması demektir. Bu nedenle bir yandan gecekondu çalışanların sanayi sektörüne katkıları ve popülist politikaların etkisiyle kentsel hizmet götürme konusunda isteksiz davranılırken, öte yandan gecekonduların yasallaştırılması için çok sayıda yasa çıkarılmıştır.²² Bu dönem içerisinde kentsel rantı paylaşanlar, bir kesim sınaî sermayenin yanı sıra, orta sınıflar, yap-satçı müteahhitler ve gecekondu sahipleridir.

Bir yanda ithal malzemelerle yapılan lüks konutlar, bir yanda kente hakim olmaya başlayan gecekondu... 1970'lerin sonunda Ankara'da, bir önceki dönemden farklı olarak, kuzey-güney aksındaki gelişmenin yanında, nazım planının yönlendirmesi ile doğu-batı aksında da yerleşme nüveleri ortaya çıkarken öte yanda plan tadilatları aracılığıyla konut alanlarının yoğunluğu artmaktadır.

1980'den Günümüze - rant ekonomisi ve kentte dönüşüm: Türkiye 1970'lerin başından itibaren yeni bir birikim krizi içerisine girmiştir. Öte yandan dünya kapitalizminin 1970'lerde içine girdiği aşırı sermaye birikimi krizi, 'küreselleşme' olarak adlandırılan süreci başlatmıştır. Küreselleşme tekli sermayelerin çok büyük firmalar şeklinde örgütlenerek farklı ulusal sermayeleri ve sermaye türlerini bir arada barındırması ve faaliyet alanının bütün dünya olmasıdır. Kapitalizmin başından beri sermayenin uluslararasılaşma eğilimi bir gerçekse de, 1980'li yıllarda gerçekleşen, bu sürecin hacim ve hız olarak artmasıdır. Sermayenin dolaşımının önündeki engeller, uygulanan neo-liberal politikalar çerçevesinde kaldırılacaktır.²³

Bu süreçte devletin yeni rolü, piyasayı sermaye dolaşımını hızlandıracak şekilde düzenlemek ve yasal çerçeveyi oluşturmaktır. Sermayenin özgürce

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

uluslararası dolaşımına izin veren bir dünya piyasasının yaratılması için ulusal ekonomilerin sermaye hareketlerine sınır getiren korumacı duvarların yıkılması gerekmektedir. Dolayısıyla, sivil toplum, yerelleşme, özelleştirme gibi yeni kavramların doğuşu/ön plana çıkarılışı devletin yeniden yapılanma sürecine eşlik etmektedir. Devlet ekonomideki etkin görevinden çıkmalı, ekonomik yatırımları ve toplumsal tüketim hizmetlerini topluma, yerel yönetimlere ya da sivil kuruluşlara devretmelidir. Devletin boşalttığı alanlar, piyasa güçlerine, yani sermayeye bırakılmalıdır. Yeni yapılanma politikalarının sonucu olarak, devlet kentsel mekânın üretiminde tüm sosyal amaçlardan uzaklaşma, toplumsal hizmetleri dahi özel sektöre (yerli-yabancı) bırakma boyutu ile küçülürken, kâr oranı düşük olduğu için özel sektörün girmediği alanlarda yatırım yapmak, sermayenin önündeki engelleri kaldıracak yasal çerçeveyi oluşturmak ve piyasayı düzenlemek işlevinde de bir o kadar güçlü ve merkezîyetçi bir tutum içerisindeydi.

Kapitalist üretim sistemi içerisinde sermaye içinde bulunduğu birikim krizini aşmak için yapısal çevre üretiminde oluşan artı-değeri elde etme isteğindedir. Kapitalist toplumlarda GSMH'nin genişlemesi büyük oranda banliyöleşme sürecine bağlıdır. Bu süreç artı-değerin dolaşım hızını artırmak bakımından çok önemlidir. Dolayısıyla, 1980 yılı sonrasında kentsel büyüme desteklenmiş ve sermayenin yapısal çevreye yönelmesini sağlayacak yasal çerçeve oluşturulmuştur. Toplu Konut İdaresinin kuruluşundan, yeni imar yasalarına; kentsel dönüşüm yasalarından gecekondu yasalarına, yerel yönetim yasalarından yabancı sermayeye toprak satışı yasalarına kadar bütün düzenlemelerin ortak amacı, ulusal ya da uluslararası sermayenin dolaşımını hızlandırmaktır. Devlet, özel sektörle birlikte kâr amaçlı konut inşaatı faaliyetlerinde bulunarak, gecekondu alanlarında fiziksel dönüşüm projelerini uygulayarak ve kentsel büyümeyi destekleyerek, mevcut rantların ortaya çıkış hızını ve boyutunu artırmaktadır. 1980 sonrasında kamu arazileri doğrudan kamu açıklarını giderecek bir mali kaynak olarak görülmüştür. Bu noktada bir vurguya gereksinim vardır. **Kamu arazilerinin özel mülkiyete aktarılması ilk kez 1980 sonrasında faaliyetleri değildir. 1920'lerden bu yana sermaye birikimini sağlamak, konut üretimini artırmak, gecekondu alanlarını önlemek amaçlı ya da popülist politikaların bir sonucu olarak kamu arazilerinin özel mülkiyete açılmasına olanak sağlayan yasalar defalarca çıkarılmıştır. 1980 sonrasında yeni olan, benzer yasaların bu kez büyük ya da yabancı sermayenin kâr oranlarını artıracak boyutta ve yoğunlukta çıkartılmasıdır.**

Artık kent çeperlerine bloklar halinde eklenen konut alanları, marka konutları, eski gecekonduların yüksek katlı apartmanlara dönüşen yaşam kalitesi düşük alanları, devasa alışveriş-eğlence merkezleri, sermayenin kârlı olmadığı için hiç uğramadığı yoksul-çöküntü alanları ve spekülasyona açık

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

kentsel toprakları ile karşımızda yeni bir Ankara vardır. Yazının başında tanımlanan Ankara'ya geri döndük. Geçmişe yapılan yolculuk gösteriyor ki, değişimin nedeninin niteliksel olarak özü aynıdır; değişen niceliksel boyutudur. Bir başka deyişle her üç dönemde de kentsel rantlar vardır (olmak zorunda), spekülasyon engellen(e)memiştir, planlama düzenleyici işlevi nedeniyle teknik olarak yetersiz kalmıştır, yapı üretiminin yarattığı artı-değer özel sektör tarafından paylaşılmıştır(maktadır). Yeni olan ya da değişen, yerel yönetimlerin sermaye birikim sürecine katkı sağlama işlevlerine koşut olarak değişen yetkileri/uygulamaları; sermaye birikimini destekleyecek imar politikaları; artı-değerin yaratılma ve paylaşılma faaliyetlerinin kent mekânında yoğun olarak gerçekleşmesi, hız ve hacminin büyümesi; mekân örgütlenmesinde sermayeye yeni olanaklar tanınması; rantların paylaşım süreci ve rantları paylaşan kesimlerdir.

Sonuç Yerine: Sermaye birikim süreçleri ve devlet müdahaleleri eşliğinde Ankara'nın mekansal gelişiminde Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze yapılan yolculuk gösteriyor ki, kentte planlama kurumu aracılığıyla üç farklı mekânsal dönüşüm/değişim gerçekleşmiştir. Bu farklılaşmalar rantların oluşumu mekânsal farklılaşma dönemleri ülke genelinde sermaye birikim biçimlerinin değiştiği dönemlerle çakışmakta, kentin üstyapısı (fiziksel mekanlar) sermayenin talebi doğrultusunda oluşmaktadır.

Görünen odur ki, kapitalist üretim sistemi içerisinde kentler her zaman kentsel rantlara teslim olmak zorundadır. Hangi politikalarla yaklaşırsa yaklaşılsın rantların oluşumu önlenemez, kentsel rantlar şu veya bu şekilde ortaya çıkacaktır. Rantların ortaya çıkışı, denetlenmesi ya da paylaşım koşulları, toplumların içinde buldukları üretim ve bölüşüm ilişkileri tarafından belirlenir, birikim biçiminin hareket yasaları içerisinde şekillenir. Üretim ilişkilerinin biçimi değiştikçe rantın ortaya çıkış biçimi, miktarı, paylaşım biçimi ve paylaşan kesim de değişecektir. Bu noktada, piyasayı düzenleme/denetleme ve sermaye birikiminin sürekliliğini sağlama/yönlendirme rolü, devletin mekâna müdahalesinin yönünü belirler. Dolayısıyla kent mekânları, sermaye-toprak çelişkisi/ilişkisi içerisinde ve sermaye-devlet müdahalesi bağlantısı temelinde gelişmektedir; gelişmeye devam da edecektir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

DİPNOT

- ¹ Harvey, Postmodernliğin Durumu, Metis Yay., İst., 1999, s. 96.
- ² Akın, "Konut Gereksinimi=Sayısal Konut Açığı Mı?", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, S. 3, Temmuz 1997, ss. 53-62.
- ³ Lefebvre, The Production of Space, (English Translation, Donald Nicholson-Smith), Blackwell, Oxford, 1991, s. 224, 329.
- ⁴ Harvey, "The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis", International Journal of Urban Regional Research, S.2, 1978, s. 101-131
- ⁵ Feagin ve Gottdiener, "The Paradigm Shift in Urban Sociology", Urban Affairs Quarterly, 1988, V. 24, N. 2, December, 1988, s. 163-187.
- ⁶ Gottdiener, The Social Production of Urban Space, University of Texas Press, USA, 1985, s. 133, 134.
- ⁷ Sayısı hızla artan resmi binaların inşaat ihaleleri kimi zaman yabancı, kimi zaman yerli müteahhitlere verilmektedir. (Bkz. Koç, Hayat Hikâyem, Apa Ofset, 1974) Keyder, 1931 ile 1940 yılları arasında ülke genelinde kurulan şirketlerin yüzde 74,2'sinin kurucularının bürokratlar olduğunu ifade etmekte, bunun nedenini, bürokratların siyasi nüfuzlarını kullanarak devlet ihalelerinden ve arazi spekülasyonundan elde ettikleri olanaklara bağlamaktadır. Çağlar Keyder, Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, İletişim Yay., İst., 1999, s. 149. Savaş döneminde karaborsacılık ve aşırı spekülasyon yeni savaş zenginleri yaratmış; tüccarlar bu dönemde önemli boyutlarda birikim elde etmiş, mülk gelirleri artmıştır. Boratav, Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985, Gerçek Yay., Ank., 1988, s. 68.
- ⁸ Gönül Tankut, Bir Başkentin İmarı, ODTÜ, Ank., 1990.
- ⁹ Ural ve Altınel, "Kent Toprakları Sorunu' Komisyon Raporu Eleştirisi", Mimarlık, 76/4, 1976, s. 20; Ersoy, "Özelleştirme ve Planlama", Özelleştirme ve Kamu Arazileri, TMMOB ŞPO Yay., Ank., 1997, s. 22
- ¹⁰ Büyük toprak sahipleri ve tüccarların temsilcilerinin çoğunlukta olduğu 1923 tarihli İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlara göre kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeye ve piyasaya dönük, çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatın denetiminin millî unsurlara geçmesini kolaylaştırıcı ve ılımlı bir korumacılığı öngören politikalar uygulanacak (Boratav, a.g.e. s. 34); liberalizm, yani özel girişim desteklenecektir. (Gülalp, Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet, Belge Yay., İst., 1993, s. 30)
- ¹¹ Metanın dolaşım sürecinin para-sermaye ile başlayıp para-sermaye ile bittiği yerde zanaat üretimine egemen tüccar, sınaî üretime girmeyecek ve ilkel kapitalist birikime katkısı olmayacaktır. Ünal Nalbantoğlu, "Cumhuriyet Dönemi Ankara'sında Yükselen Orta Sınıf Üzerine", Tarih İçinde Ankara, Eylül 1981 Seminer Bildirileri, ODTÜ, Ank., 1984, s. 289.
- ¹² Kapitalist üretim sisteminde ilk birikimin sağlanmasına ilişkin Bkz. Dobb, Kapitalizmin Gelişmesi Üzerine İncelemeler, Belge Yay., İst., 1992 s. 160-167,
- ¹³ Türk Şehirciliğini yaratma çabası içerisinde 1950'lere kadar hazırlanan imar planı sayısı 120 civarındadır. Ural, "Türkiye'nin Sosyal Ekonomisi ve Mimarlık 1923-1960," Mimarlık, S. 1-2, Ocak-Şubat 1974, s.39.
- ¹⁴ Ekonomi yazarı Cemil Alaaddin Topçubaşı'na göre, "Cumhuriyetin kurucuları, taşınmaz sahipliği ve servet birikimi arasındaki bağın güçlenmesinde yarar görmektedir. Nitekim Türkiye'de Avrupa'da olduğu gibi mülkiyet çokluğundan değil yoksulluktan sıkıntı çekilmektedir. Servet birikimi en az elli yıl sürmelidir." Cemil Alaaddin Topçubaşı, "Kooperatif Evleri", Karınca

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Dergisi, 1935, s. 47–49. Aktaran Gönül Tankut, a.g.e., s. 272

¹⁵ Marx, Kapital III. Cilt, Sol Yay., Ank., 1990, s.543-564.

¹⁶ Harvey, The Limits to Capital, Basil Blackwell, Oxford, 1982, s. 361, 370.

¹⁷ 1947 yılında Marshall yardım programına girme hakkını kazanmak için hazırlanan rapor doğrultusunda Devletçi Dönemin öncelikleri bırakılmıştır. 1947–1953 yılları arasında, Mars-hall Planı çerçevesinde uluslararası kuruluşlardan bağış ve borç olarak Türkiye'ye gelen paralar, aynı dönemin sonunda GSMH'nin % 5'ini bulmaktadır. Yerasimos, Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, Kitap 3, Belge Yay., İst., 1992, s. 181

¹⁸ Ural, a.g.e., s. 47,48; Tekeli, Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, TOKİ, Ank., 1996, s. 130-140.

¹⁹ 1948 tarihli 5228 sayılı ve 1953 tarihli 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasaları bina yapımını teşvik amacıyla devletin mülkiyetinde bulunan arsaların belediyelere devredilmesi öngörülmüş, bu girişim spekülasyonu teşvik etmiş, kamunun elinde bulunan kent topraklarının büyük bölümü özel mülkiyete geçmiştir.

²⁰ Ağırlıklı olarak tarım ve ticaret sermayesinin birikimine dayalı bir modelden ağırlıklı olarak pazara yönelik sanayi sermayesi birikimine dayalı bir modele geçiş sonucunda 1960 askeri yönetimi, ithal ikameci sanayileşmeyi (İİS) resmi kalkınma politikası olarak kabul etmiş ve (Batılı kurumların da önerisi ile) Devlet Planlama Teşkilatını (DPT) kurmuştur. DPT'nin hazırladığı kalkınma planları ve henüz gelişme aşamasında olan sanayilere verdiği destek, kalkınmacı bir sürecin hızla başlamasına neden olmuştur. Ticari ve para sermayenin üretken sermaye olarak örgütlenip organize olması, 1960 tarihindeki askeri darbe ile belirli bir hız kazanmıştır. Ercan, "Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi-1 (Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi), Praksis, S. 5, Kış, 2002, s. 57, 58.

²¹ Yasada, imar planlarının nazım plan ve tatbikat planı olarak ayrılmış, planlama kademesinin gerekliliği kabul edilmiş, imara aykırı yapı inşa edilmesini engelleyen ayrıntılı düzenlemeler getirilmiş ve ilk kez belediye sınırları dışında imar denetimlerine olanak sağlanmıştır. Tekeli, a.g.e., s. 99.

²² 1960'dan 1980'e kadarki yirmi yıllık dönem içerisinde 327 sayılı (1963), 7367 sayılı (1959), 775 Sayılı (1966), 1990 Sayılı (1976) gecekondulaşma yasaları çıkarılmıştır. 775 sayılı İmar Affı Yasası için dönemin en önemli gecekondulaşma yasası denilebilir. Yasada, öncekilerden farklı olarak, "gecekondulaşma" terimi ilk kez yer almaktadır. Gecekondulaşma alanlarının varlığını kabul ettiği için bu alanlarda tasfiye, ıslah ve önleme bölgeleri oluşturulmuş, İmar ve İskân Bakanlığına ve belediyelere kaynak ve arsa elde edebilecekleri düzenlemeler getirilmiştir.

²³ Aşırı biriken para, üretken ve ticari sermayenin belirli mekânlarda (özellikle erken kapitalist ülkelerde) değer kaybetmesini önlemek için dünya ölçeğinde bu sermayelerin değerlendirilme koşulları hazırlanacaktır. Daha fazla artı-değer yaratmaya yönelik ve daha önce yaratılan artı-değerin paylaşımının, yani bölüşüm ilişkilerinin yoğunlaşarak artmasına yönelik uygulamalar artmıştır. Bu uygulamalar, sermayenin toplumsal ilişkiler üzerindeki hegemonik konumunu daha da güçlenmiştir. Ercan, a.g.e., s. 52; Ercan, "Neoliberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Birikim Süreci ve Değişen Sermaye İçerik Bileşenleri: 1980 Sonrası İçin Bir Çerçeve Denemesi", 97 Sanayi Kongresi, MMO, Ank. 1998, s. 164..

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

KAYNAKÇA

- Akın, Emel, "Konut Gereksinimi=Sayısal Konut Açığı Mı?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, S. 3, Temmuz 1997, ss. 53-62
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985*, Gerçek Yay., Ankara, 1988
- Dobb, Maurice, *Kapitalizmin Gelişmesi Üzerine İncelemeler*, (Çev. F. Akar), Belge Yay., İstanbul, 1992.
- Dündar, Özlem, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma", *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniv. Basım Merkezi*, İstanbul, 2003, ss. 65-74.
- Ercan, Fuat, "Neoliberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Birikim Süreci ve Değişen Sermaye İçi Bileşenler: 1980 Sonrası İçin Bir Çerçeve Denemesi", *97 Sanayi Kongresi, MMO*, Ank. 1998, ss. 161-185.
- Ercan, Fuat, "Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi-1 (Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi)", *Praksis*, S. 5, Kış, 2002, ss. 25-77.
- Ersoy, Melih, "Özelleştirme ve Planlama", *Özelleştirme ve Kamu Arazileri, TMMOB ŞPO Yay.*, Ankara, 1997, ss. 20-26
- Feagin, J., ve Gottdiener, M., , "The Paradigm Shift in Urban Sociology", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 24, N. 2, December, 1988, ss. 163-187
- Gottdiener, Mark, *The Social Production of Urban Space*, University of Texas Press, USA, 1988.
- Gülalp, Haldun, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, Belge Yay., İstanbul, 1993.
- Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu*, (Çev. Sungur Savran), Metis Yay., İstanbul, 1999.
- Harvey, David, *The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis*, *International Journal of Urban Regional Research*, S.2, 1978.
- Harvey, David, *The Limits to Capital*, Basil Blackwell, Oxford, 1982.
- Keyder, Çağlar, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yay., İstanbul, 1999.
- Lefebvre, H., *The Production of Space*, (English Translation, Donald Nicholson-Smith), Blackwell, Oxford, 1991.
- Marx, Karl, *Kapital III. Cilt*, (Çev. Alaattin Bilgi), Sol Yay., Ankara, 1990.
- Nalbantoğlu, H. Ünal, "Cumhuriyet Dönemi Ankara'sında Yükselen Orta Sınıf Üzerine," *Tarih İçinde Ankara, Eylül 1981 Seminer Bildirileri*, ODTÜ, Ank, 1984.
- Şahin, Savaş, Zafer, "İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniv. Basım Merk.*, İst., 2003,ss. 89-101.
- Şenyapılı, Tansı, *Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi, 1923-60*, Kent-Koop Yay., Ankara, 1985.
- Şimşir, Bilal, *Ankara Ankara*, Bilgi Yay., Ank., 1988.
- Tankut, Gönül, *Bir Başkent'in İmarı*, ODTÜ, Ankara, 1990.
- Tekeli, İlhan, *Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi*, TOKİ, Ankara, 1996.
- Ural, Somer, "Türkiye'nin Sosyal Ekonomisi ve Mimarlık 1923-1960," *Mimarlık*, S. 1-2, Ocak-Şubat 1974, ss. 5-51.
- Ural, Somer, Platinel, Pekin, "'Kent Toprakları Sorunu' Komisyon Raporu Eleştirisi", *Mimarlık*, 76/4, 1976, ss. 18-22.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ÖZET

TMMOB YEREL YÖNETİMLERDE “DÖNÜŞÜM” SEMPOZYUMU BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SAĞLIKLI KENTLER BİRLİĞİ SAĞLIKLI ŞEHİR PLANLAMASI KAPSAMINDA BURSA

Y.Mimar Serengül SEÇMEN

Bursa Büyükşehir Belediyesi

Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığı Acemler Hizmet Binaları

B Blok Kat:2 Acemler- BURSA

Tel:0224 234 40 00/1670 Fax:0224 2347758

ssecmen@bursa-bld.gov.tr serenguls@gmail.com

Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama ve tüm alt bölge planlama çalışmalarında; yine Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2000 yılından beri üye olduğu Dünya Sağlık Örgütü “Sağlıklı Şehirler Projesi”, 4.Faz ana teması olan “Sağlıklı Şehir Planlama” prensipleri temel alınmıştır.

Sağlıklı Şehirler hareketinin Türkiye’de yayılmasına öncülük eden Bursa, DSÖ Avrupa Sağlıkli Kentler Birliği'nin Türkiye’den ilk üye kentidir. Sağlıkli Kentler Birliği'nin kurulması ile ilgili çalışmalar 2003 yılında başlatılmıştır. “Sağlıklı Kentler Birliği” Türkiye’de bu hareketin güçlenmesi ve işbirliği bakımından kentlerimiz için çok önemli gelişimler sağlamakta, daha sağlıklı kentler yaratmayı amaçlamaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Sağlıkli Kentler Birliği Başkanliğı, Sağlıkli Şehir Planlama prensiplerini temel alan 2020 Stratejik Planlama çalışmaları çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmayı amaçlamaktadır. Tüm bu çalışmalar, Bursa kentinin fiziksel, çevresel ve sosyal gelişimini hedeflernekte olup, toplumsal katılım ve sektörler arası işbirliğinin sağlanması ile gerçekleştirilmektedir.

ANAHTAR KELİMELELER: sağlık, planlama, strateji

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ABSTRACT

TMMOB MUNICIPALITIES REGENERATION SYMPOSIUM BURSA METROPOLITAN MUNICIPALITY HEALTHY CITIES NETWORK THE CITY OF BURSA AND HEALTHY URBAN PLANNING

Serengül SEÇMEN

Architect, MS.Urban Design Bursa Metropolitan Municipality

Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığı Acemler Hizmet Binaları

B Blok Kat:2 Acemler - BURSA

Tel:0224 234 40 00/1670 Fax:0224 2347758

ssecmen@bursa-bld.gov.tr serenguls@gmail.com

The strategical planning works and projects which are carried out in the framework of Healthy Urban Planning principles, the core theme of Phase iv., by the Metropolitan Municipality of Bursa. The Turkish Healthy Cities Association is currently chaired by the Lord Mayor of the Metropolitan Municipality of Bursa which holds the membership since 2000.

The Metropolitan Municipality of Bursa is the first official member of the European Region World Health Organization from Turkey. The process of establishing the Turkish Healthy Cities Association was started in 2003 and the Metropolitan Municipality of Bursa took the initiative to create the Turkish Healthy Cities Association.

Healthy Cities Network aims to make the "Healthy Cities" movement widespread and to improve the quality of life of local people. So, the association brings cities together to share experiences and problems, to cooperate on common projects and to be represented.

Bursa Metropolitan Municipality 1/100 000 scaled 2020 Strategical Planning works which are based on the Healthy Urban Planning principles aims to prevent unplanned progression and ensure the sustainable development of the city of Bursa. Also the projects that are carried out in the framework of the plans are designated to improve the social, environmental and physical conditions of the city of Bursa.

KEY WORDS: health, strategy, planning

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1.GİRİŞ

Bursa'da 1960'11 yıllarda başlayan hızlı sanayileşme ve kentleşme hareketleri ile beraberinde gelen hızlı göç, plansız bir gelişmeye neden olmuştur. Bu sebeple, planlama çalışmalarının güncellenmesi ve geliştirilmesine büyük önem verilmiştir.

Tüm planlama çalışmalarının amacı; hızlı nüfus artışı ve sanayileşme sonucunda meydana gelen plansız kent gelişimine engelolmak, sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak ve yaşanabilir mekanlar yaratmaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlıklı bir kent yaratmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek için yürütülen "Sağlıklı Şehir Projesi" tüm planlama çalışmalarına yön vermektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi, Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Ağı'na 2000 yılında üye kabul edilen ilk Türk şehri olmuş ve Dünya Sağlık Örgütü çalışmalarını Türkiye'de de yaymak amacıyla 2005 yılında Sağlıklı Kentler Birliği kurulmuştur.

2. MATERYAL VE YÖNTEM:

2.1 Materyal:

Sunum ile ilgili materyal, Sağlıklı Kentler Birliği Başkanlığı tarafından yürütülen "Sağlıklı Şehir Projesi" ve "Sağlıklı Şehir Planlama" prensiplerini temel alan Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama çalışmaları ve bu çalışmalar kapsamında yürütülen projelere ilişkin örneklerdir.

2.2. Yöntem:

Hazırlanan sunum için; 2005 yılından beri Başkanlığını yürütmekte olan ve Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Ağı üyesi Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin "Sağlıklı Şehir Projesi" kapsamında hazırlanan sunum ve çalışmalardan yararlanılmıştır.

3.ARAŞTIRMA BULGULARI:

3.1. Sağlık Kavramı ve Sağlıklı Şehir Planlaması

Sağlık, sadece hastalığın olmaması durumu değildir; sağlık fiziksel, zihinsel ve sosyal esenlik halidir. Dünya Sağlık Örgütü şartında (1946) tanımlanmış olan sağlık kavramı, sağlık politikalarının sadece sağlıkla ilgili olan profesyonellerin alanına girdiği geleneksel inancına karşı çıkmaktadır.

Dolayısıyla, genel inancın tam tersine sağlık birçok mesleğin ve temsilciliğin merkezi amaçlarından biri olmalıdır. Özellikle şehir planlaması, sağlıklı bir çevre yaratılması konusunda anahtar bir role sahiptir. Sağlık insanların şu anki yaşam kalitesine yönelik bir kavram iken, sağlık hedefli planlama gelecek nesillere yönelik bir kavramdır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Sağlığı insanların yaşam tarzları şekillendirmekte olup; yaşam tarzları ile ilgili alınan kararlar ekonomik ve sosyal imkanlar, gelir, eğitim ve halkın etkileşim içerisinde olduğu çevre tarafından belirlenmektedir.

Söz konusu sosyal, fiziksel ve ekonomik çevreyi şekillendiren planlama çalışmaları ise bunların nasıl işlediklerini etkilemektedir. Bu da imar, sanayi ve endüstri alanları, ticaret ve hizmet sektörleri, kamusal tesisler, trafik altyapısı, rekreasyon alanları, kentsel altyapı ve arıtma sistemlerinin, doğa ve çevre korumanın yanında yeşil alan sisteminin kurulması gibi pek çok alanı kapsar.

Dolayısıyla, tüm planlama çalışmaları fiziki planlamanın ötesinde, kentin ekonomik yapısı, sektörel gelişmeler ve çevresel değerleri dikkate alan stratejik kararları yansıtmalıdır.

3.2. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği ve Sağlıklı Şehir Projesi

Dünyadaki 6 Dünya Sağlık Örgütü Bölge Ofisinde, 66 ülkede, 220 Dünya kentinde ve 55 Avrupa kentinde devam eden ve gelişen “Sağlıklı Kentler” Hareketinin Türkiye’de gelişebilmesi, benimsenmesi, uygulanabilmesi için yasal bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve bu gereklilikten hareketle bu konuya önem veren kentler bir araya gelerek “Sağlıklı Kentler Birliği”ni kurmuşlardır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi ise, Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Ağı’na 2000 yılında Türkiye’den ilk üye kabul edilen şehir olmuştur. Sağlıklı Kentler Birliği’nin kurulması ile ilgili çalışmalar 2003 yılında başlatılmış olup, üye belediyelere belediyecilik, sağlık, planlama, çevre, konut, ulaşım, eğitim, güvenlik ve benzeri sağlıklı kent konularıyla ilgili tecrübeler, bilgi, belge ve proje deneyimleri aktarılmaktadır. “Sağlıklı Kentler Birliği” Türkiye’de bu hareketin güçlenmesi ve işbirliği açısından kentlerimiz için çok önemli gelişimler sağlamakta, daha sağlıklı kentler yaratmayı hedeflemektedir.

Avrupa’da, WHO (World Health Organization) Sağlıklı Şehir Projesi 4.Aşamalı sağlıklı şehir planlaması prensip ve uygulamalarını ana tema olarak ele almaktadır.

Burada amaç, şehir planlama prensiplerinin sağlıklı şehirler yaklaşımı ile arasında yakın ilişkiler bulunduğunu göstermek ve şehir planlamasını yeniden sağlık ve hayat kalitesine odaklamaktır.

Bu hedef doğrultusunda yürütülen “Sağlıklı Şehir Projesi” ise; şehirde yaşayan ve çalışan insanların fiziki, psikolojik ve çevresel refahlarını geliştirmeyi amaçlayan, kentleri sağlıklı bir kentin niteliklerine ulaştırmak üzere yürütülen uzun vadeli bir kalkınma projesidir.

Sağlıklı bir kentin nitelikleri ise;

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

- Yüksek kalitede temiz ve güvenli bir fiziki çevre (barınma kalitesi dahildir);
- Şu an istikrarlı olan ve uzun vadede de sürdürülebilir bir eko sistem;
- Güçlü, karşılıklı olarak destekleyici ve istismarcı olmayan bir toplum;
- Hayatları ve esenliklerini etkileyecek kararlara katılımcı ve bu kararları kontrol eden bir toplum;
- Şehrin tüm insanları için temel ihtiyaçların karşılanması (gıda, su, barınma, gelir, güvenlik ve iş);
- Farklı deneyim ve kaynaklara erişim ve farklı ilişkilere, etkileşimlere ve haberleşme imkanı sağlanması;
- Çok yönlü, canlı ve yenilikçi bir şehir ekonomisi;
- Geçmiş ile, şehir sakinlerinin kültürel ve biyolojik mirası ile ve diğer grup ve bireyler ile bağları arındırılması;
- Bahsi geçen karakteristikler ile uyumlu ve bu karakteristikleri güçlendirecek bir yaklaşım;
- Herkesin kullanabileceği optimum seviyede kamu sağlığı ve tıbbi hizmetler; ve
- Yüksek bir sağlık statüsü (yüksek seviyede pozitif sağlık ve düşük seviyede hastalık) olarak belirlenmiştir.

3.3. DSÖ Sağlıklı Şehirler Projesi ve Bursa

Bursa'nın Sağlıklı Şehir girişimi, 1994 yılında Türkiye uygulaması bilgilendirme toplantısına iştirak etmesi ile başlamıştır. 27.01.1998 tarihinde ise, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Sağlıklı Şehirler projesine başvuru için karar alınmıştır. Proje uygulama ve kabul edilme anlamında gerçekleştirilen ilk ciddi çalışmalar 1999 yılında başlamıştır.

Öncelikle projenin Bursa için ifade ettiği anlam belirlenmiş ve proje yönetiminin sağlanması için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Proje çalışmaları devam ederken DSÖ ile temas halinde olup, örnek şehir incelemeleri yapılarak Bursa'ya uygun bir organizasyon şeması oluşturulmuştur. Tüm bu çalışmalar neticesinde, 5 yıllık Şehir Sağlık Uygulama Planı hazırlanmış ve 2000 yılında başlayan III.Faz Sağlıklı Şehirler Ağı üyelik sürecimiz boyunca proje uygulamaları devam etmiş olup, 2001 yılında Polonya/Łódź ve Portekiz/Sexial, 2002 yılında Hırvatistan/Rijeka, 2003 yılında Belfast/K.İrlanda toplantılarına katılım sağlanmıştır.

Temiz bir çevre, düzenli bir altyapı, rahat ulaşım, kültürel ve sosyal aktiviteler gibi özelliklere sahip örnek bir şehir oluşturma yolunda gerçekleştirilen

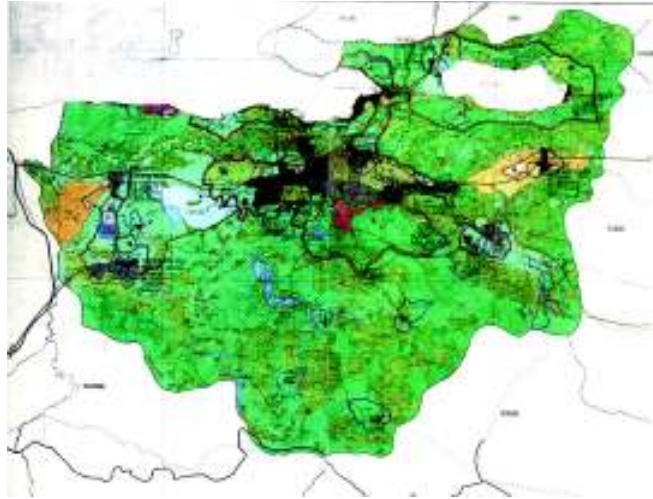
Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

tüm çalışmalar, Dünya Sağlık Örgütü'nün yol göstericiliği ve desteğiyle daha da hız kazanmış, şehrimizi 2004 yılında iv. Faz üyeliğine kadar taşımıştır.

Sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda herkes için kaliteli bir yaşamı hedefleyen Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Projesi, aynı hedefleri taşıyan Bursa için büyük bir önem taşımaktadır.

3.4. Bursa 2020 Çevre Düzeni Planı Çalışmaları

Bursa'da 1960'lı yıllarda başlayan hızlı sanayileşme ve kentleşme hareketleri ile beraberinde gelen hızlı göç, plansız bir gelişmeye neden olmuştur. Bu sebeple, stratejik planlama çalışmalarının güncellenmesi ve geliştirilmesine büyük önem verilmiştir. Bu plansız gelişmelerin önüne geçebilmek için hazırlanan ve uygulanan 2020 Çevre Düzeni Planı'nda yer alan üst ölçekli strateji kararları kentin tüm sektör temsilcileri ile birlikte verilmiş, alt planlama bölgeleri belirlenmiş ve bunlar uygulamalara yön vermiştir.



Şekil 3.4.1. Bursa 2020 Çevre Düzeni Planı

Bursa ili sınırlarını kapsayan ve sektörel olarak hazırlanan çevre düzeni planının hedef yılı 2020 yılıdır. Bu plan koruma ve kullanma dengelerini gözeterek Bursa'nın sağlıklı gelişmesini hedef alan bir yaklaşımla stratejik planı niteliğinde hazırlanmıştır.

Strateji Planı dahil yapılan tüm planlama çalışmalarında Sağlıklı Şehir Planlamasına ait 12 anahtar sağlık hedefinin aktif olarak yer almış olmasına özen gösterilmektedir.

12 anahtar sağlık hedefi belirleyicisi plancılar için kriterler haline getirilmiş olup, bu kriterler aşağıda yer almaktadır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1. Yaşam Tarzı:

Daha çekici, güvenli ve kullanışlı çevreler oluşturulması; insanların işyerlerine, marketlere, okullara ve diğer lokal yerlere yürüyerek veya bisiklet ile gitmelerinin teşvik edilmesi; araç bağımlılığının azaltılarak fiziksel aktivitenin desteklenmesi

2. Sosyal Birlik:

Şehir merkezleri, ticaret ve konut alanlarında sosyal katılım ve bütünleşmeyi sağlayan ortak kullanım alanlarının oluşturulması

3. İş Olanakları:

Ticaret imkanlarını çekici kılan ve iş alanında çeşitliliği arttıran; aynı zamanda yerel iş imkanlarını koruyan ekonomik yenileme stratejileri ile bağlantılı planlama çalışmalarının yapılması ve iş imkanlarına ulaşımında eşitlikçi strateji izlenmesi

4. Erişim:

Farklı ulaşım imkanlarının yaratılması, özellikle de yaya yolu, bisiklet ve toplu taşıma ile yerel tesislere ulaşımın kolaylaştırılması

5. Beslenme:

Yerel gıda üretimi için imkan sağlanması; aynı zamanda lokal merkezlerde bulunan alışveriş tesislerini çeşitlendirerek süpermarketlere olan bağımlılığın azaltılması

6. Güvenlik:

Daha güvenli bir çevre için trafik hızının yavaşlatılarak yaya ve bisiklet sürücülerine öncelik verilmesi, kamu alanlarında “doğal” bir gözetim yaratacak ve bu sayede korku ve suç vakalarını azaltacak planlama çalışmalarının yapılması

7. Eşitlik:

Sosyal imkanlar ile düşük fiyatlı barınma olanaklarının sağlanması ve iş imkanlarına erişimin kolaylaştırılması

8. Konut Kalitesi:

Yeterli barınma alanı ve buna bağlı olarak sağlık, eğitim, dinlenme gibi temel hizmetlerin sağlanabilmesi için uygun alanların planlanması

9. Hava Kalitesi:

Kirlilik yaratan sanayi alanlarından konut alanlarının ve diğer yoğun nüfuslu aktivite alanlarının ayrılması; motorlu taşıt bağımlılığının azaltılarak sürdürülebilir ulaşım imkanlarının artırılması

10. Su Kalitesi:

Su ve atık su arıtma kalitesinin artırılması

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

11. Toprak ve Katı Atıklar:

Gıda üretimi için kullanılacak açık alan ve yerel bölgelerin korunması için iyi kalitede toprakların bulunduğu tarım alanlarında inşaat yapılmasının önlenmesi

12. İklim Dengesi:

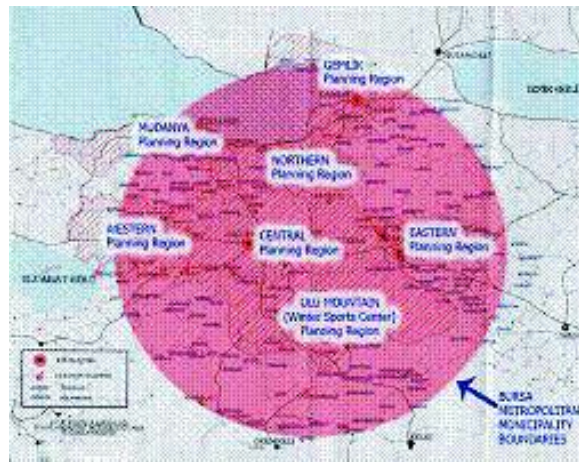
Ulaşım ve inşaatlarda kullanılan enerji ve yenilenebilir kaynaklar üzerindeki etkileri ile sera gazı emisyonlarının azaltılması; iklim dengesinin bozulmasından kaynaklanan tehditlerin önlenmesidir.

Tüm planlama çalışmalarının amacı; hızlı nüfus artışı ve sanayileşme sonucunda meydana gelen plansız kent gelişimine engel olmak, sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak ve yaşanabilir mekanlar yaratmaktır. 1/100 000 ölçekli 2020 Çevre Düzeni Strateji Planı ise; 2020 yılına kadar sürdürülebilir, yaşanabilir bir çevre yaratılması, Bursa'nın tarihsel kimliğinin korunması ve aynı zamanda sektörel gelişimini hedeflemektedir.

3.4.1. 1/100 000 Çevre Düzeni Planı Çalışmaları ve 1/25 000 Alt Bölge Planlama Çalışmaları Çerçevesinde Yürütülen Projeler

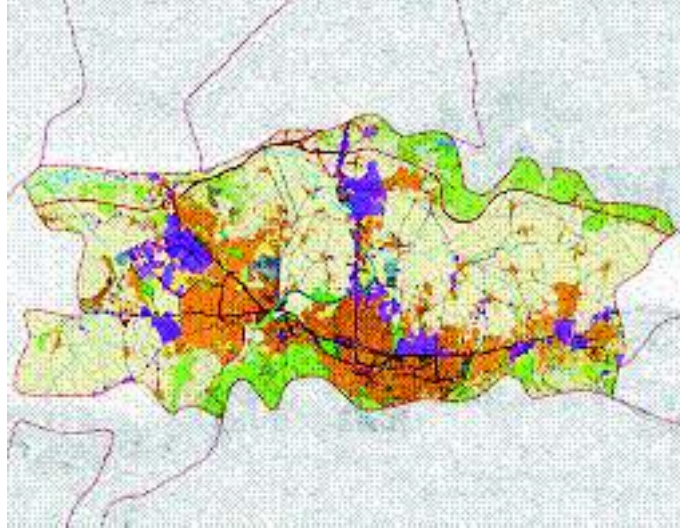
Çevre Düzeni Planında Büyükşehir sınırları dahilinde 6 planlama bölgesi belirlenmiştir. Bu altı bölgede 1/25.000 ölçekli nazım planlar hazırlanarak onaylanmıştır.

Bursa 2020 yılı 1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planı, 6 planlama bölgesinde "Sürdürülebilir, yaşanabilir bir çevre yaratılması ile tarımsal, turistik, tarihsel kimliğinin korunması, koruma kullanma dengesinin sağlanması ve ulusal kalkınma politikası kapsamında sektörel gelişme hedeflerine uygun olarak belirlenen planlama ilkeleri doğrultusunda sağlıklı kentsel gelişme ve büyüme hedeflerini" gerçekleştirmektedir.



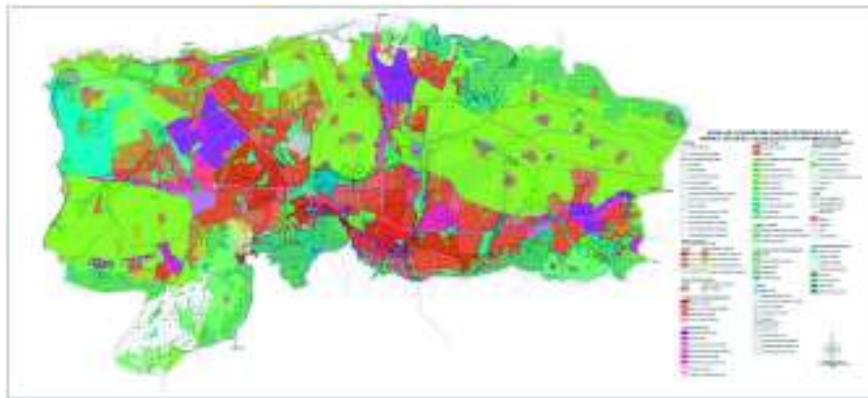
Şekil 3.4.2. Bursa Alt Bölge Planlama Alanları

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu



Şekil 3.4.3. Bursa Arazi Kullanımı

Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu planlama ve uygulama çalışmaları çerçevesinde pek çok proje yürütülmektedir. Bu projelerden bazıları sağlıklı şehir planlaması ve bu çerçevede sürdürülen Kentsel Dönüşüm ve Yenileme Projeleri kapsamında tarihi mirasın korunması, sosyal ve çevresel özelliklerin iyileştirilmesi ve kamusal açık alanların artırılarak halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik proje çalışmaları sürdürülmektedir. Özellikle kentin yeşil alan oranının artırılması ve düzenlenmesine yönelik projeler gerçekleştirilmekte olup; çevre kirliliğinin önlenmesi, mekansal ve sosyal kalitenin iyileştirilmesi, fiziksel aktivitelere erişimin kolaylaştırılması vb. sağlık hedeflerine öncelikli olarak odaklanmıştır.



Şekil 3.4.4. Bursa 1/25.000 Merkez Planlama Alanı

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Kamusal açık alanlar toplum sağlığının korunması ve geliştirilmesi bakımından önemli bir role sahiptir. Özellikle yeşil alanlar pek çok iyileştirmeyi beraberinde getirir. Bu alanlarda oluşturulan rekreasyon, sosyal, kültürel ve fiziksel aktiviteler sayesinde toplumsal, ekonomik ve çevresel özellikler iyileşmektedir. Bireyler çeşitli yollarla fiziksel aktiviteye erişim imkanı bularak rahatlarırken, yerel tesislerin gelişimi sayesinde yerel ekonomi de gelişmekte ve mekansal aynı zamanda çevresel kalite iyileşmektedir.

Bursa'da yer alan açık alanların düzenlenmesine yönelik yürütülen en önemli projelerimizden birisi "Kültürpark Sağlıklaştıma ve Yenileme Projesi" ile park alanı çok daha düzenli, sağlıklı ve erişilebilir kamusal toplanma alanı haline getirilmiş olup, parkın yeşil alan oranı arttırılarak halkın aktif yaşama katılımı sağlanmıştır. Bunun yanında, Merinos Parkı ve Atatürk Kongre-Kültür Merkezi Dönüşüm Projesi ile de kente yeni spor, kültür ve rekreasyon alanı kazandıracaktır. Proje, 2005 yılı itibariyle başlatılmış olup, hem Bursa'nın en büyük park alanlarından birisi olacak hem de Türkiye'nin sayılı kültür merkezlerinden birisi haline gelecektir.

Bunun yanında Nilüfer Deresinin çevresinde yer alan yeşil alanın Bursa halkının kullanımına açılmasını hedefleyen "Nilüfer Vadisi Peyzaj Düzenleme Projesi" kapsamındaki çalışmalar Belediyemizce başlatılmış olup, şehir merkezindeki hava kirliliğinin azaltılmasına yönelik gerçekleştirilecek olan en önemli projelerimizden birisidir.

Ayrıca, tarihi kentsel dokunun korunması yönünde Belediyemizce yürütülen restorasyon ve yenileme çalışmaları devam etmekte olup, özellikle Hanlar Bölgesi'nin tarihi dokusunun korunmasını hedefleyen düzenleme ve yenileme çalışmalarına önem verilmektedir. Tüm çalışmalar, hanların restorasyonu yanında, çevresindeki çarpık yapılaşmanın temizlenerek dokunun daha iyi algılanmasını amaçlamaktadır.

Bunun yanında, "Emirsultan Kentsel Dönüşüm Projesi" ile Emirsultan Camii ve çevresinde yer alan tarihi dokunun korunması ve daha düzenli bir mahalle haline getirilmesi hedeflenmekte olup, bölge halkı ile görüşmeler projenin şekillenmesi bakımından devam etmektedir.

Çevre kirliliği yaratan ağır sanayi alanlarının kentin dışına kaydırılması için uygulanması planlanan projelerden bir diğeri ise "Derici/er Kentsel Dönüşüm Projesi"dir. Proje ile birlikte, kent merkezinde kirlilik yaratan sanayi yapılarının temizlenerek farklı fonksiyonlar yüklenmesi yoluyla daha sağlıklı bir kent parçası haline getirilmesi hedeflenmektedir.

Yine, kent merkezinde çevresel ve görsel kirlilik yaratan Santral Garaj Alanı, Kentsel Dönüşüm Projesi ile düzenlenmekte olup, 2008 yılı itibariyle Bursa Halkı yeni bir meydana kavuşacaktır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu



Şekil 3.4.5. Santral Garaj Kent Meydanı, 2008



Şekil 3.4.6. Kültürpark, 2007

Tüm bu projeler kapsamında; araç bağımlılığının azaltılması ve yaya öncelikli kullanımın artırılması için yaya ve bisiklet yollarının kullanımını teşvik eden kentsel tasarım öğelerinin kullanılmasına özen gösterilmektedir.

Ayrıca, yaya öncelikli kullanımı destekleyen bütünleşik ulaşım sisteminin bir parçası olarak Raylı Sistem geliştirilmiştir. Yoğun yerleşim alanlarının, merkez ve sanayi ilişkilerinin sağlanmasında etkin bir alternatif olmuştur.

Ancak, hızlı nüfus artışı ile birlikte ulaşım gereksinimlerinin de artışı trafik sorununu büyütüştür. Özellikle Ankara-izmir, Bursa-Mudanya, Bursa-Yalova karayolları şehirlerarası trafiğe hizmet etmekle kalmayıp, kent içi ulaşımın da sağlandığı bir yol konumuna gelmiştir. Bu sebeple trafikteki zaman kaybının azaltılması ve yeşil alan miktarının artırılmasına yönelik

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kavşak düzenleme projeleri gerçekleştirilmiş ve ulaşım, planlama stratejilerinin önemli bir parçası haline gelmiştir.

4. SONUÇ

Modern ve sağlıklı bir şehir oluşturma yolunda Bursa Büyükşehir Belediyesi'nce yürütülen çalışmalar Dünya Sağlık Örgütü'nün prensipleri ve desteğiyle hız kazanmıştır.

Sağlıklı ve sürdürülebilir kentler yaratmak için; "Sağlıklı Şehir Planlaması" prensiplerinin yerel yönetimlerce benimsenmesi, bu konuda halkın bilinçlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması, yerel sağlık göstergelerinin tespit edilmesi ve toplumsal katılım, eşitlik, sektörler arası işbirliği ve sürdürülebilirliği temel alan projelerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nce, tarihi mirasın korunması, sosyal ve çevresel özelliklerin iyileştirilmesi ve kamusal açık alanların artırılarak halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmekte olup, aynı hedefleri taşıyan "Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Projesi" Bursa için büyük önem taşımaktadır.

Bursa kentinin daha sağlıklı, çağdaş, sürdürülebilir, tarihi ve geleneksel değerlerini koruyan bir kent haline getirilmesi, yani "Sağlıklı Şehir Olma Yolunda" oluşturulan vizyon, plan ve stratejilere bağlı olarak çalışmaların hedefleri, süreci, ortakları, beklentileri belirlenmiş ve uygulamaya geçirilmiş olup, çalışmalar devam etmektedir.

KAYNAKLAR

BURSA BUYUKŞEHİR BELEDİYESİ, 2005. "Sağlıklı Bursa için Vizyonumuz ve Planlarımız" , Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Şehirler Projesi IV.Faz (2003-2007)

BARTON, H. TSOROU, C. 2006. Sağlıklı Şehir Planlaması

FİDAN, N. 2003-2007. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Başkanlığı, Proje Koordinasyonu ve Birlik Müdürlüğü adına yapılan tüm çalışmalar

SEÇMEN, S. 2007. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi, Şubat-Eylül 2007, Sunum Çalışmaları

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KENT PLANLAMASINDA ÜSTLENİLMESİ GEREKEN YETKİ AÇISINDAN PEYZAJ MİMARLARININ ROLÜ VE ÖNEMİ

Öğr. Gör. Dr. Sema KARAGÜLER, Öğr. Gör. Pınar KARAKAŞ

Yeditepe Üniversitesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, İç Mimarlık Bölümü,
34755, İstanbul

Tel: (216) 5780926, Fax: (216) 5780863, e-mail: skaraguler@yeditepe.edu.tr

Yeditepe Üniversitesi, Güzel Sanatlar Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü,
34755, İstanbul

Tel: (216) 5780067, Fax: (216) 5780863, e-mail: pkarakas@yeditepe.edu.tr

ÖZET

Kentler, belli bir nüfusa yönelik konut alanları, çalışma ve hizmet alanları ile sosyal donatı alanlarını içeren bir yerleşim alanları bütünüdür. Bu alanların arazi kullanım kararlarının belirlenmesi amacıyla hazırlanan imar planları, günümüze kadar olan süreç içerisinde şehircilik disiplini çerçevesinde ele alınmıştır.

İmar planlarının çoğu zaman kentlerin sağlıklı gelişmesinde özellikle de açık ve yeşil alanların kent içindeki işlevlerini yerine getirebilmesi açısından başarılı olmadığı görülmektedir. Bu durumun doğal olarak ekonomik, sosyal, kültürel, politik vs. gibi nedenleri olsa da en önemli nedeni; imar planlarının yapımı ve yönetimi sırasında çeşitli disiplinlerin özellikle de tüm dünyada önemi ve sorumlulukları giderek artan ve gelişen Peyzaj Mimarlığı'nın konuya katılımındaki eksikliklerdir.

Bu bildiride, kentlerin fiziksel planlaması sürecinde farklı disiplinlerin birarada çalışmasının uygulanabilir planların üretilmesi ve kabulü üzerinde durularak, Peyzaj Mimarlarının her ölçekteki kentsel planlama çalışmalarında görev almasının önemi ortaya konulmaktadır.

ANAHTAR KELİMELER: Yerel Yönetimler, İmar Planları, Peyzaj Mimarlığı, Kent Planlaması.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ABSTRACT:

Cities are the settlement areas as a whole that consist of residential areas, work areas, service areas and social facility areas for a particular population. The construction plans that are prepared to determine the decisions of land use of these areas have been considered within the frame of urbanism in the process up to today.

Most of the time, in the developing of healthy cities it has been seen that the construction plans had not been successful, especially in terms of fulfilling the functions of open spaces within the cities. Even though this situation naturally has economic, social, cultural, political etc. reasons but the most important reason is the deficiency of the participation of the various disciplines to the construction plans during the preparation and management of them; especially Landscape Architecture which has increasing and developing importance and responsibility worldwide.

This paper stresses the significance of different disciplines working together in the process of the physical planning of the cities in the production and acceptance of applicable plans; and the importance of Landscape Architects taking role in every scale of urban planning studies.

KEYWORDS: Local Governments, Construction Plans, Landscape Architecture, Urban Planning,

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Bir kentsel alana ait imar planları, gerek üzerinde yapı yapılacak parselleri, gerekse de yapı yapılamayacak açık alan ve yeşil alan parsellerini düzenler.

Bir imar planında nasıl; her yapı parselinde inşa edilecek yapı ya da yapı komplekslerinin projelendirilmesi için uyulması gerekli yapılaşma koşulları, imar durumu adı altında düzenlenecek belgelere baz olacak şekilde belirtiliyorsa, yeşil alan olarak ayrılmış park, çocuk oyun alanları, rekreasyon alanları, piknik alanları, hayvanat bahçesi, tarım alanları, vb. gibi açık ve yeşil alan parsellerine ait peyzaj projelerinin yapımında uyulması gerekli düzenleme koşullarının belirtilmesi özellikle gerekmektedir.

Örneğin; park fonksiyonuna ayrılmış bir alanın uygulama imar planı üzerinde içine “park” yazılarak bırakılması, o parkın hangi yeşil yoğunlukta, hangi tip bitkilendirme ile, hangi sert zemin oranlarına göre, hangi nitelik ve tipte yapılacağı, hangi basit yapıları içereceği ya da içermeyeceği gibi koşullarının belirlenmediği anlamına gelir. İmar planlarının raporlarında ya da plan notlarında bu konuda bir takım açıklamalar yapılabilinmekle birlikte, bunlar plan genelinde yazıldığından parsel ve yerel uygulama bazında göreceli farklılıklar getiremediği gibi, plan müellifleri içinde peyzaj mimarlarının yer almaması nedeniyle, çoğu zaman peyzaj mimarlığı disiplininin temel prensipleri çerçevesinde de ele alınamamaktadır. Bu durumda her türlü yeşil ve açık alanlara giren parseller için yapılacak peyzaj projelerine temel olan peyzaj uygulama koşulları, o parsellere ait imar durumu belgelerinde belirtilememekte olup, yapılacak peyzaj projeleri dayanaksız kalmakta ve imar planı ile bütünleşmemektedir.

Oysa ki, nazım ve uygulama imar planlarında her fonksiyondaki açık ve yeşil alanlara giren parseller için yukarıda belirtilen peyzaj düzenleme koşulları yazıldığında, bu parseller için yapılacak peyzaj projelerinin onayında söz konusu koşullara uygunluk aranmak durumunda kalınacaktır. Bu koşullar ise, o parsel için hazırlanan imar durumu belgesi üzerinde belirtilmiş olacaktır. Ancak, burada “imar” kelimesi daha çok bina ve inşaat anlamlarını çağrıştırdığı

için peyzaj projesi yapılması gereken bu parsellere verilecek belgenin “imar durumu” yerine “peyzaj uygulama durumu” adı altında verilmesi daha gerçekçi olacaktır. Öyle ki uygulama imar planlarına uygun “Peyzaj Uygulama Durumu” belgesi alınmadan peyzaj projesi onaması yapılamaz olmalıdır.

Ayrıca, her ölçekteki imar planlarının kentsel bir peyzaj bütünlüğü içerisinde ele alınması gereği de tüm planlamacılarca bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, kentsel alanlarda peyzaj planlamasının gereği açık ve yeşil alanların plan alanı içindeki yüksek oranının önemi ile de açıklanabilir. Bir imar planında çeşitli fonksiyonlarda olabilen tüm açık ve yeşil alanların planlama alanı içerisindeki yüzdesi ise, aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi oldukça yüksektir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

	← DONATI →										
FONKS. ALAN DEĞERLERİ	NET KONUT	EĞİTİM	SAĞLIK	KÜLTÜR	YÖNETİM	DİN - SOSYAL	TİC + HİZ.	YEŞİL	SPOR	ULAŞIM	FONKS. TOPLAM
Standart m ² / kişi	25 - 40 (30)	1,5	1	0,5	0,15	0,5	2	10 - 20 (15)	1	5 - 10 (7)	59
Ha	21,9	1,1	0,7	0,36	0,11	0,36	1,5	11	0,7	5,1	43
	~ %50 KONUT		~ %50 DONATI					%100 TOPLAM ALAN			

Tablo 1. Bir semt yerleşim birimi planlamasında konut alanları ile donatı alanlarının oranı

Şehircilik uygulamalarında, bir yerleşim alanında yerleşim birimine ve özelliklerine göre değişmekle birlikte ortalama 25-40 m² konut alanı ayrıldığı görülmektedir. (1) Bu duruma göre, tüm konut alanlarının toplam yerleşim alanı içindeki oranının yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi %50 dolaylarında olması, planlamada rasyonellik kazandırmaktadır. (2) Bu anlayışa göre, 200000 nüfuslu bir kent birimi planlamasında; toplam konut alanları 600 ha (200000 kişi x 30 m²/kişi) olup, bu alanlar tüm kentsel yerleşim alanının %50'sini oluşturmakta ve diğer %50 oranındaki donatı alanları da 600 ha olacaktır. Diğer taraftan, mevcut şehircilik uygulamalarında kişi başına düşen bir kentsel yeşil alan 10m²'den 40m² 'ye kadar değişim gösterebildiğine (3) ve şehircilik ilkelerince 20 m² -50 m² arasında olması uygun görüldüğüne göre (4), (5) ; ülkemiz koşullarında 10m²/kişi olan bakanlık standardının olması gereken minimum orana yükseltilmesi hedeflenebilir. Dolayısıyla , 20m²/kişi üzerinden hesaplandığında dahi, 400 ha (200000 x 20) kentsel yeşil alan gerekli olacaktır. Bu durum, 1200 ha'lık kentsel yerleşim alanının minimum 400 ha'ı yeşil alan olacak demektir. Bu alan da yerleşim alanının %30'unu (400/1200) oluşturur.

Bu yaklaşım, "mücavir alan" dediğimiz kentin siyasi sınırları ile yerleşik alanları arasındaki kısmen gelişmeye yönelik, daha çok tarımsal olan kırsal ağırlıklı açık ve yeşil alanları dışında tutmaktadır. Büyüklüğü her yerleşime göre değişen bu mücavir alanlar da göz önüne alındığında ise, kentlerin idari sınırları içinde kalan alanlarda ve nüfusu milyonlara ulaşan metropoliten alanlarda, yeşil ve imar dışı açık alanların planlamadaki oranının yukarıda yaklaşık olarak hesaplanan kent içindeki yeşil alan oranı olan %30'un çok daha üzerine çıkacağı açıktır.

Yine doğaldır ki; bir metropoliten alanda yer alması gereken milli parklar, fuar ve sergi alanları, botanik bahçeleri, arboretumlar, hayvanat bahçeleri, yeşil kuşak vb. gibi aktif ya da pasif tüm yeşil alanların metropoliten nazım plan içindeki oranı, kent içi yeşil alan oranı olan %30'dan çok daha büyük olacaktır. Bu

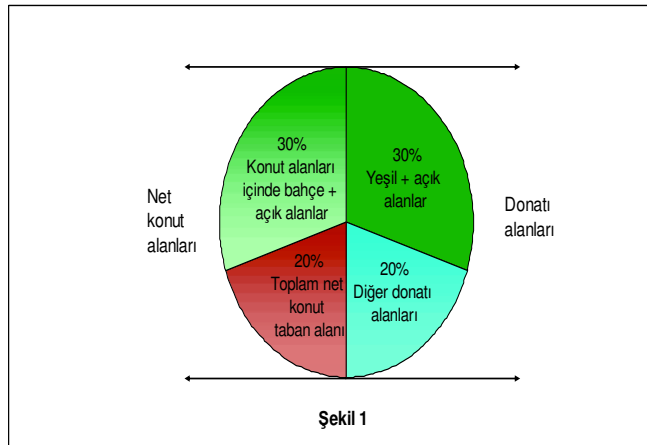
Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

nedenle, Bir metropolde en azından kişi başına düşen yeşil alan miktarının kent içi yerleşim birimlerindeki gibi 20 - 40 m² değil; Londra, Paris, Stockholm'daki gibi 40 m²'nin de üstünde olması gerektiği görülmektedir.

Kentsel tasarımda, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarındaki konut parsellerinin bahçe ve açık alanları da gösterilmekle birlikte, bu alanlar kent içindeki yeşil alan standardı dışında tutulup, konut alanları içinde yer alır. Ancak, kent peyzajı açısından büyük rol oynar. Dolayısıyla, uygulama imar planlarında, peyzaj belirleyen alan oranı olarak baktığımızda yukarıda belirttiğimiz % 30 oranının, yine oldukça üstüne çıkılacaktır.

Örneğin; uygulama imar planında konut alanları içinde ortalama TAKS %50 (%100'ün altında olmak zorunda olup, %50'nin üstünde olursa yoğun yerleşim sayılır) olarak belirtildiği varsayılırsa, konut parsellerinin toplamı olan Net konut alanlarının %50'si de, üzerinde inşaat yapılmayan peyzaj etkin açık ve yeşil ağırlıklı alanlar olabilmektedir. Bu durumda, yukarıda verdiğimiz 200.000 kişilik kentsel yerleşim biriminde ayrılan (0.50 x 600 ha konut alanı) konut alanı içinde peyzaj planlaması gerektiren 300 ha'lık bir alan söz konusu olacaktır. Bu alanları daha önce belirttiğimiz 200.000 nüfuslu yerleşim birimindeki 400 ha'lık yeşil alana eklediğimizde 700 ha'lık bir kentsel peyzaj alanı oluşabilecektir. Dolayısıyla bu alanların, kentsel planlama alanına oranı yaklaşık %60 (700/1200) gibi bir rakama ulaşacaktır. Bu durumda, söz konusu uygulama imar planı alanı içinde %60 civarında kentsel peyzaj planlamasına dönük alan yer alabildiği söylenebilir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, yeşil alanların planlama alanı içersindeki oranının bir kentsel alanda min. %30, konut bahçeleri ve mücavir alanlar ile birlikte %60'ın da üzerine çıkabileceğini; metropoliten alanda ise, alt yerleşim birimleri olan diğer kentsel yerleşim birimlerine göre artan yeşil alan standardı sonucu, %50'yi de aşabileceğini ortaya koymaktadır. (Bkz: Şekil 1)



Şekil 1. İmar Planı içinde peyzaja yönelik alanların oranı.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Sonuç olarak, kentsel planlama alanının %50'sini aşan kentsel yeşil ve açık alanların, imar planları içinde plan kararları verilirken, gerekli peyzaj mimarlığı disiplininin plan müellifliğinde yer alması ve plan yapım sorumluluğuna ortak olması kesinlikle ve ivedilikle gerekmektedir. Bu gereksinim imar planlarının sağlıklı yapımında ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasında en temel araçlardan biri olacaktır.

İmar planlarının yapımında şehir plancıları yanında bir çok farklı disiplinlerden oluşan bir ekip çalışması sözkonusu ise de; yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği gibi, peyzaj mimarlığı disiplininin plan yapımındaki rolü, yalnızca plan kararlarının belirlenmesindeki katkısı açısından değil, plan üzerindeki ifade ve anlatım tekniğine olan gereksinime kadar varan bir önem taşımaktadır.

Bu durumda, bir imar planı onanmaya sunulurken üzerindeki müellif imza ya da imzaların yalnızca şehir plancılarına ait olması yeterli olmamalı, yukarıda belirtilen sorumluluğun paylaşılması açısından peyzaj mimarları imzalarının da diğer plan müellif imzalarına ortak olarak imar planında yer alması koşulu aranmalıdır. Dolayısıyla, gerek metropoliten alan nazım planı, gerek nazım imar planı, gerekse de uygulama imar planında kentsel bir yeşil alan ağını içeren peyzaj bütünlüğünün sağlanması, peyzaj projesi yapılacak alanların uygulama koşullarının konması gibi konular peyzaj mimarlığı disiplini ve sorumluluğu doğrultusunda olabilecektir.

Bu yaklaşım ile; imar planlarında ayrılan her türlü yeşil fonksiyonlu açık alanlar planda belirtilen amaçlara uygun olarak düzenlenebildiği gibi, uygulamadan sonra sürdürülebilirlik de kazanacak, plan bütününde yapılaşma ile oluşan kombinasyonda denge sağlanmış olacaktır.

Konu, aşağıdaki örnek sorgulamalarla daha da iyi vurgulanabilir:

- İmar planlarında park olarak ayrılan alanların bir türlü uygulamaya geçmemesinde, geçse de sürdürülebilir olamamasında imar planlarında koşul getirilmemiş uygun bitkilendirme eksikliğinin payı büyük değil mi?

- Örneğin; İstanbul Demokrasi Parkı örneğinde olduğu gibi, kent içi planlı yeşil alanların planlarda amaçlandığı yönde ve verimlilikte kullanılmamasının nedenleri içinde peyzaj mimarlığı yönünden gerekenlerin yapılmamasının rolü yok mu?

- İstanbul Boğaziçi İmar Planında ayrılmış olan tarım alanlarının değerlendirilmesinde peyzaj mimarlığı bakış açısı gerekli değil mi?

- İmar planlarında gösterilen jeolojik sakıncalı alanlar için, imar hakkı almaması karşısında verilecek planlama kararlarında, her türlü arazi düzenlemesi, bitkilendirme, drenaj vb..yollarla nasıl önlemler getirileceği ve değerlendirileceği konularına peyzaj mimarlığı bilinci ile yaklaşılmasının önemi yok mu?

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

- Bir kentin Nazım İmar Planı ya da bir metropolün Metropolitan Nazım Planında kentin açık ve yeşil alan karakterinin kararları verilirken, nasıl bir peyzaj bütünlüğü sağlanacağı ve bu bütünlüğün hangi peyzaj önlemleri ile korunacağı ve sürdürüleceği konularının, peyzaj mimarlığı disiplini çerçevesinde çözümlenmesi gerekli değil midir?

- Günümüzde giderek artan tarihi, doğal, arkeolojik, ekolojik koruma bilinci çerçevesinde yapılmakta olan Koruma Amaçlı İmar Planlarının, peyzaj mimarlığı disiplininin ilke ve ölçütlerine göre yönlendirilmesi, çevre korumasının planlama ile sağlanmasında temel anlayış olmamalı mıdır?

Yukarıdaki gibi benzer sorulara verilecek cevaplar, şehirlerin planlanmasında şehircilik ve mimarlık yanında peyzaj mimarlığı disiplini birlikteliğinin plan müellifliği açısından yasa ve yönetmeliklere yansıtılmasının sağlanmasına yönelik olarak verilebilecektir.

KAYNAKLAR:

- (1) Çetiner, A., 1979. Şehir Planlamasında Çalışma Yöntemleri ve İfade Teknikleri. İTÜ, Mimarlık Fak. Baskı Atölyesi, Sayfa 116., İstanbul.
- (2) Karagüler, S., 2003. Özel Orman Alanlarında Yapılaşma , Mimar İst. Dergisi, No: 9, Mimarlar Odası Yayını, Sayfa 99, Satır (12-15), İstanbul.
- (3) Karagüler, S., 1994. Yapılaşma Sonucu Azalan Yeşil Alanların Doğurduğu Sakıncaların Giderilmesi için Bina Üzerindeki Bitki Kullanımı, Doktora tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İTÜ, Sayfa 21, İstanbul.
- (4) Çetiner, A., 1979. A.G.E (1), Sayfa 238, Satır 15, İstanbul.
- (5) Pamay, B., 1979. Park – Bahçe ve Peyzaj Mimarisi, Sayfa 31, İstanbul.

III. OTURUM
KENTSEL-KIRSAL DÖNÜŞÜM

Oturum Başkanı:
Taner YÜZGEÇ (İnşaat Mühendisleri Odası)

Eda ÇAÇTAŞ CEYLAN/Canan KUTLU
Yerel Yönetimlerin Kentsel Dönüşüm Projelerindeki Yetki Karmaşası

Elmas ERDOĞAN/Filiz AKLANOĞLU
Kentsel Dönüşüm Sürecinde Kent Kimliği: Ankara Örneği

Abdullah YILMAZ/Yavuz BOZKURT
Türkiye'de Toplu Konut Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış: Kütahya Toplu Konut Uygulaması Örneği

Mustafa YEĞİN
Adana'da Yerel Yönetimler ve Kentsel Dönüşüm Projeleri

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNDE YETKİ KARMAŞASI

Eda ÇAÇTAŞ CEYLAN, Ayşe Canan KUTLU

Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 411 07 58, cactaseda@hotmail.com

Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 411 07 55, canankut@gmail.com

GİRİŞ

Yönetim kavramı kişi ya da kurumlar arası ilişkilerin işbirliği çerçevesinde, elde var olan tüm kaynakların uyumlu ve sistematik bir biçimde kullanılarak, ayrıca tarafların birbirinden haberli olması sağlanarak, devam ettirilmesi gereken bir süreçtir. Bu süreç gerek merkezi yönetim olsun gerekse de yerel yönetim olsun farklı görev kısıtlamaları çerçevesinde aynı çaba ve faaliyetleri kapsar. Bugüne kadar daha sınırlı görev alanına sahip olan yerel yönetimler, günümüzde daha geniş yetkiye sahiptirler. Bu noktada yerelleşmeyle birlikte merkezi yönetimin sorumluluk ve yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılmasıyla, büyük ölçekli proje ortaklıklarında da yerel yönetimlerin rolü artmıştır. Özellikle yerel yönetimler vizyon projelerinde, donatıldıkları yetkilerle hareket ederek, merkezi yönetim ile özel sektörün ya da yerli ve yabancı sermaye sahipleri arasında köprü olmakla kalmayıp, bu projelerin denetleyici ya da yürütücü rollerini üstlenmektedirler.

Kentlerde yaşanan hızlı şehirleşmenin ve göçün, şehrin farklı niteliksel özelliklere sahip bölgelerinde yarattığı; fiziksel ve sosyal çöküntünün yenilenerek, ihtiyaca cevap veren kent parçaları haline getirmeyi amaç edinen kentsel dönüşüm olgusu, son günlerde yerel yönetimin ve merkezi yönetimin gündemine girmiştir. Kentsel dönüşüm proje alanlarının seçiminde, projenin oluşturulmasında ya da uygulanma sürecine altlık olabilecek yasal bir düzenlemenin olmayışı, mevcut yasaların kentsel dönüşüm ile ilgili hükümleri doğrultusunda hazırlanan proje süreçlerinde yetki karmaşasının yaşandığı ve söz konusu yasaların ilgili maddelerinin yetersiz kaldığı görülmektedir.

1. YEREL YÖNETİMLER, YERELLEŞME VE ORTAKLIKLAR

1.1. Yönetim Kavramı

Kamu yönetimi ve yerel yönetim gibi kavramları kapsayan yönetim kavramı; bir bütünü ve sistem ilişkisini ifade eder. Yönetim, birden çok anlam taşıyan bir kavramdır. Yönetim; kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Yönetim kavramının farklı tanımlamaları olmasına karşın, her tanımın kendine özgü bir takım eksiklikleri de bulunmaktadır. Örneğin; “yönetim bir grup insanı belirlenmiş amaçlara doğru yönlendirme, aralarındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlama çabalarının toplamıdır” şeklinde yapılan bir tanım veya “yönetim, başka insanlar vasıtasıyla iş görme ve belirlenen hedeflere ulaşma süreçlerinden oluşur”(Tosun, 1990) biçimindeki bir tanım yönetimi sadece insan vasıtasıyla iş görme ve belirlenen hedeflere ulaşma şeklinde tanımlar. Oysaki yönetim, insanları olabildiğince etkili ve verimli kullanmak kaydı ile kullanıma hazır tüm kaynakları da amaçlar doğrultusunda yönetmek zorundadır.

Gözübüyük ve Akıllıoğlu'nun (1992)de belirttiği gibi yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Ancak bu tanımdan sadece yönetimin örgütlenmek olduğu çıkarılmamalıdır. Çünkü yönetim; örgütün işlerliğini sağlayacak kaynakların bir araya getirilmesini, koordinasyon sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içerir. Bu bakış açısı, yönetim olgusunun hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerli olduğunu göstermektedir.

1.1.1. Yönetim sürecinin nitelikleri

Yukarıdaki açıklamalar ışığında ‘yönetim süreci’nin bir veya birden fazla amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğunu görmekteyiz. Bu amaçları gerçekleştirmek için yapılan tüm işler ve tüm faaliyetler yönetim sürecini oluşturur. Yönetimin gerçekleşebilmesi için; ‘yöneten’ ve ‘yönetilenler’ kavramlarının yanında işbirliğinin de mevcut olması gerekir. Yönetici ve yönetilenler arasındaki karşılıklı iletişim ve etkileşim olmak zorundadır. Eren (1991) ve Tosun (1990) da belirtildiği gibi, yönetim sürecinin niteliklerinin en önemlisi, bir koordinasyon (uyumlaştırma) süreci olduğudur. Özünde, eldeki kaynakları, olanakları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak biçimde kullanmak yatar. Bir veya birden fazla amaç için işbirliği yapan bireyler veya birimler arasındaki ilişkilerin, çaba ve faaliyetlerin etkin, verimli ve rasyonel olabilmeleri için zıt yönlerde yol almamaları, uyumlu ve programlı bir biçimde gerçekleştirilmesi ve devam ettirilmesi gerekmektedir.

1.2. Ülkemizde Yerel Yönetim Süreci – Yerelleşme

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerelleşme yönündeki genel eğilim kamu yönetiminin temel ilkeleri ve “Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” “Belediye Kanunu”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu” gibi yerel yönetimlere ilişkin kanunlarla da karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemelere Türk kamu yönetiminde ciddi değişiklikler ve dönüşümler öngörülmektedir. Düzenlemeler sonucunda, genel görevli olan merkezi yönetimin özel görevli hale gelmesi, şimdiye kadar sınırlı görev alanına sahip yerel yönetimlerin ise genel görevli hale gelmesi

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

öngörülmektedir.

Türk kamu yönetimi, merkezi ve yerel yönetim ilkeleri çerçevesinde yapılandırılmıştır. Merkezi ve yerel yönetimler hizmet sunumunda, Anayasada belirlenen görev ve yetkiler doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu doğrultuda kimi hizmetler yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilirken, kimi hizmetler de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Günümüzde değişen kamu yönetimi anlayışı; gönüllülük, katılımcılık, özerklik, şeffaflık, çoğulculuk ve yerelleşme gibi ilke ve uygulamaları öne çıkarmaktadır. Yerelleşme ile birlikte merkezi yönetimin görev ve fonksiyonlarının önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesi söz konusu olmakta, kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, özgürlüğün geliştirilmesi, katılımın ve temsilin sağlanması, yerel gereksinimlere daha iyi yanıt verilmesi, merkezi yönetimin yükünün azaltılarak etkin ve verimli hizmet sunar hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu noktada, Hüseyin Gül, Songül Sallan Gül ve Dilek Memişoğ'un Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim makalesinde ele aldığı gibi merkezi yönetim, yerel yönetimler ve metropolitan alanlardaki yerel yönetim birimleri arasındaki görev, sorumluluk ve kaynak dağılımı, hizmet sunumunda; etkinlik, verimlilik, çeşitlilik ve tasarruf ilkeleri kadar, hizmet sunum ölçeğinde; toplumsal, mali adalet, siyasal hesap verebilirlik, demokratik katılım ve yerindelik gibi ilkelere de dikkate alınmak durumundadır.

Yerelleşme ile birlikte genel görevli haline gelen yerel yönetimler, kendi kaynakları doğrultusunda proje üretmekte yetersiz kalmaları, başka alternatif ortaklıklar kurma yoluna gitmeyi ortaya çıkarmıştır. Kentsel hizmet alanları yaratmada ya da prestij projelerinde olsun yerel yönetimler arası işbirlikleri ve özel sektör ortaklıkları kurulmaktadır.

1.3. Ortaklıklar

1.3.1. Yerel yönetimler arası işbirliği – nedenleri

Günümüz hareketli toplumlarında ve özellikle metropol alanlarda, insanlar bir belediyenin sınırları içinde oturmakta, başka belediyenin sınırları içinde çalışmakta ve diğer bir belediye sınırları içinde alışveriş yapmakta ya da kültürel bir etkinliğe katılmaktadır. Bu ilişkiler ağı ise belediyelerle ortaklaşa çözüm bulmayı gerektiren sorunlar yaratmaktadır. (Yerel Yönetimler Arası İşbirliği / Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi (TOKİ)). Ayrıca ulaşım ve iletişim araçlarının hızlı gelişmesi, altyapı hizmetleri ve çevre sorunları gibi bölgesel üst ölçekte koordinasyon ve kuruluşlar arası işbirliğini gerektiren hizmetler, bütün dünyada yaşanan küreselleşme; ülkeler ve kentler arasındaki ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri geliştirmiş olup ülkelerin ve kentlerin bağımlılığını arttırmıştır. Bu durum da gerek ülke yönetimleri, gerekse kent yönetimleri arasında işbirliği yapmayı, ortak çalışmayı, karşılıklı

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

bilgi ve deney alışverişinde bulunmayı zorunlu hale getirmiştir.

1.3.2. Yerel yönetim/özel sektör ortaklıkları – nedenleri

1980 sonrasında küreselleşmenin yeni dinamikleri, sermayenin artan hareketliliği, sanayisizleşme ve ekonominin yeniden yapılanmasının sonuçlarının en belirgin biçimde ortaya çıktığı alanlar kentler ve özellikle metropoller olmuştur. Bu ekonomik yönden yapılanma süreci içinde, bir önceki dönemde hakim durumda olan kentler/bölgeler düşüşler yaşarken, yeni kentler yükselişe geçmişlerdir. Krizin yaşandığı alanlar da ölçek olarak birbirinden farklılıklar sergilemişlerdir. Kimi zaman bir kent, kimi zaman bir kent merkezi ya da daha büyük ölçekte bölgeler krizden etkilenen alanlar olarak belirmişlerdir. Bu duruma 1980 sonrasında merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin de yeniden yapılanması ve kentlerin ekonomik problemlerle baş etme konusunda merkezi yönetimin gittikçe azalan maddi desteği karşısındaki yalnızlıkları da eklenince krizden çıkış yolları bulmak kentler için kaçınılmaz olmuştur. (Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim / Dilek Özdemir)

Bu süreç içinde, sermayenin hareketliliğinin giderek hızlanması karşısında, yerel yönetimler içinde buldukları finansal kaynak sıkıntısından kurtulabilmek ve sermaye yatırımlarını çekebilmek için, girişimci rolü üstlenmişlerdir. Hem kentsel ekonomileri yeniden canlandırma gerekliliği, hem de gittikçe artan rekabet ortamı, bu sorunlar ile başa çıkabilmek için yerel yönetimlerin yeni politikalar ve stratejiler benimsemelerini gerektirmiştir. Merkezi yönetimin güçlü desteğini kaybeden yerel yönetimler için özel sektör ile yapılan işbirlikleri yeni bir çıkış noktası olarak ortaya çıkmıştır.

2. KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİ / ORTAKLIKLAR VE YASAL DÜZENLEMELER

2.1. Kentsel Dönüşüm Projelerinin Ortaya Çıkışı

Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında uygulanan kamu sektörü ile yapılan ortaklıklar ülkemiz için oldukça yeni bir kavramdır. Özellikle yerel halk temsilcileri, baskı grupları, sivil toplum kuruluşları, yarı-kamusal kurumlar ve üniversiteler gibi pek çok aktörlü/paydaşlı yönetim uygulamalarının henüz yeterince etkin ve verimli bir şekilde oluşturulamadığı gözlemlenmektedir. Yerel yönetimin özel sektörle ortak olarak projeler gerçekleştirmek; içinde bulunduğu ekonomik, politik ve sosyal koşullar kadar, yerel yönetimin kendi vizyonu çerçevesinde belirlediği stratejilerle de yakından ilgilidir. Derin bölgesel eşitsizliklerin bulunduğu ülkemizde sadece ülkenin doğusu ve batısı değil, metropoliten alanların içinde ve ya çeperinde konumlanmak bile bir yerel yönetimin özel sektör ile yaptığı ortaklıkların niteliğini etkileyebilmektedir.

1980 sonrasında uygulanan yeni liberal politikalar Türkiye için bir dönüm noktası olduğu kadar, yerel yönetimler açısından da birçok ilki içinde barındı-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ran bir dönem olmuştur. Bu çerçevede, 1984'ten başlayarak İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropolitan kentlerde önemli dönüşümler ortaya çıkmıştır. En köklü dönüşümler İstanbul'da yaşanmıştır. 1984-1990 yılları arasında uygulanan projelere baktığımızda, kamu-özel sektör, kamu-kamu sektörü ya da özel-özel sektör gibi ortaklıklardan oluştuğu görülmektedir. Ancak, bunların büyük bir bölümü çok paydaşlı, katılımcı, sürdürülebilir, şeffaf ve açık dönüşüm projeleri olmaktan çok, bütüncül plan kararlarından bağımsız, proje bazında, noktasal gelişen örnekler olarak ortaya çıkmışlardır.

2.2. Yasal Düzenlemeler

1990'lardan sonra dünya'da çok tartışılan ve ele alınan bir konu olan kentsel dönüşüm olgusu, hızlı şehirleşmenin ve göçün, şehrin farklı niteliksel özelliklere sahip bölgelerinde yarattığı; fiziksel ve sosyal çöküntünün yenilenerek, ihtiyaca cevap veren kent parçaları haline getirmeyi amaç edinen sorunlara bir çözüm yolu olarak yerel yönetimlerin gündemine düşmüştür. Anlam ve içerik bakımından bir kavram kargaşası yaşasa da; kentsel dönüşüm, plansız yapılaşan alanların yaşam kalitesini iyileştirmek, eski kent merkezlerini ve tarihsel dokuya sahip bölgeleri yeniden canlandırmak, fonksiyonelliğini yitiren sanayi alanlarını işlevlendirmek ve afet riski taşıyan yerleşimleri sağlıklaştırmak için bir araç olarak görülmektedir. Dolayısıyla bu noktada kentsel projeler uygulama aşamasına geldiğinde birçok problemde ortaya çıkmaktadır. Disiplinler arası bir organizasyonun eksikliğinin yanında standart, kapsamlı ve yetkilerin net belirlendiği bir yasal düzenlemenin olmayışı da uygulama sürecinde yaşanan yetki karmaşası sorunlarını tetikleemektedir. Kentsel dönüşüm; içerisinde değişimi ve canlandırmayı barındıran dinamik bir yapı olmasında dolayı mülkiyet ilişkilerinin de yeniden kurulmasını sağlayan bir kavramdır. Yani bu da kurumlar arası iletişimi ve bilgi paylaşımını zorunlu kılmaktadır. Ancak mevcuttaki kentsel dönüşüm ile ilgili hükümleri içeren yasalara bakıldığında kentsel dönüşüm uygulamaları esnasında karşılaşılan özel malik problemlerinin çözülemediği bilinmektedir. Yürürlükteki ilgili yasalar;

1. 3194 sayılı İmar Yasası, (18. Maddesi): 18. madde, sağlıksız bir dokuya sahip alanların sağlıklaştırmayı ve Düzenleme Ortaklık Payı olarak alınan alanların yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol gibi umumi hizmet alanlarına ayrılmasının bir sonucu olarak, oluşan yeni kentsel parçaların değerlerinin artması ile yakın çevrenin kalitesini yükseltmek amaçlı kentsel dönüşümün başlatmayı amaçlamaktadır. Ancak 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. madde, kentsel dönüşüm uygulamaları için referans kanun niteliği taşımasına rağmen; Kentsel dönüşüm uygulamalarının ölçeğinin nasıl ve ne şekilde uygulanacağı, uygulama süresinin ne olacağı, uygulama alanında olması gereken teknik ve sosyal koşullar gibi verilerin ne olacağına, dair bilgilerin ulaşımına yönelik hükümler içermemektedir. 18.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

madde ile belediyeler, başka parsellerdeki hisselerini birleştirmek üzere parselasyon işleminin yapılamayacağı bilinmekte olduğu gibi parselasyon işleminin yapılabilmesi için taşınmazın bulunduğu alanda ada parsel düzenlemelerinin yapılmış ve ön yerleşim planının bulunmasının gerekliliği de bilinmektedir . 18. maddenin arazi ve arsa düzenlemelerine yönelik hükümlerinin detaylı olmayışından dolayı birçok Danıştay Kararı bulunmaktadır. Sonuç olarak, 3194sayılı İmar Kanunu'nu kentsel dönüşüm uygulamalarında yetersiz kaldığı görülmektedir.

2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, (73. Maddesi): Bu madde ile dönüşüm projelerin uygulanmasında belediyelere yetki verilmesi amaçlanmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu öncesinde yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunları incelendiğinde, dönüşüm projelerinin uygulanması konusunun açık ifadeler ile tanımlanmadığı ve dönüşüm projeleri ile ilgili belediyelere yetki verilmediği görülmektedir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun öncesinde, belediyelerin deprem riskli alanlarda yapılara müdahale etmesinde de önemli kısıtlayıcıların da bulunmakta olduğu bilinmektedir.

3.7.2005 Tarihinde yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi ile hem belediyelere dönüşüm projeleri ile ilgili olarak tam yetki hem de deprem riskli alanlar da belediyelere müdahale imkanı verilmektedir. Bu kanun ile kamu gücüne bağlı bir düzenleme getirilmiştir. Getirilen bu düzenlemenin olumlu yanı; bir projenin uygulanması sırasındaki yıkım kararının alınması ve uygulanması, bir idari işlem olarak gerçekleşeceğinden dolayı bu işlemlerin daha kolay bir şekilde gerçekleşmesini sağlarken, olumsuz yanı ise; dönüşüm projelerinin uygulanmasında kamulaştırma işleminin ortaya çıkmasıdır. Ülkemizde kamulaştırma işlemleri “2942 sayılı Kamulaştırma Yasası”na göre yapılmaktadır. Bu yasa gereğince, idareler yeterli ödenek temin etmeden kamulaştırma işlemine başlanamayacağı ve kamulaştırma bedelinin bankada bloke edilmesinin zorunluluğu bilinmektedir. İdareler, kamulaştırma için yeterli bütçeye sahip olmadıkları sürece 73. madde ile gelen bu yöntemi kullanamayacaktır. Sonuç olarak; 5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi ile kentsel dönüşüm sürecinin nasıl olacağı açık bir şekilde tanımlanmamış olup sadece, kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında kamulaştırma yönteminin nasıl kullanılacağı belirtilmiştir.

3. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, (2. 3. ve 4. Maddeleri); Söz konusu kanun hükümlerinde kamu katılımını göz önüne alınmamakta olup hazırlanmış olan yenileme projeleri hakkında halkın bilgilendirilmesi ve/veya halkın projeyi kabullenmeme ihtimali göz önüne alınmamaktadır. Yenileme alanlarının belirlenmesinde ve bu alanlara yönelik hazırlanan yenileme projelerinin uygulanma sürecinde, önce ilçe ve

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ilk kademe belediye meclisince karar alınması daha sonra bu kararın Büyükşehir belediye meclisinde onaylanmasının akabinde Bakanlar Kuruluna sunulmasının ardından onaylanan projenin etap ve programları bölünmesi ile hazırlanan planların Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulunca karara bağlanması ve sonrasında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu hükümlerine göre uygulanması ile oluşan hiyerarşik el değişimi yetki kargaşasına neden olmaktadır. Söz konusu kanunda yenileme proje uygulamalarının, belediyeler ve kamu veya özel kuruluşlara yaptırılabilmesi gibi TOKİ (Toplu Konut İdaresi) ortaklığı ile de yapılabileceği belirtilmektedir. Ancak uygulama sırasında tüm kontrollerin ve denetimlerin belediye tarafından yapılacaktır. Sonuç olarak; Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun 2., 3. ve 4.maddeleri ile dönüşüm ve/veya yenileme alanlarının belirlenme kriterleri ve tanımlanmamış olup il özel idare ve belediyelerin proje uygulama, denetim gibi süreçlerdeki yetki ve sorumlulukları detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

4. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu (4. madde ve 7. maddenin Eki); 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu anlaşma yöntemini esas almaktadır. Bu kanun ile Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliği olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ); gecekondu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarda, TOKİ'ye ait olan ve konut uygulama alanı olarak belirlenmiş olan aralarda ve valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda, "her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye" madde 4 ile yetkilendirilmiştir. Bu noktada bakıldığında; sözü edilen planların, sadece 1/5000 ve 1/1000 ölçekli Nazım ve Uygulama İmar Planlarının değil, her tür ve ölçekte plandan söz edildiği görülmektedir. Bunun yanında TOKİ, 1/5000 ve 1/1000 ölçekli Nazım ve Uygulama İmar Planlarında değişiklikler önerebileceği gibi, 1/25000 ve 1/100000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planlarında da değişiklikler önerebileceği anlaşılmaktadır. İlgili maddenin net bir ifade içinde olmayışından dolayı "her tür ve ölçekteki imar planlarını" ifadesi, Koruma Amaçlı İmar Planlarında, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planlarında ve Havza ve Bölge Bazındaki Çevre Düzeni Planlarında da değişiklikler önerilebileceği anlaşılmaktadır. Hangi tür ve ölçekteki planda yapılırsa yapılsın, bu değişiklik önerisi genellikle yoğun konut alanları getirecek, söz konusu planın sistemini bozacaktır. Bu nedenle, daha planlar hazırlanırken veya revize edilirken TOKİ görüşü ve önerileri de alınarak, gerekli toplu konut alanları ayrılmalı, plan sistemi kurulduktan sonra, yeni toplu konut önerileri getirilerek planın sistemi bozulmamalıdır (Ünal,2006). Sonuç olarak, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu ile kentsel dönüşüm proje alanlarının belirlenmesi ve örgütlenme modelinin nasıl oluşturulacağı yanı sıra sosyal boyutunun nasıl ele alacağına dair de bir düzenleme getirilmemiştir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Sonuç olarak ilgili yasalar irdelendiğinde yerel yönetimlerin gündeminde olan Kentsel Dönüşüm Projelerine yönelik yasal bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Bu noktadan hareketle, 22. dönem, 4. yasama yılında, 1/1225 esas numarası ile 22.06.2006 tarihinde “Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı” ortaya çıkmıştır. Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı ile getirilen yeni düzenlemelere bakıldığında; dönüşüm alanlarının belirlenme kriterlerini tam olarak ortaya koyamayan, planlama ilkelerini, kamu yararını ve kent bütününe göz ardı ederek dönüşüm projelerinin hazırlanmasına yön veren hükümler göze çarpmaktadır. Aynı zamanda tasarının yasal bir altlık olarak kullanılması ile yaratılan fizik-mekanların eşitsizlikleri yanında sosyo-ekonomik iyileştirmeye dair bağlayıcı hükümleri de içermemektedir. Tasarı özünde gerekli bir yasa olmasına rağmen, yasal boşluklarının bulunması ve dönüşüm alanındaki aktörlerin yetkilerinin net bir biçimde tanımlanmamış olması tasarımı yetersiz kılmaktadır.

2.3. Uygulama Örneği /Ayazma-Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi

2.3.1. Projenin ortaya çıkışı

Ayazma-Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi, öncelikle merkezi ve yerel yönetimin “şehri, gecekondular, çöküntü bölgelerden ve çarpık kentleşmeden arındırmak” gibi söylemleri neticesinde şekillenmiş bir projedir. Öncelikle ulusal ve uluslararası kentsel dönüşüm proje örneklerini incelemek için Küçükçekmece İlçesinde, 27- 30 Kasım 2004 tarihinde Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu gerçekleştirilmiştir. Proje, üç ortakla yapılmak üzere ilgili protokol 13.06.2004 tarihinde imzalanmıştır. Merkezi yönetimi temsilen İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, kaynağı sağlayacak ve bölge halkının yerleşeceği yeni konutların yapımını üstlenecek Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve projenin uygulayıcısı konumunda, yerel yönetimi temsilen Küçükçekmece Belediye Başkanlığı yer almaktadır. Ayazma ve Tepeüstü Bölgeleri; Küçükçekmece İlçesi'nin, İstanbul Metropolitan Alanına hizmet edebilecek önemli mekânsal potansiyellerinin bir arada bulunduğu bir alanda yer almaktadır. Batısında Olimpiyat Stadı, doğusunda Organize Sanayi Bölgesi, kuzeyinde rezerv konut alanlarının bulunduğu; TEM Otoyolunun kuzeyinde, ulaşım bağlantı noktalarına yakın bir konumdadır.

2.3.2. Aktörler-ortaklıklar-roller

Projede yer alan üç aktörün rollerini irdelemek gerekirse;

Bu proje ‘Başbakanlık Oluru’ ile onaylanıp başlatıldığı için karar verme mekanizması merkezi yönetimin olmuştur. Merkezi yönetimi temsil eden İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile birlikte karar verici ve onaylayıcı bir rol üstlenmiştir. Hukuksal sorunların aşılmasında, bürokrasinin hızlandırılmasında ve imar planlarının hazırlanıp onaylanması aşamalarında kolaylaştırıcı olmuştur. İstanbul Büyük-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

şehir Belediye Başkanlığı, projenin yürütülmesi ve uygulanması sürecinde etkin bir rol üstlenmemiştir. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, projenin kaynağını sağlamıştır. Bezirganbahçe’de halkın yerleştirileceği yeni konutların inşaatını üstlenmiştir. Bunun karşılığında gecekonduların yıkımından sonra boşalacak alanın mülkiyetini alıp imar planlarına göre yeni konut alanlarının inşaatına başlayacaktır. Aynı zamanda proje sürecinde hak sahipliği tespit çalışmalarında ilçe belediyesi ile koordineli çalışmış olup sözleşmelerin imzalanmasını denetlemiştir. Yerel yönetim olarak Küçükçekmece Belediyesi, projenin uygulama sürecinin tamamında rol alan, proje yürütücüsü ve bölgede yaşayanlarla birebir diyalogu sağlayan kurumdur. Arazi tespit çalışmaları, hak sahiplerinin belirlenmesi, sözleşmelerin imzalanması, kura çekimi, kendi kaynakları ve kendi işgücü ile nakliye işlemlerini ve gecekonduların yıkımını gerçekleştirmiştir. Kentsel Dönüşüm Projesine paralel olarak başlatılan Sosyal Kalkınma Programında bu ortaklıklardan bağımsız olarak hayata geçirmiştir. Ayrıca yerel yönetim, halkla merkezi yönetim arasında bir köprü rolünü de üstlenmiştir. Mahalle muhtarları ve bölgede yer alan dernekler ile sürekli irtibat halinde kalarak; vatandaşın sorunlarının ve itirazlarının merkeze aktarılmasında da rol oynamıştır.

Uygulama örneği olarak verilen bu projede, merkezi yönetim ve yerel yönetimin ortaklığı söz konusudur. Devlete bağlı kurumlar arası bir ortaklık olduğu için pek çok hukuksal sorun kolaylıkla aşılabılmıştır. En önemlisi bürokrasi neredeyse tamamen ortadan kalkmıştır. Sonuç olarak, hayata geçirilen bu kentsel dönüşüm projesi hiçbir yasaya dayandırılmadan “Başbakanlık Oluru” ile gerçekleştirilmiştir. Bu durum daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi kentsel bir soruna çözüm bulma yolunda kentsel dönüşüm’ün bir araç olarak kullanılması olarak karşımıza çıkmıştır. Ancak ülkemizde yasal tabanı oluşturulmadığı sürece bulunan çözümler, kısa vadeli ve noktasal çözümlerden bir öteye gidemeyecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sonuç olarak, bütün nitelikleriyle tanımlanan ‘yönetim kavramı’ bir süreci ifade etmektedir. Söz konusu yönetim sürecini H. Fayol gibi beş ana başlık altında toplamak mümkündür. 1.Planlama, 2.Örgütlenme ve organizasyon, 3.Yönetme / emir-komuta, 4.Uyumlaştırma, (koordinasyon / dengeleme) 5.Kontrol.

Bu beş başlık herhangi bir ‘kentsel proje’ ya da ‘kentsel dönüşüm projesi’ bazlı düşünüldüğünde, bir yönetim sisteminde olması gereken bütün aşamaları tanımlamaktadır. Proje ortaklıkları ne şekilde kurulursa kurulsun bu etapların uygulanması; hangi aktörlerin hangi sorumluluklar ve yetkilerle donatıldığının tanımlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kazgan’ın [2003] da belirttiği üzere günümüzde ve yakın

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

gelecekte belediyeler ile sivil toplum örgütleri ve özel girişim, çağın küreselleşme anlayışına uygun biçimde, değişim/dönüşüm sürecinde ön planda rol oynayacaklardır. Önemli olan bu süreci iyi yönlendirmek ve sürdürülebilir kentleşme hedefleri doğrultusunda katılımcı, sosyal adalet ilkelerine dayanan, doğa koruma ilkeleriyle çelişmeyen, yerelin özelliklerini yok etmeden ya da metalaştırmadan koruyabilen, kamu yararına öncelik verebilen bir anlayışla kentlerin dönüşümünü sağlayabilmektir.

KAYNAKLAR

1. Gül,H.,Sallan Gül,S.,Memişoğlu,D.,2007. Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 2.“Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları, Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim”, s:258-259, Nobel Yayın, Ankara.
2. Özdemir, D.,2007. Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - 2.“ Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim”, s:313-314-321, Nobel Yayın, Ankara.
3. Ünlü, H.,1993. Yerel Yönetimler Arası İşbirliği / Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İULA-EMME Yayın birimi, s:4-5, İstanbul.
4. Kazgan, G.,2003. Kentsel Dönüşüm Sempozyumu – “Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Ekonomik Boyutu”, s:9-17, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını, İstanbul.
5. Turgut, S.,2004. İstanbul’un Yönetimi, Anahtar Kitaplar Yayınevi, s:65-69, İstanbul.
- 6.Ünal Y.,2006 Planlama ve Plan Uygulama İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler Ve Öneriler, s:17.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE KENT KİMLİĞİ: ANKARA ÖRNEĞİ

Elmas ERDOĞAN*, Filiz AKLANOĞLU**

* Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü,
06110 Dışkapı/Ankara,
Tel: 0 312 596 17 32, Faks: 0 312 317 64 67,
E-posta: eerdogan@agri.ankara.edu.tr,

** Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü,
06110 Dışkapı/Ankara
Tel: 0 312 596 15 13 Faks: 0 312 317 64 67,
E-posta: filiz.aklanoglu@agri.ankara.edu.tr

ÖZET

Kent kimliği, mekansal ve anlamsal yönden dinamik bir niteliğe sahip, sürekli değişen bir olgudur. Kentlerde kimlik oluşumu, yalnızca fiziksel nitelikte bir süreç olmayıp, ulusal ve uluslar arası düzeyde sahip olduğu, içinde yer aldığı siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel değerleri kapsayan gelişim ve değişim süreçlerini de içermektedir.

Başkent kimliği ile Ankara, Cumhuriyet döneminin en önemli kentidir. Ankara'nın başkent olması, kentin fiziksel yapısını etkileyen, gelişimine katkı sağlayan ve kimliğini etkileyen önemli bir süreçtir. Tarih içinde gerçekleşen mekansal değişimler ve yaşanan sosyal, kültürel, ekonomik ve politik olaylar nedeniyle Ankara kent kimliği bugüne kadar pek çok değişikliğe uğramıştır. Son yıllarda Ankara'nın farklı bölgelerinde gerçekleşen kentsel dönüşüm çalışmaları kent kimliğini etkileyen ve değiştiren önemli bir faktördür.

Bu bildiride, kentsel dönüşüm ve kent kimliği kavramları irdelenerek; Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi örneklerinde kentsel dönüşümün kent kimliğini etkileyen faktörleri ile sorunları belirlenmiş, Ankara'da devam eden ve proje aşamasında olan kentsel dönüşüm projeleri için kent kimliğini ön plana çıkaracak öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kentsel dönüşüm, kentsel yenileme, kent kimliği, Ankara.

**URBAN IDENTITY IN URBAN TRANSFORMATION PROCESS:
ANKARA CASE STUDY**

ABSTRACT

Urban identity is a dynamic characteristic both in spatial and meaning, so it is continuously changing phenomenon. Urban identity in urban areas is not only a physical process, it also includes development and evolution process that comprises political, economic, social and cultural values both at national and international levels.

Ankara with its as a identity capital city is the most important city of Turkish Republic period. Being the capital city of Turkey is an important phenomenon which effects the physical structure of the city, contributes to its development and changes the identity of the city. There have been changes on the urban identity of Ankara because of the spatial changes through the history and due to the social, cultural, economic and political events.

In this paper, urban transformation and urban identity terms were evaluated; changes in cities as the result of urban transformation practices were discussed, city image and identity problems were assessed. On the other hand, urban transformation practices those implemented and going to be implemented, different dimensions of urban identity of Ankara city were discussed in the frame of context problems and opportunities. At the last stage recommendations for ankara city were developed.

Keywords: Urban transformation, urban renewal, urban identity, Ankara.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1. GİRİŞ

Plansız kentleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan “kentsel dönüşüm” olgusu, yoğun olarak tartışılan bir uygulama haline gelmiştir. Kentsel dönüşüm son derece kapsamlı; uygulamada sadece fiziksel yapının dönüşümü ile kısıtlanamayacak bir uygulama olup mekansal, sosyo-kültürel ve ekonomik olmak üzere üç ayrı uygulama alanının olması gerekmektedir.

Son yıllarda özellikle büyük kentlerde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm çalışmaları, kentsel tasarım ve kent kimliği açısından önemli bir yer tutmaktadır. Daha çok gecekondulu yıkımları ile gündeme gelen bu çalışmalar; özellikle yüzlerce yıllık bir kent birikimine sahip olan tarihi kent merkezlerinde geçmişe ait izleri yok ettiği için tartışmalara neden olmaktadır.

Sorunlu bir kentleşme tarihine sahip olan Türkiye’de sağlıklı ve yaşanabilir kentler için kentsel mekanın yeniden düzenlenmesi bugün önemli bir ihtiyaç haline gelmiştir. Ancak geliştirilecek öneri ve planlama çalışmalarında soruna sosyal, ekonomik, kültürel ve fiziksel yönleriyle yaklaşılması gerekmektedir.

Bunların yanı sıra kentsel dönüşümü gerçekleştirilen gecekondulu alanları ve tarihi yerleşimle birlikte kaybolan toplumsal ve kültürel değerler ile mevcut kent kimliğinin korunarak yeni yerleşim birimlerine aktarılması en önemli konudur. Kentlerin kimliğini ve mekansal bütünlüklerini bozan, birbirinin içine geçen, yersizlikler oluşturan, özgün değerlerin yok olduğu durumları önlemek için halk, kullanıcı ve yerel yönetimin birlikte hareket etmesi gerekmektedir.

2. MATERYAL ve YÖNTEM

Ankara’da uygulanmış ve sonuçları izlenebilen Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi kentsel dönüşüm alanları çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın yöntemi; veri toplama, analiz, etüt ve sentez aşamalarından oluşmaktadır. Araştırma kapsamında; kentsel dönüşüm ve kent kimliğine ilişkin literatür araştırması yapılmış; kentsel dönüşüm ve kent kimliği arasındaki etkileşim açıklanmıştır. Ankara kent kimliğinin belirleyici özelliklerine değinilmiştir. Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi kentsel dönüşüm alanlarında arazi etüt çalışmaları ile yapılan uygulamalar analiz edilerek kent kimliği yönünden yaşanan sorunlar ortaya konmuştur. Ankara’da uygulanacak ve proje aşamasında olan kentsel dönüşüm ve yenileme çalışmalarında kent kimliğinin kazandırılması için öneriler geliştirilmiştir.

3. KENTSEL DÖNÜŞÜM ve KENT KİMLİĞİ

Kentsel dönüşüm kavramı temelde mekansal dönüşüm olarak görülmele birlikte, aslında “mekansal ve toplumsal ilişkiler arasında var olan diyalek-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

tik ilişki ile temellenmekte” olan bütüncül bir bakış açısını ve dönüşümü ortaya koymaktadır. Bu nedenle kentsel dönüşüm sadece mekansal olarak değil, mekansal dönüşümün sosyal, kültürel ve ekonomik yapıya etkisi ve bu süreçlerde yaşanan değişim olarak ele alınması gerekmektedir (Ünverdi, 2003). Bu bağlamda kentsel dönüşümün mekansal, sosyal ve ekonomik olmak üzere üç ayrı ancak birbiriyle entegre edilmiş, bütüncül uygulama alanı olmalıdır. Bunların ötesinde, bu üç uygulama alanını ortak bir zeminde bir araya getirecek yeni ve farklı bir yasal çatının kurulması gerekmektedir (Özden, 2001).

Kentler, genellikle toplumların kültürlerini yansıtan çevrelerdir. Ancak, hızlı ve olumsuz değişimlerle yüklü çevrelerin görsel açıdan olduğu kadar topluma ait simgeleri de yok etmeye başladığı, aynı zamanda kültürel uyumsuzluklara neden olduğu görülmektedir.

Kentsel yoksulluk ve sosyal dışlanmanın (mahalleler arası fiziki, sosyal kültürel ve ekonomik farklılıkların) azaltılması, yapı yoğunluğu ile doğal afet riskinin azaltılması, kentsel standartların yeniden ele alınması, iş potansiyelinin yaratılması gibi amaçlar doğrultusunda kentsel dönüşüm gerçekleştirilirken; sosyal ve kültürel değerlerin korunması, geliştirilmesi ve yeni mekanlara aktarılmalıdır (Çakılcıoğlu ve Cebeci, 2003).

Yenilemeye yönelik planlamalarla, yenilenmesi düşünülen alanlardaki mekansal değişikliklerin yanı sıra, o çevrede yaşayan insanların yaşamları da kaçınılmaz olarak değişikliklere uğramaktadır. Bu anlamda kentsel dönüşüm ve yenileme, halkın planlamaya katılımının en fazla sağlanması gereken çalışmalardan biridir.

Kentlerde gecekondu, çöküntü ve aşırı yoğunluklu kaçak apartman alanları ile doğal afet riski yüksek olan ve ekonomik ömrünü doldurmuş kentsel alanlar ile tarihi kentsel alanların modern ve günümüz ihtiyaçlarına cevap verebilecek mekanlara dönüşebilmesi ya da yeni mekanların oluşması için kentsel tasarım bir araç olarak kullanılmaktadır.

Küreselleşmenin etkilerinin sorgulanması, kentlerin dönüşümü ve kentsel dönüşümün boyutlarının algılanması, araştırılması ile eşanlımlı olmaktadır. Bu olgu da kentin ne olduğundan başlayıp tarihine, toplumların yaşamında üstlendiği kimlik ve role, sonrasında da kentleşme süreçlerini açıklayan nedenlere bakmaya kadar uzanmaktadır. İnsanlık tarihinin başlangıcından bu yana sürekli olarak değişen teknolojik, ekonomik, politik, toplumsal, kültürel koşullar ile ülkelerin ekonomik ve sosyal sistemleri de kentsel mekanın sürekli olan dönüşümünde belirleyici olmakta ve kent kimliğini de doğrudan etkilemektedir (Görgülü, 2005).

Türkiye’de son dönemlerde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm çalışmaları-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

nın sonuçları, kentlerin kimlik sorununu da gündeme getirmiştir. Genelde kentlerin kimlik değerlerinin, mevcut tarihi kimliğinin yanı sıra yakın dönemde oluşan ve mekansal anlamda kent kimliğini değişime zorlayan yeni gelişmelerle bütünlük içinde araştırılması zorunluluğunu ortaya koymaktadır (Nalkaya, 2006).

4. ANKARA KENT KİMLİĞİ

Her kent, kendine özgü karakterleri ile kimlik kazanmaktadır. Kent kimliği, bir kentin doğal ve yapay elemanları ile sosyo-kültürel, ekonomik ve politik özellikleriyle tanımlanmaktadır. Kent kimliği karmaşık bir yapıya sahip olmasına rağmen kentlerin belirgin, öne çıkan özellikleri kent kimliğinde belirleyici olmaktadır. Bazı kentler coğrafi özellikleri ile (İstanbul Boğazı, Venedik kanalları) kimlik kazanırken, bazı kentler için ise iklim özellikleri (Londra sisi ile tanınan bir kenttir) kent kimliğinde belirleyici olmaktadır. Anıtsal yapıları ve kent silüetinde belirleyici olan yapıları (Moskova Kremlin Sarayı, İstanbul camileri, Ankara kalesi) ile özdeşleşen kentler de vardır. Bazı kentlerin isimleri söylendiğinde meydan ve sokakları (İtalya Saint Marco Meydanı) çağrıştırmakta, bazı kentlerde ise tarihte yaşanmış önemli olaylar kentin mekanlarına (İstanbul Beyazıt Meydanı, Moskova Kızıl Meydan) yansımıştır. Bazı kentlerde ise kent kimliğinin oluşumunda folklorik veya sosyo-kültürel özellikler (Rio karnavalı, Viyana valsleri) ön plana çıkmaktadır (Hacıhasanoğlu ve Hacıhasanoğlu, 1995).

Mimari, peyzaj ve kentsel açıdan özgün karakterlerini kaybeden kentler, sıradan, herhangi bir yerleşim kimliğine bürünmekte ve hatta kimlik karmaşasına düşmektedir.

Ankara siyasi anlamda başkent, yönetsel odak, Türkiye'nin merkezi; doğal özellikleri açısından vadiler ve akarsu sistemine sahip olması; tarihi anlamda Ulus tarihi kent merkezi, Roma Hamamı, Ankara Kalesi ve çevresi; meydan ve caddeleri açısından Atatürk Bulvarı, Ulus ve Kızılay Meydanları; açık-yeşil alanları olarak Gençlik Parkı, Atatürk Orman Çiftliği, Güven Park, 50. Yıl Parkı, Altınpark; mimari anlamda kimlik arayışının ön plana çıktığı I. Ulusal mimarlık dönemi yapıları (I. TBMM Binası, Ankara Palas, Etnoğrafya Müzesi, Türk Ocağı Binası, Osmanlı Bankası, Ziraat Bankası ve Tekel Başmüdürlüğü), II. Ulusal mimarlık dönemi yapıları (Anıtkabir, Opera Binası, Ankara Üniversitesi Fen Fakültesi), bakanlık yapıları, 1970'lerden günümüze kadar olan yapılar (Atatürk Kültür Merkezi, Atakule, Şekerbank Genel Müdürlüğü, Halk Bankası, Golf Kulübü Tesisleri); üniversite kenti olarak kampusları; sağlık yapıları; alış-veriş merkezleri Karum, Armada, AnkaMall, simgesel anlamı olan anıtlardan Güven Anıtı ve Atatürk Anıtı gibi yapıları kimlik öğelerini oluşturmaktadır.

Kentin kurulmasından bugüne kadar geçen süreç içinde yerleşimin var

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

olmasını sağlayan nedenler önemli ölçüde etkisini kaybetmiştir. Ayrıca kentin yönetimini elinde tutan kişilerin kent kimliğini önemsememeleri genel anlamda Ankara'da kentsel sürekliliğin sağlanamamasına neden olmaktadır.

5. KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNİN ANKARA KENT KİMLİĞİNE ETKİLERİ

Ankara'nın başkent olması, kentin tüm yapı ve niteliğini, kimliğini etkileyen, gelişim çizgisini değiştiren önemli bir olaydır. Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar tüm Türkiye için planlı kentsel gelişmenin öncüsü ve örneği olan Ankara, kentsel dönüşüm uygulamalarında da ilk örneklerinin görüldüğü kentlerden biridir. Ankara'da gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları belirli bir yorumlama süzgecinden geçerek diğer kentleri de etkilemiştir. Özellikle 1990'lı yılların başında gerçekleştirilen Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi'ne bu anlamda Türkiye'nin her yerinde kentsel dönüşüm çalışmalarında sıklıkla atıfta bulunulması bu etkinin bir göstergesidir (Şahin, 2006).

Ankara'nın başkent oluşuyla birlikte sunduğu imkanlara bağlı olarak göç alması kentte gecekonduların oluşmasına neden olmuştur. Kentin çevresinde kurulan bu çarpık yapılaşma, zaman içerisinde kentin gelişmesine bağlı olarak ortadan kaldırılarak modern yapılara dönüştürülmektedir. Bir taraftan dönüşüm devam ederken diğer taraftan çarpık ve kaçak yapılaşma da devam etmektedir (Yalçın ve Çetin, 2004). Bu bağlamda Ankara kent makroformunun çeperindeki gecekondular ve çöküntü alanları, tarihi kent merkezi ve hatta boş alanlar (Güneytepe ve Güneypark) kentsel dönüşüm alanı olarak belirlenmiştir. Buna göre Ankara'da;

- Uygulanmış olan kentsel dönüşüm projeleri; Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi ve Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesidir.
- Uygulama aşaması devam eden kentsel dönüşüm projeleri; Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi, 50. Yıl Parkı ve Çevresi Kentsel Dönüşüm ve Geliştirme Projesi, Çankaya-Mühye 902 parsel Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi, Göksu Kentsel Dönüşüm Projesi, Dikmen Vadisi 3. Etap Kentsel Dönüşüm Projesi ve Dikmen Vadisi 4.- 5. Etap Kentsel Dönüşüm Projesidir.
- Uygulanacak olan kentsel dönüşüm projeleri; Keçiören Kentsel Dönüşüm ve Geliştirme Projesi, Hatip Çayı Kentsel ve Gelişim Projesi, Doğukent Kentsel Dönüşüm Projesi, Karataş-Yakup Abdal ve Yaylabağ Kentsel Dönüşüm Projesi, Şirindere Kentsel Dönüşüm Projesi, Çaldağı Kentsel Dönüşüm Projesi, Etlük Kasalar Kentsel Dönüşüm Projesi, İmrahor Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi, Ovacık Alüminyumcular Kentsel Dönüşüm Projesi, Eskişehir Yolu Lodumlu Kentsel Dönüşüm Projesi, Mühye 903-912 Kentsel Dönüşüm Projesi, Güneypark Kentsel Dönüşüm Projesi, Güneytepe Kentsel Dönüşüm

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Projesi, Nasrettin Hoca Kentsel Dönüşüm Projesi ve Ankara Tarihi Kent Dokusu Yenileme Projesidir.

Dikmen ve Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri, kentin gecekonduyla kaplı önemli vadilerini sağlıklı yaşam mekanlarına dönüştürme amaçlı projeler olup yaygın bir tabana oturan üniversite ve meslek odalarının da desteğini almaya çalışan kent yönetimi tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak zaman içinde her iki proje de diğer kentsel dönüşüm projelerinde olduğu gibi yerel yönetimlerin kentsel rantlardan yararlanma hedefi ön plana çıkarak kentsel dönüşümün sosyal ve kültürel hedefleri göz ardı edilmiştir.

Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi; Türkiye’de gerçekleştirilen ilk ve en önemli kentsel dönüşüm projelerinden biri olup, Ankara’da ve diğer kentlerde uygulanacak gecekondu alanı dönüşüm projelerine örnek olmuştur. Ancak, hem eski gecekonduların yerine getirdiği modern görünümlü apartmanlar, hem de ortasında yaratılan geniş yeşil alanlar ve hepsinden önemlisi satışa sunulan lüks daireler ile işyerlerinin yarattığı uçurum ve uygulayıcıya getirdiği kaynak nedeniyle özenilen yanlış bir örnek haline dönüşmüştür.

Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi; Ankara’da Seğmenler ve Botanik Parklarını birleştirerek yeşil bir koridor yaratılması ve vadinin tekrar vadi özelliği kazanması üzerine kurgulandığı söylenen Portakal Çiçeği Vadisi, sonraları yeşil alandan çok binaları bünyesinde barındıran, kent merkezinde yapılaşmış bir prestij alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi örneklerinde kentsel dönüşüm projelerinin uygulanma sonrası ortaya çıkan sonuçlar ve kent kimliğine etkileri;

- Yerel halka yaşadıkları mekanın düzenlenmesinde söz ve karar hakkı verilmediği gibi kent kimliğinde belirleyici olan sosyal ve ekonomik koşulları ile kültürel özellikleri de dikkate alınmamıştır. Bu nedenle kentin yerleşik kültürel kimlik değerleri ile küresel süreçlerin neden olduğu dönüşüm olguları arasında çelişki yaşanmaktadır.

- Yapılan uygulamalarda; sosyal adalet, kamu yararı ve mekansal bütünlük göz ardı edilerek; kentsel dönüşüm projeleri barınma hakkını ihlal eden sosyal yıkım projelerine dönüşmüştür.

- Vadide yaşayan halk, yeni yaşam alanlarında kentlilik bilincini geliştirememiş ve uyum sağlayamamıştır. Bunun sonucunda da yaşadıkları yeni mekanları değiştirmeye başlamış veya amaç dışı kullanımlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle hızla gelişen ve değişen çevrelerde kullanıma ait sorunların büyük bir kısmı çevrenin belirgin bir kimliğinin olmamasından kaynaklanmaktadır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

- Yenilenerek yaşam kalitesini yükselten bir alan olması gerekirken önceden orada yaşayan halk, alan dışı kalmış ve Ankara içindeki diğer gecekonduların alanlarına eklenmiştir. Alan dışı kalan nüfusun yerine yeni sahipleri gelmiş ancak yinede sosyal, kültürel, ekonomik yönden birbiriyle bütünleşemeyen farklı kutuplar yer almaktadır.

- Sürdürülebilir kentsel gelişim için yapı kültürü ve çevresi dikkate alınmamıştır. Yaşam kalitesinin artırılması ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi hedeflenmesi gerekirken kentsel rant ön plana çıkmıştır. Bu durumda da vadiler çok katlı konutları ve alış-veriş merkezleri ile ön plana çıkmıştır.

- Yeni mekanlarda kültürü ifade eden simge, anlam ve düşüncenin olmadığı görülmektedir. Bu kavramları tamamen planlamacı veya tasarımcının yaptığı çalışmalarla ortaya koyması mümkün olmayıp, zaman içinde ihtiyaç-işlev etkileşimi sonucunda kendiliğinden oluşması gerekmektedir.

- Kimlik bakımından yoksun dönüşüm projelerinin en önemli etkisi ise; vadiye yaşayanların çevresine karşı duyarsızlaşması, yaşanan çevrede beklentilerin karşılanamaması ve memnuniyetin azalması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda halk yaşadığı çevreyi benimsememekte ve ait olma hissi duymamaktadır.

- Ayrıca vadilerin Ankara kent ekolojisi yönünden önemi ve katkıları göz ardı edilmiş, doğal özellikleri tamamen yok edilerek yapay bir vadi ortamı yaratılmıştır.

6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Ülkemizde farklı dönüşüm problemlerine karşı geliştirilen çözümlerde, dönüşüm sorunları fiziksel mekanın dönüşümüne indirgenmiş; dönüşümün toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutları göz ardı edilmiştir. Ancak, kentsel dönüşüm, fiziksel mekanın dönüşümünün yan sıra, sosyal gelişim, ekonomik kalkınma, ekolojik ve doğal dengenin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması ile birlikte kapsamlı ve bütünlük bir yaklaşımla ele alındığı takdirde başarıya ulaşabilecektir. Bu nedenle, Türkiye’de kentsel dönüşüm projelerinin geliştirilmesinde, fiziksel çevrenin dönüşümüyle birlikte, istihdam olanaklarının artırılması; ekonomik canlılığını yitiren alanlara yeni ekonomik aktivitelerin çekilmesi; buna yönelik teşvik programlarının geliştirilmesi; yerel girişimciliği destekleyici kredi programlarının oluşturulması; vasıfsız emeğin kalitesinin artırılmasına yönelik eğitim kurs ve programlarının açılması; mekansal ve toplumsal güvenliği artırıcı önlemlerin alınması; çöken kentsel mekanlarda toplumun eğitim ve sağlık ihtiyaçlarına yönelik projelerin başlatılması; doğal ve enerji kaynaklarının hem korunması, hem de etkin ve verimli kullanılmasına yönelik stratejilerin geliştirilmesi gibi toplumsal, ekonomik ve çevresel değerleri ön plana çıkaran politikaların da bulunması

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

gerekmektedir (Akkar, 2006).

Türkiye’de kentsel dönüşüm; çok yönlü ve uzun vadeli planların gerçekleştirilmesini sağlayacak bir politika olarak ele alınmadığı için başarılı sonuçlara ulaşılamamaktadır. Genellikle konut sorunu olarak ele alınmakta; yerleşim alanlarının kamu yararına kullanımından çok rant amaçlı gelişim odakları haline getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yasal tabana dayandırılmasına rağmen uygulamada ve uygulama sonrasında; dışlanma, yerinden edilme, sosyal yıkım, mekansal eşitsizlik, kentsel bellekten yoksunluk ve kimlik karmaşası gibi sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.

Kent ve kentte yaşayan insanların yaşam biçimi bir bütün oluşturmakta; toplumsal olarak yeniden üretilen, sürekli değişim ve gelişim halinde olan toplumsal ilişkiler, kent kimliğinin yeniden tanımlanmasına imkan sağlamaktadır. Kent halkının toplumsal davranışlarını yönlendiren sosyo-kültürel öğeler, kent kimliğinin oluşmasında da etkin rol oynamaktadır. Kent kimliğinin oluşumunda toplum kadar tasarımcı da etkilidir. Bu nedenle kent kimliği, tamamen yeni veya geçmiş öğelerin yeniden yorumlandığı kültürel bir olgu olarak da tanımlanabilir. Kenti geçmişten geleceğe bir süreklilik içinde algılamak ve kavramak gerekmektedir. Kentsel dönüşüm ve yenileme yaklaşımı daha çok fiziksel planlama temeline dayanmaktadır. Oysaki kent kimliği açısından kentsel dönüşüm, toplumsal bir proje olarak algılanmalı ve fiziksel planlama bunun araçlarından biri olmalıdır.

Planlama ve tasarım çalışmalarının kent kimliği üzerine etkileri iki farklı boyutta gelişmektedir. Birinci boyut; bu çalışmaların kentsel mekan biçimlenmesinde etkin rol oynamasıdır. İkinci boyut ise planlama ve tasarım çalışmaları ile planlamacı ve tasarımcı meslek disiplinlerinin sahip olması gereken misyonla ilişkilidir. Planlama ve tasarım, sadece kentsel mekanların biçimlendirilmesi ile sınırlı olmayıp aynı zamanda toplumu da değiştirip dönüştüren, uzun vadede toplum kültürünün ve toplumsal kimliğin biçimlenmesinde etkilidir. Ancak bunun gerçekleşmesi toplumun bu çalışmaları benimsemesi ile mümkündür.

Ancak Ankara’daki kentsel dönüşüm projeleri incelendiğinde;

- Birbirinden kopuk projeler; Ankara bütünündeki kentsel dönüşüm projeleri, gerek Ankara kenti ile gerekse diğer dönüşüm projelerinden kopuk, birbirini tamamlamayan ve birbiriyle ilişkisiz kent parçalarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

- Prototip kentler; konutları (sıradan ve lüks konutlarla mekansal eşitsizliği yaratan), alış-veriş ve ticaret merkezleri, açık-yeşil alanlarıyla birbirinin benzeri kentler yaratılmaktadır.

- Yerel yönetimde yaşanan değişimle birlikte kent kimliği de değişmekte

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ve yerini yeni bir kimliğe bırakmamaktadır.

- Geçmişe ait izler ve simgeler tamamen yok edilmiştir.

- Planlamacı-tasarımcı-uygulamacı-kullanıcı arasında iletişim kurulmama veya iletişim çok yetersiz kalmaktadır.

- Sonuçta daha önceden o alanda yaşayan insanların yeni mekanlara uyum sağlamadıkları veya benimsemedikleri için kendi kültürel kimliklerine uygun yeni yaşam alanlarına gittiği gözlenmektedir.

Artık kentler dönüşüm sürecini, fiziksel olduğu kadar özellikle yaşam standartlarının artırılmasına yönelik olarak sosyal, kültürel ve ekonomik boyutu ile de yaşamak zorundadır. Bu süreçte kentlerin doğal, sosyal, ekonomik, fiziksel ve kültürel kaynaklarını; özellikle tarihi gelişim sürecinde kazanmış olduğu kent yapısı ve kent kimliğini büyük kayıplara uğramadan koruyabilmek çok yönlü ve uzun vadeli planlama ile mümkündür.

Ankara'da kentsel dönüşümle birlikte oluşturulan biçimsel kimliğin yanı sıra sosyal ve kültürel kimlik için;

- Biçimsel kimlikle sosyo-kültürel kimliğin birbiri ile ilişkili veya paralel olması,

- Mekanların simgesel belirginliğinin ön plana çıkarılması,

- Geçmişe ait simgesel değerlerin korunması veya yeni simgelere anlam kazandırılması,

- Kolektif belleğin yaşatılması gerekmektedir.

Kentsel çevre yapılanmasının ve tanımının biçimlenmesinde, genel olarak bu ilkeler geçerli olup, bu çerçevede kültürel zenginliği öngören ancak her zaman, yeni teknolojilerin imkan verdiği ölçüde, geçmişle yarışan yeni ve yaratıcı yaklaşımlar özgün değerleriyle tarihteki yerini almayı sürdürmelidir (Nalkaya, 2006).

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

7. KAYNAKLAR

Akka, 2006. Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı'daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye. Planlama Dergisi, Şehir Plancıları Odası Yayını, (2), 29-39.

Çakılcıoğlu ve Cebeci, 2003. Kentin Çöküntü Alanlarında Uygulamada Yetersiz Kalan İmar Planlarının Yerine Alternatif Planlama Süreçleri. Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, (23), 25-30.

Görgülü, 2005. Kentsel Dönüşüm Kentsel Rantın Yeni Adı Olmamalı. Cumhuriyet Gazetesi, 21 Ekim 2005, <http://www.cumhuriyet.com.tr>, erişim tarihi: 15.08..2007

Hacıhasanoğlu, I. ve Hacıhasanoğlu, O., 1995. Mimari ve Kentsel Kimlik Venedik Örneği. Yapı Aylık Mimarlık, Kültür ve Sanat Dergisi, Yapı Endüstrisi Merkezi Yayını, (158), 46-50.

Nalkaya, 2006. Kentsel Dönüşüm ve Kent Kimliği. Yapı Aylık Mimarlık, Kültür ve Sanat Dergisi, Yapı Endüstrisi Merkezi Yayını, (292), 39-43.

Özden, 2001. Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (23-24), 255-269.

Yalçın, V. ve Çetin, H., 2004. Şehirselleşmeye Bir Örnek Yukarı Dikmen Vadisi. 3. Coğrafi Bilgi Sistemleri Bilişim Günleri, 06-09 Ekim 2004, Fatih Üniversitesi, İstanbul.

Şahin, 2006. Kentsel Dönüşümün Kentsel Planlamadan Bağımsızlaştırılması-Ayrılması Sürecinde Ankara. Planlama Dergisi, Şehir Plancıları Odası Yayını, (2), 111-120.

Ünverdi, Z., 2003. Türkiye'de 1980 Sonrası Kentsel Dönüşümün Toplumsal ve Mekansal Dinamikleri. Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, s.52, İstanbul.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KENTSEL DÖNÜŞÜM OLGUSU VE KÜTAHYA'DA KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI

Abdullah YILMAZ*
Yavuz BOZKURT**

GİRİŞ

Günümüzde kentlere aşırı göçün yol açtığı nüfus yığılmaları sonucunda, kentlerin mevcut yerleşme düzeni, barınma sorunlarını karşılayamaz hale gelmiştir. Sanayileşme ve hızlı kentleşmenin yoğun yaşandığı kent merkezlerinde artan nüfusun gereksinimi olan konut talebinin giderilmesi sorunu, beraberinde farklı sorunları da getirmektedir. Konut gereksiniminin karşılanmaya çalışıldığı kentlerde, bir yandan aşırı yapılaşma ile arsa/konut spekülasyonları ve kentin ekolojik yapısında bozulmalar ortaya çıkarken, diğer yandan geleneksel doku kaybolmaya başlamıştır.

Zaman içinde kentler sanayileşme, göçler ve artan nüfus ile dönüşüme zorlanırken, uygunsuz yapılaşma, kentin toprak yapısının bilinçsiz kullanımı, kentin bazı bölgelerinin ekonomik ve fiziksel olarak eski değerini yitirmesi ya da yeni bölgelere yeni işlevlerin yüklenmesi gibi etkenler bu dönüşümü zorunlu hale getirmektedir. Ortaya çıkan bu olumsuz manzarayı iyileştirme süreci, “kentsel dönüşüm” kavramı ile ifade edilmektedir.

TOKİ ve Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere birçok belediyenin gündeminde olan ve günümüz kent planlaması çalışmalarının en önemli kavramlarından biri haline gelen “kentsel dönüşüm” ile gecekonduların iyileştirilmesinden, uluslararası sermayenin katılımı ile gerçekleştirilen büyük projelere kadar uzanan çizgide birçok girişimden söz etmek mümkündür. Finansmanını ulusal ya da uluslararası bankacılık sistemlerinin sağladığı kentsel dönüşüm projeleri ile temelde, kentin fiziksel koşulları ile toplumsal problemler arasında doğrudan bir ilişki kurularak, kentsel refah ve yaşam kalitesini artırıcı başarılı bir ekonomik kalkınma yaklaşımı ortaya koymak hedeflenmektedir.

Bu çalışmada, kentsel dönüşüm olgusu ile ilgili kavramsal bir çerçeve çizildikten sonra, ülkemizdeki kentsel dönüşüm projelerinin tarihi süreç içerisindeki gelişimi ve bu bağlamda ülkemizdeki toplu konut uygulamaları üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın son kısmında ise, kentsel dönüşüm projeleri kapsamında, Kütahya ilinde 1995 yılında Kütahya-Afyon yolu üzerinde olan inşa edilen ilk etap ve 2007 yılında Kütahya-Balıkesir yolu üzerinde inşa edilen ikinci etap TOKİ uygulamaları ele alınmaktadır.

1. Kentsel Dönüşüm Olgusu

Zamanla çeşitli nedenlerle fiziksel yapısı bozulan, terk edilen ya da konut talebini karşılamak amacıyla çeşitli ölçeklerdeki kentsel alanların kente

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kazandırılması anlamındaki “kentsel dönüşüm” olgusu, çeşitli kriterler göz önüne alınarak modern sağlıklı yerleşim alanları elde etmek, yeni imar planlı alanlar kazanmak, sosyal ve kamusal kullanım alanları oluşturmak gibi kent ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çalışmaların bütününe ifade etmektedir.

Taşınmaz politikaları ve mülkiyet düzenlemeleri kapsamında kentsel mekânın iyileştirilmesine yönelik olarak üretilen projelerin kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel halkın katılımı ve ortaklıkları yoluyla yaşama geçirilmesini ve tüm kentsel işlevlerin birbiri ile uyum içinde bütünleşmesini sağlayan bir eylem planı olarak kabul edilen kentsel dönüşüm, kent için öngörülen projelerin ve stratejik planlamanın girişimci ve kaynak yaratıcı bir aracı olarak görülmektedir (Köktürk ve Köktürk, 2007: 62).

En genel anlamda, kentsel sorunların çözümünü sağlayan ve değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel sorunlarına kalıcı çözümler sağlamaya çalışan kapsamlı bir vizyon ve eylem (Thomas, 2003) olarak nitelendirilebilen kentsel dönüşüm, toplumun düşük yaşam şartlarının iyileştirilerek, fiziksel ve sosyal altyapı eksikliklerinin giderilmesi, sorunların sistematik bir biçimde çözülmesi, varolan kentsel alanların planlanması ve yaşatılması gibi önemli fonksiyonları da kapsamaktadır (Konyalıoğlu, 2007: 66).

Yitirilen bir ekonomik etkinliğin yeniden geliştirilmesi ve canlandırılması, işlemeyen bir toplumsal işlevin işler hale getirilmesi, toplumsal dışlanma olan alanlarda, toplumsal bütünleşmenin sağlanması, çevresel kalitenin veya ekolojik dengenin kaybolduğu alanlarda bu dengenin tekrar sağlanmasını (Roberts, 2000: 11) ifade eden kentsel dönüşüm, çökmekte ve bozulmakta olan kentsel mekânın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını kapsamlı ve bütünleşik yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemleri bütünü olduğundan yeni kentsel alanların planlanması ve geliştirilmesinden çok, varolan kentsel alanların planlanması ve yönetimi ile ilgilidir (Akkar, 2006: 29).

Kentsel dönüşümü, çevresel, fiziksel, ekonomik, sosyal veya kültürel etmenlerden dolayı eskiyen ve değer kaybına uğrayarak önemini yitiren alanların veya yapıların eski değer ve önemlerini kazanmaları için çeşitli yöntemlerle yenilenmeye tabi tutulması (Yiğitcanlar, 2001: 55) olarak tanımlayanların yanında, kentin sadece köhneleşmeye yüz tutmuş belli bir bölgesinin, belli yapılarının düzeltilmesi ya da onarımı olarak değil, kentin bir bütün halinde ele alınarak, sağlıklı hale getirilmeye çalışılması ve çöküşün sosyal boyutlarının da düşünülerek önlemlerin alınması gerektiğini vurgulayan, dönüşümü sadece teknik bir konu olarak değil, onun aynı zamanda sosyal ve ekonomik bir program (Küntay, 1997: 132) olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade edenler de bulunmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Literatürde, kentsel dönüşüm kavramı üzerinde tek ve ortak bir tanımdan bahsedebilmek oldukça güçtür. Bunun kökeninde kentsel dönüşüm ile kastedilenin ne olduğunu tam olarak ortaya koyamamak yatmaktadır. Kentsel dönüşüm ile kastedilenin, “tarım dışı bir alanda yine tarım dışı başka bir yapıyı çevre oluşturulması ile gerçekleştirilen dönüşüm mü”, “dönüşümün sadece kentle ilgili olduğu ya da kırsalı da ilgilendirip ilgilendirmediği mi” yoksa “dönüşümde taşınmazın mı sermayenin mi yeniden üretimini söz konusu olduğunu” ortaya koymak gerekir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar ışığında kentsel dönüşümü; şebeke ve yollardaki bakım, onarım, tarihi dokulardaki devresel ve kısmi yenilemeler ya da kendiliğinden gerçekleşen yeni bina inşalarından oluşan sabit sermaye genişletmelerinin dışındaki bilinçli genişletilmiş yeniden üretim (Gündoğan, 2006: 40-41) olarak tanımlamak mümkündür.

Kentsel dönüşüm bir bölgenin ekonomik, fiziki, toplumsal ve çevresel koşullarının sürekli iyileştirilmesine yönelik kapsamlı, bütünleşmiş bir eylem planı olarak tanımlansa da, yerleşmelerin özgün karakterlerinden kaynaklanan içsel ve dışsal dinamiklerin yön verdiği farklılıklar kentsel dönüşüm sürecinin kavramsallaştırılmasında alt açılımlara gereksinim duyulduğunu göstermektedir (Görgülü, 2006: 15). Diğer bir ifade ile, izlenecek kentsel dönüşüm stratejilerinin ve müdahale biçimlerinin belirlenmesinde yerleşim alanına özgü karakteristik ve dinamiklerin doğru olarak ortaya konulması, gerek kavramın tanımlanmasında gerekse kentsel dönüşüm stratejilerinin hedefine ulaşmasında büyük önem taşımaktadır.

Kentsel dönüşüm, dinamik ve sistematik karakteristiklere sahip bir süreçtir. Kentsel alanın üretimi ile başlayan bu süreçte, kentsel durgunluk semptomu, kentsel bozulma sürecine yol açan kentsel kriz durumuna sebep olur ki, bu süreçte dört sendrom söz konusudur (Güler, 2006, 152):

1. Kentsel Durgunluk; Politiko-ekonomik krizlerin ve sosyal hareketlerin kentsel alan üzerine olumsuz yansması durumudur.
2. Kentsel Çöküş; Dışsal politiko-ekonomik faktörler ve sosyal kuvvetlerin kentsel alanlarda olumsuz sonuçlanması (etki) durumudur.
3. Kentsel Yeniden-Gelişim; İçsel politiko-ekonomik ve sosyal kuvvetlerin kentsel alanlarda olumlu sonuçlanması (tepki) durumudur.
4. Kentsel Değişim; Politiko-ekonomik güçlenmenin ve sosyal hareketlerin kentsel alan üzerine olumlu yansmasıdır.

Kentsel dönüşüm ile ilgili olarak buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, kavramla alakalı şu üç temel özellikten bahsetmek mümkündür (Turok, 2005: 27):

- a. Bir “yer”in (mekânın) doğasını değiştirmeyi ve yerleşik halk ile söz

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

konusu yerin geleceğinde söz hakkı bulunan diğer aktörleri sürece dahil etmeyi amaçlar,

b. Bölgenin özel sorunlarına ve potansiyeline bağlı olarak devletin temel işlevsel sorumlulukları ile kesişen çok çeşitli hedefleri ve faaliyetleri içerir,

c. Ortaklığın özel kurumsal yapısı değişiklik gösterse de, genellikle farklı paydaşlar arasında işleyen bir ortaklık yapısı içerir.

2. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Tarihsel Arka planı

Dinamik yapılarıyla kentler, zaman içinde maruz kaldıkları çeşitli müdahalelerle farklı gelişim süreçleri geçirmişlerdir. Gerek dünyadaki gerekse Türkiye'deki kentlerde, sanayi devrimi ile başlayan hızlı kentleşme, yaşanan büyük savaşlar, çeşitli faktörlerin etkisiyle kırdan kente göç gibi birçok nedenlerle bir taraftan değişim yaşanırken diğer taraftan da kentsel dönüşüm önem kazanmaya başlamıştır.

Sanayi devrimi sonrasında Avrupa'da oluşmaya başlayan sanayi kentlerinde yaşayan işçi sınıfının içinde bulunduğu kötü yaşam koşulları birçok düşünür ve mimarı etkilemiş, varolan kentin daha iyiye ve daha yaşanılabilir bir hale dönüştürülmesi gerekliliği üzerinde tartışmalar yapılmaya başlamıştır. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm kavramının ortaya çıkışı bu dönemi, yani 20. yüzyılın başlarını bulmaktadır (Öztaş, 2005: 11). Sanayinin gelişmesi ve sanayi kentlerinin ortaya çıkışı ile birlikte nüfusun büyük bir bölümü kentlere akın etmeye başlamış, bu da kentler üzerinde bozucu etkilere neden olmuştur. Birinci Dünya Savaşı sonrası yıkılan kentlerde ise, kent planlaması anlayışı bir kamu görevi olarak düşünölmeye başlanmış ve kentlerin korunması fikri benimsenmiştir (Alkan, 1994: 14).

Kentsel dönüşümle ilgili önemli bir dönüm noktası ise, İkinci Dünya Savaşı olmuştur. Kentler İkinci Dünya Savaşı ile karşılaştıkları en büyük yıkımı yaşamış ve yıkılan kentlerin yeniden inşa edilmesi, ıslah edilmesi ve canlandırılması Avrupa ülkelerinde kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran temel nedenlerden biri olmuştur. Savaş nedeni ile yıkılan kentsel alanların yerine yenileri inşa edilirken, korumacılık anlayışına da yeni bir boyut getirilmiş ve kentin, özellikle tarihi niteliği ön planda olan kentlerin, bir bütün olarak korunması anlayışı hakim olmaya başlamıştır (Genç, 2003: 420).

1960-1980 yılları arası batı kentlerinde yaşanan kentsel dönüşüm, kentsel alanların farklı planlama anlayışları ve yapılaşma koşulları ile yeniden inşası için kullanılan kentsel yeniden imar etme (redevelopment) ve eski canlılığını kaybetmiş kentsel alanların özellikle eski kent dokusu ve kent merkezlerinin, alınacak sosyal önlemlerle yeniden canlılık kazanmasını sağlamaya çalışmayı ifade eden kentsel canlandırma (revitalisaton) gibi uygulamaların çatısını oluştururken (Şahin, 2006: 91), bu dönem kentsel dönüşüm uygulamalarının ortak noktası, bütünsel fiziki değişimleri içermesi ve farklı düzeylerde devlet

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

eli ile yapılan kent planlarının yine kamu kaynakları kullanılarak uygulanmış olmasıdır. Bu düzey kimi zaman yerel düzey, kimi zaman bölgesel düzeyde de olsa değişmeyen, kent planlarının, siyasaların, finansmanın ve projelerin belirgin bir bütünlük içerisinde kamu kaynakları ile gerçekleştirilmesidir.

1980 ortalarında, tüm Avrupa'da yeniden yapılanma üzerine bilimsel çalışmalar başlatılmış; 1987 tarihinde gerçekleştirilen Bellagio Konferansı, savaş sonrası kentlerinde yeniden yapılanmayı konu alan pek çok farklı disiplini bir araya getirmiştir. 1990 tarihinde Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından hazırlanan ve kentsel çevreyi ele alan "Green Paper"ın katkısı ile Batı Avrupa hükümetleri kentsel planlamaya ilişkin kendi hedeflerini ortaya koymuşlardır. Bu hedefler arasında kentsel alanın yeniden canlandırılması ilk sıralarda yer almaktadır. 1990'da yayınlanan bu rapor, 1993'te Çevre Departmanı'nca yeniden düzenlenmiş, "Kent Merkezleri ve Yeniden Gelişim" başlığıyla yayınlanmıştır. Bu raporun oluşumunda, Batı Avrupa hükümetlerinin kentsel alanda yaşam koşullarını ve canlılığını sürdürme ve artırma çabalarının büyük payı olduğu bilinmektedir. Söz konusu raporu, 1994'te "Canlı ve Yaşanılır Kent Merkezleri: Mücadele Toplantısı" ve bu toplantıya ilişkin rapor izlemiştir (Özden, 2001: 259).

Dünyada küreselleşmeye bağlı olarak yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve mekânsal dönüşüm süreçleri kentleri bir yandan ekonominin merkezine taşıırken, diğer yanda bilginin, teknolojinin üretildiği, ulaşım ağları ve karşılıklı ilişkilerin kurulduğu, etkileşimin yaratıldığı yeni rolleri de kentler üstlenmeye başlamıştır. Bu yeni yapılanma kentlerdeki değişim ve dönüşümü sürekli ve hızlı kılmaya başlarken, paralelinde kentin bir dönüşüm mekânı olduğu kabulü ve bundan ne anlamak gerektiği tartışmaları yoğunlaşmıştır (Görgülü, 2005: 42).

70'li yılların ilk yarısından itibaren Amerika'nın kuzeyinde başlayan ve tüm dünyaya yayılan kentin özüne dönme çabalarında kullanılan araçlar farklı olmakla birlikte, kentte dönüşüm başarılmıştır. Bu bağlamdaki dönüşümlerin ilki; kentin yerel kimliğini öne çıkararak, yerel gereksinimler doğrultusunda gelişen ve yerel kimliğin parçalarını temel girdi olarak kabul eden, bu parçaların korunmasına ve geliştirilmesine yönelik stratejiler içerirken, ikincisi ise; küreselleşme gibi yeni kavramlar bağlamında uluslararası kimlik arayışları ile fiziksel yapının yanı sıra sosyal ve ekonomik yapıda da köklü değişikliklere yönelik yeniden yapılanmayı içeren stratejilerdir (Kılıç, 2006: 13).

Bu dönemlerden itibaren kentte yaşayan tüm katmanları örgütleme modeli, geniş kapsamlı stratejilerin belirlenmesi, bu bağlamda hazırlanan bütüncül projeler ve politikalar süreç içerisinde devamlılığın sağlanmasında etkili olurken, kamu ve özel sektör birlikteliği de sağlanmıştır. Kamu ve özel sektör birlikteliğine dayanan modelde risk paylaşılırken, kamu sektörü, kentsel alanla ilgili kamu, mülkiyet ve altyapı bağlamında alanın hazırlanması,

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kamusal yatırımların dengeli bir biçimde gerçekleştirilmesi ve dağıtım görevini üstlenirken, özel sektör, bu dönüşümü gerçekleştirecek finansmanı sağlamaya başlamıştır.

Türkiye’de kentsel dönüşüm kavramının kentleşme ve planlama pratiğine ilk girişi 1970’li yıllara uzanmakla birlikte, planlamada bir uygulama aracı olarak kullanılması 1980’lerin başını bulmaktadır. Bu dönemde uygulamaya konulan liberal ekonomik politikalar, tüm alanlarda olduğu gibi kentleşme ve planlama süreçlerinde de yeniden yapılanmayı bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu çerçevede uygulamaya konulan serbest piyasa ekonomisi kentleri de şekillendirmeye başlamış, başta gecekondu alanları olmak üzere pek çok kentsel alanda dönüşüm süreci başlamıştır (Özdemir Sönmez, 2006: 121).

Kentsel dönüşümün bir kentsel yenileme modeli olarak ülkemizdeki en yaygın uygulaması, özellikle kent merkezlerinde ve yakın çevresinde kalmış gecekondu alanlarının yeniden kazanımı ve yeniden yapılandırılması arayışının bir uzantısıdır. 1950’lerde bir yanda tarımda makineleşme, diğer yanda hızlı bir sanayileşme sonucu artan kırdan kente göçün karşısında devletin yeterli ve uygun koşullarda konut sunamaması sonucu, kente göçenlerin konut sorunlarını çözme biçimi olarak ortaya çıkan gecekondu, önceleri barınma amaçlı yapılırken, zaman içerisinde artan göç oranı ve popülist devlet politikaları ile şekillenen af uygulamaları sonucu bir taraftan kentsel mekânda önemli bir alana sahip olmuş, diğer taraftan nüfusunu spekülâtif alanlara taşımıştır (Dündar, 2006: 66)

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kentsel dönüşüm ile kent içindeki sanayi yapılarının yenilenerek ticari, kültürel ya da konut ihtiyacını karşılamaya yönelik kullanılması ya da var olan tarihi yapıların korunarak yenilenmesi gibi uygulamalar sergilenirken, diğer ülkelere farklı olarak ülkemizde özellikle 1999 Marmara depreminden sonra deprem riski taşıyan yapılaşma alanlarında bu riske karşı gerekli önlemlerin alınmasıyla söz konusu alanların değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Ayrıca, Türkiye’de kentsel dönüşüm daha yoğun olarak gecekondu alanlarında gerçekleşmektedir (Uzun, 2006: 50).

Gecekondu alanlarının dönüşüm sürecinde 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun” başlıklı af kanunu önemli rol oynarken, bu kanunla gecekondu alanları için ıslah imar planı yapma imkânı ortaya çıkmış ve kentsel dönüşüm projelerinin oluşması sağlanmıştır. 1980’lerin sonunda, ıslah imar planlarının yanı sıra dönüşüm projeleri de yerel yönetimlerin uygulamaları (Ankara Dikmen Vadisi Dönüşüm Uygulaması gibi) arasında yer almaya başlamıştır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1980 sonrası kentsel dönüşüm uygulamalarında yerelleşme açısından önemli gelişmeler olmuş, çıkarılan 3194 sayılı yasa ile planlama yetkisi belediyelere devredilmiş ve belediyelere aktarılan kaynakların artması sonucu büyük kentlerde kapsamlı planlama ve imar hareketleri başlamıştır. Bu hareketler içerisinde kentsel dönüşüm faaliyetleri önemli yer tutmuştur. Uygulanması düşünülen projelerin içeriği tarihi kent dokusunun restorasyonundan, gecekondu alanlarının sağlıklı kentsel dokulara dönüştürülmesine kadar çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Ancak 1990'lara gelindiğinde yerel yönetimlere ayrılan kaynakların ve imkânların yetersizliği ve mülkiyet sorunları yüzünden yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm faaliyetlerini gerçekleştirmede başarılı olamadıkları görülmüştür (Şahin, 2006: 97).

Batı'da ve Türkiye'de kavramsal olarak büyük farklılıklar göstermesine rağmen dönüşüm projelerinin, Batı kentleri gibi Türkiye kentlerinde de mekânın yeniden biçimlenmesinde bir araç olarak ön plana çıkmaya başladığı 1990'ların sonundan itibaren, bu projeler özellikle büyük kentlerde önem kazanmaya başlamış ve terk edilen sanayi alanları ve işlevini yitirmiş liman alanları gibi büyük alanların dönüşümü gündeme gelmiştir. Bu projelerden kent yönetimleri prestij, yeni bir kentsel imaj umarken, projelere kısmen dahil olmaya başlayan özel sektör de rant beklentisi içerisine girmiştir (Kütük İnce, 2006: 55).

3. Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları

Türkiye'deki kentlerin içerisinde bulunduğu fiziksel ve ekonomik koşullar ile özellikle deprem gibi doğal afetlerle ilgili riskler göz önüne alındığında, 1980'lerin başlarından itibaren bir uygulama aracı olarak görülen kentsel dönüşüm çerçevesinde, gerek kent içi yapılar, gerekse kent civarındaki alanlarla ilgili dönüşüm projeleri uygulamalarının arttığı görülmektedir. Bu bağlamda, yoğun bir şekilde gerçekleştirilen Toplu Konut Proje uygulamalarının yanında, kentlerin sürdürülebilir yaşam çevreleri haline getirilebilmesi adına hayata geçirilen birçok kentsel dönüşüm uygulamasından bahsetmek mümkündür.

Özellikle 1950'li yıllarda başlayan köyden kente yoğun göç ve hızlı kentleşme olgusu, zaman içerisinde artan konut sorununu gündeme getirmiş ve söz konusu sorunun çözümü amacıyla, 1947 yılında Emlak ve Kredi Bankası'nın kurulması, 1958 yılında eski İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması, 1965 yılında Gecekondu Kanunu'nun çıkarılması, 1984 yılında Toplu Konut İdaresi'nin kurulması ve toplu konut fonunun oluşturulması gibi çeşitli konut politikaları denenmiş, kurumsal yapılanmalar oluşturulmuştur. 1963 yılından bu yana uygulanmakta olan beş yıllık kalkınma planlarında konut ve yapılaşma sorunu ile sağlıklı ve güvenli yerleşmeyi sağlama konularında birçok tedbirin önerilmesine ve mevzuatta sık sık değişiklikler yapılmasına rağmen, yasa ve yönetmelik çıkarmadaki başarı, uygulamada gösterilememiştir (Ergünay, 2007).

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Son yıllarda ülkemizde kentsel dönüşüm uygulamalarında yaşanan, çok ortaklı mülkiyet yapısı, arsa sahiplerinin ekonomik koşullarının yetersizliği, planlama ve kurumsal yapı eksikliği, sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin yetersizliği ve -belki de en önemlisi- proje finansmanı yaratma kapasitesi gibi sorunların çözümünde zorlukların yaşanmasından dolayı ortaklık, uzlaşma, değer paylaşımı ve proje finansmanı gibi olgular önem kazanmaya başlamıştır. Bu olguların uygulamadaki sorunlara getirdikleri çözümler ile ortaya çıkan kentsel dönüşüm uygulamalarına ülkemizden şu örnekleri vermek mümkündür (Göksu, 2007):

Portakal Çiçeği Vadisi-Ankara örneğinde proje ortaklığı, kamu-özel sektör işbirliği, arsa sahipleri ve girişimcinin de katılımı ile gerçekleşmiştir. Özellikle, arsa sahipleri, proje kararlarına temsilcileri aracılığı ile şirket yönetim ve denetim kurullarında, temsil edilerek katılmışlardır.

Dikmen Vadisi-Ankara projesinde proje geliştirme yükümlülüğünü Ankara Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin katılımı ile özel sektör üstlenmiştir. Ortaklık, şirket ve belediye yöneticileri ile arsa sahiplerinin kooperatifler çatısı altında örgütlenerek temsilcileri aracılığı ile katıldıkları Proje Karar Kurulu yöntemi ile sağlanmıştır.

Zafer Plaza-Bursa uygulamasında şirket ortaklığı yerine, belediye ile arsa sahipleri arasında, karşılıklı güvene dayanan bir sözleşme ortaklığı gerçekleşmiştir. Arsa sahipleri, mülkiyetin ve imar haklarının toplulaştırılması, proje geliştirme ve yatırımcı bulma konularında, belediye başkanını yetkili kılmışlardır.

Zafertepe-Ankara örneğinde ortaklık, bir konut birliği olan Kent-Koop ile Zafertepe halkı tarafından kurulan Çevre-Koop arasında gerçekleşmiştir. Projede, Kent-Koop bilgi, tecrübe ve teknik kapasitesini ortaya koyarken, Çevre-Koop ortakları ise emek ve işgücü potansiyellerini ortaya koyarak projenin tamamlanmasına katkıda bulunmuşlardır.

Türk Kamu Yönetimi sistemi içerisinde kentsel dönüşümün planlanması ve uygulanmasına yönelik spesifik bir birim veya mevzuatın varlığından bahsetmek söz konusu olmadığından, uygulamalar, mevcut sistem içerisinde, mevcut kurumlar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde çözümlenmeye çalışılmakta ve kamu yönetimi sistemi içerisinde farklı birimlerin sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları farklı ve birbirlerinden kopuk düzenleme ve uygulamalar gözlemlenmektedir (Genç, 2003: 448).

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları ile doğrudan ilgili bir birimin ve mevzuatın olmamasının yanında, çok aktörlü bir yönetsel tabloda söz konusudur. Kentsel dönüşüm projelerindeki aktörlerden biri üniversiteler ve mimarlık gibi ilgili bölümleri (Safranbolu Evleri Projesi gibi) iken, diğer aktör yerel yönetimler, özellikle büyükşehir belediyeleridir (Eskişehir Odunpazarı

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Evleri, Ankara Hacıbayram Camii Projeleri gibi). Ayrıca merkezi iş bölgelerinin bulunduğu kentsel alanlardaki yüksek rant gelirlerinden dolayı mal sahipleri ve özel sektör de kentsel dönüşüm uygulamalarında etkin biçimde yer almaktadır.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının önemli bir ayağı da -hem konut talebini karşılamaya hem de kentsel gelişmeye katkıda bulunan- toplu konut uygulamalarıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'li yıllara kadar, tarihi dokulara eklemeler yapılarak gelişen kentlerimizde, 1950'lerden sonra hızlanan kentleşme sürecinde ulaşım ve altyapı maliyetlerinin en aza indirileceği varsayımı ile yeni kentsel alan yaratmak yerine, mevcut imar düzeninin ortaya çıkardığı mülkiyet yapısı kapsamında gelişmeler yaşanmıştır. 1970'lerde mevcut yapılaşmış alanlardaki arsa sunumunun düşmesi konut piyasasını etkileyerek talebi düşürmüştür, orta ve alt orta sınıfların konut alım gücü azalmış, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı önemli ölçüde azalmıştır. Bu gelişmelere tepki olarak (Tuna ve diğerleri, 1996: 1-2);

- a. Yerel yönetimler kent çeperlerinde yeni arsa sunumu yoluna gitmiş,
- b. Orta sınıflar kooperatifleşmeye başlamış,
- c. Düşen konut yatırımlarını desteklemek üzere yeni bir konut finansman modeli olarak toplu konut fonu devreye sokulmuştur.

Bu gelişmelerin ardından, temelinde geniş çaplı üretimi ve toplu yapıyı özendirmek, dar ve orta gelirliilerin barınma sorunlarını çözmek, konut pazarını canlandırmak, bireyleri konut sahibi yapmak, toplu konut yerleşme alanlarında kamu yararı gözetmek gibi ilkeleri taşıyan (Keleş, 2002: 508-512) Toplu Konut Yasası 10 Temmuz 1981 tarih ve 17396 nolu Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, devletin yasada öngörülen % 5'lik kaynağı ayırmada karşılaştığı güçlükler, toplu konut kuruluşlarının örgütlenmesindeki aksaklıklar, siyasal iktidarın değişmesi sonucunda özel kesimdeki konut kuruluşlarının Toplu Konut Fonu'ndan pay almakta etkili olmaya başlamaları ve inşaat piyasasındaki durgunluğun sürmesi gibi sebeplerle yürürlükten kaldırılmış (Keleş, 2002: 524) ve 02.03.1984 tarihinde 2985 sayılı yeni Toplu Konut Yasası yürürlüğe girmiştir.

2985 sayılı yasa ile konut kredisi veren kurum ve kuruluşları bünyesine alan ve genel bütçeden bağımsız olan Toplu Konut Fonu kurulmuştur. Fonun kaynaklarının tamamı 1993 yılında genel bütçeye aktarılarak 20.06.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanun ile Toplu Konut Fonu yürürlükten kaldırılmıştır. 1984 yılından 2003 yılı Ağustos ayı sonuna kadar kredi açılan konut sayısı 1.048.310 ve tamamlanan konut sayısı 1.018.084 olarak gerçekleşmiştir (DPT, 2003: 244).

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadarki süreçte konut talebini karşılamak ve kentsel gelişmeyi sağlamak amacıyla, kurumsallaşmanın sağ-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

lanması ve sorunların çözümüne yönelik olarak Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Türkiye Emlak Bankası, kooperatifler, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, yapı tasarruf hesabı, Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları gibi kuruluşlar kurulmuş ancak, doğru bir zamanlama ile birbiriyle eşgüdüm içerisinde çalıştırılması ve değişen koşullara uygun yeni düzenlemelerin yapılması sağlanamamıştır. Konut talebi sorunu, yıllarca kamu destekli program ve uygulamalarla çözülmeye çalışılmış, fakat piyasa mekanizmasına bağlı çözümler üretilenmemiştir (Demir ve Kurt Palabıyık, 2005: 6).

4. Kütahya'da Kentsel Dönüşüm Uygulamaları

Kütahya, Ege Bölgesi'nin İç Batı Anadolu Bölümü'nde yer alır. İç Anadolu Bölgesi ile denize kıyısı olan Ege Bölümü arasında geçiş alanıdır. 11.875 km²'lik yüzölçümüyle Türkiye topraklarının yaklaşık % 1,5'ini kaplayan Kütahya, kuzeyden Bursa, kuzeydoğudan Bilecik, doğudan Eskişehir ve Afyon, güneyden Uşak, batıdan ise Manisa ve Balıkesir illeriyle çevrilidir (<http://www.kutahya.gov.tr/cografya.asp>, [05.09.2007]). 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına ilişkin TÜİK verilerine göre toplam nüfusu 656903'tür (<http://www.die.gov.tr/nuts/82d3.xls>).

Kütahya ili tarihi ve kültürel miras bakımından oldukça zengin bir kenttir. Bu mirası koruyabilmek amacıyla yerel yönetim, koruması gereken kültür ve tabiat varlıklarının korunarak yaşatılması, bu eserlerin gelecek nesillere aktarılması ve tarih ve kültür kenti olma özelliğine yakışır bir görünüme kavuşturulması amacıyla yoğun bir şekilde kentsel dönüşüm ve yenileme faaliyetleri içerisinde yer almaktadır. Bu bağlamda, Kütahya Kalesi, Çinili Cami, Şengül Hamamı, Defterdarlık Konağı, İrvasa Konağı, Şapçızade Konağı, Analı Mescidi, Pirinç Hanı, Büyük ve Küçük Bedesten, tarihi taş binaların bulunduğu Pekmez Pazarı Caddesi, Kavaflar ve Saraçhane Sokakları gibi tarihi alanların kent dokusuna yakışır bir görünüm kazandırılması amacıyla birçok dönüşüm ve yenileme faaliyeti ile ilgili çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı tamamlanmış, bir kısmı sürdürülmekte ve bir kısmı ise proje aşamasındadır.

Sürdürülen kentsel dönüşüm projelerinden biri olan ve yapılış tarihi Yıldırım Beyazıt dönemine (1402) uzanan Ulu Camii karşısındaki iş merkezi projesi, Eskişehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 28/04/2006 gün ve 1149 sayılı kararı ile onaylanmış ve onaylı proje doğrultusunda inşaatına başlanmıştır. Bu proje ile, kentin merkezi iş alanında olan, yakın bir zamana kadar kötü bir görünüm arz eden ve tarihi doku ile uyumsuz çeşitli müdahaleler yapılarak şekli değiştirilen dükkanların bulunduğu alanın, tek tip olacak şekilde tarihi çarşı görünümüne büründürülerek, yeniden kazandırılması ve iş merkezi ile bu kentsel alanın bir cazibe merkezi haline dönüştürülmesi amaçlanmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Kentte yapımı gerçekleştirilen Toplu Konut uygulamalarının haricinde, kentsel dönüşüm bağlamındaki en önemli çalışma, şu an proje halinde olan, Belediye İkmal Müdürlüğü tesisleri ile Şeker İlköğretim Okulu arasında kalan kısımda, kamuya ait yollarla birlikte yaklaşık 52.000 m² lik bir alanı kaplayan ve Kütahya Belediye Meclisi'nin 02.06.2006 tarih ve 225 sayılı kararı ile ilan edilen "Gaybiefendi Kentsel Dönüşüm" projesidir.

Ortalama üç katlı yapılaşmaların çoğunlukta olup, bunların tamamına yakın bir kısmının yığma ve 30 yaş üzerinde olduğu, % 65'inin kaçak ve ruhsatsız, diğer bir kısmının ise imar affi yasasından faydalandığı bilinen, imar affına giren kısımların üzerine ruhsat harici kaçak katlar yapıldığı tespit edilen ve 282 adet parselden oluşan Gaybiefendi Mahallesi'nin birçok gerekçeden dolayı dönüşüm uygulamasına tabi tutulması, zaruri bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bölgenin yakınındaki terminal alanının yakın bir tarihte kent merkezinin dışına taşınacak olması, terminal alanında yapılacak ranta yönelik yatırımların bu bölgeyi daha cazip bir hale getirecek olması, kent merkezine çok yakın olması, mevcut malikler açısından yüksek rant oluşturabilecek olması, yapıların depreme dayanıklı olmaması, yapılacak esaslı tadilat ve güçlendirmenin deprem yönetmeliğine göre yapılamayacak olması, toplu yaşamın gerektirdiği sosyal donatı alanlarının olmayışı, mevcut yapılaşmanın çarpık ve sıkışık olması bu gerekçelerden bazılarıdır.

Kütahya Belediye Başkanlığı tarafından kentsel dönüşüm alanı ilan edildikten sonra, bu alanda imar uygulamaları, ruhsatlandırma, Tapu Sicil Müdürlüğü ile yapılan yazışmalar ve satış işlemleri durdurulmuş, Kütahya Belediye Başkanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı arasında protokol imzalanarak, alanla ilgili teknik çalışmalar başlatılmıştır. Ardından Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Uzmanı, Milli Emlak Müdürlüğü Uzmanı ve Belediye Başkanlığı tarafından atanan bir uzmanın oluşturduğu komisyon tarafından yapılan çalışmalar Toplu Konut İdaresi'nin görüş, inceleme ve onayına sunulmuştur.

5. Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Açısından Kütahya Toplu Konut Uygulamaları

1960'lı yıllardan beri kentte konut kooperatifleri büyük ölçüde gelişim göstermeye başlamıştır. Bu gelişim özellikle Afyon'a doğru bir eksen içerisinde olup, önemli toplu konut alanlarına, 100. Yıl Mahallesi, 30 Ağustos, Fatih ve Hamidiye Mahalleleri örnek olarak verilebilir (Tuna ve diğerleri, 1996: 51).

90'lı yılların ortalarında başlatılan toplu konut uygulaması, kentin merkezinden nispeten uzak, Afyon-Kütahya karayolu üzerinde ve kente giriş noktasında bulunan 75. Yıl Mahallesi'ndeki uygulamalar, kenti hem gelecekteki görüntüsünden uzaklaştırmış, hem de o dönem için konut ihtiyacını büyük oranda gidermiştir. 75. Yıl Mahallesi (Atakent) olarak adlandırılan

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

bu kentsel alanda konut sayısı günümüzde 3.500'lere ulaşmıştır. Kentin modern bir havaya bürünmesini sağlayan bu kentsel alandaki kentsel dönüşüm uygulamasının finansmanı ise, o dönem Pamukbank'ın kredileri ile sağlanırken, bugün işlemler Pamukbank'ın Halkbank'a devri ile Halkbank tarafından yürütülmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları adına Kütahya'daki en ciddi çalışma olan ve İnköy mevkiinde gerçekleştirilen Kütahya merkez toplu konut alanına ait mevzii imar planı, Toplu Konut İdaresi tarafından hazırlanıp belediyeye iletilmiş ve Belediye Meclisi'nin 2005 yılı Nisan ayı olağan toplantısında incelemeye alınmıştır. Bilindiği üzere 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda yerel yönetimlerin adı geçmemekle birlikte, sadece yasanın 3. maddesinde, Toplu Konut Fonu'nun kullanılacağı amaçlar kısmında yerel yönetimlerden söz edilmektedir. Kanun'un uygulama biçimini gösteren Tüzük'te de belediyelerin, konut yapım sürecinin tümünden dışarıda bırakılmış olmaları dikkat çekmektedir. Ne yasada, ne de tüzükte toplu konut uygulamalarına ilişkin olarak yerel yönetimlere herhangi bir sorumluluk verilmediği halde, Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 3. maddesinde, valiliklerce toplu konut alanlarının saptanmasında belediyelerle işbirliğinden söz edilmektedir (Peynircioğlu ve Üstünişik, 1994: 15-16).

İnköy Bozyer Mevkii'nde, 5127 parsel üzerinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanıp, belediyeye iletilen "Kütahya/merkez toplu konut alanı mevzii imar planı"nda, imar planı sınırları dahilinde konut alanları ve kentsel donatı alanları oluşturulmuş ve TOKİ tarafından hazırlanan açıklama raporu doğrultusunda, toplam planlama alanı 264.026 m² olarak belirlenmiş, bölgede yaklaşık 1050 konut yapımı ve 4500 kişinin iskanı hedeflenmiştir. Toplam planlama alanında konut ve kentsel donatı alanlarına ait arazi kullanımını aşağıdaki tablodaki gibi planlanmıştır:

Tablo 1: Arazi Kullanım Tablosu

Kullanım	Büyükük (m ²)
Konut	101.435
Ticaret	8.710
Kreş	4.087
İlköğretim Tesisleri Alanı	12.939
Lise	12.159
Sağlık Tesisleri Alanı	4.285
Resmi Kurum	2.747
Dini Tesisler Alanı	7.398
Park ve Yeşil Alanlar	69.581
Taşıt ve Yaya Yolları	40.685
TOPLAM	264.026

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Kaynak: Mevzii İmar Planı Plan Açıklama Raporu, Kütahya/Merkez/İnköy Mevkii Toplu Konut Alanı, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Mart 2005.

Mevzii imar planı ve açıklama raporu ile belirlenen yapılanma koşulları ise şu şekildedir (Mevzii İmar Planı Plan Açıklama Raporu, 2005):

1. Konut Alanları: Plan kapsamında toplam konut alanı 101.435 m²' dir. Konut alanları batı, güney, güneydoğu kısımları ve diğer kısımlar olmak üzere iki kısma ayrılmıştır.

2. Donatı Alanları: Planlama alanı içinde ilköğretim alanı, lise alanı, kreş alanı, sağlık tesisleri alanı, dini tesisler alanı ile resmi kurum alanı ve plan genelinde bölgede iskan edilecek halkın kullanabileceği, yerleşime uygun olmayan yerlerde park alanları oluşturulmuştur. Doğalgaz boru hattı boyunca BOTAS'ın öngördüğü gerekli mesafelerde koruma bandı şeklinde pasif yeşil alanlar konumlandırılmış olup, planlama alanı içerisinde konut alanlarına hizmet edecek ticaret alanı yer almaktadır.

3. Ulaşım Sistemi: Toplu konut alanına ulaşım 15 metrelik bir ana ring ile sağlanmakta olup ikinci derece taşıt bağlantısı 12 metrelik yoldur. Bunun yanında 7 ve 12 metrelik yaya yolları bulunmaktadır. Otopark ihtiyaçları sosyal donatı adaları ve konut adaları içerisinde çözümlenecek olup, toplam taşıt ve yaya yolları ise 40.685m²' dir.

Kütahya Belediye Meclisi'nin 01.04.2005 tarihli olağan toplantısında, Toplu Konut İdaresi'nce hazırlanan Kütahya/merkez toplu konut alanı mevzii imar planının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8/b maddesi uyarınca onaylanmasına oybirliği ile karar verilmiş ve bu tarihin ardından yapımına başlanan toplu konutlar Şubat 2007'den itibaren konut maliklerine teslim edilmeye başlanmış, Haziran 2007 itibariyle teslim işlemleri tamamlanmıştır.

Sonuç ve Değerlendirme

Kentsel dönüşüm uygulamaları, günümüzde birçok kentte karşılaşılan kentsel alanların eskimesi, yıkılması, eski değerini yitirmesi ya da kentin ihtiyaç duyduğu konut talebinin çağın gereklerine göre karşılanması gibi durumlar karşısında çözüm üretebilecek bir potansiyele sahiptir.

Ülkemiz gerçekleri göz önüne alındığında, kentlerimizin büyük bir çoğunluğunun sahip olduğu tarihi doku gerek ilgisizlik gerekse mali kaynak yetersizliğinden harap bir görüntü sergilemektedir. Yine kent merkezlerindeki tek katlı müstakil ya da az katlı apartman biçimindeki birbirine bitişik yapıların köhneleşmiş görüntüsü de kentte kötü bir manzara yaratmaktadır. Ayrıca ülkemizin büyük ölçüde deprem kuşağında olduğu gerçeği karşısında, bugüne kadar yapımı gerçekleştirilen binaların ne kadarında depremden korunmaya yönelik alınması gereken önlemlerin varlığından söz edilebileceği bilinmemektedir. Kentlerimizin çoğunda kentin ticari hayatına uzun dönem hizmet

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

etmiş ticaret merkezleri de, günümüz modern ticaret hayatının gereklilikleri doğrultusunda değişime ihtiyaç duymaktadır. Ortaya çıkan bu manzara karşısında Türkiye’de kentlerin hem yenileme hem de dönüşüm anlamında birçok uygulamaya gerek duyduğunu söylemek mümkündür.

Kentlerin kendilerine özgü koşulları içerisinde toplu konut alanlarının, konut alanları içerisindeki payının ve kentlerin gelişimine etkisinin özellikle 80’li yıllardan itibaren giderek artmakta olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Kütahya’da son yıllarda gerçekleştirilen toplu konut uygulamaları ile toplu konut alanlarının toplam konut alanları içerisindeki payının da arttığını ve kentin ilk uygulamalarla gelişimi Afyon yönünde iken, şimdi Balıkesir yönünde de gelişim gösterdiği görülmektedir.

90’lı yılların ortalarında gerçekleştirilen büyük toplu konut uygulamaları ile kent Afyon yönünde gelişim gösterirken aynı zamanda bu toplu konut alanları kente o dönem için farklı bir hava getirmiştir. Kentin merkezinden kısmen uzakta olan kentsel alan, gerek konut alanları gerekse kentsel donatı alanları ile kentin diğer kısımlarından tamamen farklı bir yapı sergilemektedir.

Gerçekleştirilen son toplu konut uygulamaları ile kentte dönüşüm adına daha büyük bir adım atılmıştır. Fiziksel, sosyal, çevresel ve ekonomik anlamda kentin varolan yapısı ile çok farklı olan bölge, hem modern anlamda inşa edilen binalar hem de kentsel donatı alanları ile (ilköğretim okulu, lise, kreş, sağlık ve dini tesisler) kentin dönüşümünde ileride yapılacak uygulamalara örnek teşkil edecek şekilde biçimlendirilmiştir.

Kent, yıpranan tarihi dokusu ve eskimeye yüz tutan binaları ile birçok kentsel yenileme ve dönüşüm uygulamasına ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetim tarafından yürütülen birçok yenileme ve dönüşüm uygulaması ve TOKİ ile birlikte yürütülen -gelecekte de devam edilmesine karar verilen- toplu konut uygulamaları ile kentte, ihtiyaç duyulan modern görüntüye ulaşabilmek amacıyla başlatılan önemli projelerin devamının geleceği görülmektedir.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KAYNAKÇA

- ALKAN, Ahmet (1994), Konya: Tarihi Kent Planlama Sorunları, Konya.
- AKKAR, Z. Müge (2006), “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2006/2, Sayı: 36, Ankara.
- DEMİR, Hülya–Vildan, KURT PALABIYIK (2005), “Konut Ediniminde Uzun Vadeli İpotek Kredisi Sistemi”, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Sayı: 92, Ankara.
- DPT: 8. Beş Yıllık Kalkınma Plan (2001-2005) 2004 Yılı Programı, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>, (04.09.2007).
- DÜNDAR, Özlem (2006), “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma”, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2. Baskı, 11-13 Haziran 2003, Ankara.
- ERGÜNAY, Oktay (2007), “Türkiye’de Yapı Üretiminde Çağdaş Sigorta ve Finans Sistemleri”, http://www.prota.com.tr/prota_muhendislik/images/yayin_makaleler/cagdas_sigorta_finans_sistemleri.pdf (03.09.2007).
- GENÇ, F. Neval (2003), “Kent Yenileme ve Yerel Yönetimler: Kamu Yönetimi Perspektifi”, Yerel ve Kentsel Politikalar, Edit: M. Akif ÇUKURÇAYIR, Ayşe TEKEL, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÖKSU, A. Faruk (2007), “Kentsel Dönüşüm Süreci ve Proje Ortaklıkları”, <http://www.kentsyenileme.org/dosyalar/projeortakliklari.doc> (03.09.2007).
- GÖRGÜLÜ, Zekai (2005), “Planlamada Bir Araç: Kentsel Dönüşüm”, Mimarlık Dergisi, Sayı: 322, Mart–Nisan 2005, Ankara.
- GÖRGÜLÜ, Zekai ve diğerleri (2006), Mahalle Ölçeğinde Kentsel Dönüşüm Modeli Küçükbakkalköy Örneği, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Kasım 2006, İstanbul.
- GÜNDOĞAN, Özdemir (2006), “Kentsel Dönüşüm, Tarihsel ve Güncel Bir Kırılma Noktası mı?”, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2006/2, Sayı: 36, Ankara.
- GÜLER, Ebru (2006), “Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma: İstanbul Örneği”, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2. Baskı, 11-13 Haziran 2003, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (2002), Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara.
- KILIÇ, Ali (2006), “Dönüşüm–Kentsel Yenileme Kavramları ve Yaklaşımlar”, Ege Mimarlık Dergisi, 2006/1-56, İzmir.
- KONYALIOĞLU, Gürol (2007), “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında TOKİ’nin Rolü”, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Bildiri Özetleri Kitabı, 11. Türkiye Bilimsel Harita ve Teknik Kurultayı, 2-6 Nisan 2007, Ankara.
- KÖKTÜRK, Erol–Erdal, KÖKTÜRK (2007), “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm ve Almanya Deneyimi”, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Bildiri Özetleri Kitabı, 11. Türkiye Bilimsel Harita ve Teknik Kurultayı, 2-6 Nisan 2007, Ankara.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

KÜNTAY, Esin (1997), “Kentleşmenin Neden Olduğu Fiziksel ve Toplumsal Çürüme Karşısında Kentsel Yenileme Uygulamaları”, 2. Ulusal Sosyoloji Kongresi: Toplum ve Göç, Sosyoloji Derneği Yayını, No: 2046, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.

KÜTÜK İNCE, Esra (2006), Kentsel Dönüşümde Yeni Politika, Yasa ve Eğilimlerin Değerlendirilmesi “Kuzey Ankara Girişi (Protokol Yolu) Kentsel Dönüşüm Projesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2006.

Mevzii İmar Planı Plan Açıklama Raporu (2005), Kütahya/Merkez/İnköy Mevkii Toplu Konut Alanı, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Mart 2005, Ankara.

ÖZDEMİR SÖNMEZ, Nihan (2006), “Düzensiz Konut Alanlarında Kentsel Dönüşüm Modelleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2006/2, Sayı: 36, Ankara.

ÖZDEN, P. Pelin (2001), “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 23-24, Ekim 2000-Mart 2001, İstanbul.

ÖZTAŞ, Nihan (2005), Türkiye’de Kentsel Dönüşüm ve Haliç Örnekleme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2005.

PEYNİRCİOĞLU, Nevin-Belma, ÜSTÜNIŞIK (1994), Kentsel Gelişimin Yönelendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi, DPT: Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi Başkanlığı, Ankara.

ROBERTS, Peter (2000), “The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration”, Urban Regeneration, New Delhi: Sage Publications, London.

ŞAHİN, S. Zafer (2006), “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2. Baskı, 11-13 Haziran 2003, Ankara.

THOMAS, S. (2003), A Glossary of Regeneration and Local Economic Development, Manchester: Centre for Economic Strategies.

TUNA, Numan ve diğerleri (1996), Türkiye’de Toplu Konut Uygulamalarının Kentsel Gelişmeye Etkileri, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Konut Araştırmaları Dizisi: 9, Ankara.

TUROK, Ivan (2005), “Kentsel Dönüşümde Yeni Eğilimler ve Yönetişim”, Uluslararası Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Kitabı, Küçükçekmece Belediyesi Yayını, İstanbul.

YİĞİTCANLAR, Tan (2001), “Kentsel Yenileme Olgusu ve Gelişim Süreci”, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2001/4, Ankara.

UZUN, C. Nil (2006), “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri”, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2006/2, Sayı: 36, Ankara.

<http://www.die.gov.tr/nuts/82d3.xls>, (05.09.2007).

<http://www.kutahya.gov.tr/cografya.asp>, (05.09.2007).

II. GÜN
18.10.2007, Perşembe

YEREL YÖNETİMLER, DEMOKRASİ ve YEREL SİYASET
İDARİ YENİDEN YAPILANMA

ÇERÇEVE SUNUŞ
Doç. Dr. H. Tarık ŞENGÜL

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Benim burada yapacağım tartışma kent ve yerel devlet projesinin dönüşümü üzerine. Çok kuramsal kalmamaya çalışacağım, ama galiba biraz akademisyen olmanın, biraz da konunun niteliği nedeniyle bir miktar o tür bir vurgu da var, ama olabildiğince o tartışmaları güncel bağlama konusunda da bir çaba göstereceğim.

Kenti anlamak biraz da kuşkusuz sermaye birikim süreçlerini anlamak anlamına geliyor. Burada çok kısa şematik olarak, kent nasıl şekilleniyor sermaye birikim süreçleri üzerinden, onu çıkarmaya çalıştım. Burada emek ve sermayenin karşı karşıya olduğu bir birinci çevrim var. Bu birinci çevrim bir yandan devlet, bir yandan piyasa tarafından yönlendiriliyor, düzenleniyor. Bu çerçevede gerek piyasa, gerekse devlet bu birinci çevrimde biriken kaynakların bir kısmını emeğin yeniden üretimine yönelik olarak, bir kısmını da sermayenin yeniden üretimine yönelik olarak kullanıyorlar. Aslında bunun nasıl ayrışacağı tam da sınıf dengeleri tarafından belirlenen bir durum. Bu çerçevede aslında 80 öncesi sermaye birikim süreci ve bu birikim süreci içinde kentlere kaynaklar nasıl aktarılıyordu; buna yönelik bir şematik çerçeve geliştirmeye çalıştım.

Burada Türkiye’de açısından olan şey şu: Birinci çevrim dediğimiz sermaye-emek arasındaki ilişki, yani üretimin yapıldığı sektördeki ilişki diğer gelişmiş ülkelerden farklı olarak aslında sınırlı sermayeyle gerçekleşiyor. Dolayısıyla aynı dönemde Batılı gelişmiş ülkelerde burada aşırı biriken bir sermaye var. Yani birinci çevrimde üretimde biriken sermaye tekrar yatırıma aktarılamıyor, çünkü bir tüketim doygunluğu var. Dolayısıyla burada bir kısmı piyasaya, bir kısmı da devlete vergi olarak geliyor.

Refah devleti dediğimiz, aslında bu sermayenin ve emeğin, ama daha çok da sermayenin aşırı vergilendirilmesiyle kaynakların devlet tarafından toparlanıp, sonra sosyal harcamalara yönlendirilmesi biçiminde tezahür ediyor. Bizde tam öyle bir şey olmuyor, çünkü sınırlı bir sermaye birikimiyle karşı karşıyayız. Dolayısıyla arada Batıdakinden farklı bir şey olarak emeğin yeniden üretimine yenilik olarak, yerel topluluklar devreye giriyor ve onlar aracılığıyla emeğin yeniden üretimi büyük ölçüde gerçekleşiyor. Bu çerçevede baktığımızda sınırlı sosyal harcamalar görüyorsunuz. Devlet yatırımları önceliklerini bir yandan Kamu İktisadi Teşebbüsleri dediğimiz yatırımlar, bir yandan da sermayenin dolaylı desteklenmesine altyapı, bilim, teknoloji gibi alanlara aktarıyor. Ama sınırlı bir sosyal harcamayla karşı karşıyayız. Öbür taraftan yine aynı dönemde sermayenin emeğin yeniden üretim alanına sınırlı girişi var. Onlar da ağırlıklarını daha çok bu tarafta sermayenin yeniden üretimi alanında kullanıyorlar.

Dolayısıyla burada öncelikleri göstermeye çalıştım. Örneğin yukarıda sermaye bölümü var, emeğin yeniden üretimine sınırlı öncelik verilirken, sermaye yatırımlarına asıl öncelik veriliyor. Devlet açısından da aynı durum

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

var. Böyle olunca da tabii emeğin yeniden üretimini yerel topluluklar kendileri karşılıyorlar. Aynı biçimde baktığımızda yeniden üretimde devlet sermaye ilişkisi açısından devlet yine de sermayeden daha fazla kaynak yatırıyor, emeğin yeniden üretimine.

Bu durum 80 sonrası ciddi biçimde değişiyor. Türkiye aslında üretim yapmaktan vazgeçmeye başlıyor. Dolayısıyla 80 öncesi karşılaştığımız sorunla karşı karşıya değiliz. Yani, birinci çevrimde yetersiz birikim sorunu yok, yatırımlar büyük ölçüde birinci çevrimden kaçtığı için gerek devlet yatırımları açısından bakıldığında, gerekse özel sektör yatırımları açısından bu dönemde büyük ölçüde birinci çevrimden hem aşağı hem de yukarı kaynak aktarımının ciddi biçimde arttığını görüyoruz; çünkü Türkiye üretmekten vazgeçiyor. Dolayısıyla 80 sonrası kentlerin bu derece büyük yatırımlar çekmesi ve patlaması hem devletin pompaladığı bir şey, hem de piyasanın pompaladığı bir şey. Aslında gelen kaynaklar da daha önceden üretime aktarılan kaynaklar. Ama burada bir başka denge daha değişiyor galiba, ciddi biçimde. Özel sektör, özellikle emeğin yeniden üretimi alanlarına da giriyor. Yani sadece sermaye yatırımlarına değil, bilim, teknoloji, altyapı yatırımlarına değil, onun dışında özel hastaneler, konut alanları, yaşam alanlarına yönelik yatırımlarla, alışveriş merkezleriyle sermayeye de büyük ölçüde emek gücünün kullandığı alanlara çok yoğun biçimde girmeye başlıyor.

Benzer biçimde bu kez devlete baktığımızda devletin de aynı biçimde tam da o alandan çekilmeye başladığını görüyoruz. Sermaye bir taraftan kente girerken, devlet de doğrudan üretici olarak o alandan çıkıyor. Ama kentten çıkmıyor, başka bir yönüne kayıyor ağırlığı, o da sermayenin desteklenmesine. Burada sermayeyi desteklemeye yönelik altyapı yatırımları, birtakım teknolojiye yönelik destekler benzeri türden alanlarda devletin ağırlığını bu taraftan bu tarafa kaydırıldığını, önceliklerini kentte de sermaye birikimini ve sermaye gruplarını desteklemeye yönelik verdiğini görüyoruz. Bu arada ciddi bir mülksüzleşme süreci yaşanıyor. Örneğin daha önceki dönemde gördüğümüz devletin yatırım olarak üretim sektörüne girdiği birtakım konularda izleyen dönemde buralarda özelleştirme uygulamalarıyla bir yandan kaynak çekildiğini, ama aynı zamanda bir anlamda devlet hizmetini kullananlar mülksüzleşirken, buradaki kaynakların da hızla özel sektöre, sermaye gruplarına aktarıldığını görüyoruz. Aynı biçimde mülksüzleşme süreci yerel topluluklar açısından da yaşanıyor. Çünkü devlet harcamalarını önemli ölçüde kısıyor ve dolaylı olarak emek gruplarının kazanımları ellerinden alınıyor; burada da bir mülksüzleşme, elden çıkarma sürecinin yaşandığını görüyoruz bu dönemde.

Bu çerçevede yerel devlet projesi nasıl değişti diye bakarsak, yerel devleti tanımlarken üç tane temel ilişkinin devleti ve yerel devleti tanımladığını düşünüyorum. Birincisi devletin bir kurumsal yapılanması var. Bu, yerel

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

devleti tanımlayan bir şey, ama yerel devlet bir tek kurumsal yapılanma değil. Yerel devleti tanımlayan iki özellik daha var, bir tanesi sahip olduğu temsiliyet ilişkileri ya da toplumsal tabana nasıl açıldığı, nasıl burada farklı grupların yerel devlet içinde temsil edildiği, yerel devleti oluşturan bir başka özellik. Üçüncü bir özelliği ya da kurucu parçası... Burada yerel devlet olarak özellikle kullandım, yerel devlet derken, yerelde hizmet veren ve kente yönelik müdahalede bulunan bütün devlet kurumlarını anlıyorum. Bizim klasik kullandığımız organları seçimle gelen yerel yönetim tanımından biraz daha farklı bir tanım. Kentsel alanı üreten bütün devlet kurumlarına yerel devlet diyorum. Hukuksal tanımlamadan biraz daha farklı kullanıyorum.

Üçüncü bir özelliği yerel devletin ya da tanımlayıcı özelliği, kente nasıl müdahale ettiği. Bu üç özellik, kurumsal yapılanmanın toplumun çeşitli kesimleriyle nasıl bulunduğu, nasıl temsiliyet ilişkilerinin var olduğu ve üçüncü olarak da bu kurumsal yapıyla bu temsiliyet ilişkilerinin bir araya gelip, kente belli bir müdahale biçimi üretmesini anlıyorum yerel devletten. Dolayısıyla bu müdahale biçimlerine de baktığımızda üç tane temel müdahale biçiminden söz edebiliriz. Bir tanesi yerel devlet belli birtakım araçlarla sermayeyi yeniden üretiyor kentte. Burada daha çok kent planlaması, altyapı yatırımları, kentsel arsa, işgücü eğitimi vesaire gibi birtakım müdahaleler sermayenin yeniden üretimine yönelik müdahaleler. İkinci bir müdahale biçimi emek gücünün yeniden üretilmesi. Bunlar, sosyal donatılar, sosyal projeler, ulaşım, konut ve benzeri türden daha çok toplumun çalışan kesimlerine götürülen hizmetler. Üçüncü bir ayaksa bu müdahale biçimlerinin, toplumsal kontrol ve meşruiyete yönelik müdahaleler. Bunların en başında katılımın bizatihi kendisi bir meşruiyet ve kontrol aracı. Bunun yanında kent planlaması bir meşruiyet aracı olarak kullanılıyor, imar hakları, denetim, bir yönüyle bir meşruiyet öbür tarafında bir kontrol olgusu bu üçüncü müdahale biçimini oluşturuyor.

Yerel devleti böyle tanımladıktan sonra bizde 80 öncesinin yerel devletin kente müdahalesinin ana öğelerine bakarsak, yerel devlet her şeyden önce yerel topluluklara yönelik bir müdahalede bulunuyor. Yerel topluluklara ya da yerel toplumsal tabana baktığımızda, 70'lerin, 60'ların galiba şöyle bir ayrımı vardı. Yani bir tarafta bir orta sınıf, içinde girişimcilerin vesaire orta ölçekli girişimcileri de barındıran, bir de niteliksiz emek gücü. Ama bu ikisi arasında galiba şöyle bir ilişki kuruldu, zaman içinde bu niteliksiz emek gücü belli bir kentte entegrasyon süreci içinde yukarı doğru toplumsal hareketlilik de kazandı. Kırdan gelen kesim yavaş yavaş o süreç içerisinde eklemeli yapıya ve -hepsi için söylemiyorum ama dikkate değer bölümü- dolayısıyla sosyal hareketliliğin olduğu, mobilitenin olduğu bir kentsel yapının içinde ikisi arasında, kentin iki kutbu gibi görünen kesim arasında belli bir eklemelenme, ilişkilendirme biçimi de ortaya çıktı. Bu çerçevede yerel devlette bir

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

yandan sınırlı kaynaklarla, devletin kentsel alana sınırlı müdahale ettiği, yerel topluluklara kenti bıraktığını söylemiştik. O yüzden yerel devlet 80 öncesi bugünküne göre çok daha sınırlı kaynaklarla kente müdahale etti ve bu çerçevede kenti yeniden üretmeye çalıştı. Buna baktığımızda sermayenin yeniden üretimi dediğimizde daha orta ölçekli gruplara, girişimcilere yönelik müdahaleleri görüyoruz. Altyapı yatırımları, kentsel hizmetlere yönelik fiyatlandırma politikaları, hizmet sunumu alanların açılması... Hatırlayacak olursak, birtakım alanlarda enformal hizmet sağlama biçimleri 80 öncesinin çok baskın özelliği idi, bugün biraz daha varlığını sürdürse bile daha ikinci plana itiliyor birtakım büyük yatırımlar karşısında. Ama 80 öncesinde böyle bir daha orta küçük ölçekli sermayelere yönelik müdahale biçimi vardı yerel yönetimin.

İkincisi, bu dönemde daha çok yerel toplulukların niteliksiz emek gücüne yönelik müdahaleler. Bunlar daha çok gecekondu'lara hizmet götürülmesi, imar hakları, birtakım enformal işlere ya da yapılara göz yumma biçiminde karşımıza çıkıyordu. Emek gücünün yeniden üretimine yönelik müdahalelerde ise birtakım kamu hizmetlerinin, toplu taşıma hizmetlerinin desteklenmesi, piyasa fiyatının altında ücretlendirilmesi, ama onun yanında bazı kentlerde Batıkent örneğinde olduğu gibi, konut projeleri vesaireyle bir anlamda emek gücünün yeniden üretimine yönelik yerel yönetimler, belediyeler burada çaba gösterdi. Burada tabii bu yetersiz kaynaklarla çok sınırlı bir müdahaleydi, ama burada galiba asıl tampon mekanizma toplumsal hareketlilikti. O dönemin birinci çevrim dediğimiz, üretim sektöründeki yavaş da olsa genişleme, oradaki açılım, aslında toplumdaki devletin yarattığı zaafı, sınırlı müdahaleyi bir anlamda giderebiliyordu. Çünkü zaman içinde toplumsal devingenlik sağlanabiliyordu. Kırdan gelip, memur olup zaman içinde, ondan sonra çocuğunu okutup, orta sınıf bir profile ulaşmak 80 öncesi sıkça rastlanan bir durumdu. Dolayısıyla ben asıl kentlerin bir anlamda gerilimini alan asıl şeyin, devletin müdahalesinden çok bu tür bir hareketlilik olduğunu düşünüyorum. Bu, bugün yavaş yavaş ortadan kalkan bir özellik olduğu için üstünde durulması gereken bir boyut.

Bugüne baktığımızda, bugün ne oluyor? Daha önce de söylediğim gibi birinci çevrimden çok daha fazla kaynak aktarılıyor kentleşmeye, üretim sektöründen. Dolayısıyla yerel yönetimler daha büyük kaynaklarla çalışıyorlar geçmişe göre. Bu çerçevede de baktığımızda aslında ağırlığın giderek artan biçimde sermayenin yeniden üretimine yönelik müdahalelere verildiğini görüyoruz. Burada kentsel dönüşüm projeleri, kentsel arsa üretimi, imar ayrıcalıkları, daha önceki döneme göre çok daha büyük ölçekli imar ayrıcalıkları, özellikle büyük sermayenin kente girişiyle birlikte... Dikkat ederseniz artık burada orta küçük ölçekli yatırımcıdan daha çok kente damgasını vuran büyük ölçekli girişimci. Bunun içinde Sabancılar, Koçlar, büyük inşaat firma-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

ları da var. Dolayısıyla daha büyük ölçekli bir kentleşmeden bahsediyoruz. Bunun içinde yeni bir orta sınıfın çıktığını görüyoruz. Bankacılık sektöründe çalışan, daha kalifiye işlerde çalışan ve bir yandan da arada 80 öncesi dönemin orta sınıfını oluşturan, artık geleneksel orta sınıf diyebileceğimiz, devlet memuru, devlet memuru emeklisi, daha önceki dönemde işlevsel olan, ama giderek işlevini bugünkü yapı içinde yitirmeye başlayan daha geleneksel bir orta sınıf görüyoruz.

Bir de onun ötesinde toplumda bir kesim işlevsizler olarak dışarıda bırakılıyor. Burada aslı gerilimi yaratan şey kentsel yapılar içinde galiba büyük ölçüde bu kez tersi yönde bir toplumsal hareketlilik... Yani daha önceden o sınıf pozisyonunu iyileştirme şeyi, galiba bir miktar tersine dönmeye başladı. Özellikle geleneksel orta sınıf dediğimiz kesimler giderek kimilerinin proleterleşme diyebileceği bir biçimde işlevsizler tarafına katılmaya başlıyor. Bu çok ciddi bir gerilim. Bu arada tabii bu gerilimin yanında geçmişe göre daha çok kente müdahale eden bir yerel devletle karşı karşıyayız. Burada özellikle kentsel aksa rant çerçevesinde sermayeye yönelik büyük ölçekli bir müdahale biçimini görüyoruz. Emek gücünün yeniden üretimine yönelik TOKİ uygulamaları ve benzeri şeyler var, ama bunlar daha çok orta sınıfa yönelik uygulamalar olarak çıkıyor. Otoyollar, katlı kavşaklar, alışveriş merkezleri vesaire bunların desteklenmesi, bunların önünün açılması strateji olarak gelişiyor.

Bu niteliksiz, işlevsizlere yönelik de başka bir model, sadaka toplumu modeli... Orada da daha çok yoksulluk yardımları, yeşil kart, meslek edindirme kursları gibi biraz daha makyaj nitelikli şeyler, aşevleri vesaire türü bir başka müdahale anlayışı ortaya çıkmaya başlıyor. Dolayısıyla bu model büyük ölçüde aslında toplumu ikiye parçalayan ve iki parçasıyla da farklı biçimde ilgilenen bir yapılanma olarak karşımıza çıkıyor. Bu modelin katılım biçimi nedir, ikinci olarak tartıştım, nasıl bir katılım modeli öngörüyor? Aslında orada da kendi içinde bir farklı toplumsal tabanla kentin yaşayanlarıyla farklı biçimde ilişkilenen farklı kanalları olan bir katılım modelinin ortaya çıkmaya başladığını görüyoruz. Yerel devletin özellikle kentin yeni girişimcileriyle ilişkisi, yeni orta sınıfıyla ilişkisi, ama özellikle de girişimlerle ilişkisi daha korporatist. Yani belediye başkanları etrafında örgütlenen bir yapı, bu kesimle daha ayrıcalıklı bir ilişkiye giriyor, daha özel bir ilişki. Öbür tarafta niteliksiz emek gücü dediğimiz kesime yönelik ise ya katılım kanallarını tümüyle kapatıyor ya da işte bu türden yoksulluk yardımı gibi birtakım şeylerle patronaj ilişkisine giriyor, yani kliantelist bir ilişkiye giriyor. Bir başka şey ise bir liderlik etrafında belirlenen popülist bir yaklaşım katılım açısından.

Bu geleneksel orta sınıf, yeni orta sınıfın da bir kesimi için ise ya bu tür kentsel yapılarla hiç ilişkilenmiyorlar, kapanmış durumda ya da parlamentarizm dediğimiz, gidiyor, seçimde oyunu veriyor, onun dışında daha fazla

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ilişkilenmiyor; daha sınırlı bir ilişkilenme modeliyle karşı karşıyayız. Ama galiba burada bu yapı kendi içinde böyle bir ikililik yaratıyor. İkililiğin bir paçasıyla daha özgün, özel bir ilişki biçimine giriyor. Öbür tarafla ise daha başka bir patronaj ilişkisi, kentsel popülizm diyebileceğimiz başka bir ilişki biçimi geliştiriyor.

Burada kurumsal yapılara ne oluyor diye bakarsak, burada kısaca resmi hiyerarşi içinde büyük kentlerdeki yerel yönetimler yapıları açısından baktım. Bunu çok önemsemiyorum, ama orada da şöyle bir yapı çıkıyor karşımıza, bu daha resmi olmayan fiili yapı. Daha önce gerek kentlerdeki toplumsal taban açısından, gerek müdahale biçimleri açısından, gerekse de temsiliyet ilişkileri açısından ikiliklerin oluşmaya başladığını söylemiştim. Dikkatli bakıldığında yerel yönetimlerin, burada büyükşehir belediyelerine baktığımızda orada da böyle ikili yapılanma var. Merkezde kendi içinde çok kapalı, bilgiyi paylaşmayan bir iktidar yapısı var. Pozisyonlar olarak bir-iki ögesi değişebilir, ama belediye başkanı, başkanın etrafında toparlanmış danışmanlar grubu, bunun içinde bürokrasiyi temsil eden genel sekreter, yakın belediye meclis üyeleri, bunların sayısı birkaç tane olabilir, belediyelerinin varsa şirketlerinin birtakım kilit yöneticileri ve ait olunan siyasi partiden varsa birkaç tane kilit temsilci. Bu, belediyenin bilgi ve kararları elinde tutan kesimi.

İkinci genişletilmiş yönetim yapısında başka birtakım öğeler karşımıza çıkıyor. Konuya göre dahil edilen başka tür yöneticiler çıkmaya başlıyor; daire başkanlarının bir kısmı, belediye meclis üyelerinin bir kısmı daha dahil ediliyor, taşeron şirket varsa onların temsilcileri geliyor. Daire başkanları yanında bir de bazı kentlerde özellikle temsiliyet açısından, meşruiyet açısından önemsenen Yerel Gündem 21 sekreterleri vs. bunlar yönetim sahnesine girmeye başlıyor. Böyle bir yapı var, bu belediyeyi yöneten birinci ve ikinci kademe. Ama asıl kararları veren dar kadro birinci grup. Buradaki ilginçlik kendi içlerinde hesap verir bir grup değil, danışmanlarıyla, şirketleriyle denetlenebilen bir yapı olmaktan büyük ölçüde çıkmış durumda. Belediye şirketlerini şu anda Sayıştay da dahil olmak üzere denetleyebilen bir kurum yok, o kadar karışık hale gelmiş durumdaki işler denetlenemiyor.

Dolayısıyla belediye başkanları bu şirketleri çok etkin biçimde kendi birtakım projeleri için, birtakım harcamalar için onların şirket yapısında olmasından kaynaklanan kolaylıkları nedeniyle kendi bürokrasileri içinde çözemedikleri sorunları onlar aracılığıyla çözüyorlar. Danışmanlar grubu, belediyenin bütün bürokrasisini aşmış, en alttaki kadroya emir verebilen, ama bunun karşılığında herhangi bir sorumluluğu olmayan pozisyonda. Yasa önünde çok ciddi sorumlulukları yok, danışma sadece danışma üyedir, ama belediyelerin neredeyse tamamında danışmanların önemli bir bölümü yönetim kadrosunun bir parçası. Yani fiil olarak belediyede yürütülen işlerde bazen genel sekreterleri, bazen daire başkanlarını aşarak fiili yönetime müda-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

hale eden yöneticiler konumunda. Benzer biçimde belediye şirket yöneticileri bürokrasinin içinde çeşitli biçimlerde roller almaya, oralara müdahale etmeye başlıyorlar. Ama bunların hiçbiri hesap verir insanlar değil. Böyle bir yönetim stratejisi aynı zaman da esnek bir yönetim stratejisi. Yüksek ücretlerle donatılmış bir strateji. Çünkü bu kilit kadrodakilerin önemli bir bölümü şirketlerin yönetim kurullarında görev alıyor. Dolayısıyla böyle bir iktidar profili içinde de bir başka kesimle birlikte çalışılıyor. O başka kesim daha dış halkalarda giderek açılan iktidarın da sığılması anlamına geliyor.

İktidarın yoğunlaştığı yer koyu alan, açıldıkça iktidar dışarı doğru dağılıyor ve dışarıdakilerin erk, iktidar kullanmadığı bir yapıdan bahsediyoruz. Burada belediye bürokrasisinin önemli bir kısmı bu iktidar yapısının bir parçası olmaktan çıkmış durumda, karar verme süreçlerinde herhangi bir biçimde müdahil olamıyor. Bunların içine birçok yerde daire başkanları da dahil, daire başkanlarının kendisi karar alma süreçlerinde çoğu durumda dışlanıyorlar odaktaki grup tarafından. Belediye bürokrasisinin önemli bölümü bu karar verme mekanizmalarının parçası değil. Aynı zamanda belediyenin işçi statüsünde çalışanlar çok büyük bölümü zaten aşındırılmış durumda, sayıları giderek düşüyor. Dışarıda taşeron şirketlerden oluşan geniş bir halka oluşmaya başlıyor. Buradaki yapıda daha düşük ücretli, uzun süre çalışan, güvencesi olmayan, sık sık birtakım sigorta hesaplarıyla işten çıkartılan bir kesimden söz ediyoruz taşeron şirketlerde. Bu kesim aynı zamanda belediyelerin yükünü de çeken kesim olmaya başlıyor, iş görme anlamında.

Dolayısıyla belediye personelinin büyük ölçüde devreden çıkartıldığı, taşeron şirketlerin uygulamanın ya da iş görmenin merkezine taşındığı, ama bunu yaparken de emek gücünün aşırı sömürüsüyle sürecin işlediği bir yapıyla karşı karşıyayız. Bu tabii birtakım iktidar tekniklerine de dayanıyor. Siyaset bilimi boyutuyla baktığımda bu stratejik planların, norm kadro uygulamalarının, performans ölçümünün, taşeronlaştırma ve benzeri uygulamaların aslında bu merkezdeki yapıyla çevredeki yapı arasındaki iktidar ilişkisinin kilit stratejileri olduğunu, iktidar teknikleri olduğunu düşünüyorum. Bundan kastım şu, bütün bu merkezdeki yapı aslında stratejik planları da hazırlayan, orada öncelikleri belirleyen norm kadrolarının hazırlanmasına öncülük eden, ama bunun yanında performans kriterlerini ve ölçümünü de yapan grup olmaya başlıyor. Bunun kuşkusuz daha iyi işlediği yerler vardır. Benim bildiğim uygulamalarda performans ölçümü vesaire aslında belediye kadroları üzerinde bir baskı iktidar aracı olarak kullanılıyor. Dolayısıyla sadece bunun böyle piyasalaştırmanın ötesinde yerel yönetim yapıları içindeki iktidar yapılarının sağlanlaştırılması, muhalefetin önlenmesi ve insanların emir-komuta zinciri içinde sadece emir alan, inisiyatif kullanamayan işgörenlere dönüştürülmesinin aracı olarak kullanılıyor.

Benzer biçimde taşeronlaştırma çok uzun zamandır işgücünü terbiye et-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

menin bir aracı olarak kullanıldı. Dolayısıyla bütün bu yapıya baktığımızda sadece bu ikililiklerin kentlerin fiziksel görünümünde, mekânsal yapılarında, temsiliyet biçimlerinde ortaya çıkmadığını, aynı zamanda yerel yönetim yapılarını bizatihi kendisinin ikili yapılar haline geldiğini, kentteki işgücünde söz edilen bir sürü özelliğin, esneklik, bölünme ve işe yarayanlar-yaramayanlar diye ayrılması, yerel yönetim yapılarının bizatihi kendisinde de bu kurgulanmış. Neoliberal proje sadece kentleri şekillendirmiyor, bunun ötesinde yönetim yapılarını da şekillendiriyor. Biz daha çok bunları analiz ederken kente müdahaleleri açısından bakıyoruz, ama kendi içlerine baktığımız zaman da bu ikililiklerin, bu çelişkilerin yerel yönetim yapıları içinde her gün yeniden ve yeniden derinleşerek üretildiğini görüyoruz.

Teşekkürler.

I. OTURUM
YEREL DEMOKRASİ TARTIŞMASI
KATILIM KAVRAM ve PRATİĞİ

Oturum Başkanı:
Emin KORAMAZ (Makina Mühendisleri Odası)

Ali Fahri ÖZTEN
Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği

Seher POLAT/Özge ARAS
Yerel Yönetimlerde Demokrasi Sorunsalı : "Yerel Katılım"

Ulaş BAYRAKTAR
*Merkez -Çevre'den Çevrenin Merkezlerine: Türk Yerel Demokrasi Sorunsalının
Değişen Kurgusu*

Barış KARA
Mekan ve İktidar

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

TASFIYE SÜRECİNDE İLLER BANKASI GERÇEĞİ

Ali Fahri ÖZTEN

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası

Değerli konuklar; sizleri Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası adına saygıyla selamlamak istiyorum. İller Bankası ile ilgili bugünkü sizlere aktarmaya çalışacağımız konu, hemen akla şu soru gelebilir: İller Bankası neden bir tasfiye sürecine sokuluyor, İller Bankası nedir, ne zaman kuruldu, ortakları kimlerdir, yerel yönetimlerle İller Bankasının nasıl bir ilişkisi vardır, son dönemde İller Bankası'nın gündeme gelmesi neden konu olmuştur ve Türkiye'de özellikle 1980'den sonra uygulanan politikalarda İller Bankası'nın yeri neresidir? Bunu sizlere kısaca aktarmaya çalışacağım.

İller Bankası yerel yönetim bankacılığı alanında hizmet vermektedir. Yerel yönetim bankacılığı ise kamu yönetimi, altyapı sektörü ve bankacılık sektörünü bir araya getiren bir alan. Yerel yatırımların planlanması, uygulanması, finansmanı alanında merkezi yönetimle yerel yönetim arasında eşgüdümün sağlanması ile de görevli. Bu anlamda İller Bankası Türkiye'ye özgü bir kurum. Hem finansman yönünden, hem de teknik alan yönünden çalışmaları yürüten bir özelliği var. İller Bankası belediyelerin yatırım ihtiyaçlarının değerlendirilmesinde, etüt ve fizibilite çalışmalarında, yatırımların projelendirilmesinde, finansman temininde, projelerin gerçekleştirilmesi ve yapımında, düzgün kentleşme ve kent kültürünün oluşumunda katkı vermekte. Bu çerçevede harita imar planlama, içme suyu, jeolojik ve jeoteknik hizmetler, kanalizasyon, katı atık, çöp, hizmet planlaması yapılması, arıtması gibi birçok belediyelerin yürütmekte olduğu birçok çalışmalara katkı ve destek veren kurum. İller Bankası'nın üç ana fonksiyonu olduğunu söyleyebiliriz, bu kuruluş yasasında var. Kredi vermek, yatırım yapmak ve aracılık yapmak olarak söyleyebiliriz.

İller Bankası 1933 yılında Cumhuriyet kurumlarından olan bir yapısı var ve kuruluş amacı yerel yönetimlere alt yapı hizmetlerinin finansmanında mali destek sağlamak. Bu 1933'te gündeme geliyor, 1935'te daha sonra imar heyetiyle birlikte altyapı çalışmalarına teknik katkı olarak giriyor ve 1945 yılında Belediyeler Bankası daha sonra İller Bankası'na dönüşüyor. Mali yapısına baktığımız zaman, belediyelerin yüzde 5'lik gelirlerinden oluşan bir fonu var. İller Bankası tabii ki kâr amaçlı bir kurum değil, bir kamu kuruluşu. Yıl sonundaki bütçesindeki artı değerın yüzde 55'ini Köy Kalkınması Fonuna, yüzde 10'unu ihtiyaç akçesine, yüzde 5'i olağanüstü ihtiyacına ve yüzde 30'unu da köy sermaye payı olarak aktarmakta.

İstatistik bilgilere baktığımızda bugün İller Bankası'nda yüzde 15 teknik personel var, bunun bir kısmı mühendis, mimar, şehir plancısı; bir kısmı tek-

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

niker ve teknisyen görev yapmakta, toplam 3215 çalışanı var bugün itibariyle. Belediyelere baktığımız zaman Türkiye’de 3225 belediye var, bunun 81’i İl belediyesi, 81 İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyelerinin su ve kanalizasyonla ilgili idareleri var, toplam 3222 adet yerel yönetime hizmet vermekte. Belediyelerin yapısına baktığımızda 16 Büyükşehir Belediyesi, 101 Büyükşehir İlçe Belediyesi, Büyükşehir il kademe belediyesi 283, İl belediyesi 65, İlçe belediyesi -ki Büyükşehir Belediye sınırlarına girmeyen ilçe belediyesi- 749, Belde Belediyesi -ki bunların nüfusu genelde 5-10 arasında değişen- toplam 2011 belediye var.

İller Bankası’ndan şikâyetçi olan bazı belediyeler var, bunlar da özellikle Büyükşehir Belediyeleri. Başta Adana Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi İller Bankası’ndan şikâyetçi. Gerekçeleri de mali yönden özgür olmadıklarını dile getiren bir yapıları var. Bu Büyükşehir Belediyeleri neden İller Bankası’ndan şikâyetleri olduğunu söylediğimizde, İller Bankası’nın bütçesi belediyelerin yüzde 5 gelirlerinden kesilen bir fon. Büyükşehir Belediyeleri bu yüzde 5’lik payın kendileri tarafından kullanılması gerektiğini, İller Bankası bu yüzde 5’lik oluşan fondan tüm belediyelere 3225 belediyeye çok düşük faizle kredi vermekte. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyeleri bu konuda bu yüzde 5’lik konusunda talepleri var. Ayrıca dile getirdikleri konu özerklik konusu, özerk olmadıklarını, yatırımlarda rahat hareket edemediklerini söylemekte. Bu doğru bir yaklaşım değil, belediyeler şu an İller Bankası ile istemleri halinde diyalog kurabilme özellikleri var. Yoksa belediyeler kendi başlarına çalışmalarını çok rahat sürdürebilirler. En son İstanbul’daki o ciddi yağışta “Alibeyköy bizim göz nurumuzdu” diyenler, Alibeyköy’ü daha sonra ne hale getirdiğini görüyorsunuz.

Bunları çok özet olarak verdik, buradan asıl konunun İller Bankası’nın neden tasfiye sürecine sokulması noktasına geldiğini vurgulamak istiyorum. Yeniden yapılandırma diye sürece başlanıyor. Özellikle 1980’den sonra uygulanan küresel politikalara baktığımızda yeniden yapılanma sürecinin hayata geçtiğini ve bu yeniden yapılanmaya bağlı olarak da birçok alanda yasa, yönetmelik kurum ve kuruluşların yeniden yapılanmaya tâbi olduğunu ve uluslararası sermayenin istemleri doğrultusunda şekillendirildiğini görmekteyiz. İşte buradan da yeniden yapılanma bir sürecin adıdır, diyoruz ve Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kredi kuruluşlarının gelişmekte olan ülkelere serbest piyasaya geçişi sağlamak üzere kredi karşılığı uyguladıkları yaptırımlardır diyoruz. Yeniden yapılanma, yeni küresel sisteme eklenilecek ve ticari serbestliği koruyacak devletin yeniden inşa edilmesi sürecinin diğer bir adıdır diyoruz.

İller Bankası 1960’tan bu yana Dünya Bankası, IMF ve OECD tarafından hazırlanan raporlarda sürekli eleştirilmiş ve ele alınmış bir konu. Özellikle 1980’den sonra -burası çok önemli- şu konu dile getirilmiştir: İller Banka-

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

sı'nın teknik ve mali boyutunun artık ayrılması gerekiyor, yani bankacılık kanununa göre İller Bankası bankacılık kanuna göre faaliyet alanına girmeli ve teknik boyuttan kesinlikle çıkmalıdır diye... Bunun neden olduğunu biraz sonra daha ayrıntılı göreceğiz.

8'inci 5 Yıllık Kalkınma Planına baktığımızda burada bir tezat ilişki var. 8'inci 5 Yıllık Kalkınma Planında İller Bankası'nın özellikle daha da güçlendirilerek, güçlü bir yerel yönetim noktasına taşınması istenmekte, ama geçen dönem hazırlanan yasa tasarısı bunun tam tersini söylemekte. İller Bankası'nın anonim şirkete dönüştürülmesiyle ilgili hazırlanan yasa tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunuluyor, oradan Plan ve Bütçe Komisyonuna geliyor, oradan da Alt Komisyona geçiliyor ve alt komisyonda bazı küçük eklemelerle yasa tasarısı tekrar Plan ve Bütçe Komisyonuna geliyor, ancak erken seçim kararı ile birlikte, TMMOB'nin sendikaların da tepkileriyle birlikte ve dönemin muhalefet partisiyle de yasa tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonunda bekletildi. Ama bu yıl sonuna kadar tekrar gündeme gelip bu yasanın hayata geçmesinin sağlanacağı söyleniyor.

Yasa tasarısında İller Bankası'nın yalnızca finansman ve danışmanlık yapması önerilmekte. İller Bankası'nın aslında ortakları 3225 belediyedir. Ama yasa tasarısında İller Bankası'nın hazineye devredilmesi ve belediyelerin ortaklığının sona erdirilmesi yasa tasarısında var. Neden bu var? Hazırlanan bu gerekçenin açıklamasını yapacağız.

İller Bankası kendi yönetmeliğine göre 3225 belediyenin bütçesinden kesilen yüzde 5'ler ile oluşturduğu fondan tüm belediyelere belli bir düzenleme içerisinde kendi ana yönetmeliği doğrultusunda belli düşük faizlerle kredi vermekte. Tasarıda İller Bankası'nın bankacılık kanununa göre çalışan ve yatırım ve kalkınma bankası olması gündeme getiriliyor. Bankacılık esaslarına göre çalışması demek, artık İller Bankası'nın kendi ana yönetmeliği değil, faiz oranlarının Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun koyduğu faiz oranlarında faaliyet göstermesi demek. Bu nedenle şu anda yüzde 8-9 civarındaki faiz oranlarının belediyelere verilen kredilerde faiz oranlarının tabii ki yüzde 20'lere çıkartılması anlamı taşıyor. Oysa İller Bankası'nın temel amacı, yerel yatırımların düşük faizli krediler ile gerçekleştirilmesini sağlamak, yatırımların gerçekleştirilmesi için yeterli teknik elemana sahip olmayan ve mali durumu yetersiz, dolayısıyla temel belediyeçilik hizmetini veremeyen belediyelere destek vermektir, diye ifade edebiliriz.

Teknik ve mali boyut ayrılmaktadır yasa tasarısında. İller Bankası, İl Özel İdaresi, Belediyeler ve köy idarelerinin ve bunlara bağlı idarelerin imar işleriyle uğraşmak ile görevlendirilmekteyken, yasa tasarısında finansman alanında sadece yardımcı olması gündeme getirilmekte. Sermayesi hazineye devrediliyor, İller Bankası yüzde 5'lik bütçesiyle ortadan kaldırılıyor

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ve tamamıyla belediyeler devre dışı ve İller Bankası hazineye devrediliyor. Aslında ortaklarına sorulmadan hazineye devredilmesi anayasaya da aykırı, müsadere yolu anayasada görülmemektedir. Dolayısıyla burada bir aykırılık var, ama İller Bankası'nın ortaklarından sıyrılarak hazineye devredilmesinde İller Bankası'nın özelleştirmeye doğru bir adım daha gittiğini görebiliriz. Hazineye devredilme noktasında özelleştirmenin önü açılıyor.

İller Bankası'nda merkezden yerele ayrılan paylar karşılığında kredi verdiği için artık zarar ve batık kredisi olmayan bir özelliği var. Bankacılık kanununda son yıllarda bu önemli bir konu, özellikle son yıllarda değişikliklerle bankacılık alanına doğrudan yatırımın önünde engeller artmıştır. Şu anda bankacılık, finans sektörüne baktığımızda yüzde 40'lar dolayındakinin yabancı sektörün elinde olduğunu biliyoruz, ama yeni bir banka açılmasının önünde sıkıntılar var. Bu nedenle piyasaya giriş, ortaklar, birleşmeler ya da mevcut bir bankayı satın alma, ortak alma süreci başlatılıyor. Dolayısıyla burada İller Bankası'nın anonim şirkete dönüştürülmesiyle birlikte ve hazineye devredilmesiyle birlikte ileride karşımıza, İller Bankası özelleştirme kapsamına alınması ve yabancı sermayenin İller Bankası'nı satın almayla, ortak olmayla Türkiye'de bu alana girmesi ile karşılaşma ifadesi var. Bununla ilgili dışarıda bekleyen bankalar var mı? Evet, dışarıda bunu dört gözle bekleyen kuruluşlar var.

Batık kredisi olmayan ve bu nedenle de sermayesinin üzerinde değerinde olan İller Bankası'nın anonim şirkete dönüştürülmesi özelleştirme kanununa göre özelleştirilmesinin kolaylaştırıldığı öne çıkmakta. İller Bankası'nın kredileri merkezden yerele aktarılan paylar karşılığında vermesi uygulamasından vazgeçilmemesi, bankayı yerli ve yabancı sermaye için cazip hale getirmektedir.

İller Bankası'nın personeli tabii ki tasfiye edilecektir. Yasa diyor ki "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel hükümlerine tâbi olmayan sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi öngörülmekte" Bu yolla sözleşmeli personel istihdamı -ki yeni bir kavram bu- yapısına taşınıyor. İller Bankası'nın 3225 belediye ve teknik kadrosu tasfiye edilecek.

İller Bankası'nın tasfiyesi asıl olarak Türkiye'nin politika değişiminin bir göstergesidir. Belediyelerin temel hizmetlerinin kamu hizmeti olarak görüldüğü, kamu hizmetlerinin kamu personeli eliyle verildiği ve hizmetlerde kamu yararının ön plana çıkarıldığı anlayışı tasfiye edilmektedir. Altyapı hizmetlerinin kamu yararına değil, piyasa mantığını öne çıkaran bir mantık olduğunu görmekteyiz. Burada 2000-2006 arasında İller Bankası'nın yerel yönetimlere yaptığı harita, içme suyu, kanalizasyon ve diğer alanlardaki yatırımlarını tabloda kısaca vermek istedik. İller Bankası'nın özellikle planlama ve harita çalışmaları için istatistiki bilgileri sizlerle paylaşmak istedim. İller Bankası bugüne kadar 4500 imar planlama projesini tamamlamıştır. Ayrıca

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1995 yılına kadar 6 bin adet harita ve 1995 yılından sonra da bu haritaların 1750 adedini de günün teknolojik koşullarına göre güncelleştirdiğini söyleyebiliriz.

İller Bankası tasfiye edilmesi ne anlama geliyor? Mali sermayeyle yerel yönetimlerin karşı karşıya gelmesi, teknik yardımın artık özel sektörle ele alınması -ki burada özel sektörün hangi özel sektör olduğunu da açıklamak lazım. Merkezi planlamanın çözülmesi yerel yatırımların merkezden planlanmasının artık sona erdirilmesi, krediyi sadece ödeyebilenin alması. Artık belediyeler İller Bankası'ndan uzun vadeli düşük faizli kredileri alma noktasında olamayabilecekler, çünkü bankacılık sektörüne göre çalışan bir bankanın geri dönüşü olmayacaksa kredi vermeyecektir, ikincisi yüksek faizle kredi verecektir. Eğer hazine garantisi varsa, orada da Türkiye'nin dışsal borçlanmasının yeni bir aracı olarak gündeme gelecektir. Düşük faizli, uzun vadeli kredi imkanının artık yok edilmesi, yerel yatırımlarda hem teknik boyutta, hem de mali boyutta bütünlüklü bakış açısının kalkması. 3200 belediyenin yaklaşık 2500'ü nüfusu 2 bin ile 10 bin arasında değişen belediyeler. Dolayısıyla bu belediyelerde teknik yapı çok eksik ve İller Bankası her alanda haritadan başlayın, imar planlamasından, içme suyuna, kanalizasyon yapısına, arıtma tesislerine kadar tüm çalışmalarını sürdüren bir kurum, bunun devre dışı kalması demek, belediyelerin bu alanlardan yoksun olması. Bu alanlarda hem kredi anlamında uluslararası sermayeye başvurması, hem de yapım aşamasında direkt özel sektörle karşı karşıya gelmesi, kamu hizmeti olan yerel yatırımların bir anlamda piyasa mantığıyla çalışması gündeme gelecektir.

Dünya Bankası şunu söylüyor, "Kamu kaynaklarından kredi veren yerel yönetim bankasının tasfiye edilmesini..." yerel yönetim bankasını tasfiye edin diyor; "yerel yönetimlerin borçlanmada özgür bırakılmasını..." Dünya Bankası akıl veriyor, artık yerel yönetimleri borçlanmada özgür bırakın ve yerel krediyi piyasaların oluşturmasını öngörmekte. Temel alınan kredi verilebilir belediyelerin yaratılmasını söylüyor ve yasa tasarısında "bedeli ödenmeyen hizmet alınmaz" dendiğinde artık belediyelerin ne hale geldiğini düşünebiliriz.

Türkiye'de özellikle 1986 yılından sonra, Merkez Bankası'nın kamu kurumlarına kredi vermesi durdurulmuştur. Bu da kamu kurumlarının piyasadan veyahut da yabancı piyasalardan borçlanmasının önünü açmakta. Diğer taraftan İller Bankası'nın 2003 yılına kadar yüzde 3'lük genel bütçeden aldığı fon, pay vardı, bunlar tamamıyla yerel yönetimlere karşılıksız hizmet yapılan, ki İller Bankası'nın bugüne değin yüzde 85'ini bu fondan karşıladığı yerel yönetimlerin hizmetlerinin de önü durdurulmuştur bununla.

Belediyelerde norm kadroya da büyük bir kısıtlama zaten var. Kredi ödenmediği takdirde ticari ilişkiler devreye girecektir ve belediyelerin fiilen kamu

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

hizmetlerinde kullanılmayan mal varlıklarının da haciz durumu gündeme gelecek. Belediyelerin hazine garantörlüğünde aldıkları dış krediler, hazinenin ödemesi bu şekilde dış borç iç borca dönecek, tabii ki belediyeler de hazine tarafından haciz konumuna getirilecek, ki hazinenin o yetkisi var. Belediyeler aldıkları uluslararası kredileri ödeyemediklerinde hazine de bunu belediyelerden yasa çerçevesinde alacaktır.

İller Bankası'nın bu şekilde tasfiye edilmesiyle, bankacılık sektörüne geçmesiyle, hazineye geçmesiyle artık ileride özelleştirilmesi gündeme gelecektir. İller Bankası uluslararası bankalardan kredi alma noktasında bir aracı olacaktır, ki yasada bu da var. Yani 3200 belediyenin uluslararası kuruluşlardan alacağı kredilerde İller Bankası aracı olacaktır ve bu aracılık bugün mortgage sistemindeki kredi noktasında bankacının aracılık etmesi gibi, burada da İller Bankası'nın aracı kurum noktasına gelmesi. Uluslararası kredilerden yerel yönetimler arasındaki bağ kurulması. Burada Deksa diye bir banka karşımıza çıkıyor, bu çok konuşuldu. Deksa aslında Belçika-Fransız ortaklığı bir banka ve ABD deneyimli bir banka. İller Bankası'nın tasfiye edildiği bir dönemde Türkiye pazarına Denizbank'ı satın alarak giren bir özelliği var. Biliyorsunuz Denizbank'ın daha önce Tarışbank'la birleştirilmesi var. Zorlu'nun Denizbank'ı satın alması var, daha sonra Denizbank'ın ilk başta yüzde 25'i halka arz edilmişti, yüzde 75'i Deksa tarafından alınmıştı. Ama bugün o yüzde 25'lik payın yüzde 13'ünü de Deksa aldı. Şu an Denizbank'ın yüzde 90 küsuruna sahip olan Deksa'nın çıkışını görürsünüz, bol bol kredi verme noktasında, reklamları da var.

Deksa'nın gözünün İller Bankası'nda olduğunu söyleyebiliriz. Denizbank Türk denizciliğinin geliştirilmesi amacıyla bir kamu bankasıydı, ama bugün Deksa'nın elinde. İller Bankası da 1933 yılında kurulan bir banka, demek ki ileriki süreçte de İller Bankası'nın Denizbank'ın geleceğini de görebileceğiz. Özellikle Deksa'nın yöneticilerinin İstanbul'daki hükümet temsilcileriyle yaptıkları görüşmeler, konuşmalar var. Türkiye'de yerel yönetimlerdeki bütçe milyar dolarlarla bahsediliyor. Özellikle son dönem Avrupa Birliği sürecindeki çevre ve altyapı hizmetlerinin güncelleştirilmesini düşünün, 3200 belediyenin içmesuyu, kanalizasyon projelerinin güncelleştirilmesi, arıtma tesisleri, katı atıklar, gayri sistemler, metroyu düşündüğümüzde çok büyük bir alan, milyar dolarlık, Euroluk alanlar bunlar. Peki bu alanlarda eğer İller Bankası'nın tasfiyesiyle, aracı konuma düşmesiyle birlikte yerel yönetimlerin artık direk 3200 belediyenin uluslararası kredi kuruluşlarıyla, bankalarla karşı karşıya kalıp kredi alabileceğini düşünün. Zaten zor durumda olan belediyeler, zaten 400 milyar dolar iç borcu olan bir ülkenin yeni borç alanına girmesi, bu alanda belediyelerin hisselerinde tahvil sürecinin yaratılmasıyla ifade ediliyor.

Özetle İller Bankası'nın tasfiyesiyle birlikte ya da aracı konuma düşmesiyle birlikte yerel yönetimlerin, 3225 belediyenin uluslararası alana açılması hem

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

mali boyutta, hem teknik boyutta gündeme gelecek ve borçlanma sürecine girilecektir. İller Bankası'ndan düşük faizle aldığı krediler ortadan kalkacaktır ve bankacılık sektörüne göre çalışacağı için yüksek faizli krediler alacaktır. Bunları geri ödeme şansı çok zor olacaktır. Bu anlamda dış borçlar iç borca dönüşecektir.

Son olarak şunu söyleyebiliriz, Türkiye özellikle 1980'den sonra uygulanmakta olan neoliberal politikalar sonucunda yeniden yapılanma sürecinde köy hizmetlerinin özelleştirilmesi, birçok kamu kurumunun özelleştirme adı altında elden çıkarıldığını gördük, eğitimden sağlığa, enerjiden haberleşmeye, tarımda, ormanda, birçok alanda özelleştirme adı altında kurumlarımız elden çıkarılmakta. İller Bankası'nın da yakın geleceği bu olacaktır. Dolayısıyla yerel yönetimler İller Bankası'ndan 75 yıldır aldıkları hizmetleri artık uluslararası sermayeden, uluslararası güçlerden alacaktır. Küreselleşme adı altında küresel sermayenin tahakkümü artık yaşam alanlarımızdan çıkmalı, bu zincir kırılmalı ve neoliberal politikalardan vazgeçilmelidir.

Teşekkür ediyorum.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRASİ SORUNSALI: “YEREL KATILIM”

Seher POLAT*, M. Özge ARAS**

* Gazi Üniversitesi, Mühendislik Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 06570 Maltepe/ANKARA, 0312 231 74 00 /2727, spolat@gazi.edu.tr

** Gazi Üniversitesi, Mühendislik Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 06570 Maltepe/ANKARA, 0312 231 74 00 /2743, oaras@gazi.edu.tr

Küreselleşme ekonomik, sosyal, kültürel ve mekansal bütünleşmeyi desteklerken dünyada bölgesel ve yerel ölçekte birçok değişim yaşanmaktadır. Bu değişim bölge ve yerel kavramlarının yeniden tanımlanmasını gerekli kılmış ve yerelleşme hareketi önem kazanmıştır.

Ülkemizde 1980 sonrası ortaya çıkan ve 2000’li yıllarla birlikte önem kazanan yerelleşme yerel demokrasinin güçlendirilmesi, hizmetlerin en yakın yerel birim tarafından sağlanması ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi olarak tanımlanmakta ve katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hukukun üstünlüğü ilkelerini temel almaktadır.

Yerelleşme hareketiyle birlikte yönetim ve buna paralel olarak yerel katılım kavramı gündeme gelmiştir. Yerel kimliğin oluşumuna ve geliştirilmesine katkıda bulunan katılım, yurttaşlarda bütünlük ve dayanışma duygusunu geliştiren bir olgudur. Katılım farklı aktörleri bir araya getirirken kentlinin kentle bütünleşmesini sağlamaktadır. Ancak katılımın olumlu yönlerinin yanı sıra halkın önemli bir kesiminin uygulamada ve karar verme sürecinde yer alamaması, katılımcıların ise bazı çıkar gruplarına dahil olması gibi birtakım olumsuzlukları da barındırdığı bir gerçektir.

Bu bildiri ile amaçlanan yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi sorununa çözüm arayışı olarak ortaya çıkan yapılanmanın çok boyutlu bir bakış açısıyla ele alınarak irdelenmesidir. Ayrıca bildiride yerel katılımın çeşitleri, katılımın önemi, demokratikleşme sürecindeki rolü tartışılarak sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Katılım, Yönetişim, Yerel Yönetim

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ABSTRACT

THE PROBLEMATIC OF DEMOCRACY AT LOCAL
ADMINISTRATION:
“LOCAL PARTICIPATION”

Seher POLAT*, M. Özge ARAS**

* Gazi University, Faculty of Engineering and Architecture, Department of
City and Regional Planning, 06570 Maltepe/ANKARA, 0312 231 74 00 /2727,
spolat@gazi.edu.tr

** Gazi University, Faculty of Engineering and Architecture, Department of
City and Regional Planning 06570 Maltepe/ANKARA, 0312 231 74 00 /2743,
oaras@gazi.edu.tr

The globalization supports integration of economic, social, cultural and spatial structure, when lots of changes are being lived at regional and local scales in the world. So, localization appears on the agenda.

Localization that came out after 1980s, was put on the agenda in 2000s in Turkey and is based on participation, transparency, effective, law superiority is defined as supplying services with local units and activating local dynamics.

The terms of governance and local participation gets importance with localization. Participation that contributes to develop local identity, is a phenomena that improves integrity and solidarity. Participation brings together different actors and integrates citizen and city. Although there are positive aspects of participation, there are some negative aspects too. For example, citizens can not participate in decision processes in practice and stakeholders can be supported by interest groups.

The aim of this paper is to interrogate the formation that appeared as a solution to the problem of democratization of local administration with a multi-dimensional point of view. Furthermore, with this paper kinds of local participation, importance of participation and its role in democracy processes will be discussed with its problems and solutions.

Keywords: Participation, Governance, Local Administration

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

1.GİRİŞ

Devlet merkezli yönetim anlayışının yerini piyasa merkezli yönetim anlayışına bırakmasıyla refah devlet olgusu gücünü yitirerek ekonomi ağırlıklı yerel kalkınma anlayışı ön plana çıkmıştır. Merkezi yönetimlerin yetersiz kalıp yeni bir partner ihtiyacı duyduğu dönemde yeni kamu işletmeciliği ortaya atılarak özel sektör vurgulanmış ve yönetimde sorumluluk değişimi ile yerleşme hareketleri başlamıştır. Yerleşme kent yaşamını kolaylaştıran planlı ve programlı faaliyetlerin yürütülmesinde önemli rol üstlenen yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır.

Ekonomik ve sosyal hedeflerin birlikte düşünülmemesi, metropollerde hızlı nüfus artışı beraberinde göç olgusunu gündeme getirmiş, sosyal ayrışma, eşitsizlikler ve kentsel yoksulluk kavramları ortaya çıkmış ve halka en yakın birim olan yerel yönetimler bu noktada önem kazanmıştır. Yerel yönetimler halkın beklentilerine dayalı, onların güven ve desteğini sağlayarak, katılımcı ve demokratik hizmet sunma anlayışını benimsemektedir. Ayrıca aktif yurttaşlığı geliştiren yerel yönetimler yerel temsili ve katılımı sağlamakla birlikte yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine de katkıda bulunmaktadır.

Temsili demokrasi anlayışı ile oluşan yetersizlikleri gidermek amacıyla alternatif bir yaklaşım olarak ortaya çıkan katılımcı demokrasi anlayışında katılım davranışının öğrenilmesi ve geliştirilmesi noktasında sivil toplum örgütleri önem taşımaktadır (Giddens, 2000). Sivil toplum örgütleri katılımında yer alması gereken en önemli aktörler arasında yer almasına karşın ülkemizde gerek sayılarının yetersizliği gerekse katılımında etkin olmamaları ve bazı çıkar gruplarının baskısı altında olmaları sebebiyle aktif bir rol üstlenememektedir.

Bu çalışma ile Türkiye’de küreselleşme sürecinde yerel yönetimlerin rolü, yapısı ve demokratikleşme çabaları ile yerel katılım kavramı çok boyutlu olarak eleştirel bir bakış açısıyla irdelenecektir.

2. YEREL YÖNETİM ve KATILIM KAVRAMI

Yerel yönetimler; yerel halkın ihtiyaçlarını etkin bir biçimde karşılamak ve halka kamu hizmeti sağlamak amacıyla oluşturulan, halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen; yönetsel, siyasal ve toplumsal kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir 2002). Görmez’e (2000) göre yerel yönetimler ise karar alma organlarına ve süreçlerine müdahale edilmeyen, bağımsız gelir kaynaklarına sahip ve görevleri itibarıyla yerel nitelikli hizmet sunan kamu kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri halkın güven ve desteğini sağlayarak, katılımcı, demokratik, halkın dilek, istek ve önerilerine dayalı hizmet sunmaktır (Nadaroğlu, 1986).

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Dünyadaki “iyi yönetim” ve “demokratikleşme” çabalarının evrensel bir nitelik kazanmasıyla birlikte yerel yönetimler; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon geliştirme gibi birbirini tamamlayan birçok ilkeyi benimsemiştir. Yerel yönetimlerde, iyi yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkinin temel dayanağı ise “kendi kendini yönetme ilkesi”dir. Kendi kendini yönetme, katılımı beraberinde getirmekte ve dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok, halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir (Görmez, 1997). Nitekim yerel yönetimlerin uygulamayı hedeflediği ilkelerinden en dikkat çekici olan “katılımın sağlanması” hem yönetimlerce teşvik edilmekte, halkın yönetime dahil olması istenmekle birlikte uygulama sürecinde bu tutumdan vazgeçilmektedir. Ancak çalışmanın bu aşamasında yerel yönetim - katılım ilişkisini irdelemeden önce kısaca katılım ve ilkeleri, katılım çeşitleri ile halkın katılım biçimlerinin belirtilmesi daha yararlı olacaktır.

Katılım; bireyin kendisiyle ilgili olan ve onu etkileyen fiziksel çevre, program ve kurum düzeyindeki kararlarda yer alması veya belirli bir çevre tasarımı ve planlanmasında, bir program yada sonucun oluşturulmasında bireyle işbirliğine gidilebilmesi olarak tanımlanabilir (Yalçındağ 1996). Çubuk (1990) niteliksel boyutta katılımı; bireyin kendi çabasıyla gerçekleştirdiği “aktif katılım” ve kamu yada tüzel kişilerin yardımıyla gerçekleştirilen “pasif katılım” olarak ikiye ayırmakta ve 4 tip katılım tipolojisinden bahsetmektedir. Bunlar;

“1. Tip: Yörede oturanların girişimi ile gerçekleştirilen katılımıdır. Konu (bina yada mahalle ölçeğinde) yetersiz donatım ve yenilenmedir. Burada katılım tipi oldukça güçlü, özellikle politik bazen de teknik planda katılımıdır.

2. Tip: Yerel yönetim, kamu kuruluşu veya iradenin girişim tipi katılımıdır. Konu halkın plan veya program hazırlanmasına katılımıdır. Buradaki ölçek konuttan bölgeye kadar gidebilir. Katılım ise politik ve teknik konulardadır.

3. Tip: Merkezi gelişim tipi katılımıdır. Konu deneysel katılımıdır. Konutla bölge arasında, sınırlanmış bir katılımıdan bahsedilmektedir.

4. Tip: Halkın girişim tipi katılımıdır. Konu kendi kendine düzenlenme ve kendi kendine inşa etmektir. “

Öner (1999) ise katılımın dört ana boyutunu vurgulamaktadır. Bunların ilki; kararlara katılmadır. Neyin, nasıl, niçin yapılacağına ve kim (kimler) tarafından yapılacağına ilişkin karar alma sürecinde katılımı ifade etmektedir. İkinci olarak; alınan kararların uygulamaya geçirilebilmesi için parasal, emeksel yada araçsal unsurlara katılımıdır. Üçüncüsü; uygulamanın sonuçlarına yani uygulamanın olumlu - olumsuz etkilerini paylaşmaya katılımıdır. Dördüncü ve son olarak tanımlanan boyut ise; karar, uygulama ve sonuçları değerlendirilerek yeni kararların şekillenerek faaliyete geçirilmesine, eski kararların düzeltilmesi ve geliştirilmesine katılımıdır.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

Yerel yönetimlerde katılım denildiğinde akla gelen halk katılımıdır. Çünkü halkla ilişkiler yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını, çalışma esaslarını ve varlık sebeplerini oluşturmaktadır (Tortop, 1998). Halk katılımının dünyada ve ülkemizde oldukça farklı biçimleri bulunmaktadır. Bunlar; halk oylaması (doğrudan demokrasi), halk toplantıları, halk günleri, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyleri, yerel gündem 21, planlama çemberleri/forumları, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları ve iletişim demokrasisi (internet) olarak sıralanabilir. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımının denemeleri olarak uygulananları ise; halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve Yerel Gündem 21'ler oluşturmaktadır.

Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım Uygulamaları: Yerel Gündem 21 Örneği

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi T.C. Bakanlar Kurulunun Kararı ile başlamıştır. Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yerel düzeyde kent konseyleri ve diğer katılımcı platformları oluşturan, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının kapsadığı geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Yerel Gündem 21 sürecini başlatan proje ortağı kentlerdeki uygulamalar, her kentin kendine özgü koşullarının, değerlerinin ve önceliklerinin sergilendiği, birbirinden oldukça farklı gözüken yapılar ve yöntemlerle yürütülen ve aynı zamanda birçok ortak özelliği barındıran örneklerdir (www.la21turkey.net).

Yerel Gündem 21 ülkemizde iyi niyetle başlasa da uygulamada yaşanan güçlükler nedeniyle tam anlamıyla başarılı oldukları söylenemez. Bu uygulama ile gündeme getirilen konu, ya sadece tartışma boyutunda kalmakta ya da yalnızca bilgilendirme ile sınırlandırılmakta; çözüm ve uygulama noktasında bir katkı sağlanamamaktadır. Sürekli tartışmak, uygulama sürecine aktaramamak ve yapılan tartışmaların sonuçlarını görememek belirli bir süre sonra kişilerin bu toplantılara katılımı da olumsuz etkilemekte, kişiler yerel yönetimlerden uzaklaşmaktadır (Erten, 2004). Nitekim katılımın uygulanabilirliğinin sağlanmasında en önemli etken, katılımcıların yaptıklarının sonucunu görebilme düşüncesidir. Katılımcılar uygulamaların çoğunda bu sonucu göremeyince hüsrana uğramakta ve bu da katılımcı sayısının azalması ile sonuçlanmaktadır.

Kent konseyi kararlarının meclis kararlarına ne ölçüde yansıtılabildiği konusu da uygulamaların ve yaptırımların ne derece başarılı olduğu sonucunun görülmesini sağlamaktadır. Ancak ülkemizde kent konseyi oluşumu, belediye meclisinden bağımsız alınan kararların uygulanması ve uygulatılması, siyasi kaygıların yerel hizmetlere de yansıtılması sebebiyle oldukça yetersizdir. Yerel

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Gündem 21 oluşumlarının değerlendirilmesinde bir diğer önemli etken ise katılımcıların niteliği ve sayısıdır. Karar almanın önemli bir gereği olan temsili demokrasinin ne derece işlediği önem kazanmaktadır. Erten (2004)'e göre temsili demokrasinin en geniş biçimde uygulamak, karar alma süreçlerine en geniş düzeyde insanları katabilmek, olabildiğince fazla insanın alınacak karar hakkında düşüncelerini değerlendirmek gereklidir.

3. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin ağırlıklı konularının siyasi gruplaşmalar ve ekonomik güç olması nedeniyle halkın yönetime ve hizmetlere nasıl dahil olabileceği sorunsalı günümüze kadar süregelen bir tartışma konusu olmuştur. Halkın katılımının sağlanması yerel yönetimlerin daha demokratik ve şeffaf yönetim olmasında atılan ilk adımdır. Ancak yerel demokrasinin ön plana çıkmasıyla da merkezi yönetimin rolü belirsizleşmiş ve yerel yönetimlerin güçlenmesi gerekliliği ile yerel yönetimlerin altyapısının henüz tam olarak hazır olmaması nedeniyle, net olmayan bir takım yapılanmalar üzerine kurulu bir demokratikleşme ve yönetim anlayışının başarı düzeyi de azalmaktadır.

Yerel yönetimlerde oluşturulan sosyal, ekonomik ve mekansal projelerin toplumsal eşitliğe hizmet etmesi ve hayata geçirilmesinin en etkin aracı katılımıdır ve halk katılımı toplumsal ayrımın ortadan kaldırılması ve toplumsal dayanışma açısından oldukça önemlidir. Ayrıca aktif katılımı birlikte; halkın yaşadığı çevreden memnuniyeti de artmakta, çıkar gruplarının yerel yönetimler üzerindeki baskıları azalmakta, günümüz toplumlarındaki bireylerin yalnızlaşma ve yabancılaşma sorunu ise katılımın getirdiği sosyalleşme ile birlikte en aza indirgenmektedir (Çubuk, 1990). Yerel yönetimlerde halk katılımının birçok olumlu yönü sıralanabilir ancak unutulmaması gereken diğer bir nokta ise katılımın dezavantajlarının da bulunduğu. Çubuk (1990) katılımın olumsuz yönlerini yerel yönetimlerde halkın plan, program ve kararların teknik yönlerini anlamamaları, bunları değerlendirebilmeleri için bilgi ve yeteneklerinin yeterli olmaması, katılımcı bireylerin yerel toplumun sadece belirli bir grubuna dahil olmaları (örneğin yüksek gelir grubu, siyasi bir parti temsilcileri vb.), toplumun eğitim ve kültür yapısından kaynaklanan ve kendilerine bir vizyon geliştiremeyen, geleceği görebilme yeteneğine sahip olmayan bireylerin yerel yönetimlerde yaşatacağı zaman kaybı ve ekonomik kayıp olarak sıralamaktadır.

Dayanışmanın güce dayalı ilişkiler sistemi arasında kurgulanması ve güçsüzlerin politik sürece dahil olamaması nedeniyle katılım kavramının tehlikeli bir boyutu da bulunmaktadır. Katılım ile sosyal bütünleşme sağlanmaya çalışılırken, toplumda bütünleşme isteğinde olmayan grupların ayrılmışlığının nasıl önleneceği ve bütünleştirileceği de bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir sorun ise katılım sürecidir. Ülkemizdeki genel eğilim karar alma

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

sürecine katılımdır ancak alınan kararların uygulanabilirliği ve denetimi noktasında katılım sağlanamamakta ve yerel yönetimlerin halka hesap verebilme ilkesi gerçekleşmemektedir. Nitekim Jouve (2005), katılımın; tüm sosyal grupların çıkarını gözeterek, kent ölçeğinde koordinasyon ve yerel - merkezi yönetim arası ilişkileri düzenleyen bir yapıda olmasına rağmen, uygulamada yeteri kadar demokratik olmadığını vurgulamaktadır.

Yerel halkın en iyi hizmeti alması için uğraşan yerel yönetimlerin katılımın tüm sorunlarına ve olumsuzluklarına rağmen halkın desteğini almak zorundadır. Çünkü halk için en iyi ve en doğru kararların alınmasını yine halk yönlendirmelidir. Ancak bu şekilde ideal bir yerleşme hedefine ulaşmak mümkündür. Yerel yönetimlerin halk katılımının artırılması uygulamalarındaki en büyük yanlış ise yerele özel olan katılım modelinin tek bir model olarak benimsenip her ülkede ve hatta her kentte uygulanabileceği kabulüdür.

Sonuç olarak yerel halkın yerel yönetimlerde yer alabilmesi, istek, dilek ve şikayetlerini bildirebilmesi ve etkili bir halk katılımının sağlanabilmesi için öncelikle katılım kanalları oluşturulmalı (kent konseyi, danışma kurulu, yerel gündem 21'ler vb.) ve mevcuttakilerin etkinliği artırılmalıdır. Sonraki aşama ise yerel halkta toplumsal bilinç yükseltme eğitimleridir. Bunun için yerel halkın kimliğine, eğitimine ve kültürüne önem veren bir katılım modeli yerel yönetimler tarafından belirlenmeli ve kentteki bireylerin kente sahip çıkma duygusu geliştirilerek kentli olma bilinci yükseltilmelidir. Yerel yönetimler tarafından hazırlanan yeni projeler halka duyurulmalı, halkın sadece karar alma sürecinde değil kararların uygulanma sürecinde de katılımı (siyasal kaygılar bir tarafa bırakılarak önce hizmet ilkesiyle) desteklenmelidir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

KAYNAKLAR

1. Çubuk, M., 1990, 14. Dünya Şehircilik Günü Tema Açıklaması, İstanbul.
2. Erten, M., 2004, Karşıyaka Kent Meclisi Kent Yönetimine Bir Katılımı Deneyimi, İstanbul.
3. Giddens, A., 2000, Üçüncü Yol, Çev. Mehmet Özyay, Birey Yayıncılık, İstanbul.
4. Görmez, K., 1997, Yerel Demokrasi ve Türkiye, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
5. Görmez, K., 2000, Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 81-88, Ankara.
6. Jouve, B., 2005, From Government To Urban Governance In Western Europe: A Critical Analysis' By Public Administration and Development V.25, 285-294.
7. Nadaroğlu, H., 1986, Mahalli İdareler, 3.Bası, Beta Basın Yayın, İstanbul.
8. Öner, Ş., 1999, Demokratik Yönetim Çerçevesinde Kentsel Planlama ve Yerel Halk Katılımı, Yerel Gündem Dergisi, Sayı:10, Ankara.
9. Tortop, N., 1998, Halkla İlişkiler, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
10. Ulusoy, A., Akdemir, T., 2002, Yerel Yönetimler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
11. www.la21turkey.net/10.05.2006
12. Yalçındağ, S., 1996, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayını, Ankara.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

‘MERKEZ-ÇEVRE’DEN ‘ÇEVRENİN MERKEZLERİ’NE: TÜRK YEREL DEMOKRASİ SORUNSALININ DEĞİŞEN KURGUSU

S. Ulaş BAYRAKTAR
Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
Çiftlikköy Kampüsü- Mersin
Tel. 0 324 361 00 01- 5369 Fax. 0 324 361 00 56
ulasb@mersin.edu.tr

Türkiye’de yerel demokrasi geleneksel olarak ‘merkez-çevre’ dikotomisi çerçevesinde yorumlanagelmiştir. Buna göre, yerel demokratikleşmenin ana dinamiği merkezden, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak devri olarak algılanmış ve 1970lerin ‘yeni belediyeçilik’ tecrübesi dışında, yerel demokrasi adına yapılan talepler hep bu minvalde kurgulanmıştır.

Oysa 1980 sonrası döneme baktığımızda, yerel yönetimlerin gerçekten de küçümsenemeyecek boyutta yeni yetki ve kaynaklara kavuştuğu bir gerçektir. Ne var ki, bu değişimin yerel demokrasi adına büyük bir gelişim yaratmadığı ortadadır. Söz konusu yetki ve kaynak devri, son tahlilde yerel yürütmenin başı olarak belediye başkanlarının bireysel güçlenmelerine hizmet etmiştir. Bir anlamda, bu başkanlar yerelde yeni bir hegemonik merkezi temsil eder hale gelmişlerdir.

Bu ‘çevrenin merkezlerin’ ortaya çıkışının farklı boyutlarıyla ele alacak tebliğ, son bölümde daha geniş ve anlamlı bir yerel demokrasi kavramsallaştırılması için, tartışmalara dahil edilmesinde fayda görülen farklı yerel siyaset öğelerine dikkat çekme amacı taşır.

Anahtar kelimeler: belediyeler, yerel demokrasi, yerel siyaset, belediye başkanları

FROM ‘CENTRE-PERIPHERY’ TO ‘CENTERS OF THE PERIPHERY’: THE CHANGING ANATOMY OF THE PROBLEMATIC OF TURKISH LOCAL DEMOCRACY

In Turkey, local democracy has been traditionally elaborated in the framework of the ‘center-periphery’ dichotomy. In this perspective, administrative and financial decentralization represented the main dynamic of local democratization and all efforts in the name of local democracy have been formulated in this perspective, the ‘new municipalism’ of the seventies excepted.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

Indeed, when the post-1980 period is considered, it is a fact that local governments obtained very significant competencies and resources. Nevertheless, it is obvious that this change did not bring about a significant development for what concerns local democracy. The transfer of these competencies and resources, contributed to the personal strengthening of mayors as the head of local executive organs. In other words, these mayors turned out to represent the new hegemonic centers of local politics.

The paper that will deal with the emergence of these 'centers of the periphery' in different dimensions, in its final section, will underline the importance of introducing various elements of local politics to the related discussions with the objective of defining a broader and more meaningful conceptualization of local democracy.

Key words: municipalities, local democracy, local politics, mayors

'MERKEZ-ÇEVRE'DEN 'ÇEVRENİN MERKEZLERİ'NE : TÜRK YEREL DEMOKRASİ SORUNSALININ DEĞİŞEN KURGUSU

Yerel demokrasi, Türk siyaset biliminde çok sık zikredildiği halde bilimsel olarak tam da tanımlanabilmiş bir kavram değildir. Yerel yönetim organlarının idari ve mali özerkliğiyle özdeşleştirilen yaklaşım içinde, yerel demokrasi 'merkez-çevre' dikotomisi çerçevesinde tartışılan bir kavrama dönüşmüştür. Buna göre, yerelde demokratikleşmenin ana dinamiği merkezden, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak devri olarak algılanmış ve 1970lerin 'yeni belediyecilik' tecrübesi dışında yerel demokrasi adına yapılan talepler, hep bu minvalde kurgulanmıştı.

Oysa, 1980lerle birlikte yürürlüğe giren yeni sağ politikalar ile yerel yönetimlere gitgide daha fazla kaynak ve yetki aktarıldığı artık genel olarak gözlemlenen bir olgudur. İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulamaya koyulan Keynesyen politikaların, kamuoyunda kamu kurumlarına yönelik beklenti ve taleplerin artışı ve farklılaşmasının bir 'yönetilememezlik' krizine sebep olduğunu iddia eden liberal düşünür ve siyasetçiler, devletin sorumluluk ve yetki alanını daraltıp, toplumun devletten beklentilerini azaltma gereğini dayattılar. Bu aslen iki farklı biçimde yapıldı, bir yandan özelleştirmeci zihniyetle geleneksel olarak kamu yönetiminin kontrolünde olan sosyoekonomik ve kültürel hizmetler özel sektöre devredilirken, bir yandan da küçülen kamu yönetiminin işleyiş mantığında değişikliğe gidildi. Özellikle ikinci yönelim bağlamında katılım uygulamaları büyük önem kazandı çünkü Weberyen bürokrasi anlayışının dönüştürülmesi anlamına gelen bu dinamik çerçevesinde, kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamasında özel kuruluşlara da önemli roller verilerek, hem kaynakların artırılması hem de alınan kararların bir ortaklık kılıfı altında daha güçlü bir meşruiyete sahip olarak daha kolay ve

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

etkin bir şekilde uygulanacağı iddia edildi. Başka bir deyişle, daha etkin bir işleyiş için daha ortaklı bir yönetim yapısı modeli savunulmaya başlandı. Bu çok ortaklı yapının aynı zamanda daha demokratik bir işleyişi sağlayacağı iddia edildi.

Bu devretmeye hevesli ve işletmeci anlayışa dayalı yönelimin bir uzantısı olarak da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gündeme geldi. Gerçekten de, 1980lerden itibaren tüm batılı demokrasilerde, yerel yönetim reformları aracılığıyla yetki ve sorumlulukların yerele devredilmesi suretiyle merkezi hükümetler üzerindeki hizmet yükünün azaltılarak, merkezdeki işleyişin etkinliğinin artırılması eğilimini gözlüyoruz. Bir demokratikleşme süreci olarak lanse edilen bu reformların, aslen merkezi hükümetin kamusal yükünü azaltma amacı taşıdığı mümkün olduğunca geri planda saklanarak, yeni işlev ve sorumluluklar ile bunlara –en azından teorik olarak- paralel kaynaklara kavuşmuş yerel yönetimlerin daha demokratik bir siyasi alan yaratacağı savunuldu. Bir yandan merkezden özerkleşmiş, bir yandan da yeni kamu yönetimi anlayışı içinde özel sektör ve sivil topluma açılmış yerel yönetimlerin demokratik alanda da yeni açılımları tetikleyeceğine inanıldı.

Bu teorik iddiaların nasıl bir gerçekliğe tekabül ettiğini görmek için çok da uzağa gitmeye gerek olduğunu düşünmüyorum. Nitekim 1980lerden itibaren Türkiye’de yerel yönetimlere dair yapılan düzenlemelere baktığımızda yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve kaynak bakımından önceki dönemlere nazaran ciddi bir gelişme kaydettiğini kabul etmeliyiz. Gelirleri arttırılmış¹, dahası yeni yetkileri ışığında küçümsenemez kaynaklara sahip olabilecek hale gelmiş² Türkiye belediyelerinin yukarıda özetlediğimiz perspektif içinde müthiş bir demokratikleşme hamlesi gerçekleştirmelerini beklemeliydik. Oysa bu sürecin anlamlı bir demokratikleşme dinamiğine tekabül etmediği ortadır.

Yetkilerin yerele devredilmesinde görece büyük bir ilerleme kaydedilmiş olursa da, bu yetkilerin yerelde nasıl paylaşıldığı ve kullanıldığı konusunda ciddi sancılar olduğunu kabul etmek zorundayız. Bu sancıların kökeninde, 1980’den beri gerçekleştirilen reformların belediye başkanlarını, özellikle de büyükşehir belediye başkanlarını yerelin tek hakimi olarak ortaya çıkarmış olması bulunuyor. Yerel iktidar odağının belediye başkanlarının kişiliklerinde ortaya çıkışı biraz daha yakından incelemeyi hak ediyor.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLARININ ÖNLENEMEZ YÜKSELİŞİ

Ulusal siyasetin önde gelen isimlerinin bazılarını şöyle bir bakalım: Tayyip Erdoğan, Murat Karayalçın, Yılmaz Büyükerşen, Celal Doğan, Ali Müfit Görtuna, Sefa Sirmen, eğer hayatta olsaydı Ahmet Pıştina. Ulusal siyaset sahnesinde çok önemli roller oynayan, oynamaya meyl eden ya da en azından bu bağlamda isimleri çok zikredilen tüm bu siyasal aktörlerin eski büyükşehir

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

belediye başkanları olması son dönemde yerel siyasetin özellikle de büyükşehir belediyelerinin ne kadar önemli sıçrama tahtalarına dönüştüğünü göstermeye yeter. Bu önlenemez yükseliş altında birkaç farklı boyut bulabiliriz.

İdari Boyut

Öncelikle, 1980 sonrası yasal düzenlemeler özellikle de büyükşehir belediyelerinin kuruluşu belediye başkanlarını belediye yapılanmasının en kilit aktörü haline getirmiştir. Her şeyden önce belediyenin karar mercii olan belediye meclislerine karşı başkana tanınmış yetki ve haklar yerelde başkanlık sistemini andıran bir iktidar paylaşımına yol açmıştır.

Bu yereldeki başkanlık sisteminin idari açıdan en çarpıcı yanı belediye meclisinin başkanlığının da belediye başkanına verilmesinde yatıyor. Ulusal ölçekte düşüncecek olursak, başbakan ve meclis başkanının aynı kişilikte toplanması anlamına gelebilecek bu durum, yereldeki güçler ayrılığı ilkesini büyük oranda zayıflatmaktadır. Bunun yanı sıra, meclis toplantılarının gündemini belirlemek, oturumlarını yönetmek, hatta kararlarını veto etmek gibi yetkilerle donanmış belediye başkanının meclis karşısında olağanüstü bir güce sahip olduğu rahatlıkla görülebilir. Meclisin, başkan üzerindeki denetimi çalışma raporunu onaylamak ve yeni yasayla yürürlüğe giren sözlü ve yazılı soru sorma, genel görüşme açma ve gensoru önergesi verme haklarıyla sınırlıdır ki bunların da etkin olarak kullanıldığına uygulamada pek rastlamıyoruz.

Başkanın; belediye meclisine karşı üstünlüğünün bir diğer ayağını belediye encümeni çerçevesinde gözlemek mümkün. Nitekim, özellikle yeni yasa öncesinde başkan tarafından atanmış üst düzey belediye memurlarından oluşan encümen, belediye başkanı tarafından belirlenen konuları onun başkanlığında karara bağlar. Pratik olarak, belediye başkanı tarafından göreve getirilen bu memurların başkanla ters düşme ihtimalinin küçüklüğü encümenin ne derece belediye başkanının hakimiyetinde olduğunun kanıtıdır (Azaklı ve Özgür, 2005). Belediyenin encümen çerçevesindeki bu etkisinin meclise karşı bir üstünlüğe dönüşmesindeki sebep, meclisin bazı görevlerinin meclis toplantıda olmadığı zamanlarda encümen tarafından yerine getirilebilmesinde yatıyor. Yeni yasal düzenlemeler öncesinde meclisin yılda sadece üç kez toplandığı hatırlanacak olursa, encümenin bir danışma ve yürütme organını aşarak, fiili bir karar merciiine dönüştüğü iddia edilebilir.

Son dönemde çıkarılan yeni yasaların başkanın belediye örgütü içindeki gücünü bir nebze zayıflatmış olduğunu teslim etmemiz gerekir (örn. daha sık toplanan ve yeni denetim mekanizmalarına sahip olan meclis, encümendeki atanmış-seçilmiş dengesi vb.). Yine de bu döneme gelinceye dek, yukarıda vurguladığımız idari güçleriyle belediye başkanı belediye teşkilatı içindeki en yetkili aktördür. Kaldı ki, yeni düzenlemelerin ne derece bir demokratikleştirici ivme yaratacağı idari çerçeveyi aşan ve aşağıda ele alınacak noktalar

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

itibarıyla oldukça tartışmalıdır³.

Bu belediyenin kendi içindeki eşitsiz güç dağılımı büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkilerde de göze çarpıyordu. Nitekim, alt belediye meclislerinin kararlarının büyükşehir belediye başkanının onayından geçmesi koşulu ve iki belediye düzeyi arasındaki görev ayrımının önceki mevzuatta açıkça yapılamamış olması (ibid.), büyükşehir belediyelerinin başkanlarını alt kademe belediye organlarına karşı ayrıcalıklı bir hale getirmiştir. Bu anlamda, belediye meclisleri, kendi başkanlarının yanısıra büyükşehir belediye başkanlarına karşı da zayıf bırakılmışlar, bu da belediye başkanlarının yükselişinde önemli bir faktör olarak ortaya çıkmıştır.

Bu da Çanakkale belediye başkanı İsmail Özyay'ın (2002) samimiyetle adlandırdığı şekilde bir demokratik padişahlığın ortaya çıkmasına zemin hazırlar:

“Ben 13 yıldır belediye başkanıyım, yani demokratik profesyonelim. Buradan şu çıkarılabilir: Aslında Türkiye’de yerel yöneticilik yapmak demokratik padişahlıktır..Eğer denetime tabi tutmazsanız kendinizi, elinizde gerçekten olağanüstü yetkiler vardır. Denetime tabi tutma konusundaki ölçü de yöneticinin kendisinden kaynaklanır. Şüphesiz ki denetim mekanizmaları vardır, ama o vesayet anlamında denetimdir. Ciddi bir denetim yerel yönetimlerde yoktur. Ben yerel yönetimin bu yapısıyla demokratik bir padişahlık sistemine benzediğini inanırım.”

Bu anlamda 1980 sonrası belediyelere dair yasal çerçeve, belediye başkanlarının özellikle de büyükşehir belediye başkanlarının idari olarak diğer belediye organlarına karşı büyük yetkilere sahip olduklarını gösterir. Fakat belediye başkanlarının yerelin en güçlü aktörlerine dönüşmesi sadece idari yetkileri ile açıklanamaz; ikinci bir boyut olarak başkanların siyasi nüfuzlarını da hesaba katmak gerekir.

Siyasi Boyut

Türk kamu yönetiminde belediye başkanlarının 1963’ten bu yana doğrudan halk tarafından seçiliyor olması aslında bizim çok üstünde durmadığımız bir özellik olsa da şu anda özellikle Avrupa’da çok tartışılan bir uygulama olması açısından dikkate değerdir. Almanya’dan İtalya’ya, İngiltere’den Norveç’e kadar birçok ülkede yeni denenen bu modelin, başkanların siyasi güçlerini ne derece etkileyeceği ve bu yeni düzenin yerel siyaset açısından nelere gebe olduğu hararetle tartışılan bir konu olmaya devam ediyor⁴. Gerçekten de cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilip, seçilmemesine dair Türk kamuoyundaki sıcak tartışmanın büyük oranda belediye ölçeğine uygulanması da mümkün olabilir. Halkın doğrudan desteğini almış, dolayısıyla da küçümsenemeyecek bir siyasi meşruiyete bürünmüş bir siyasi aktörün bu meşruiyete dayanarak belediyelerin diğer seçilmiş organlarına karşı bir siyasi

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

üstünlüğe sahip olacakları ortada.

Başkanların sahip olduğu bu siyasi üstünlüğü tartışmaya seçim sisteminden bile başlayabiliriz. Malumunuz, 2972 sayılı mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetlerinin seçimi hakkında kanunun 18. maddesinin f. fıkrasına göre “ il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde kullanılan birleşik oy pusulasına siyasi parti adaylarının ad ve soyadları yazılmaz”. Dolayısıyla, seçmenler temsilcilerini seçme aşamasında kime oy verdiklerini bile tam olarak bilemezler. Yerel seçim kampanyaları genelde belediye başkan adayları çerçevesinde olur. Bu da belediye seçimlerinin kamuoyunda aslen belediye başkan seçimlerinden ibaret olduğu gibi bir izlenimin ortaya çıkmasına sebep olur. Böylesi bir sistem ve kampanya süreci sonunda seçilmeyi başarmış belediye başkanı da haliyle kendini diğer seçilmiş aktörlere karşı siyaseten daha meşru ve güçlü hissedebilir. Bu durumun tek istisnası, belediye başkanı ile belediye meclislerinin farklı partilere emanet edildiği durumlardır ki bu da belediye başkanının kişisel özellikleri ile öne çıkmış olduğu anlamına geleceği için yukarıdaki tesbitle tam olarak çelişmez.

Belediye başkanlarının siyasi gücü aslen seçim sistemini hatta anını aşacak bir nitelik taşır. Belediye başkanlarının belirlenmesinde esas siyasi mücadelenin siyasi partiler, özellikle de bunların merkezi teşkilatlarının nezdinde olduğu artık bilinen bir Türk siyaset olgusudur. Başkanlığı düşleyen bir siyasal girişimci, belli bir belediyecilik vizyonu ve programı belirlemeye kalkmadan önce aday olabilmesi için gereken siyasal ilişki ağına ve dolayısıyla gücüne sahip olmak zorundadır. Belediye başkanlığı adaylığı, ancak siyasal partilerin ilçe teşkilatlarından, il teşkilatlarına oradan delegelere ve nihayetinde parti merkezine uzanan ve sabırla ve masraflailmek ilmek dokunan bu siyasal güç şebekesiyle ulaşılabilecek bir aşamadır. Başka bir deyişle, belediye başkanlığı adaylığı mertebesine erişmiş kişi, daha başkan olmadan küçümsenemez bir siyasal güce sahip olmak zorundadır. Bu siyasal güç de, onun ileride birlikte çalışma ihtimali olan diğer yerel siyasi aktörlerin belirlenmesinde kullanılabilir. Bu da demektir ki, başkanın karşısında diğer yerel yönetim organlarının kendi partisinden üyelerinin pek bir gücü olamaz. Kaldı ki, belediye başkanı seçildikten sonra erişeceği idari denetim ve rantiyeye paylaşımı yetkileri ile pratik olarak başa çıkılamaz bir iktidar odağına dönüşecektir. Başkanların bu uygulamadaki güçlerini de başka bir başlıkta ele almakta yarar var.

Fiili Güçler

Birgül Ayman Güler (1998: 185-194), Türkiye belediyelerinin 1980 sonrası geçirdiği evrimi üç temel dinamik çerçevesinde belirler: yerelleşme, sosyal işlevlerin daraltılması ve özelleştirme. Finansal kaynakları ve işlevsel yetkileri artan belediyeler işlevleri ile sermayeyle daha barışık, ekonomik aktörler için daha cazibeli alanlara yönelmişlerdir. Yazarın kendi deyişiyle: “Belediyeler kentsel rant-dağıtma, ihalecilik ve borçlanma yollarıyla sermaye birikimine

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

doğrudan; gerçekleştirdiği altyapı yatırımlarının türü gereğince de dolaylı olarak katkıda bulunmuşlardır (a.g.e. s. 191).”

Bu 1980 sonrasında belediyelerin kontrolüne bırakılan kentsel rant dağıtım mekanizmasının zirvesinde yukarıda tartıştığımız sebeplerden dolayı belediye başkanları oturur. Belediye yatırımlarının ve hizmetlerinin özel sermaye ile ilişki içinde veriliyor olması, bu alanlarda son sözün sahibi olan belediye başkanlarına ciddi fiili güçler bahşetmiştir. Hangi yatırımların nasıl ve kimlerle işbirliği içinde gerçekleştirileceği, kentsel politikaların ne yöne evrileceği, kamu hizmetlerinin ne şekilde verileceğine karar vermek yetkisine sahip olan başkanlar, haliyle yerel rant dağıtım mekanizmasının kilit aktörüne dönüşmüşlerdir.

Özellikle, ulusal ekonominin bunalımlı dönemlerden geçtiği ve dolayısıyla kamu yatırım ve harcamaların büyük oranda kısıldığı bu zaman diliminde, başkanların inisiyatifine bırakılan yerel rant alanları ekonomik aktörler açısından çok daha fazla önemsenmiştir. Büyük altyapı yatırımlarından, küçük taşeronluk işlerine kadar belediyenin inisiyatifine bırakılan rant alanları, büyük küçük tüm sermaye gruplarının iştahını kabartan bir ölçüğe ve niteliğe büründü. Bu rant kaynaklarının dağıtımında uygunluk, hakkaniyet ve hatta yasallık ilkelerini gözetecek denetim mekanizmalarının da yeteri kadar tesis edilememiş olması sebebiyle, belediye başkanları bu rant alanları üzerindeki en kritik aktör olabilmüşlerdir.

Başkanların bu hakimiyeti onları yerel patronaj ve özel çıkar ağlarının anahtarına dönüştürmüş, dolayısıyla da bu güçleri sayesinde siyasi rakiplerini ve diğer yerel organ ve aktörlerin üzerinde tahakkümlerini arttırmıştır. Yandaşların cömertçe kayırıldığı, rakip ve muhaliflerin kıyasıya cezalandırıldığı bu fiili durum içinde, başkanlara karşı gelmek büyük riskler taşır hale gelmiştir. Dahası, bu rant dağıtım mekanizması çerçevesinde başkanlar da ciddi enformel, gari-meşru hatta gayri-hukuki kaynaklara sahip olabildikleri için erişilen bu ekonomik gücün olası rakiplere karşı tereddüt etmeden kullanıldığı artık kamuoyu tarafından gayet iyi bilinen bir olgudur.

Dolayısıyla, belediye başkanları denetimi altında bulundurdıkları rant mekanizmaları sayesinde bir yandan nemalandırdıkları çevrelerin desteğini alıp, koruyabilmekte bir yandan kendilerinin edindiği ekonomik güç sayesinde kişisel nüfuzlarını artırabilmekte, ve ‘yerel padişahlıklarını’ kurumsallaştırabilmektedirler.

YEREL DEMOKRASİ

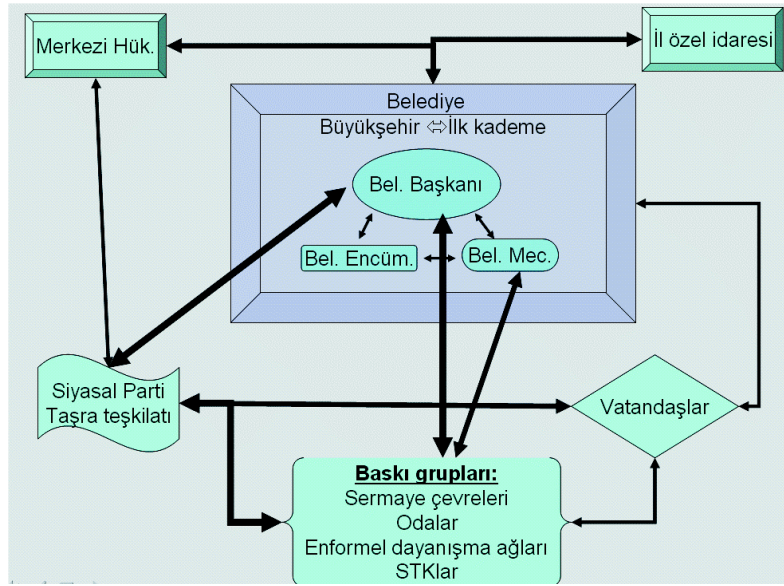
Yukarıda altını çizdiğimiz noktalar ışığında, yerel yönetimlere 1980lerle tanınan mali ve yetkisel özerkliklerin aynı oranda bir demokratikleşme ivmesi yaratmadığı ortadır. Merkezin yerel yönetimlere devrettiği yetki ve kaynakların yerelde demokratik bir şekilde paylaşılmadığı ve daha ziyade

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

merkezin çekilmesiyle ortaya çıkan boşluğun belediye başkanları tarafından doldurulduğunu gözlüyoruz. Dolayısıyla, geleneksel olarak merkeze referansla kurgulanan yerel demokrasi sorunsalının merkezin ağırlığının azalması durumunda çözülemediği iddia edilebilir. Desantralizasyonun her zaman ve her koşulda demokratikleşmeye hizmet edeceği, yerel yönetimlerin süttan çıkmış ak kaşık misali püri pak demokratik mecralar olduğu yanılığısından kurtulmak durumundayız ki bu da yerel demokrasiyi merkezle yerel arasındaki doğrusal bir iktidar çekişmesi şeklindeki kavramsallaştırmanın ötesine taşımamız gereğini ortaya koyar. Bu amaçla, yerel demokrasiyi merkez-çevre dikotomisinden kurtarıp, daha kapsayıcı ve anlamlı bir boyutta tartışma yönünde adımlar atılmalıdır.

Yer ve zaman kısıtları nedeniyle, bu yazı böyle bir iddiaya sahip olmamakla birlikte, bu yöndeki gelecekteki çalışmalara bir ilk adım olması amacıyla yerel demokrasinin tartışmaya dahil edilmesinde fayda gördüğümüz farklı boyutlarını şematik olarak ele almakta fayda görüyoruz.

Çizim 1. Yerel Demokrasiyi Yeni Boyutlarla Kurgulamak



1. Merkezi yönetim- yerel yönetim boyutu:

Yerel demokrasi tartışmalarının günümüze kadar en önemli boyutu olan belediyelerin mali ve idari özerklik ile işlevsel yetkileri elbetteki yeni kurguda da yer verilmesi gereken temel bir boyuttur.

2. Belediyenin kendi içindeki yetki ve kaynak paylaşımı

Yukarıda da ayrıntılı bir şekilde tartıştığımız gibi, belediyelerin yeni yetki ve

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

kaynaklara kavuşması kadar bunları kendi organları içinde nasıl paylaştığı da yerel demokrasi açısından tartışılması gereken bir boyuttur. Belediye başkanlarının hegemonik odaklara dönüşmesi ya da meclisler içinde belli grupların daha fazla temsil edilmesi önemle irdelenmesi gereken noktalardır

3. İl özel idaresi- belediye boyutu:

Şimdiye kadar yerel yönetimler çerçevesinde pek de önem atfedilmeyen il özel idareleri yeni yasal düzenlemelerle küçümsenemeyecek kaynak ve yetkilere kavuştukları için yerelde gözardı edilemeyecek kurumlar olma yolunda ilerledikleri için bundan sonraki dönemdeki yerel siyaset ve demokrasi tartışmalarında mutlaka ele alınması gereken bir boyutu temsil ederler.

4. Baskı grupları

Sermaya grupları, meslek odaları, dernek ve vakıflar ve fiili çıkar odaklarının yerel siyaset içinde oynadıkları ya da oynayamadıkları rollerin de yakından incelenmesi gerekmektedir. Özellikle kentsel rant paylaşımı mücadelelerinin demokratik usul ve ilkelere ne derece uyduğu, kamu yararına ne derece hizmet ettiğinin incelenmesi bir zorunluluktur.

5. Siyasi partilerin taşra teşkilatları

Yerel siyasetle ilişkili olarak akademik çalışmalar içinde yeteri kadar ilgi göremeyen bir diğer nokta siyasi partilerin yerel örgütlenmeleridir. Merkezi yönetim kadar yerel yönetimle ilişkili patronaj ağlarında ve ilişkilerinde gözardı edilemeyecek bir etkiye sahip siyasi partilerin il ve ilçe teşkilatlarının yerel siyaset bağlamında daha yakından incelenmesi gerekmektedir.

6. Vatandaşlar

Demokratik siyasetin esasında bel kemiğini oluşturan yurttaş katılım süreçleri yerel demokrasi tartışmalarının ancak satır aralarında kendilerine yer bulabilmektedirler. Teorik olarak bir zaruri bir koşul olarak önemleri teslim edilse de, bu yönde ampirik çalışmalar Türk siyaset bilimi yazınında pek gelişmemiştir. Dolayısıyla, vatandaşların bireysel ya da toplu olarak yerel yönetimlerle olan ilişkilerinin doğası da yerel demokrasi tartışmalarında mutlaka ele alınması gereken bir boyut olarak belirir.

Sonuç ve Öneriler

Sonuç olarak, Türkiye'deki yerel demokrasi tartışmalarının dar merkez-çevre dikotomosinin ötesine taşınması gereği ortadadır. Sadece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki doğrusal çekişmeye işaret eden bu perspektif çok indirgeyici bir yerel demokrasi kavramsallaştırmasına denk gelir. Nitekim, bu yaklaşım içinde yerele devredilen yetki ve kaynakların belediye başkanlarının elinde toplanmasını tartışma imkanı yoktur. Oysa, yerelde demokratikleşme olarak lanse edilen sürecin, yerelde belediye başkanları nezdinde kendi merkezlerini ortaya çıkardığı ortada. Daha anlamlı ve

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

kapsayıcı bir yerel demokrasi kavramsallaştırılması adında daha çok boyutlu bir araştırma perspektifinin geliştirilmesi gereğini teslim etmeliyiz.

Bu sebeple, yerel demokrasi tartışmalarını yerel yönetimlerin özerkliği bağlamının ötesine taşıyarak, yerel siyasete dair diğer boyutları da yerel demokrasi tartışmalarına eklemelidiriz. Belediyelerin kendi organları içindeki yetki paylaşımı ile il özel idareleri, baskı grupları, siyasi partiler ve en önemlisi vatandaşlarla olan ilişkilerinin bu yeni çerçeve içinde ele alınması gerekmektedir. Ampirik ve Türkiye'nin farklı coğrafyalarını kapsayacak karşılaştırmalı çalışmalarla geliştirilecek bu yeni yerel demokrasi kavramsallaştırmasının yerel siyaset bağlamında daha anlamlı olacağını düşünüyoruz.

Kaynakça:

Azakli, S., Özgür, H., 2005. Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen "Eds. H. Özgür, ve M. Kösecik. Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I», s. 297-319, Nobel Yay. Ankara.

Güler, B. A. 1998. Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE, Ankara.

Özay, İsmail, 2002. XI. Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu Bildirisi "Sivil Toplum Kuruluşları, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", s. 67-74, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Rao, N., Berg, R. (Eds.), 2006. Transforming Local Political Leadership, Palgrave Macmillan, Londra.

Dipnot

¹ Güler'in (1998 : 186) verdiği rakamlara göre, 1980 yılında genel bütçe gelirlerinin %4.65'ini temsil eden belediye gelirleri, 1993 yılı itibarıyla neredeyse üçe katlanmış ve %13.84 seviyesine ulaşmıştır.

² Özellikle imar planları yapma yetkisini alarak kentsel rant yaratma mekanizmalarına sahip olmanın yanısıra belediyeler, özel ve kamu kurumlarından borçlanma olanaklarını da kavuşarak yeni mali kaynaklara sahip olmuşlardır.

³ Son dönemde yerel yönetimlere dair gerçekleştirilen reformlar demokratikleşme talebiyle gerekçelendirilseler de, bunun ne derece gerçekçi bir amaç olduğu şüphelidir. Nitekim, yerel yönetimlere dair yeni yasa metninin hiçbir yerinde demokrasi kavramı anılmamıştır.

⁴ Rao ve Berg'in 2006 tarihli « Transforming local political leadership » adlı kitabı (London: Palgrave Macmillan, 2006) bu tartışmaları daha yakından takip etmek isteyenler için önemli bir kaynak olabilir.

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

MEKAN VE İKTİDAR

Öğr. Gör. Dr. Barış KARA*

ÖZET

Kentler antik dönemlerden günümüze fiziksel ve sosyal boyutlarıyla kent yaşamına ev sahipliği yapmışlardır. Kentlerin yapıtaşını oluşturan kentsel mekanlar bu sosyal döngünün gerçekleştiği ortamlar olmuştur. Bu yönüyle kentsel mekanlar kentin üzüntüsünü ve neşesini yansıtan mekanlardır. Sokaklar, caddeler, meydanlar ve parklar her dönemde demokrasinin olduğu ve olgunlaştığı mekan kimliğindedir. Toplumsal ilişkiler bu mekanlarda kurulmuştur. Bir mahalle düğünü küçük bir sokakta gerçekleşmiş, düğün konvoyları bu sokaklarda ve caddelerde yol almıştır. Kentlerin kurtuluş günlerinin kutlamaları yine bu caddeler ve meydanlarda gerçekleşmiştir.

Kent meydanları ve parkları demokratik hareketlerin gerçekleştiği mekanlar da olmuştur. Kentlerin demokratikleşmesi sürecinde büyük halk topluluklarına ev sahipliği yapmıştır. Mutlukların yaşandığı bu mekanlarda hüznler de yaşanmıştır. Yargılama süreçleri kent meydanlarında gerçekleşmiş, bağımsızlık mücadelelerinin bastırıldığı mekanlar yine kentlerin caddeleri olmuştur.

Bu yönleriyle kentlerin sokakları, caddeleri, parkları ve meydanları her zaman güçlerin yansıtıldığı mekanlar olmuştur. Mevcut yönetimler bu mekanları iktidara yada güce sahip olmayı sağlayıcı araçlar olarak görmüş ve planlama kararlarını bu amacı sağlamaya yönelik belirlemişlerdir. Fransa'nın bağımsızlık mücadelesinden sonra Paris sokakları büyük toplulukların rahatlıkla gözlenebileceği ve ordunun çoklu sıralar halinde hareket edebileceği şekilde planlanmıştır. Planlamadaki bu anlayış "kent mekanlarına sahip olmak iktidara/güce sahip olmaktır" düşüncesini yansıtmaktadır. Önceleri politik kararların yönlendirdiği kent planlama kararlarını, günümüzde ekonomik kararlar yönlendirmekte, kentlerin çehresi bu kararlar doğrultusunda değişmektedir.

Makalenin çıkış noktası kentsel mekanların kentin, ekonomik ve sosyal güç merkezleri olmasının yanında politik güçlerinin de merkezi olduğudur. Bu yönüyle makale; kentsel mekanların ekonomik ve sosyal planlanmasının kentlerin demokratikleşmesi sürecindeki önemine vurgu yapmayı amaçlamaktadır.

* bkara@adu.edu.tr; Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Peyzaj Mimarlığı Bölümü, Güney Kampüsü, 09100, Çakmar, AYDIN

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

İLK SÖZ

Mekanlar tarihsel süreç içerisinde her zaman insan yaşamında önemli bir yer işgal etmiştir. Doğumla başlayan ölümle nihai noktasına varan o uzun yolculukta mekanın yeri ve anlamı tartışılmaz niteliktedir. Beslenme ve barınma gibi temel yaşamsal faaliyetlerin karşılandığı mekanların oluşturulması insanlık tarihinin en önemli ve başat uğraşlarından olmuştur. Barınak ve tarımsal faaliyetler hayatta kalma ve doğa koşullarına karşı mücadelenin simgesi olmuştur. Böylelikle insanın doğaya etkisi, dolayısı ile doğaya hakim olma düşüncesi başlamıştır.

İnsan nüfusu dolayısı ile insan ihtiyaçları arttıkça insan-doğa etkileşimi hızlanmıştır. Zaman içerisinde yaşamın daha kompleks bir durum alması gereksinimleri daha da çeşitlendirmiştir. Bu farklı gereksinimlerin arasında kentsel mekanlar ilk sırayı almaktadır. Sağlık, ulaşım, eğitim, yönetim ve rekreasyon faaliyetleri için üretilen mekanlar değişen ihtiyaçların karşılandığı kentsel mekanlardır. Artan mekansal oluşumlar kırsal yaşamdan kentsel yaşama geçiş sürecini hızlandırmıştır. Bu süreç sonucunda insanın çevresi üzerindeki hakimiyeti artmıştır. Forum ve Agora, Roma ve Yunan Medeniyetinin önemli kentsel mekanları içerisinde yer almıştır. Bu mekanlar mal ve fikir alışverişinin yapıldığı mekanlar olması sebebi ile toplumsal yaşamın odak noktasını oluşturmuşlardır. Bu özellikleri ile de toplumun kültürel yaşamını desteklemişlerdir.

Toplumun ticaret ve kültür yaşamının merkezi olan bu mekanlar aynı zamanda politik faaliyetlerin de gerçekleştiği mekanlar olmuşlardır. Ortaçağ dünyasında birçok kent mekanı politik hareketlerin odağında yer almıştır. Özellikle kentin merkezinde yer alan mekanlarda (günümüzün kent meydanları) suçlular yargılanmıştır. Suçların infazı bu mekanlarda toplanan insanların gözleri önünde gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde iki amaca ulaşılmıştır. Hem suçlunun cezasının infazı yapılmış, hem de topluma merkezi otoritenin gücü gösterilmiştir. Potansiyel suçlulara infazlar izlettirilerek gözdağı verilmesi amaçlanmıştır. Mevcut yönetimin toplum üzerindeki siyasi baskısı bu şekilde gösterilmiş, toplumsal otoritenin sağlanmasında kentsel mekanlar araç olarak kullanılmıştır. Bu uygulamalarla kentsel mekanlar devletin bekası için vitrin mekanlar olmuştur.

İKTİDAR(IN) MEKANLARI

Küreselleşme bağlamında “dünya” ve “düzen” arasındaki bu yeni bağlılık, yeni bir paradigma, başka bir deyişle, siyasal iktidarın ve dünyanın fiziksel mekanının düzenlenmesinin yeni bir biçimini oluşturuyor gibi görünmektedir (Negri, 2007).

Gerçekten de mekân iktidardır. Bu sadece mekânın dışsal kullanımı için

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

geçerli bir olgu değildir. Yani, toplumsal meydanların merkezi iktidar tarafından biçimlenmesiyle ifadesini bulan bir mekân iktidarından değil daha içsel, teker teker her birimizin hayatında oynadığı role ilişkin anlamıyla mekân iktidarından söz etmek gerekir. Bu bağlamda mekânın üretimi de mekânın içselleştirilmesi de bir sorunsaldır (Kahraman, 2003).

Politik Güç

Hangi ülkede olursa olsun kentsel mekanlar iktidar (güç) mekanları olmuşlardır. Kentsel mekanların özelliklerinden biri politik güç merkezleri olmasıdır. Mevcut otoritenin politik gücünün sergilendiği vitrinlerdir. Ulusal ölçekte bağımsızlık mücadelelerinden olan Fransız ihtilali için simge mekanlardan biri de Paris kentidir. Paris'in ihtilal öncesi dar ve düzensiz yapıda olan sokakları ihtilal sonrası III. Louis-Napoleon tarafından Georges Haussmann'a yeniden planlatılmıştır. Çok geniş ve grid yapıda planlanan sokaklar eskiden sağlıksız bir kent olan Paris'i daha sağlıklı kılmıştır. Planlama çalışmaları sonucu Paris'in alt yapısı-yol sistemini geliştirilmiş, kirli mahalleleri tamamen yıkılmış ve kentteki açık alanlar yaygınlaştırılmıştır. Planlamanın ilk anlamına göre Paris kent planlamanın gelecekteki nüfus ve gereksinimleri dikkate alan anlayışı ile planlanmıştır. Ancak planlama ikincil anlamları barındırmaktadır. Geleneksel kent planlama anlayışı kent sokaklarını geniş ve grid yapıda, Paris'in gelecekteki nüfus ve taşıt yoğunluğunu karşılamaya yönelik planlamaktadır. Geniş ve grid yapıda planlanan sokaklar Fransız ihtilali benzeri Paris'te meydana gelecek toplumsal isyanları kontrol altına almak için de planlanmıştır. İsyân anında mevcut otorite ordularını çoklu sıralar halinde sokaklarda dolaştırabilecektir. Aynı zamanda isyancılar düzensiz ve dar kent sokaklarında kaçamayacak ve saklanarak orduya karşı saldırı düzenleyemeyecektir.

Rusya'da Kızıl meydan ve Çin'de Tiananmen meydanı siyasi otoritenin halk üzerindeki hakimiyet gücünü gösterdiği bir diğer kentsel mekanlardandır. Bu mekanlar ordunun piyade birlikleri ve tankları ile protesto hareketini durdurmaya yönelik boy gösterisi yaptığı mekanlardır. Tüm askerler bu mekanlarda toplanmaktadır. Kentsel mekanlar politik güç mekanlarıdır. Siyasi anlamda iktidarda olan yönetimler bu mekanları ellerinde bulundurarak veya istedikleri amaçlar için planlayarak iktidara da (güç) sahip olabilmektedir.

Ekonomik Güç

Kentsel mekanlar siyasi iktidarın politik gücü olma özelliği yanında, ekonomik güce sahip olmak için de kullandığı bir araç konumundadır. Devlet kurumları ve belediyeler hazine ve belediye arazilerini değerlendirme yetkilerine sahip olarak ekonomik güçleri de ellerinde tutmaktadır. Günümüzün ekonomik koşulları dikkate alındığında kent içinde toprak değerlerinin çok yüksek olması, güce sahip olma anlamında kentsel açık alanların önemini

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

daha da arttırmaktadır. Yasal anlamda gücü ellerinde tutan belediyeler kentleri planlamaktadır. Ancak bu kentsel mekanların öncelikli kullanımları veya kamusal çıkarlar doğrultusunda kullanılması ve bunun kontrolünün sürekliliğinin sağlanması çok zordur. Bu zorluğun sebebi açık alanların öncelikli kullanımları dışında kullanılmasına sebep olabilecek küreselleşmenin tetiklediği rant yaklaşımlarıdır.

Sosyal Güç

Mekanlar özellikle belediyeler tarafından siyasi düşüncenin uygulama alanı olarak görülmektedir. Kendi düşüncelerinin temsilcileri olan kişilerin isimlerini bu mekanlara vermektedir. Kentin sokakları, meydanları ve binaları onların isimlerini taşımaktadır. Yönetime yeni gelen kişiler bu isimleri, kendi düşüncesini benimseyen kişilerin isimleri ile değiştirmektedir.

Mekanlar kimi zaman ulusların kurtuluş mücadelelerinde ilk kıvılcımların olduğu yerler olmuştur. İzmir Konak Meydanı Hasan Tahsin ve kurtuluş mücadelemizin başlatıldığı, İzmir Kordon kurtuluşa erişin müjdelendiği ve Polatlı'da Dua Tepe Sakarya Savaşının dönüm noktası mekanlardan biri olması sebebi ile simge mekanlardan biridir.

Kentlerin en mutlu günleri yine kent mekanlarında kutlanmıştır. Kurtuluş günü kutlamaları, ve sosyal etkinlikler bu mekanlarda yapılmaktadır. Siyasal partilerin mitingleri için de kent meydanları siyasi arenalar olarak kullanılmıştır. Bu yönleri ile kentsel mekanlar demokrasinin olgunlaştığı mekanlardır.

PLANLAMA POLİTİĞİNDE İKTİDAR YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMALAR

İktidar güce dayalı yönetim olarak tanımlanmaktadır. Mekanın güç merkezli üretilmesi ve yönetilmesidir. Toplumsal düzenin sağlanması için mekanların üretiminde iktidarın kontrol düşüncesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda Peyzaj mimarlığının mekanı kontrol ve düzenleme işi olarak siyasi sorumluluğu toplumun mutlu olduğu mekanları üretmektir. Toplumsal ilişkilerin örgütlendiği kentsel mekanlar üzerine yerelden küresele iktidar mücadelelerinin verildiği görülmektedir. İnsanın doğayı doğanın insanı şekillendirmesi bağlamında farklı ölçeklerde iktidar ilişkileri söz konusudur. Bu iktidar ilişkilerinin temelinde üretim ilişkileri yer almaktadır. Mekanın üretimi, dönüşümü gerçekleşirken iktidar adalet ve demokratik düşüncenin mekana yansıtılması kaygıları yaşanmaktadır. Planlamada adalet ve demokratik yaklaşımın sağlanması için belediyeler ekonomik değere sahip arazilerin öncelikli kullanımlarını kamu yararının gözetilmesi bağlamında ele almalıdır.

Özellikle 1950'li yıllar Türkiye'de mekansal dönüşümün başladığı yıllar olarak kabul edilmektedir. Dönemin siyasi erki kendi icraatlarını ülkenin ekonomik yapısı sebebi ile tüm yurttan gösteremeyecekti. Bu sebeple büyük

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

kentler özellikle İstanbul icraatların gösterilmesi için vitrin mekanlar olmuştur. Bu yıllarda ülkenin atılım politikalarının lokomotifi konumundaki sektör, sanayi olarak öngörülmüştür. Yeni sanayi tesislerinin ihtiyacı olan işgücünün yakın bölgelerden karşılanamaması sebebi ile iş gücünün uzak bölgelerden sağlanması yoluna gidilmiştir. Böylece İstanbul'a göçün yolu açılmıştır. Plan kararları gelen nüfusun ihtiyacı olan barınma alanlarını oluşturmaktan uzak kalmış, kentin artan nüfusunun hızına yetişememiştir. Bu sürecin sonucunda gelen nüfusun yerleşim alanları plan dışı olarak hazine ve belediye arazileri üzerinde gelişmeye başlamıştır. Bu süreçte plansız yapılaşmaya mevcut iktidar tarafından bir ölçüde göz yumulmuştur. Doğal alanlar ve tarım alanları plansız kentleşme için kurban edilmiştir.

Mekan siyasetini ortaya koyan önemli örneklerden biri de köy-kent projeleridir. Ülkemizde kırsalın kentleştirilmesi projesi kırsal kalkınma projelerinden olan köy-kent projeleri ile olmuştur. Köy-kent projesini tanımlayan merkez köy kavramının temelinde, tüm köylere ulaştırılmayan sosyal ve kültürel hizmetlerin düşük maliyetle merkez olarak belirlenen köyde toplanması ve çevre köylere sunulması ereği yatmaktadır. İlk olarak 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan bu kavram, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından geliştirilerek ve 'Köykent' olarak ilk kez 1969 seçim bildirgesiyle kamuoyuna açıklanmıştır. 'Toprak işleyen, su kullananındır' vurgusunun yapıldığı seçim bildirgesinde köykentlerin amacı 'köylünün kendi şehrini yaratması' olarak ortaya konmuştur (Çalışkan, 2007). Kırsal kalkınması düşüncesinin başarıya ulaşması halkın benimsemesi ile olmaktadır. Bu yaklaşım kır ile kent arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılmasını hedeflemektedir. Kır ve kent birbirinin rakibi konumunda değil, tamamlayıcısı konumundadır.

Geçen yüzyılın siyasal ve ekonomik düzenini belirlemiş olan korumacı ulus-devlet yapılanması 1980'lerde ivme kazanan neoliberalist politikalar sonrasında, "yeni dünya düzeni" olarak özetlenen ve uluslararası büyük sermayenin belirleyici olduğu ekonomik ve siyasal bir yeni düzene bırakmış bulunmaktadır (Bilsel, 2007).

Ekonomi-ekoloji ilişkisi bağlamında mekanın siyasi kararlarla yönlendirilmesi doğal ve kültürel değerlerimizin korunması faaliyetlerinde de görülmektedir. Zeugma, Hasankeyf ve Fırtına vadisi gibi bir çok alanın genel karakterinin korunması düşüncesi ekonomik kalkınma düşüncesinin gerisinde kalmaktadır. Bu mekan politikaları ile yüzyıllar öncesinden günümüze gelen ve yüzyıllar sonrası da kalacak olan tarihsel/kültürel ve doğal değerlerimize karşı ekonomik ömrü ortalama 50 yıl olan baraj inşaatları tercih edilmektedir.

Alan kullanım kararlarının yasaların gerektirdiği şekilde uygulanması uzun vadede yaşanacak sorunları ortadan kaldıracaktır. İstanbul Acar Kent örneğinde olduğu gibi sürecin başlangıcında uygulamanın doğru bir şekilde

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

yapılması gerekmektedir. İmar izni verildikten ve yapılaşmanın tamamlanmasından sonra uygulamanın yanlışlığı sorgulanmakta, yapılar için yıkım kararı mahkeme kararı ile talep edilmektedir. Bu durumda yüklenici firmanın mağduriyeti bağlamında haklılık durumu ortaya çıkmakta ve korunacak alanlar zarar görmektedir.

Kamusal alanların üretiminde kamusal çıkarların gözetilmesi gerekmektedir. Sermaye kaynaklı yaklaşımların mekan üretim süreçlerine etkisi sonucu kamu yararı gözardı edilebilmektedir. Özellikle İstanbul'da bir çok özel üniversitenin yerleşkelerinin orman niteliğine sahip alanlarda boy göstermesi buna örnek verilebilir.

Türkiye'de Avrupa Birliğine uyum süreci kapsamında çevre koruma konusunda birçok uluslararası sözleşmenin tamamlayıcısı niteliğindeki yasalar yapılmaktadır. Bu olumlu gelişmelere rağmen diğer yandan ekonomik kalkınmanın sağlanması amaçlı Maden Kanunu'nda yapılan değişiklikler gibi çevre koruma konusundaki kanunlarla çelişen gelişmeler yaşanmaktadır. Yabancılar toprak veya emlak satışı gibi uygulamalar mekan siyaseti üzerine örnek verilebilecek önemli uygulamalardandır.

Zaman zaman hükümetler siyasi amaçlar doğrultusunda hazine arazileri üzerinde yerleşen bireylerin konut veya tarımsal amaçlı işgal ettikleri toprakların mülkiyetlerini kendilerine verme yoluna gitmektedirler. Bu oy kazanmaya yönelik yaklaşım kamusal amaçlar için kullanılması gereken arazilerin belirli kesimlere hizmet etmesine sebep olmaktadır. Diğer yandan kent içindeki açık alanlar imar planlarında yapılan değişikliklerle sanayi, konut veya ticaret kullanımlarına dönüştürülmektedir.

SON SÖZ

Kamusal Alan, Kamusal Eşitlik

Kamusalın tarihi, iktidarın tarihidir. Bu noktadan hareketle, modernleşme sürecine paralel olarak iktidarın arka bahçesi olarak inşa edilen kamusal alanın belirleşinden bahsedilebilmektedir (Altın, 2007).

Günümüzde büyük metropoller, küresel/yerel eksende yeniden şekillenen iktidar ilişkilerinin ana halkasını oluşturmaktadır. Küreselleşme diye adlandırılan çapraşık ve çok yönlü iktidar ilişkileri ağı büyük metropollerde düğümlenmekte, kendini yeniden üretmekte, derinleşip yayılmaktadır (Öncü ve Weyland, 2005).

Kentsel mekanlar toplumun politik, sosyal yaşamında olduğu kadar ekonomik yaşamında da önemli bir yere sahiptir. Ülke veya kent ölçeğinde plan kararlarının başında yer alan planlama kurumları mekan dönüşümü üzerine kararlar verirken kamu menfaatlerini siyasi çıkarlarının üzerinde tutmalıdır. Farklı kentsel mekanların alansal, niceliksel ve ulaşım açısından eşitliğinin sağlanması da demokratik bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Hizmetlerin

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

üretmesinde, ulaştırılmasında ve katılımında adaletli bir yaklaşımın sağlanması gerekmektedir. Ancak bu şekilde mevcut yerel yönetimler kamu yararını gözetken yaklaşımları ile halkın desteğini alarak iktidarlarını (güçlerini) pekiştirebilmektedir.

KAYNAKLAR

Kahraman Hasan Bülent, 2003. “Yeşilçam’ın ‘Yeni’ Mülkü: Ev”, http://www.nbcfilm.com/uzak/press_radikalhbkahraman.php, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

Öncü Ayşe, Weyland Petra, 2005. “Mekân, Kültür, İktidar”, Çeviri: Leyla Şimşek, Nilgün Uygun, Sena Ofset, İstanbul, 270 sy. ISBN 9754709424, <http://www.iletisim.com.tr/iletisim/book.aspx?bid=1153>, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

Altın Ersin, 2007. “Ölü Doğmuş Bir Kavram Olarak “Kamusal Mekan” ve “Öteki” Kamu”, <http://www.metropolistanbul.com/public/home.aspx?tmid=10>, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

Bilsel Cana, 2007, “Yeni Dünya Düzeninde Çözülen Kentler Ve Kamusal Alan: İstanbul’da Merkezkaç Kentsel Dinamikler Ve Kamusal Mekan Üzerine Gözlemler”, <http://www.metropolistanbul.com/public/home.aspx?tmid=10>, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

Çalışkan Olgu, 2007. “Kırsalın Kentleştirilmesi Projesi Kırdan Kalkınma”, <http://www.students.itu.edu.tr/~aydinclb/kirkent.htm>, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

Negri Toni, 2007. “Siyasal Alanın Krizi”, http://www.korotonomedy.net/otonomi/SAK_Negri.html, Erişim Tarihi: 14.09.2007.

II. OTURUM
YENİ YASAL ve YÖNETSEL DÜZENLEMELER

Oturum Başkanı:
Kemal ULUSALER (Elektrik Mühendisleri Odası)

İsa SAĞBAŞ/Abdülkerim ÇALIŞKAN/Gülsüm HAZMAN
*Küçük ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performans Ölçümü:
Sorunlar Ve Çözüm Önerileri*

Arif ERENÇİN
Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu

Fatma Neval GENÇ
Yönetim Personelinin Eğitim İhtiyacı

Fatih YÜKSEL/Ahmet GÜVEN
Yerel Yönetimlerde Yönetici Davranış Profili ve Tokat Örneği

Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İsa SAĞBAŞ, Abdülkerim ÇALIŞKAN, Gülsüm GÜRLER HAZMAN

- Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. 0-272-2281292/216,
isagbas@hotmail.com
- Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. 0-272-2281292/227,
abdulkerimc@hotmail.com
- Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. 0-272-2281292/196,
gulsumgurler@hotmail.com

ÖZET

Bu çalışmada küçük ve orta ölçekli belediyelerde performans ölçümü, ankete dayalı bir araştırma yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. 241 belediye ankete katılmıştır. Anketten elde edilen veriler puanlanarak belediyelerin bilişim, hizmet ve mali performans skorları toplam 46 gösterge yardımıyla tahmin edilmiştir. Bulgular en güçlü ilişkinin harcama performansı ile gelir performansı arasında olduğunu göstermektedir. Bilişim performansı ile hizmet ve mali performans arasında da pozitif bir ilişki gözlenmektedir. Hizmet performansı ile mali performans arasındaki ilişki, çalışmamızda incelenen diğer ilişkilere nazaran, güçlü bulunmamıştır. Çalışmanın sonucunda performans ölçümünde karşılaşılan problemler küçük ve orta ölçekli belediyelerin mali ve idari yapısından kaynaklanan sorunlar, ölçek ekonomilerinden kaynaklanan sorunlar ve teknik imkansızlıklardan kaynaklanan sorunlar olarak irdelenerek bunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar kelimeler: yerel yönetimler, performans ölçümü, performans kriterleri

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

ABSTRACT

This study measures performance of small and medium size municipalities based on a questionnaire. 241 municipalities are included in the research. Based on questionnaire data, information technology, service and fiscal performance of municipalities are estimated by using 46 indicators. The findings indicate that the strongest relation exists between spending performance and revenue collection performance. There is also strong relationship between information technology performance, service performance and fiscal performance. It is, however, observed that there is no link between service performance and fiscal performance. This study ends up with setting the problems which are encountered in performance measurement and the suggestions to overcome them.

Keywords: local governments, performance measurement, performance criteria