



**T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KÜRESEL YÖNETİŞİM VE SİYASET ANABİLİM DALI**

**KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDA
MERKEZİ YÖNETİM - YEREL
YÖNETİM İLİŞKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

İSMAİL KOÇ

İZMİR – 2019

**T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KÜRESEL YÖNETİŞİM VE SİYASET ANABİLİM DALI**

**KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDA
MERKEZİ YÖNETİM - YEREL
YÖNETİM İLİŞKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

İSMAİL KOÇ

DANIŞMAN: DOÇ. DR. DİLEK MEMİŞOĞLU GÖKBINAR


İZMİR – 2019

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ **Kentsel Dönüşüm Kapsamında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

08.11.2019

İsmail KOÇ

 TS EN ISO 9001:2015	T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü	
	TEZ SINAVI TUTANAK FORMU	Dok. No: FR/604/21
		İlk Yayın Tar.: 03.10.2017
		Rev. No/Tar.: 00/..
		Sayfa 1 / 1

GÖNDEREN : Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı Başkanlığı
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalımız Yüksek Lisans Programı öğrencisi İsmail KOÇ ile ilgili Tez Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih: Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı Başkanı

Sayı :

Doç. Dr. Bayram KALKAN
İmza

SINAV TUTANAĞI

Tez Sınav Jürimiz tarafından incelenen “*Kentsel Dönüşüm Kapsamında Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri*” başlıklı tezli yüksek lisans tezi ile ilgili olarak jürimiz 10.10.2019 tarihinde toplanmış ve adı geçen öğrenciyi Tez Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında OYBİRLİĞİ/ÇOKLUĞU ile aşağıdaki karar verilmiştir.

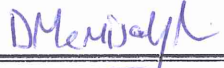

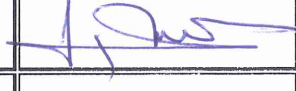
KABUL

Kabul Edilen Tezli Yüksek Lisans tezi:

- i) Bilime yenilik getirmiştir
- ii) Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir
- iii) Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır
- iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisans'ta geçerlidir)

RED

DÜZELTME *

Tez Sınav Jürisi	Unvanı ve Adı Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	Doç. Dr. Dilek MEMİŞOĞLU GÖKBINAR	
Üye	Doç. Dr. İbrahim ARAP	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Ahmet BARBAK	
Üye		
Üye		

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).

* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDA MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

İsmail KOÇ

İzmir Katip Çelebi Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı

Kentler, bir yandan uygarlık tarihi ile paralel bir gelişim süreci izlerken, bir yandan da ekonomik, teknolojik, sosyal ve siyasal gelişmelere bağlı olarak pek çok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Artan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanamaması, doğal afetler karşısında hazırlıksız yakalanma, izinsiz ve plansız yapılaşma gibi sorunlar kentlerin yıpranmasına ve köhneleşmesine neden olmakta, kentleri yaşanmaz bir hale getirmektedir. Dolayısıyla çağdaş şehircilik anlayışına uygun olarak kentlerin dönüştürülmesi hususu giderek daha fazla önem kazanmaktadır.

Kentsel dönüşüm kavramı, hem kent sakinleri tarafından hem de literatürde yoğun bir şekilde tartışılmaya devam etmektedir. Kentsel dönüşüm, kimileri tarafından kentlerin fiziki, sosyal ve ekonomik sorunlarını çözebilecek bir olgu olarak tanımlanırken, kimileri tarafından ise sermayenin yerelde oluşan ranttan pay alma gayreti olarak görülmektedir. Kentsel dönüşümün hedefleri ve uygulama biçimleri, ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişiklik gösterebilir. Ancak kentsel dönüşümün artık zaruri bir ihtiyaç haline geldiği konusunda da bir fikir birliği bulunduğu söylemek mümkün olacaktır.

Bu çalışmada kentsel dönüşümün iki önemli aktörü olan merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki hukuksal ve yönetsel ilişkiler, Türkiye'deki başlıca kentsel dönüşüm kanunları çerçevesinde incelenmiş, böylece kentsel dönüşüm faaliyetlerinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri açısından yorumlanması amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Kent, kentleşme, kentsel dönüşüm, merkezi yönetim, yerel yönetim

ABSTRACT

Master's Thesis

Central Government Local Government Relation Within The Legislation Of Urban Transformation

İsmail KOÇ

İzmir Katip Çelebi University

Graduate School of Social Sciences

Department Of Global Governance and Politics Program

Cities are growing and developing continuously parallel to the history of humanity and civilization, while facing so many problems due to economic, technological, social and political developments. Failure to meet the needs of the growing population, exposure to the natural disasters, unauthorized and unplanned housings and other various problems ruin the cities and make them uninhabitable. Therefore a planning-based urban transformation in line with the modern urbanization principles is becoming more and more important.

The concept of urban transformation continues to be discussed intensively by both residents of the cities and academic literature. While urban transformation is defined by some as a phenomenon that can solve the physical, social and economic problems of the cities, some others see it as an effort of capital owners to get an unearned income. The objectives and technics of the urban transformation may vary from country to country and period to period. However, it is obvious that there is a consensus that urban transformation has become an indispensable need.

This study aims to examine legal and administrative relations between the two main actors in urban transformation – the central government and the local governments, within the framework of urban renewal legislation in Turkey, in order to analyze urban transformation with regards to decentralization and centralization trends.

Keywords: City, urbanization, urban transformation, central goverment, local government

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
TEZ SINAVI TUTANAK FORMU	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
TABLO LİSTESİ	IX
RESİM LİSTESİ	X
HARİTA LİSTESİ	XI
KISALTMALAR	XII
GİRİŞ.....	1
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
1.1. KENT KAVRAMI VE KENTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ	5
1.1.1. Kent Kavramı.....	5
1.1.2. Kentlerin Tarihsel Gelişim Süreci	7
1.1.3. Kentleşme Kavramı	11
1.2. KENTSEL DÖNÜŞÜM	12
1.2.1. Kentsel Dönüşüm Kavramı.....	13
1.2.2. Kentsel Dönüşümün Amacı	16
1.2.3. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişim Süreci	18
1.2.4. Kentsel Dönüşümün Unsurları.....	24
1.2.4.1. Kentsel Yenileme.....	25
1.2.4.2. Koruma	26
1.2.4.3. Sağlıklılaştırma.....	26
1.2.4.4. Yeniden Canlandırma	27
1.2.4.5. Yeniden Geliştirme.....	28
1.2.4.6. Soylulaştırma.....	29

2. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİLER	30
2.1. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN TEMELLERİ.....	31
2.1.1. Görev ve Yetki Paylaşımı	32
2.1.2. Gelir Paylaşımı	34
2.1.3. Denetim ve İdari Vesayet	35
2.2. DÜNYA’DA MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ.....	36
2.3. TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ	40
2.3.1. Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki Görev Bölüşümü	49
2.3.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....	49
2.3.1.2. Belediyelerin Görevleri	52
2.3.1.3. İl Özel İdarelerinin Görevleri	54
2.3.1.4. Köylerin Görevleri.....	57
2.3.2. Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Birimleri Arasında Gelir Paylaşımı	58
2.3.2.1. Belediyelerin Gelirleri	61
2.3.2.2. İl Özel İdarelerinin Gelirleri	63
2.3.2.3. Köylerin Gelirleri	63
2.3.3. Türkiye’de Denetim ve İdari Vesayet Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri.....	64
3. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDA İNCELENMESİ.....	67
3.1. 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNU KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM	68
3.1.1. Görev ve Yetki Paylaşımı	69
3.1.2. Gelir Paylaşımı	71
3.1.3. Vesayet Denetimi	73
3.2. 5366 SAYILI YIPRANAN TARİHİ VE KÜLTÜREL TAŞINMAZ VARLIKLARIN YENİLENEREK KORUNMASI VE YAŞATILARAK KULLANILMASI HAKKINDA KANUNU KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM.....	73
3.2.1. Görev ve Yetki Paylaşımı	76
3.2.2. Gelir Paylaşımı	78
3.2.3. Vesayet Denetimi	79

3.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM.....	81
3.3.1. Görev ve Yetki Paylaşımı	84
3.3.2. Gelir Paylaşımı	84
3.3.3. Vesayet Denetimi	86
3.4. 644 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE KENTSEL DÖNÜŞÜM.....	87
3.5. 6306 SAYILI AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDA KANUN KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM	90
3.5.1. Görev ve Yetki Paylaşımı	94
3.5.1.1. Riskli Yapı Belirlenmesinde Yetki	96
3.5.1.2. Rezerv Yapı Alanı İlanında Yetki	98
3.5.1.3. Riskli Alan İlanında Yetki	99
3.5.2. Gelir Paylaşımı	99
3.5.3. Vesayet Denetimi	103
3.6. Kentsel Dönüşüme Yönelik Kanuni Düzenlemelerin Genel Bir Değerlendirilmesi.....	104
SONUÇ.....	106
KAYNAKÇA	112

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Dönemlere Göre İmar Afları	22
Tablo 2: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Sayıları	47
Tablo 3: 6360 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	48
Tablo 4: Merkezi İdare –Yerel İdare Gelir-Giderlerinin Karşılaştırılması	60
Tablo 5: Genel Bütçe Vergi Gelir Tahsilatından Belediye ve Özel İdarelere Ayrılan Paylar	62
Tablo 6: 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu B Cetveli	100

RESİM LİSTESİ

Resim 1: Sığacık Kaleiçi Eski ve Yeni Sokak Görünümü27



HARİTA LİSTESİ

Harita 1: Türkiye Deprem Tehlike Haritası.....	90
---	----



KISALTMALAR LISTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİPTAŞ: Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.

KYTKT: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

MİGM: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

md.: Madde

SK : Sayılı Kanun

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TMMOB: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası

TOKİ : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TUPOB: Türkiye Planlama Okulları Birliği

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

vd. : ve diğerleri

vb. : ve benzer

yy: yüzyıl

GİRİŞ

Kentler, tarihsel süreçte yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal olayların etkisi ile devamlı olarak bir değişim ve dönüşüm içinde bulunmuşlardır. İnsanoğlunun yerleşik hayata geçmesi, teknolojik gelişmelere bağlı olarak tarımda yaşanan verimlilik artışı ve bunun sonucunda insanların başka uğraş alanları bulmaları ilk kentsel mekânların ortaya çıkmasında önemli etkenler olarak değerlendirilmektedir. Uygarlık tarihi boyunca yaşanmış olan bu değişim-dönüşüm süreci sanayi devrimi ile farklı bir boyut kazanmıştır.

Sanayi devrimi ile birlikte, kentlere doğru nüfus akımı ivme kazanmış ve bu nüfus akımına kentler hazırlıksız yakalanmıştır. Bunun sonucunda; alt yapısı olmayan, hava kirliliğinin yoğun bir şekilde yaşandığı, derme çatma yapıların mantar gibi kentin her bir yanında türediği sanayi kentleri ortaya çıkmıştır. Bu kentsel sorunların, yalnızca o dönem ile sınırlı kalmadığını, günümüzde de artarak devam ettiğini söylemek mümkündür. Bu sorunlara karşı bütüncül bir çözüm önerisi olarak sunulan yöntemlerin başında kentsel dönüşüm olgusu gelmektedir. Kentsel dönüşüm ile kentlerin sorunlu alanlarına bir neşter vurulmakta ve bu sorunlu ya da sağlıksız alanlar yeniden iyileştirmeye ve canlandırılmaya çalışılmaktadır.

Kentsel dönüşüm olgusu gerek akademik çalışmalarda gerekse uygulamada tartışılan konuların başında gelmektedir. Kimileri tarafından; kentsel sorunların çözümünde kurtarıcı olarak sunulmakta iken kimileri tarafından ise; mülkiyet ve barınma hakkı başta olmak üzere temel hak ve hürriyetler açısından kısıtlayıcı etkilerinin bulunması, genellikle mekânsal dönüşüme ağırlık verilirken ekonomik, sosyal ve kültürel boyutunun göz ardı edilmesi ve insanların yerlerinden edilerek başka bölgelerde yaşamaya zorlanmaları hususlarında eleştirmektedir.

Bir kentsel dönüşüm faaliyetinin başarılı olabilmesi açısından söz konusu eleştirilerin göz önünde bulundurulması oldukça önemlidir. Diğer yandan dönüşüm faaliyetinin hedefleri, finansmanı ve aktörlerinin açıkça belirlenmesi başarıyı artıracak etkenlerdendir. Kentsel dönüşümün önemli aktörlerinden olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki uyumluluk bu anlamda önemlilik arz eden konuların başında gelmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında iktidarı paylaşma mücadelesi eski tarihlerden bu yana devam etmektedir. Ancak merkez-yerel ilişkileri açısından özellikle 20. yy 'da yaşanan gelişmeler oldukça dikkat çekicidir. Dünya'da 1929 ekonomik buhranından sonra benimsenen Keynesyen iktisat; kamunun, harcama ve vergi politikaları ile ekonomiyi yönlendirmesinin gerekliliği üzerinde durmuştur. Ekonomi alanında benimsenen bu sistem, yönetsel alanda da karşılığını bulmuş sosyal devlet olgusunu gündeme getirmiştir. Sosyal devlet ile birlikte artan işsizlik fonları, sağlık sigortaları ve sosyal harcamalarda oldukça ciddi artışlar gözlemlenmiştir. 1970'li yıllara gelindiğinde bu harcamalar, kimi ülkelerde bütçe ile karşılanamaz bir noktaya ulaşmıştır.

1973 yılında yaşanan petrol krizi ile birlikte, ekonomik alanda bir paradigma değişikliğinin yaşanması gerektiği hususu gündeme gelmiştir. Yeni paradigma ile, ekonomi alanından kamunun çekilmesini öngören neo liberal iktisat politikaları ile birlikte yönetsel alanda devletin küçültülmesine yönelik faaliyetler benimsenmiştir. Bu dönemde, merkezi yönetimin bazı yetkilerinin uluslar üstü kurumlara, bazı yetkilerinin ise yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine, özel sektöre ve benzer kurumlara devredilmek suretiyle, görev ve sorumluluklarının daraltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Hem görev ve yetki devri konusunda hem de mali kaynak aktarımı konusunda gerçekleşen yerelleşme politikaları genel bir eğilim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dünya'da yaşanan bu ekonomik, siyasal ve yönetsel dönüşümden Türkiye'nin etkilenmediğini söylemek mümkün değildir. Ülkemizde yapılan hukuksal değişiklikler ile yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılması ve gelir kaynaklarının artırılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Ancak belirtmemiz gerekir ki, bu düzenlemelere rağmen azımsanamayacak oranda vesayet yetkisi merkezi yönetimin elinde bulunmakta ve merkezi yönetim gelir paylaşımında beklenen cömertliği göstermemektedir.

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yürütülmesinde de bu anlayış kendini göstermekte olup yerel yönetimlere bazı görev ve yetkiler verilmekle birlikte merkezi yönetim elindeki vesayet yetkileri ile süreci elinde tutabilme, yönlendirebilme ve yerel yönetimlerin hareket alanını belirleme konusunda etkin bir rol üstlenmektedir. Kentsel dönüşüme ilişkin yapılan ilk yasal düzenlemelerde yerel yönetimlere verilen yetkilerin

vesayet yetkileri ile sınırlandırıldığı, son yasal düzenlemeler ile merkezi yönetimin kentsel dönüşüm konusunda doğrudan yetkiyi ele alma çabası içinde olduğu gözlemlenmektedir.

Tezin Amacı ve Önemi: Kentsel dönüşüm konusunda günümüze kadar 411 adet yüksek lisans, 66 adet doktora tezi hazırlanmıştır. Konunun çok yönlülüğü ile paralel olarak mimariden, mühendisliğe, sosyolojiden, hukuka kadar birçok bilim dalının ilgi alanına girmiş olduğundan hazırlanmış olan tezlerde konunun farklı yönleri ile incelendiği görülmektedir. Kamu yönetimi açısından da konu çeşitli yönleriyle incelenmiş olmakla birlikte kentsel dönüşüm sürecini yönlendiren yönetsel birimler arasındaki ilişkiler boyutuna dair bir inceleme yapılmadığı görülmüştür. Bu nedenle literatürdeki bu açığı kapatma amacı ile Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, gelir paylaşımı ve vesayet ilişkileri, kentsel dönüşüm kapsamında incelenmiş olup merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri hakkında bir sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu sayede literatüre bir katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Araştırma Soruları: Türkiye’de kentsel dönüşüm kapsamında merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin incelendiği bu çalışmada, iki temel araştırma sorusu bulunmaktadır. Bunlar:

1. Türkiye’de kentsel dönüşüm kapsamında merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri merkezileşme eğilimi göstermekte midir?
2. Türkiye’de kentsel dönüşüm kapsamında merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin izlediği seyir ile genel anlamda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin seyri benzerlik göstermekte midir?

Tezin Yöntemi ve Sınırları: Bu çalışmada veri toplama yöntemi olarak kaynak tarama yöntemi kullanılmış ve araştırma konusuyla ilgili mevcut kaynaklar incelenmiştir. Bu kapsamda kitap, makale, mahkeme kararları, meslek odaları tarafından hazırlanan raporlar ve basın bildirimleri, konunun aktörleri tarafından verilen demeçler, gazete haberleri ve konuya ilişkin kanun metinlerinden yararlanılmıştır. Kentsel dönüşüm konusunun çok yönlülüğü, konunun bütün olarak incelenmesini zorlaştırmakta ve bu tezin kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda kentsel dönüşüm, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından incelenecektir.

Bu çerçevede, birinci bölümde; Kent, kentleşme ve kentsel dönüşüm olgusunun kavramsal içeriği ve tarihsel açıdan geçirdikleri evrimsel süreç anlatılmakta olup kentsel dönüşüm ile amaçlanan hususlar izah edilmeye çalışılmaktadır.

İkinci bölümde; Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler görev ve yetki paylaşımı, gelir paylaşımı ve vesayet ilişkileri olmak üzere üç başlıkta incelenmiştir. Türkiye ve diğer ülke örneklerinde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yer verilmek suretiyle merkezileşme-yerelleşme anlamında genel eğilim tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise; Türkiye’de kentsel dönüşümü düzenleyen belli başlı kanunlar hakkında bilgi verilmekte ve bu mevzuat hükümlerinden yola çıkarak görev ve yetki paylaşımı, gelir paylaşımı ve vesayet açısından merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri incelenmiştir. Bunun sonucunda Türkiye’de kentsel dönüşüm konusunda merkezileşme-yerelleşme eğilimine ilişkin bir sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. KENT KAVRAMI VE KENTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

İnsanların yaşamlarını sürdürdükleri mekânlar; ekonomik yapıları, nüfus yoğunlukları, sosyolojik durumları göz önünde bulundurularak kırsal ya da kent olarak tanımlanmaktadır. Kent mekânları, ekonomilerinin ağırlıklı olarak tarım dışı üretime dayalı olduğu, belli bir nüfus büyüklüğüne sahip, toplumsal olarak farklı kültürleri barındıran ve bu farklılıkları bütünleştirebilen dinamik bir yapıya sahip iken (Çezik, 1982: 17) kırsal mekânlarda bu özellikleri görmek pek mümkün değildir. Ancak, yaşanan gelişmelere bağlı olarak bir köyün her zaman bir kasaba, daha sonra da bir kent olmaya aday bir yerleşme basamağı olduğunu unutmamak gerekir (Keleş, 2002: 107).

Kentler, teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal etkenlere bağlı olarak gelişim göstermekte olup bu özellikleri ile uygarlıkların doğuşuna ve yükselişine sahne olmuştur (Kavruk, 2002: 25). Kentler, tarihsel süreçte yaşanan gelişmelere tanıklık etmekle kalmamış, buldukları coğrafyanın tarihi, kültürel ve sosyal dokusunu geçmişten geleceğe aktarmak suretiyle çağlar arasında bağ kuran, yerleşim yerlerinden öte anlamlar taşıyan mekânın adı olmuşlardır. Bu nedenle, kent kavramı incelenirken, kentlerin tarihsel süreçte yaşadığı dönüşüm ve gelişim sürecinin de ele alınması, konunun daha iyi anlaşılmasında etkili olacaktır.

1.1.1. Kent Kavramı

Kentlerin tanımlanması oldukça zor ve karmaşık bir olgudur. Kentlerin, tarihsel süreçte yaşadığı dönüşüm, kent kavramının dinamik bir hal almasına neden olmuş ve yaşanan her değişiklikte farklı anlamlar kazanmasına yol açmıştır. Bunun yanında kent kavramının; sosyolojik, ekonomik, politik ve kültürel boyutunun bulunması nedeniyle günümüzde dahi kentin tek bir tanımını yapmak çok kolay değildir. Dönemden döneme, ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içinde kurumdan kuruma farklı kent tanımlamalarını görmek mümkündür.

Kent kavramını tanımlarken, eski dönemlerde kale, sur, pazar, meclis gibi ölçütler kullanılırken günümüzde her bilim dalı tarafından farklı ölçütlerin kullanıldığı

görülmektedir. Bazı tanımlarda istihdam yapısı, bazı tanımlarda ekonomik faaliyetler, bazılarında ise sosyal ilişkiler ön plana çıkarılmaktadır. Bu ölçütlerden en sık kullanılanı nüfusu dikkate alarak yapılan demografik tanımdır. Bu tanıma göre kent, kendine özgü bir iş-güç biçimi, toplumsal örgütü ve belli bir yerleşik kültürü bulunan çok nüfuslu yerleşmeler olarak tanımlanmaktadır (Sencer, 1979: 4).

Ünlü toplum bilimci Louise Wirth'in sosyolojik açıdan yapmış olduğu kent tanımında büyüklük, yoğunluk ve heterojenlik kavramlarının ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Buna göre kent; göreceli olarak büyük, yoğun ve toplumsal olarak heterojen bireylerin sürekli yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır (Wirth 1938'den aktaran Koyuncu, 2011: 39).

Kent Bilim Terimleri Sözlüğünde (1998) kent; "Sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidiş geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşlarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi" olarak tanımlanmaktadır.

Tekeli'ye (2014: 20) göre kent; tarımsal olmayan üretim yapılan ve tüm üretimin denetlendiği, dağıtımının koordine edildiği, teknolojinin beraberinde getirdiği, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme düzeylerine varmış yerleşme türüdür.

Kent tanımları farklılıklar gösterse de tüm tanımlamalarda yer alan iki husus üzerinde durmak faydalı olacaktır. Bu hususlardan biri; o yerleşim yerinde yapılan üretimin niteliği yani tarımsal olup olmadığı, diğeri ise nüfusun belli bir büyüklüğün üzerinde bulunup bulunmadığıdır.

Kent tanımlamalarının tamamına yakınında, kent olarak tanımlanan coğrafi sınırdaki tarımsal üretimin olmadığı ya da yok sayılabilecek kadar az olması gerektiği hususunda bir fikir birliği bulunmaktadır. Ancak ülkemizde son zamanlarda yapılan bazı kanun değişiklikleri ile kent tanımının genişletilmeye çalışıldığı görülmektedir. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun¹ ile kent sınırları içerisinde, tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi faaliyetinin yürütülmesi

¹ Resmi Gazete yayım tarihi :06/12/2012; Sayı: 28489

konusunda, belediyelere görev ve sorumluluk verildiği görülmektedir. Kent sınırları içinde tarımsal üretimin desteklenmesi faaliyeti kent kavramı ile çelişen bir durum ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan aynı yasa ile büyükşehir sınırları dâhilindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, mahallelere dönüştürülmesi kır-kent tanımlarını muğlaklaştırmıştır. Kır-kent arasındaki farklılıklar görmezden gelinerek, yasal bir düzenlemeyle kırsal mekânlar hiçbir ölçüte tabi olmadan kentlerin bir parçası haline getirilmiştir (İrdem ve Mutlu, 2016: 159-176).

Diğer taraftan bir yerin kent olarak sayılabilmesi için belli bir nüfus büyüklüğünün bulunması gerektiğini belirtmiştik. Bu nüfus büyüklüğü ülkeden ülkeye, farklılıklar göstermektedir. Ülkemizde yapılan tanımlamalarda nüfus kriteri sıkça kullanılmakla birlikte kanunlar ve kurumlar tarafından farklı nüfus büyüklüklerine yer verilmektedir. Yerleşim yerlerini nüfus ölçütüne göre sınıflandıran kanunlardan biri olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu'na göre² 20.000'den çok nüfuslu olan yerleşim birimlerine "şehir" denmektedir. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda³ ise; yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması durumunda büyükşehir belediyesi kurulabileceğinden bahsetmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan çalışmalarda ise, nüfusu 20.000 ve üzeri olan yerleşim yerlerinin kent olarak sayıldığı, 20.000' den daha az olan yerlerin ise köy olarak nitelendirildiği görülmektedir (tuik.gov.tr, 2015) .

1.1.2. Kentlerin Tarihsel Gelişim Süreci

Kent olgusunu daha iyi anlayabilmek ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kent kavramını açıklayabilmek için kentlerin gelişimini tarihsel süreçte ele almak uygun olacaktır. Çünkü kentin anlamı, süreç içinde önemli değişimler ve yönlendirmeler olmasına karşın uzun süreli tarihsel gelişimin bütününde gizlidir (Karakaş, 2001: 123-124).

İnsanoğlu, Paleolitik Dönemde (Eski Taş Çağı), hayatını toplayıcılık ve avcılık ile idame ettirmekte ve göçebe bir hayat sürmekte idi. Yaklaşık olarak M.Ö. 8000 yıllarına gelindiğinde tarımda meydana gelen ilerleme ve hayvanları evcilleştirmeleri sonucunda toprağa yerleşmeye başlamışlardır (Tekeli, 2014: 29). "Neolitik Devrim"

² Resmi Gazete yayım tarihi: 07/04/1924; Sayı: 68

³ Resmi Gazete yayım tarihi: 23/07/2004; Sayı: 25531

olarak adlandırılan bu süreç ile birlikte, insan topluluklarının yaşantılarında köklü değişiklikler gözlemlenmiş ve Paleolitik Dönemde (Eski Taş Çağı) avcılık ve toplayıcılıkla hayatını sürdürmeye çalışan insanoğlu, çiftçilik ve hayvancılık ile uğraşmaya başlamıştı (Huot vd, 2000: 25).

Neolitik dönemde (Cıvalı Taş Devrinde) teknolojiye yaşanan gelişmeler sonucunda tarımsal faaliyetlerde verimliliğin artmasına dolayısıyla büyük bir yiyecek fazlalığına yol açması, kentlerin ortaya çıkışında önemli bir etken olarak kabul edilir. Bu teknolojik gelişme sonucunda insanların tarım dışında geçirebilecekleri bir zaman oluşmuş, insanlar bu zamanı farklı uğraşlar için kullanmışlardır. Kentsel Devrim olarak nitelendirilen bu dönemi Childe (2006: 30), şöyle anlatmaktadır;

“Artık M.Ö. 3000 yıllarına gelindiğinde, arkeologların Mısır, Mezopotamya ve İndüs vadisi için çizdikleri resim basit çiftçilerden oluşan küçük toplumlar değil, çeşitli meslek ve sınıfları içeren devletlerdir. Bunların ardında da rahipler, prensler, yazıcılar, memurlar ile sayısız uzman zanaatçılar, profesyonel askerler ve çeşitli işçiler vardır; tümü de artık besin üretim işinden uzaklaşmıştır.”

Mezopotamya, Mısır ve İndüs vadisinde ortaya çıktığı kabul edilen bu ilk kentlerde disiplinli çalışma grupları örgütlenmiş, sel taşkınları denetim altına alınmış, fırtınanın zararları onarılmış, su depolanmış, arazi yeniden şekillendirilmiş, iletişim ve ulaşım için büyük su şebekesi inşa edilmiştir (Mumford, 2007: 84).

Antikçağ kenti, Helen ve Roma medeniyetlerinden etkilenmiş olup iki önemli merkezden oluşmaktaydı. Kentin en önemli merkezi Akropol denen ve yüksek bir yerde konumlandırılmış bazen bir kale, bazen bir sığınak, Helen topluluklarında kralların oturduğu ve savaş zamanları rahat savunulabilen yerlerdi. Kentin, geriye kalan kısmı ise akropolün eteklerinde inşa edilirdi. Kentin aşağı bölümünün merkezi agora idi. Agora, halkın siyasal, ticari ya da toplumsal işler için toplandıkları etrafında tapınak, pazar, meclis, çeşme vb. yapıların bulunduğu yerdi (Wycherley, 1993: 5-6).

Bu şehirlerden Milet, Efes, Priene, Heraklia, Bergama ve daha çok askeri özellikleri ile öne çıkan Roma gibi bazı kentlerin, planlı ve düzenli yerleşim merkezleri olduklarını gösteren kanıtlara rastlanmaktadır (Keleş, 2002: 113). Bu dönemde kentlerin nüfusuna ilişkin çok fazla bilgi olmasa da Syracuse kentinin 400 bin nüfuslu, Babil’in nüfusunun 350 bin ve antikçağın en büyük kentinin yaklaşık bir buçuk milyon nüfuslu Roma olduğu bilinmektedir (Keleş, 2002: 23).

Ortaçağ'a gelindiğinde ise, batı kentlerinin bir varoluş mücadelesi verdiği görülmektedir. Frank - Cermenlerin istilaları ile Roma İmparatorluğunun parçalanması ve İslamiyet'in ilerleyişine bağlı olarak Akdeniz'in bir İslam gölüne dönüşmesi sonucu, Avrupa'da IX. yüzyılda ticari alanda büyük bir çöküş söz konusu olmuş ve batı ilk kez kendi kaynakları ile yaşamak zorunda bırakılmış, ekonominin temel dinamiği tarım haline gelmiştir. Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak kentler kaçınılmaz bir gerilemeye sürüklenmişlerdir. X. yüzyıldan sonra ticaretin yeniden canlanması ile kale-kentlerin eteklerine tüccarlar yerleşmeye başlamıştır. Ticaretin gelişimine paralel olarak nüfusu sürekli artış gösteren bir dış-kent ya da başka bir deyişle banliyöler oluşmaya başlamıştır (Pirenne, 1982: 96-105). İşte bu banliyöler yeni kentlerin çıkış noktasıdır. Pirenne, ortaçağdaki ekonomik canlanma ile kent yaşamının başlangıcı arasında çok sıkı bir ilişki olduğunu, hem antik çağda hem de modern zamanlarda kentlerin gelişiminde ticaret ve sanayinin çok önemli bir etken olduğunu belirtmektedir.

Kent tarihi yazınında genelde orta çağ kenti olarak, batı kentlerinin gelişim sürecinin anlatıldığı görülmektedir. Weber, bu konuda bir adım daha ileri giderek, bir kentsel topluluğun yalnızca Avrupa'da ortaya çıktığını belirtmiştir. Weber, Suriye ve Mezopotamya gibi istisnaları olmakla birlikte Yakın Doğu'da kentsel topluma pek rastlanılmadığını ileri sürerek batı kentine bir üstünlük yüklemeye çalışmıştır. Weber, bir yerleşim yerinde yalnızca kale ve pazarının olması veya önemli siyasal birliklerin merkezinin olmasını yeterli görmemiş ayrıca hukuk mahkemelerine sahip olunması gerektiğini belirtmiştir. Doğu Kentlerinin birçoğunda her ne kadar kale, pazar ve siyasi bir merkez bulunsada dahi bu mahkemelerin bulunmamasından dolayı tam anlamı ile bir kentsel topluluk olmadıklarını iddia etmiştir (Weber, 2000: 91-95).

Bu düşünceye karşı Lombard (Lombard 1957'den aktaran Tuna: 157) ise farklı bir yaklaşım getirerek; yedinci ve on birinci yüzyıllar arasında kentsel ve ekonomik gelişmenin İslam toplumunun öncülüğünde gerçekleştiğini, hatta bu nedenle söz konusu dönemin kentleşme tarihinde "İslam dönemi" olarak değerlendirilmesine yol açtığını savunmaktadır. Lombard bu görüşünde pek de haksız sayılmaz. Çünkü; Bağdat, Şam, Medine, Konya ve Bursa gibi büyük İslam kentleri, özellikle ticaret yollarını kontrol etmeleri, tarımda zamanın en gelişmiş teknolojilerini kullanmaları ve nüfus yoğunlukları ile dikkat çekmektedir (Karakaş, 2001: 127).

18. yüzyılın sonları, kentleşme açısından bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Çünkü, bu dönemde buhar makinesinin bulunmasına bağlı olarak üretimde kullanılan insan, rüzgar, su, hayvan enerjisinin yerini buhar gücü almış ve üretimde olağanüstü bir verimlilik artışı sağlanmıştır (Talas, 1981: 29). Sanayi Devrimi olarak adlandırılan bu süreç ile birlikte kentlere doğru ciddi bir nüfus akımı başlamış, kentlerin nüfusunda bu durum, gerek toplumsal gerek ekonomik bir dönüşümün yaşanmasına neden olmuştur. Sanayileşmeyle birlikte, nüfusun daha yoğun ve heterojen olduğu, uzmanlaşmaya dayalı bir işbölümüne geçildiği, üretimin makineleşmeye bağlı olarak gelişim gösterdiği sanayi kentleri ortaya çıkmıştır.

Sanayi kentlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte 19. yüzyılda kentlerin, yoğun nüfus hareketine karşı hazırlıksız yakalanmış olmaları çarpık bir kentleşmeyle birlikte hava kirliliği, alt yapı eksiklikleri gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Bu nedendir ki sanayi kenti dendiğinde, fabrika bacalarından yükselen dumanların ilk bakışta görüldüğü altyapısı olmayan, düzensiz, işçilerin yaşadığı sefalet mahallelerinin yaygın olduğu kent betimlemelerine sıklıkla rastlanılmaktadır (Tekeli, 2014: 33).

20. yüzyılın başlarında Dünya ölçeğinde yaşanmaya başlanan savaşlar, ekonomik krizler, kentlerin gelişim süreçlerine çok büyük darbe vurmuştur. Bu dönemde yaşanan 1. Dünya Savaşı, 1929 Ekonomik Buhranı, 2. Dünya Savaşı gibi tarihin akışını değiştiren olaylar kentsel mekânlarda kalıcı yaraların açılmasına neden olmuştur. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Avrupa ve Japonya özelinde kentleri ayağa kaldırmak amacı ile hızlı bir şekilde inşa çalışmaları başlamıştır.

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kentlere farklı görevler yüklenmeye başlanmıştır. Bu sürecin diğer önemli bir safhası olarak karşımıza çıkan kü-yerelleşme döneminde küreselleşme ile yerelleşmenin bir arada yaşandığı, bir yandan ulus devletlerin önemini yitirirken diğer yandan kentlerin ulusal sistemler içindeki yerinin ve öneminin arttığı, buldukları ulusal ekonomileri sürükleyen ve küresel ölçekte yarışan aktörler haline geldiklerini söylememiz mümkündür (Ergun vd., 2013: 40-41). Bu durumun doğal bir sonucu olarak dünya kenti, büyükşehir, metropol, metro polis, mega kent, küresel kent gibi kavramların gündelik hayatımıza girdiği görülmektedir.

Görüldüğü üzere, Antikçağda kent kavramından, bir akropolün çevresinde kurulmuş mekânlar anlaşılırken, günümüz kentleri fiziki bir mekândan öte küresel

ekonomik sistemin temel bir parçası haline gelmiş olup (Topal ve Akyazı, 1997: 13) uygarlıkların gelişimlerinde öncülük ettikleri görülmektedir.

1.1.3. Kentleşme Kavramı

Kent olgusu ile ortaya çıkmış olan önemli bir kavram da kentleşmedir. Kentleşme kavramı, literatürde dar ve geniş anlamları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Dar anlamı ile kentleşme; kentlerin sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artışı ifade eder. Keleş, kentleşmeyi yalnızca bir nüfus hareketi olarak görmenin doğru olmayacağını belirterek geniş anlamda yorumlanması gerekliliğini üzerinde durmaktadır. Buna göre kentleşme; sanayileşme ve diğer ekonomik gelişmelere bağlı olarak kentlerin sayısının artmasına ve büyümesine neden olan, toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2002: 22).

Tekeli (2014: 20) tarafından yapılan bir başka tanımlamada ise kentleşme; bir yerleşim biriminde tarım dışı üretim oranının artması ve üretimin denetim, dağıtım ve koordinasyonunun yoğunlaşması sonucu, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik bütünleşme derecelerindeki artışı ifade etmektedir.

Kentleşme, ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyal vb. birçok faktörden etkilenmektedir. Teknolojide yaşanan gelişmelere bağlı olarak tarımsal faaliyetlerde makineleşmeye gidilmesi, köylerde işgücü talebini azaltmıştır. Böylece köylerde yaşanan işsizlik, insanları kentlere doğru iterken diğer taraftan, kentlerde daha kolay iş bulma olanakları, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerine kolayca erişebilme imkânı insanları kentlere çeken önemli faktörlerdendir. Sosyal psikoloji açısından, toplumsal aşağılık duygusunu ortadan kaldırmak ve kentli olmanın yarattığı gururu yaşamak amacı ile de köyden kente göç edildiği de görülmektedir. Bununla birlikte devletlerin almış oldukları siyasal ve yönetsel kararlarda kentleşme açısından önemli diğer bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasal iktidarın yönetim tarzı, tarım ve sanayi politikası, uluslararası antlaşmalar ve göç politikası kentleşmeye etkileri bakımından önemlidir (Tunçer, 2015: 277; Keleş, 2002: 26-32; Sencer, 1979: 36-65). Örneğin; Suriye’de yaşanan iç savaş sonrasında insanların sığınmacı olarak Türkiye tarafından kabul edilmesi, birçok kentin nüfusunun doğrudan artmasına neden olmuştur. Devletin

resmi verilerine göre iç savaş sonrası kabul edilen Suriyeliler; İstanbul'da nüfusun 547.535, Gaziantep'te 441.978, Şanlıurfa'da 430.947, Hatay'da ise 428.680 kişi artmasına neden olmuştur (www.goc.gov.tr).

Kentleşme sürecinde, son yüzyılda yaşanan sosyal, siyasal, teknolojik ve ekonomik gelişmelerin bir sonucu olarak Dünya'da 1920 yılında nüfusun yalnızca % 14'ü kentlerde yaşıyorken, bu oran 2010 yılında ise % 50'yi aşmıştır. Nüfus olarak 5 milyondan fazla insanı barındıran kentlerde, 1950 yılında yalnız 47 milyon insan yaşarken, 2010 yılında 700 milyon dolaylarında olduğu söylenebilir (Keleş, 2014: 19-20).

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de kentleşme konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye'de kentleşme sürecinin, 1950'li yıllarda tarımda makineleşmenin yaygınlaşması ve kentlerde sanayileşmenin hızlanması ile başladığını söyleyebiliriz. Ayrıca, 1980 sonrasında ülkenin Doğu ve Güneydoğusunda yaşanan terör olayları bu bölgenin kırsal nüfusunun öncelikli olarak köylerden kent merkezlerine göç etmesine, akabinde de batıya doğru sanayi ve turizm kentlerine bir göç hareketinin başlamasına neden olmuştur (Işık, 2005: 58).

Türkiye'de, 1927 yılında toplam nüfusun sadece % 24,2'si kentsel alanlarda yaşarken, 2018 yılında kentlerde yaşayan nüfus % 92,3⁴ düzeyine ulaşmış, belde ve köylerde yaşayanların oranı ise %7,7' ye gerilemiştir. Görüldüğü üzere, Türkiye'de kentleşme süreci oldukça hızlı ilerlemektedir.

1.2. KENTSEL DÖNÜŞÜM

Kentler, zamanla değişen rolleri ile birlikte artık ulusal ekonomi ve mekânsal iş bölümü içinde birbirlerini tamamlayan birimler olmaktan öte dünya ölçeğinde birer aktör olarak ve küresel rekabetin içinde yerlerini almışlardır (Şengül, 2001). Kentler, kapitalist sistem tarafından hem pazarlanabilir metalar haline getirilmiş hem de sermayenin kârlılığını artırabileceği pazarlar haline dönüştürülmüşlerdir.

Kentlerin cazibesinin artırılması, tarihi, kültürel ve turistik mekânlarının, yöresel ürünlerinin ve hizmetlerinin tanıtılması yolu ile marka kentler yaratılmakta ve küresel rekabette yarışmaya zorlanmaktadırlar. Bugün dünyada marka kent olarak

⁴ <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30709>, (erişim: 03/05/2019)

kabul edilen New York, Paris, Londra, Roma, Tokyo ve Seul gibi şehirler, yürütülen kent pazarlaması ve markalaşma çalışmaları neticesinde birer marka ögesi ve statü sembolü haline gelmişlerdir. Günümüzde bu şehirleri görmek ve bu şehirlerde yaşamak bir ayrıcalık olarak görülmektedir (Özsöz, 2018: 13-20). Diğer yandan markalaşma çabası içinde olan kentler, bu hedeflerini gerçekleştirmek için iyi bir telekomünikasyon ağı, gelişmiş bir ulaşım sistemi, havaalanı ve limanlar, sanayi bölgeleri, serbest ticaret bölgeleri, çok merkezli ofisler, sigortacılık, danışmanlık ve finansman altyapısı, alışveriş merkezleri, lüks oteller ve konut alanlarını oluşturmak ile yükümlüdür (Ergun, 2012). Bu durum küresel sermayenin, kentleri yeni pazarlar olarak görmelerine neden olmaktadır.

Böyle bir süreçte elbette ki kentlerin sorunlarında da ciddi bir artış gözlemlenmektedir. Gerek alt yapı gerekse üst yapıda yaşanan fiziksel sorunlar ile birlikte küresel ölçekte yaşanan gelir dağılımı adaletsizliğinin bir yansıması olarak, kentlerde yoksulluk ile yoksunluğun bir arada yaşandığı banliyöler kurulmuştur. Bu yerleşimlerde yaşanan sosyal hoşnutsuzluk, kentlerde suç oranının artmasında önemli etkenlerden biri haline gelmiştir. Özetle kentler, bu süreçte yalnızca fiziksel sorunlar ile değil ekonomik ve sosyal sorunlar ile de baş etmeye çalışmaktadırlar. Kentsel dönüşüm, yaşanan bu kentsel sorunları bütüncül bir şekilde değerlendirme ve çözme fırsatı olarak görülen faaliyetlerin başında gelmektedir.

1.2.1 Kentsel Dönüşüm Kavramı

Kentsel dönüşümün kavramsal açıdan farklı tanımları yapılmaktadır. Bu tanımlardan bazılarında aşağıda yer verilmiştir. Kentsel dönüşüm kavramı, ABD ve İngiltere’de çok gelişmiş şehirlerin sürekli rahatsızlık veren kentsel sorunlarının çözümü için geliştirilen hükümet politikalarını ifade etmek için kullanılmaktadır (Lam, 2003’den aktaran Yasin, 2005: 105). Thomas (2003: 43)’a göre kentsel dönüşüm; bir kent içerisindeki sorunların belirlenmesi ve kentin sosyo-kültürel yapısı ve fiziksel yapılarının geliştirilmesine yönelik olarak kalıcı bir çözüm sağlamayı amaçlayan vizyon ve eylemler bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Keleş (2004: 435-436) tarafından yapılan bir başka tanımda ise; Kamu tarafından yürütülen plan ve programlar dâhilinde; yapıların iyileştirilmesi, korunması ve barınma şartlarının daha iyi ve konforlu hale getirilmesi, ticaret ve sanayi

olanaklarının artırılması, kısacası kentlerin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen şartlarına uygun hale getirilmesi faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

Üskent (2006: 414) kentleri, doğan, büyüyen, hastalanan ve ölen canlı bir organizmaya benzeterek; kentsel dönüşümün, kentlerin yaşama şansı olmadığı düşünülen alanları için umudu, öldüğü düşülen alanlar için ise reenkarnasyonu temsil ettiğini belirtmektedir. Üstkent'e göre kentsel dönüşüm; kentlerin ekonomik ve fiziksel çöküntüye uğramış ve sosyal ortaklığı bozulmuş bölgelerinde ekonomiyi canlandırmak ve sosyal barışı yeniden sağlamak için yapılan fiziksel müdahalelerin yanı sıra çevresel problemleri çözen, sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelerle ortaya çıkan yeni ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan eylemler bütünüdür.

Türk Dil Kurumu tarafından yapılan tanımda⁵ ise; “Kentın imar planına uymayan ruhsatsız binalarının yıkılıp planlara uygun olarak toplu yerleşim alanlarının oluşturulması” olarak tanımlanmaktadır.

Literatürde kentsel dönüşüm kavramının yanında zaman zaman başka kavramların kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle hangi kavramın bu içeriği karşılayacağına dair tartışmalar akademik alanda yoğun bir şekilde yaşanmaktadır. Literatürde bazı çalışmalarda, “Kentsel Dönüşüm” kavramı yanında “Kentsel Yenileme” ve “Kentsel Dönüştürme” kavramının kullanıldığı dikkatleri çekmektedir. Literatüre göre; kentsel dönüşüm ile kentsel yenileme kavramının aynı olduğunu kabul etmek mümkün görünmemektedir. Kentsel yenileme, eski olanın yıkılıp yeniden yapılması şeklinde konut ağırlıklı bir çözüm sürecini ifade etmekte iken kentsel dönüşüm, bir bölgenin; ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarına da çözüm arayan ve bünyesinde yenileme, canlandırma, sağlıklılaştırma, koruma, iyileştirme gibi pek çok unsuru barındıran genel bir ifadedir (Özkan, 2003: 323). Kentsel yenilemenin, kentsel dönüşümün eylem biçimlerinden yalnızca biri olduğu söylenebilir.

Diğer yandan “kentsel dönüşüm” yerine kullanılan bir başka kavram ise “kentsel dönüştürme” ifadesidir. Dönüşüm, doğal süreçler içerisinde, zorlama olmadan, kendi dinamikleri içerisinde mevcut durumdan bir başka duruma geçişi ifade eder. Buna karşılık kamu gücü kullanılarak, dönüştürülen alanda yerleşik kişilerin başta mülkiyet hakkı olmak üzere, kimi hak ve özgürlükleri baskılanarak ya da rızası

⁵ <https://sozluk.gov.tr>, (erişim:08/10/2019)

dışında ortadan kaldırılarak, bir plan ve takvime göre hedef belirlenerek gerçekleştirilecek değişimin adı kenti dönüştürme (Öngören ve Çolak, 2013: 31) olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu gücü kullanarak insanların rızası dışında yapılan projeler için “dönüşüm” değil “dönüştürme” kavramının kullanılması gerektiği, bu nedenle tüm uygulamalarda çerçeve kavram olarak kentsel dönüşüm ifadesinin kullanılmasının doğru olmayacağı ifade edilmektedir.

Söz konusu kavramsal karışıklık ya da kavramları birbiri yerine kullanma, kanun koyucuların ve uygulayıcıların ifadelerine de yansımış olup ülkemizde farklı yasalarda farklı kavramlar kullanılmıştır. Örneğin; 5393 sayılı Kanunun kentsel dönüşümü düzenleyen 73. maddesinin başlığı “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” iken, 6306 sayılı Kanun başlığında “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ifadesi kullanılmıştır. Ancak her ikisi de içerik anlamında çok büyük bir farklılık göstermemekte, kamu otoritesi ile yönetilen bir süreç, her iki kanunun da özünü oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, literatürdeki yaygın kullanıma da uygun olarak; Kentlerin, zaman içerisinde eskiyen, köhneyen, yıpranan çoğu kez yaygın bir yoksunluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, kamu otoritesi kullanılmak suretiyle günün sosyo - ekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak yenilenmesi, değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden oluşturulması eylemi olarak tanımladığımız kentsel dönüşüm kavramı kullanılmaktadır.

Kentsel dönüşüm konusunda farklı yaklaşımların bulunması ortak bir tanımın yapılmasını güçleştirmektedir. Ancak kavramsal çerçeve belirlenirken farklı yaklaşımlar olsa da kentsel dönüşümün, sadece mekânsal dönüşüm olarak algılanmaması hususunda bir fikir birliği olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu nedenledir ki kentsel dönüşümü tanımlarken, mekânsal dönüşüm ile birlikte sosyal, kültürel ve ekonomik dönüşümü de sağlayan uygulamalar bütünü olarak görmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır (Kalağan ve Çiftçi, 2012: 124) .

1.2.2. Kentsel Dönüşümün Amacı

Kentsel dönüşüm ile eskimiş, köhnemiş ve yıpranmış yapıların çoğunlukta olduğu ve genelde yoksulluk ile kentsel yoksunluğunun bir arada hüküm sürdüğü mekânın; olumsuz fiziki koşulları ile birlikte ekonomik, sosyal ve çevresel koşullarının bir bütün olarak dönüştürülmesi amaçlanmaktadır.

Bununla birlikte kentsel dönüşüm ile ulaşılmak istenen sonuçlar, ülkeden ülkeye, dönemden döneme farklılıklar gösterebilmektedir. 19. yy. 'da kentsel dönüşüm ile ekonomik durgunluğun yaşandığı yerlerde ekonominin yeniden geliştirilmesi, kaybolan çevre dengesinin ve kalitesinin sağlanması amaçlanmakta iken 20. yy. 'da yoksulluk yuvalarının temizlenmesi ve ulaşım altyapısının geliştirilmesi gibi konuları da amaçları arasına almıştır (Couch ve Fraser,'den aktaran Üstün, 2008: 12). Diğer yandan batı ülkelerinde, dönüşüm faaliyetleri ile o kenti farklı kılan tarihi ve kültürel mirasın korunması ve yaşatılması yolu ile sermayeyi kendine çekmek için gerekli rekabet koşullarının yaratılması amaçlanmakta iken gelişmekte olan ülkelerde düşük kaliteli sağlıksız yapıların dönüştürülmesi amacının ön plana çıktığı görülmektedir (Sökmen, 2003: 48-49).

Ülkemizde de kentsel dönüşüm konusu, uzun bir süredir gündemdedir ve uygulamaya konu olmaktadır. Ülkemizde gerçekleştirilmekte olan kentsel dönüşüm faaliyetleri ile hangi hususların amaçlandığı konusunda doğru tespitlerde bulunabilmek için, dönüşüm projelerine hukuki zemin oluşturan temel kanunlara bakmak uygun olacaktır. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunu ele almak mümkündür.

5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesine ilişkin madde gerekçesinde⁶ kentsel dönüşümün amacı şu şekilde belirtilmiştir;

“Sağlıksız ve hızlı kentleşme ülkemizin önemli sorunlarının başında gelmekte olup kentlerde yaşanan trafik, hava kirliliği, yetersiz konut, çarpık yapılaşma, alt yapı hizmetleri ve benzeri sorunlar acilen çözüm beklemektedir. Bu düşünceden hareketle kentin gelişimine uygun konut alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak; kentin tarihi ve kültürel

⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm>, (erişim:01/02/2017)

dokusunu korumak ve restore etmek amacıyla kentsel gelişim alanları ilan etme ve uygulayabilmelerine imkân vermek kaçınılmaz hale gelmiştir.”

Bu anlamda 5393 sayılı kanun açısından kentsel dönüşüm, kimi kentsel sorunların çözümü için bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Kentsel dönüşüme ilişkin bir diğer yasal metin olarak değerlendirebileceğimiz 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun⁷ kapsamında gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm faaliyeti ile yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasının amaçlandığı belirtilmiştir (md.1). 5366 sayılı Kanun ile kentsel dönüşüm alanı, belli bölgeler özelinde ele alınmakta ve belirlenmektedir. Kanun, kentsel dönüşümün yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarında gerçekleştirilebileceğini belirterek sınırlama getirmiştir.

Kentsel Dönüşüm amacıyla meclis tarafından çıkarılan son yasa olan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun⁸ 1. maddesinde amaç; Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek olarak ifade edilmektedir. Bu kanun ile öne çıkan iki husus bulunmaktadır; bu kanun ile bir yandan riskli alan ilan edilen yerlerde kamu tarafından büyük çaplı dönüşüm faaliyetlerinin yapılması öngörülürken, diğer yandan sağlıksız ve dayanıksız yapıların riskli yapı kapsamına alınmak suretiyle mülk sahibi tarafından yıktırılıp yeniden yapılmasına imkân tanımaktadır.

Kentsel dönüşüm faaliyetleri ile bazen alt yapı sorunlarının çözümü, bazen düzenli kentleşmeyi sağlamak, bazen de çöküntü alanlarının ayağa kaldırılması

⁷ Resmi Gazete yayım tarihi: 05/07/2005; Sayı: 25866

⁸ Resmi Gazete yayım tarihi: 31/05/2012; Sayı : 28309

amaçlanmaktadır. Dönüşüm faaliyetlerinin amaçları, bölgenin sorununa bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Ülkemizde de durum farklı değildir, farklı sorunlara farklı çözüm önerileri getirilerek, dönüşüm amacına uygun olarak yürütülmektedir. Ülkemizde, kentsel dönüşüm faaliyetlerini düzenleyen kanunlar açısından değerlendirme yaptığımızda; Afet riski bulunan ve teknik açıdan sağlıklı yapıların dönüşümünü sağlamak, çarpık kentleşmenin yoğun olduğu çöküntü alanlarında alt yapı sorunlarının giderilmesi, park alanlarının, sosyal donatı alanlarının artırılmasını ve düzenli kentleşmeyi sağlamak ve gelecek nesillere aktarılmak üzere kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacı taşıdığını söyleyebiliriz.

1.2.3. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Gelişim Süreci

Sanayi Devrimi sonrası Avrupa ve ABD’nin sanayileşen şehirlerinde hızlı nüfus artışı konut ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu hızlı nüfus akımına kentler hazırlıksız yakalanmış ve bunun sonucunda; fiziksel yapısı dar sokaklar, sık ve kalabalık konutlar biçiminde yapılmış işçi kentleri oraya çıkmıştır (Thorns, 2004: 15).

Engels, “İngiltere’de Emekçi Sınıfların Durumu” adlı çalışmasının “Büyük Kentler” başlıklı bölümünde; 1844 yılında İngiltere’nin önemli sanayi kentlerinden biri olan Manchester üzerine yaptığı gözlemlerini aktarmıştır. Engels, o günlere ilişkin olarak kentin eski merkezinden uzaklaşarak çevreye doğru düzensiz ve kaotik bir biçimde genişlediğini ve bu yayılmanın beraberinde aşırı bir yoksulluk ve sefalet ile paralel gittiğini tespit etmiştir (Engels’ten aktaran Kurtuluş, 2013: 19). Engels’in tespitinde de belirtildiği üzere kentlerdeki bu düzensiz ve kaotik büyüme ile birlikte genişleyen yoksulluk ve sefalet, dönemin büyük sanayi kentlerinin pek çoğunda görülen bir manzara haline gelmişti.

Sanayi devrimi sonrasında kentlerde ortaya çıkan fiziki, sosyal, çevresel ve ekonomik sorunlara karşı kamu otoritelerinin bazı sorumluluklar alması gerekliliği konusunda bir fikir birliği oluşmuştur. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin günümüzde kullanılan anlamı ile bir ihtiyaç olarak ortaya çıkması Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan gelişmelerin bir sonucu olarak görülmektedir (Gürler, 2006: 115).

Türkiye’de ise, planlı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak amacı ile ilk düzenlemeler 1848 Ebniye Nizamnamesi ve 1882 Ebniye Kanunu ile olmuştur.

Cumhuriyetin ilanı sonrasında 583 sayılı Kanun (1925) ile devam etmiştir. 583 sayılı Kanun ile yeni Ankara'nın kurulabilmesi için Belediye'ye 4 milyon metrekare toprağı, 1915 yılı değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Ankara'nın düzenli gelişen bir kent olabilmesi için 1928'de yapılan uluslararası bir yarışma sonucunda kentin planlaması işini Alman Kent Plancısı Hermann Jansen üstlenmiştir. Ankara'nın Başkent olması ile İstanbul dışında yeni bir çekim merkezi yaratılmaya çalışılmıştır (Keleş, 2014: 81-84).

Ankara'nın başkent olarak seçilmesi ve Jansen planı ile Anadolu'da düzenli ve gelişen kentler yaratılmasında ilk adım atılmıştır. Diğer taraftan ekonomiyi İstanbul dışına yayarak ülke genelinde hem kentsel, hem ekonomik hem de sosyal gelişim sağlamayı hedefleyen bir strateji izlenmiştir. Bu strateji doğrultusunda mevcut demiryolları millileştirilmiş ve yeni hatlar da eklenerek⁹ kentlerin birbirine bağlanması ve üretilen mal ve hizmetin hızlıca dolaşımı sağlanarak Anadolu kentlerinde bir ekonomi oluşturulmaya çalışılmıştır. Anadolu'nun birçok yerinde kurulan KİT'ler sayesinde kentsel gelişme oldukça hızlanmıştır (Kazgan, 2003: 9). Ayrıca bu dönemde inşa edilen kamusal mekânlarda yeni yönetim anlayışının ve yeni yaşam şeklinin yansıtılmasına önem verilmiştir. Gençlik Parkı, Atatürk Orman Çiftliği, Hipodrom, Ziraat Fakültesi Yerleşkesi bu dönemde inşa edilmiştir.

Ayrıca kentsel çalışmalara yasal zemin hazırlamak amacı ile Cumhuriyet'in ilk yıllarında önemli Kanunlar çıkarılmıştır. Bunlardan bazıları; 1930 tarihli 1580 sayılı "Belediye Kanunu", 1930 tarihli 1593 sayılı "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu," 1933 tarihli 2290 sayılı "Yapı ve Yollar Kanunu," 1933 tarihli 2033 sayılı "Belediye Bankası Kuruluş Kanunu," 1934 tarihli 2722 sayılı "Belediyeler İstimlâk Kanunu", 1935 tarihli 2763 sayılı "Belediyeler İmar Heyeti'nin Kuruluşu'na İlişkin Kanun" dur.

1932'de kurulmaya başlanılan Halkevleri ise, kültürel ve sosyal dönüşümün sağlanması açısından önemli merkezler haline gelmişlerdir. Halkevleri, kentlerde toplumsallaşmanın ve kültürel eğitimin gerçekleştiği, edebiyattan, güzel sanatlara, tarihten, tiyatroya birçok etkinlik ve kursun verildiği, sergilerin açıldığı (Keskinok, 2006: 44) mekânın adı olmuştur.

⁹1923-1938 yılları arasında 3011 km demiryolu inşa edilmiş, 3350 km uzunluğunda demiryolu ise yabancı şirketlerden satın alınmıştır (İnan,1972)

Çok partili sisteme geçiş sonrasında iktidara gelen Demokrat Parti iktidarı ile kamu kesiminin öncülük ettiği devletçi, katı bürokrasinin ağırlığını hissettirdiği bir ekonomi yerine özellikle ticaret ve sanayi alanlarında özel sektörün öncülüğünü esas alan yeni bir ekonomik düzene geçilmiştir (Keskin, 2012: 112). DP'nin 1950-1960 yılları arasındaki iktidarında, Hausmannvari¹⁰ imar operasyonları ile İstanbul'un görünümü hızla değiştirilmeye başlanmıştır (Tekeli, 2014: 80). Halk arasında bu uygulamalar, 'Menderes İmarı' olarak bilinmektedir. Amerika'daki buldozer operasyonlarına da benzetilen bu uygulamalar sonucunda İstanbul'daki mevcut tarihi doku dikkate alınmadan yollar genişletilmiş ve eski kent dokusu yer yer yıkılarak yerlerine tarihi dokuya uygun olmayan binalar inşa edilmeye başlanmıştır (Şahin, 2003). Aynı dönemde kırsal alanlarda makineleşmenin teşvik edilmesi sonucu tarımda istihdam edilirken işsiz kalan veya hayatlarını çiftçilikle idame edemeyeceklerini anlayan insanlar, kentlere göç etmeye başlamışlardır. Bu göç hareketinin bir sonucu olarak kentlerde gecekondulaşma, yasadışı toprak yağması ve plansız kentleşme gibi fiziksel, ekonomik ve sosyal açıdan önemli bir değişime neden olmuştur (Kongar, 2000: 151).

Yıkılması gerekirken, politik kaygılar ile gecekondu bölgelerine birçok kamu hizmetinin (elektrik, yol, su, ulaşım vb) sunularak bir anlamda teşvik edilmesi gecekondulaşma hızındaki artışın en önemli nedenini oluşturmaktadır. Bu artış, yöneticiler tarafından önlem alınmasını zorunlu kılmış ve mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden yapımının önlenmesi amacı ile 1966'da Gecekondu Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, bir yandan yeni gecekondu yapımını engellemeyi amaçlayan hükümler içermekte iken diğer yandan mevcut gecekonduları ıslah etmekten bahsederek aslında üstü kapalı bir şekilde imar affının yolunu açmıştır.

¹⁰1850-1860 yılları arasında Paris belediye başkanlığı yapmış olan Baron Georges Haussmann tarafından uygulamaya konulan "Paris Kentsel Yenileme Projesi"dir. Bu proje ile binlerce bina yıkılmış, kent ağaçlarla donatılarak geniş bulvarlar açılmış, valilik binaları, tiyatrolar gibi birçok kamu binası ve parklar inşa edilmiş su ve gaz şebekeleri yerleştirilmiş, kaldırımlara yerleştirilen sokak lambaları ile kente modern bir görünüm kazandırılmıştır (Carmona, 2004). Bununla birlikte bu proje kapsamında yapılmış olan yıkımlar, çöküntü alanlarına yönelik yapılmış ve bu alanlarda yaşayan insanlar yerlerinden edilmiş (Şengül, 2001: 21), birçok tarihi yapı da yıkıma maruz bırakılmıştır.

1970’li yıllara gelindiğinde tarihsel varlıkları koruma ve yaşatma konusunda önemli çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de tarihi koruma ve yaşatma çalışmaları ve kentsel koruma anlayışı 1973 yılında yasal güvenceye alınarak 1710 sayılı “Eski Eserler Kanunu” çıkarılmıştır. Ayrıca yine bu dönemde Antalya, Antakya, Bursa, Edirne, Konya, Kütahya, Muğla, Şanlıurfa gibi tarihi kentlerin korunmasına yönelik olarak birçok sit kararı tesis edilmiştir (Çavdar ve Sayan, 2003: 463).

Dünyada 1970’lerin ikinci yarısından itibaren neoliberal politikalar esasında şekillenmeye başlayan ekonomideki yeniden yapılanma sürecinin bir yansıması olarak sosyal, siyasal ve yönetsel alanda da önemli bir değişim yaşandığı görülmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, toplumların daha fazla demokrasi talepleri ve yönetsel anlamda yerleşme eğilimleri belirlemeye başlamıştır. Bu değişim ister istemez Dünya kentlerini sosyal ve mekânsal açıdan derinden etkilemiştir (Yaman, 2011: 50). Yaşanan bu değişim ile birlikte 1970’lerin ilk yarısına kadar kentlerde yaşanan fiziki bozulma toplumsal bir hastalık olarak görülürken, 1970’lerin sonlarına doğru yapısal ve ekonomik nedenlere bağlı olarak açıklanmaya başlanmıştır. 1980’lere gelindiğinde neoliberal ideolojinin, kentler üzerinde de etkili olmaya başladığı görülmektedir. Bu dönemde kentsel dönüşüm projeleri ile kentsel mekânların yeniden düzenlenmesi yoluna gidildiği görülmektedir (Şen, 2008: 36).

1970’lerin ikinci yarısından itibaren yaşanan dönüşüm Türkiye’yi de kısa sürede etkisi altına almıştır. Küreselleşme ve yerleşme süreçlerinin aynı zamanda yaşandığı bu dönemde Türkiye, bir yandan dışa açık ihracata dayalı kalkınma modeline geçerken diğer yandan dünyada ki paradigma değişikliğine paralel olarak merkeziyetçi devlet yapısını dönüştürmeye çalışmaktaydı. Bu dönüşümün sonucunda yerel yönetimlerin yetkilerinde ve kaynaklarında önemli artışlar yaşanmıştır. Örneğin; “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ve “3194 sayılı İmar Kanunu” ile belediyelere önemli yetkiler devredilmiş ve belediyelerin kaynakları artırılmıştır.

1980’li yıllarda planlı ve düzenli kentleşme konusunda en çok eleştirilen konuların başında imar afları gelmektedir (Ataöv ve Osmay, 2007: 66). Ülkemizde 1950’lerden itibaren çıkarılan imar affı yasaları ile kaçak yapılaşma ve çarpık kentleşmenin yolunun açıldığını söylememiz mümkündür. İnsanların, önceleri yalnızca barınma sorununa bir çözüm olarak başvurduğu gecekondu denilen tek katlı ve düşük kaliteli yapılar, çıkarılan imar afları ve sunulan kamusal hizmetler ile kentin

her yanında mantar gibi türemiş, tek katlı derme çatma yapılar, yerlerini çok katlı apartmanlara bırakmışlardır. Masum bir barınma ihtiyacı ile başlayan süreç, insanların kentsel ranttan pay alma aracı haline gelmiştir.¹¹ Bu süreç, 1970 sonrasında şehirleri örgütlü bir yağmacılık sistemi ile tehdit eder hale gelmiştir. Ardı ardına çıkarılan imar afları sorunu daha da kötüye götürmüş, özellikle yoğun göç alan büyük şehirlerimizde üst düzeylere ulaşan plansızlık, sağlıksız şehir dokularının hızla artmasına neden olmuştur (Özden ve Kubat, 2003: 80).

Tablo 1 : Dönemlere Göre İmar Afları

DÖNEMLERE GÖRE İMAR AFLARI			
Dönem	1948-1960	1960-1980	1980-1988
Dönemin Özelliği	Savaş sonrasında yoğun göçlerin yaşanması ve demokrasinin kurulmaya çalışılması	Sosyal devlet politikalarının gözlenmesi, sınıf hareket ve taleplerinin mekansallaşması	Yeni Sağ hegemonyanın kuruluşu, kentsel rantların toplumun tüm kesimlerince yağmalanışı
Gecekondulaşmanın Niteliği	Tek katlı, düşük kaliteli malzemenen, gecekondu emeğiyle üretilmiş, barınma amaçlı derme çatma yapılar	Apartmanlaşmaya başlamış, kentsel hizmetlerin ulaştığı, siyasallaşma ve kentli tüketici gruba katılmış mahalleler	Kaçak resmi ve sivil yapılardan oluşan yerleşmeler ve büyük sermayenin de katıldığı kentsel rant sağlama süreçleri
Çıkarılan Af Yasası Sayısı	5	3	6
Afların Genel Özelliği	Daha çok konut sorununu çözmeye yönelik arsa dağıtımı göz yumma ve yasallaştırmalar	Gecekonduyu sorun olarak kavrayıp, çözüme girişimleri, hizmet sağlama ve yasallaştırmalar	Gecekondu tanımının ve af kapsamının genişlemesi ve gecekonduya rant aktarımı

Kaynak:Çavuşoğlu,E.(2004).“Hegemonik Bir Süreç Olarak Türkiye Kentleşmesi”, MSGÜ, Doktora Tezi, 216.

Tablo 1’de belirtilen 1948-1960 dönemi; Kente göçün başladığı ve buna bağlı olarak gecekondu alanlarının oluşmaya başladığı süreçtir. Bu dönemde gecekondu bir

¹¹https://www.hkmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=16863&tipi=2&sube=2 (erişim: 01/11/2018)

sorun olarak görülmemiş, yine de konut sorunlarının çözümü için çeşitli yasalar gündeme gelmiştir. Gecekondu bir sorun olarak algılanmaya başlanması 1960'lı yıllarda başlamış, bu sorunu çözmek ve engellemek amacı ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönem, gecekondu sorunu, sosyal bir sorun olarak gören ve iyileştirme, yıkma ve önleme boyutlarıyla ele alan bir dönemdir. 1980-1988 döneminde ise, kısa süre içinde 6 imar affı gündeme gelmiş ve bu aflar gecekondu sorununu kentsel ranttan pay kapmanın en önemli aracı haline getirmiştir (Çavuşoğlu, 2004: 216-217). Ülkede yaşanan gelişmelere bağlı olarak çıkarılan imar afları, dönemden döneme farklı özellikler göstermektedir. Önceleri sadece hazine arazilerinin işgal edenlere devrini öngören ve gecekonduya tapu veren nitelikteki imar afları, daha sonra üzerindeki gecekonduya tapu vermenin ötesinde gecekondu alanlarına “imar düzeni” getirmek anlayışıyla düzenlenmiştir (TMMOB Raporu, 2004: 101).

1990'lı yıllara gelindiğinde, biriken kentsel sorunların çözümü için bazı adımlar atılması artık bir gereklilik haline gelmiştir. Bu dönemde Ankara'da hayata geçirilen Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi Projesi bu anlamda dikkat çeken önemli projelerdendir. Bu projelerin önemi, ülkemizde alışılmışın dışında modeller önermesidir. Örneğin, Portakal Çiçeği Projesinde, Proje Demokrasisi olarak adlandırılan uzlaşma yöntemi ile projenin nasıl olacağı, nasıl gerçekleştirileceği ve proje yönetiminin nasıl olacağı gibi konular, kısacası "Proje Senaryosu", projenin diğer paydaşları ile birlikte tasarlanmıştır (Göksu, 1993: 21). Ayrıca 1950'lerden bu yana çıkarılan af yasaları, kentsel dönüşüm projelerinin uygulamasında mülkiyet problemlerine neden olmuş ve ortaya çıkan kamulaştırma bedelleri bu projeleri uygulanamaz hale getirmiştir. İşte bu problemlere karşı Ankara Büyükşehir Belediyesi yeni bir finansman yöntemi olarak “Rant Karşılığı Kamulaştırma¹²” yöntemini, bu iki dönüşüm projesinde uygulamaya başlamıştır. Bu yöntemle göre, kamulaştırılacak yerde yaşayanlarla, konut sahipleriyle ve arsa sahipleriyle masa başına oturmakta ve proje ile ortaya çıkacak olan rantı paylaşma teklifi yapılmaktadır (Güneş, 2009: 215). Ankara Büyükşehir Belediyesi bu yöntem ile oldukça büyük rakamlara ulaşan kamulaştırma bedellerini ödemekten kurtulmuş bütçeye ek bir külfet getirmeksizin bu iki projeyi uygulamıştır.

¹²Rant Karşılığı Kamulaştırma: İmar haklarının toplulaştırılması ve arsa sahiplerinin geçmişte elde ettikleri imar hakkı karşılığında projede yaratılacak değerden pay almaları, yani projede yaratılacak rantın uzlaşma yoluyla paylaşımı yöntemi kullanılmıştır (Göksu, 1993: 83).

1990'ların sonlarında meydana gelen, on binlerce insanın hayatını kaybetmesine ve çok büyük mali kayıplara sebebiyet veren büyük Marmara depremi sonrası yeniden gündeme gelen kentsel dönüşüm uygulamalarının kapsamında genişlemeler yaşanmış ve afet riskli alanlarda sağlıksız konutların yıkılıp yerine dayanıklı yapıların inşa edilmesi konusu kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmaların bir sonucu olarak kentsel dönüşüm uygulamaları için yasal zemin hazırlanmaya başlanmıştır. 2000'li yılların önemi kentsel dönüşüm uygulamalarının yasalar ile kurallara bağlandığı ve kurumsallaştığı bir dönem olmasıdır. Bu yasalar ile merkezi yönetime, yerel yönetimlere ve şahıslara çeşitli yetkiler verilmiştir. Bu dönemde kentsel dönüşüm uygulamalarına hukuki dayanak olarak şu yasalar çıkarılmıştır;

1. 04.03.2004 tarihli ve 5104 sayılı “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu”,
2. 16.06.2005 tarihli ve 5366 sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Korunması Hakkında Kanunu,”
3. 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”,
4. 16.05.2012 tarihli 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”.

1.2.4. Kentsel Dönüşümün Unsurları

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin uygulandığı bölgelerde, nasıl bir değişimin hedeflendiğine (Hacıbrahimoğlu, 2013: 91) bağlı olarak kullanılan kavramlar farklılaşmaktadır. Kentsel dönüşüm faaliyeti ile ulaşılmak istenen hedefe göre bazen kentsel yenileme, bazen koruma bazen de soylulaştırma kavramının kullanıldığını görmekteyiz.

Bu çalışmada söz konusu kavramlardan; yenileme, koruma, sağlıklılaştırma, soylulaştırma, yeniden canlandırma, yeniden geliştirme kavramları izah edilmeye çalışılmıştır.

1.2.4.1. Kentsel Yenileme

Kentsel yenileme kavramı, en radikal dönüşüm olarak nitelendirilmekte ve eski olan yapının yıkılıp yenisinin yapılmasını ifade etmektedir. Kent Bilim Terimleri Sözlüğünde (Keleş, 1998: 140) kentsel yenileme; gerek yerleşme düzeni, gerekse mevcut yapıların durumu bakımından yaşam ve sağlık koşullarının iyileştirilmesi olanağı bulunmayan alanlardaki yapıların tümünün veya bir bölümünün ortadan kaldırılarak yeniden imar edilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Tekeli'ye göre (2014: 275-276); çöküntü alanlarında rantın çok düşmesi halinde, o alandaki yapıların yıkılıp yeniden yapılması çok kârlı bir girişim haline gelebilir ya da bir alanda yaşam kalitesi çok düşmüş, özellikle de çok riskli hale gelmişse bu yola başvurmadan başka çare kalmayabilir. Bu nedenle kentsel yenileme, bazı durumlarda zorunluluk arz etmektedir.

Kentsel yenileme ile ulaşılmak istenilen bazı hedefler bulunmalıdır. Bu hedefleri, beş başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar (Aaen'den aktaran Özden, 2008: 47-48);

- Öncelikli olarak yapılacak olan kentsel yenileme faaliyetleri ile gerek fiziki gerek çevre şartlarının iyileştirilmesi ve insanlara daha iyi bir yaşam kalitesi sunulması hedeflenmelidir.
- Bunun yanında, konut alanlarının iyileştirilmesinin maliyeti o mahalde yaşayan insanlarca karşılanacağı için bu maliyet, sanayi sektöründeki ortalama maaşların %20'sini aşmamalı, insanların bütçelerini zorlamamalıdır.
- Düşük gelirlilerin daha iyi konut standartlarına kavuşturulabilmesi amacı ile konut yardımları verilmelidir.
- Mülk sahibi olanların, yaşadıkları konutlara ve çevreye daha iyi baktıkları kabul edilir. Bu nedenle, kentsel yenileme faaliyetleri, kiracıları ev sahibi yapmayı hedeflemelidir.
- Son olarak, kentsel yenileme, uzun dönemde, kısmen çevreyi iyileştirerek ve sosyal olanaklar sağlayarak, kısmen de çocuklu ailelere daha geniş konutlar temin ederek daha normal bir nüfus yapısına ulaşmaya yardımcı olmalıdır.

1.2.4.2. Koruma

Keleş'e (2010: 373) göre koruma; büyük tarihsel, mimari ve kültürel değer taşıyan bölgeler içinde, genellikle işlevlerini yerine getirebilmekte olan yapıların bu tarihi ve kültürel ortama uygun olarak korunmasını sağlamak için plansızlığın denetlenmesi ve bu bölgelerde aşırı nüfus birikiminin önlenmesi olarak tanımlanmaktadır.

Korumanın fikri temelleri İkinci Dünya savaşı sonrası yerle bir olan kentlerin yeniden inşası sırasında çıkan tartışmalara dayanmaktadır. Bu tartışmalar iki konu üzerinde yoğunlaşmıştır; “yıkılan kentlerin yerine yepyeni kentler yaratmak mı, yoksa geçmişini koruyarak geleceğe taşımak mı?” Bu tartışmaların ardından kentsel koruma gibi kavramların ilkesel temelleri belirlenmiş ve bu kentlerin yeniden ayağa kaldırılmasında bu ilkeler doğrultusunda “koruyarak yenileme” politikaları izlenmiştir (Özden, 2008: 73).

1.2.4.3. Sağlıklaştırma

Altyapısı sorunlu bir bölgenin yapılan yatırımlar ile iyileştirilerek kullanılmaya başlamasına “sağlıklaştırma” adı verilmektedir. Sağlıklaştırma uygulamaları içinde bir kentsel alanın korunması, tamir edilerek yenilenmesi ya da restore edilerek yenilenmesi süreçleri bulunmaktadır. Sağlıklaştırma (eski hale getirme) uygulamaları ile, bozulmaların, sağlıksız ve niteliksiz gelişmelerin başlamış olmasına rağmen, hala özgün niteliğini korumakta olan kentsel alanın yeniden eski haline kavuşturulması amaçlanmaktadır (Özden, 2008: 179).

Sağlıklaştırma uygulamalarının Türkiye’de ki güzel örneklerinden biri “Seferihisar Sığacık Kaleiçi Sokak Sağlıklaştırma Projesi” dir.

Resim1: Sığacık Kaleiçi Eski ve Yeni Sokak Görünümleri



Kaynak: <https://www.izmir.bel.tr/HaberDetay/10797/tr> (erişim:05/02/2017)

Resim 1’de görülen sağlıklılaştırma projesi kapsamında; İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Seferihisar Belediyesi tarafından, Seferihisar Sığacık Kaleiçi’nde niteliğini kaybetmiş bina cepheleri yenilenmiş, bölgeye özgü Teos taşları temizlenerek gün yüzüne çıkarılmıştır. Yapıların kapı, pencere ve çatıları onarılmış özgün nitelikleri bozulmadan restore edilmişlerdir. Bu proje kapsamında yapılan sağlıklılaştırma faaliyetleri sonucunda 220 ev turizme kazandırılmıştır¹³.

1.2.4.4. Yeniden Canlandırma

Yeniden canlandırma, sosyo-kültürel, ekonomik ve fiziksel açılardan çöküntüye uğramış olan ve bu nedenle terkedilmiş şehir parçalarının, çöküntüye neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması ya da değiştirilmesi sonucunda yeniden hayata döndürülmesi olarak tanımlanmaktadır (Özden, 2002: 94). İşlevini kaybetmiş yapıların önceki kullanım amacına uygun bir şekilde yeniden restore edilmesi öncelikli hedef olarak görülmelidir (Ataş, 2015: 21).

¹³<https://www.izmir.bel.tr/HaberDetay/10797/tr>, (erişim:05/02/2017)

Çöküntü haline gelmiş tarihi merkezlerin canlandırılması ve iyileştirilmesi, tarihi değeri olan sanayi ve ticaret alanlarının canlandırılması ve küçük ve orta büyüklükteki tarihi kentlerin korunmasına yönelik canlandırma faaliyetlerine özellikle Avrupa kentlerinde sıklıkla rastlanılmaktadır (Drewe, 2000'den aktaran Akkar, 2006: 33). Böylece bir yandan tarihi ve kültürel miras korunup gelecek nesillere aktarılırken diğer yandan tarihi ve kültürel zenginlikleri ön plana çıkarmak suretiyle turizm faaliyetlerinin de canlandırıldığı görülmektedir.

1.2.4.5. Yeniden Geliştirme

Ekonomik ve yapısal özellikleri, iyileştirilmesine imkân vermeyecek ölçüde kötüleşmiş olan alt gelir gruplarının konutlarının yıkılması ve bunların oluşturduğu kent bölümlerinin yeni bir tasarım düzeni içinde geliştirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998).

Yeniden geliştirme uygulamaları, sınırları önceden belirlenen alanlarda, hem yapıların hem de yapıların yer aldığı alanların, bir bütün olarak, yitirmiş buldukları ekonomik ve toplumsal değerleriyle, fiziksel standartlarına yeniden kavuşturulması amacını güder (Keleş, 2002: 389).

1.2.4.6. Soylulaştırma

İngilizce “gentrification” kelimesinin karşılığı olan soylulaştırma, içeriği tam olarak ifade edilemediği gerekçesiyle akademik çevrelerce nezihleştirme, mutenalaştırma, seçkinleştirme, burjuvalaştırma, jantiyleşme gibi isimlerle ifade edilmektedir (Özden, 2008: 169).

Soylulaştırma kavramı ilk kez 1964 yılında, Ruth Glass tarafından kullanılmıştır. Glass soylulaştırma kavramını anlatırken (1964: 7); işçi sınıfına ait yerleşim yerlerinin, orta sınıflar tarafından işgal edildiğini, gösterişsiz müstakil konutların, etkileyici ve pahalı konutlara dönüştürüldüğünü belirtmektedir. Bir mahallede bu soylulaştırma süreci bir kez başladığında, özgün işçi sınıfı kullanıcılarının tamamı ya da çoğunluğu yerlerinden edilene ve mahallenin toplumsal karakteri tamamen değiştirilene kadar hızla devam eder. Glass'ın, bölge insanının

yerinden edilme sürecini sınıf mücadelesi üzerinden anlatmaya çalıştığını görmekteyiz.

Soylulaştırma, bazen bir dönüşüm uygulamasının sonucu olabilmektedir. Dönüşüm sonrasında apartman sakinlerinden istenen apartman aidatları, yakıt giderleri vb. nedenler ile yaşam maliyetindeki meydana gelen artış, insanları daha mütevazı bölgelere yerleşmeye zorlamaktadır(Akalın, 2016: 314). Bu durum ister istemez o bölgede yaşayan insan profiline de değişmesine yol açabilmektedir.

Ülkemizde, Sulukule’de yapılan kentsel dönüşüm uygulaması soylulaştırmanın önemli bir örneği olarak göze çarpmaktadır. Bu uygulamalar sırasında Sulukule’de yaşayan Roman vatandaşlar Taşoluk’a gönderilmiş ve buradaki yaşam biçimlerine uyum sağlayamamaları sonucunda, yerel halk tarafından bir anlamda dışlanmışlardır (Özden, 2010: 206). Onlarca yıldır o bölgede yaşayan insanlar, Yapılan dönüşüm faaliyetinin bir sonucu olarak yerlerini terk etmek zorunda kalabilmektedir.

2. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİ

Devlet, toplumun, genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ifa ettiği (Duran, 1982: 307) kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için değişik idari yapılanmalar içine girmiş ve bu hizmetlerden bir kısmının merkezi, bir kısmının ise yerel düzeyde oluşturulan örgütler aracılığı ile yerine getirilmesi amaçlanmıştır (Arslan, 2005: 190). Bu görev paylaşımı ülkelerin, sosyal, siyasal, ekonomik ve idari yapılarındaki farklılıklar ve tarihten gelen devlet geleneklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, bazı ülkelerde merkezden yönetim (merkeziyetçi) anlayışına, bazı ülkelerde ise yerinden yönetim (âdem-i merkeziyetçi) anlayışına daha ağırlık verildiği görülmektedir. Türkiye, Fransa, İtalya ve eski Doğu Bloku ülkeleri merkezden yönetimin ağırlığının hissedildiği ülkeler arasında iken; ABD, İngiltere, Japonya, Almanya ve İskandinav ülkeleri yerinden yönetimin uygulandığı ülkelere örnek olarak gösterilebilmektedir (Parlak, 2014: 11).

Merkezi yönetim ilkesinin ağırlıklı olarak benimsenmiş olduğu ülkelerde kamu hizmetleri, merkezde bulunan çok az sayıdaki yetkililer tarafından planlanmakta, düzenlenmekte ve yürütülmektedirler (Günday, 2011: 57). Kamu hizmetlerinin bütünüyle yalnızca merkezi yönetim tarafından yürütülmesi olanaksızdır. Bu nedenle topluma sunulacak mahalli nitelikli hizmetlerin, merkezi yönetim ile herhangi bir hiyerarşik bağı olmayan, idari ve mali açıdan belli bir özerkliğe sahip, tüzel kişiler tarafından yürütülmesi (Nalbant, 1997: 39) bir ihtiyaç haline gelmiştir. Dünyada rastlanılan en katı merkeziyetçi örneklerinde dâhi yetkilerin kısıtlı da olsa paylaşıldığı ya da mahalli-müşterek işlerin, devlet tüzel kişiliği dışında, tüzel kişiliği olmasa da kimi kurumlar eliyle yürütüldüğü görülmektedir (Taşcıer, 2009: 6).

Bu nedendir ki, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun mahalli-müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerel yönetimler kurulmuştur. Yerel yönetimler, karar organları seçim ile işbaşına gelen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, kendine ait mali kaynakları ve personel yapısı bulunan kamu tüzel kişileridir (Urhan, 2008: 85).

2.1.MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİNİN TEMELLERİ

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, teoride bazı modeller ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bunlar; “temsilcilik”, “ortaklık” ve “güç-bağımlılık, denge ya da karşılıklı kozlar” modelleridir. Bu modellerden “temsilcilik” ve “ortaklık” modeli merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkilerini, merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi bir yaklaşım ile açıklamaya çalışmıştır (Bilgiç, 1998: 34).

“Temsilcilik” yaklaşımına göre yerel yönetimler, ulusal ölçekte sunulması gereken kamusal hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesinden sorumlu olup bir anlamda merkezin yereldeki temsilcisidir. İki yönetsel birim arasındaki ilişki, asil-vekil ilişkisidir (Bilgiç, 1998: 28). Siyasi bakımdan merkezi yönetimin neredeyse hiyerarşik birer astı konumunda olmakla beraber yerel yönetimlere, bazı yerel hizmetlerde sınırlı ölçüde de olsa takdir yetkisi bırakılmıştır (Günay, 2010: 64).

İkinci model olan “ortaklık” (partner) modelinde, kamu hizmetinin halka sunumunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir ortaklık ilişkisi içinde hareket ettiği kabul edilmektedir (Günay, 2010: 65). Bu yaklaşıma göre, mahalli nitelikteki kamu hizmetleri ile ilgili politikalar merkezi yönetim tarafından belirlenirken, yerel yönetimler bu politikaların uygulayıcısı konumundadır. Ortaklık anlayışında, yerel ile merkez arasında herhangi bir hiyerarşik bağ bulunmamakla birlikte, biri diğerinden daha güçlü bir konumda değildir (Bilgiç, 1998: 28).

Üçüncü model ise; her iki görüşü de kabul etmeyen ve “güç-bağımlılık, denge ya da karşılıklı kozlar” olarak adlandırılan alternatif bir model ortaya atılmıştır. Bu anlayış, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin karşılıklı pazarlıkları ve birbirlerine bağımlılıkları esasına dayanmaktadır. Bu anlayışa göre her iki tarafında güçlü ve zayıf oldukları durumlar ve birbirlerine karşı kullanabilecekleri kozlar bulunmaktadır. Örneğin; Merkezi yönetim mali kaynaklar yönünden yerel yönetimlerin yeterli kaynağa sahip olmadıkları bu nedenle verilen görevleri layıkıyla yerine getiremeyeceğini; yerel yönetimler ise, merkezi yönetimin kendilerine mali kaynak aktarmadığını ya da mevcut mali kaynaklarını kısıttığı ve bu yolla yapmak istedikleri hizmetlerin engellenmek istendiği propagandasını basın ve televizyon yolu ile yayarak merkezi yönetimi, halk nazarında zor duruma düşürebilmektedir (Bilgiç, 1998: 32).

Teorik açıdan açıklamaya çalıştığımız bu modeller, gündelik yaşamdan edinilen gözlemlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Uygulamada, “temsilcilik

modelinin” örneklerine de, “ortaklık ve denge modellerinin” örneklerine de rastlamak mümkündür. “Ortaklık ve denge modellerinin” yaygın olarak uygulandığı ülkelere örnek olarak Avrupa Birliği ülkeleri gösterilebilir (Parlak, 2014: 23). Kamu hizmetinin sunumunda yerel birimlerin, merkezi yönetiminin bir ajanı olarak görev yaptığı (Aydın, 1977: 6) Eski Sovyetler Birliğini “temsilecilik modeline” örnek olarak göstermek mümkündür.

Bir kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi bu yönetsel birimlerin uyumlu ve koordineli çalışmalarına bağlıdır. Bu birimler arasında zaman zaman çatışmalar yaşansa da bu kurumların aynı amacı gerçekleştirmek için çalışan ve birbirini tamamlayan kurumlar olduğu hususunu göz önünde bulundurmak (Kapucu, 2003: 299) doğru olacaktır.

Çalışmada merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri inceleme açısından geçerli kriterler olarak kabul edilen; “Görev ve Yetki Paylaşımı”; “Gelir Paylaşımı” ile “Denetim ve İdari Vesayet” (Parlak, 2014: 24) konu başlıkları üzerinden konuyu değerlendirmeye çalışacağız.

2.1.1. Görev ve Yetki Paylaşımı

Kamusal hizmetlerin, halkın ihtiyaçlarına ve taleplerine en uygun şekilde cevap verebilecek, hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini sağlamak amacıyla yönetim birimleri arasında görev paylaşımının yapılması bir zorunluluktur (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 49). Çünkü, bir kamu hizmetinin ifasında birden çok yönetim birimine görev ve yetki verilir ise orada yönetim birimleri arasında görev ve yetki çatışmasının ortaya çıkması engellenemez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır (Arslan, 2005: 194). Bu nedenden dolayı ki yönetim birimlerine verilen görev ve yetkiler, tartışmaya ve çatışmaya mahal vermeyecek şekilde her yönetim biriminin görev alanı iyice sınırlandırılmalı ve tanımlanmalıdır (Keleş, 1994: 277) .

Yönetim birimleri arasında görev ve gelir paylaşımının nasıl yapılması gerektiğine dair tam bir uzlaşma olmamakla birlikte küreselleşme ve yerelleşme olgularının aynı süreçte yaşandığı günümüzde meydana gelen sosyal, ekonomik,

siyasal ve yönetsel dönüşümün bir sonucu olarak yerel yönetimlerin görev, yetki ve gelirlerinin artırılması hususu genel kabul gören bir yaklaşım haline gelmiştir.

Literatürde, hangi kamusal hizmetlerin, hangi idari birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği konusunda eskiden bu yana süregelen tartışmalar devam etmekle birlikte kamu maliyesi disiplini kabul gören “ulusal kamusal mallar” ve “yerel kamusal mallar” ayrımı konuya açıklık getirmesi bakımından önemlidir. Buna göre; sunulan kamu hizmetinden elde edilen fayda ülke genelini etkiler nitelikte ise merkezi yönetimler, faydası yerel ölçekte etki yaratan kamu hizmetlerinin ise yerel yönetimler tarafından sunulması gerekmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 204). Bu nedenle adalet, savunma ve diplomasi gibi faydası bölünemeyen dolayısıyla fiyatlandırılmayan bu tip hizmetlerin ülke düzeyinde merkezi yönetim tarafından yürütülmesi; yol, su, kanalizasyon, planlama gibi yerel ölçekte ifa edilebilen (Titiz, 2007: 30), faydası bölünebilen ve fiyatlandırılması mümkün olan hizmetlerin yürütülmesinin ise yerel yönetimler tarafından yapılmasına ilişkin genel kabul gören bir anlayış olduğunu söyleyebiliriz.

Yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımı sırasında sorunların yaşanmaması amacı ile paylaşımın belirli ilkelerden yararlanmak suretiyle yapıldığı görülmektedir. Keleş (1994: 192-193) bu ilkeleri üç başlıkta incelemiştir: “genellik ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi”dir. Buna göre;

Almanya ve Hollanda’da uygulamasına rastladığımız genellik ilkesi, başka bir idareye bırakılmamış ya da yerel yönetimler tarafından yapılması yasaklanmamış olan bütün hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görebileceklerini ifade etmektedir. Uygulamasına İngiltere’de rastlanan yetki ilkesi ise, yerel yönetimlerin yapacakları her yeni hizmet için merkezi yönetimden izin aldığı, esneklikten yoksun bir sistem olarak görülmekle birlikte İngilizler ulusal yapıları ve geleneksel yönetim anlayışları ile bu süreci işler hale getirmişlerdir. Liste ilkesinde, yerel yönetimlerin yapabileceği hizmetler yasalarda tek tek sıralanmıştır. Böylece bu yönetimlerin yalnızca yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirmeleri istenilmiştir.

Arslan (2005: 204) ise, farklı bir bakış açısı ile yönetim birimleri arasında yapılacak görev ve yetki dağılımının, “ekonomik verimlilik ilkesi”, “mali adalet ilkesi” ve “idari etkinlik” ilkeleri göz önünde bulundurularak yapılması gerektiği üzerinde durmuştur. Ekonomik verimlilik ilkesi, bir kamu hizmetinin hangi yönetim birimi

tarafından en düşük maliyet ile üretiliyor ise o birim tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Mali adalet ilkesi gereğince, bölge halkının ödediği vergilerle onlara sunulan hizmetler arasında bir paralelliğin bulunması gerekmektedir. İdari etkinlik ilkesi ise, bir kamu hizmetinin en etkin şekilde hangi yönetim birimi tarafından yerine getirilebiliyor ise o birim tarafından yerine getirilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır.

2.1.2. Gelir Paylaşımı

Gelir paylaşımı, bir kamu hizmetinin ifası için gerekli olan mali kaynakların, ülkelerin hukuki normlarına uygun bir şekilde yönetimler arasında bölüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. İdareye, verilen görevlerin yerine getirilebilmesi için yeteri kadar gelirin tahsis edilmesi zorunludur. Aksi takdirde verilen görevin yerine getirilebilme imkânı bulunamayacaktır.

20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanmaya başlanan hızlı kentleşmenin bir sonucu olarak özellikle büyükşehirlerde kamu hizmetine olan talep artmış, bunun sonucunda ise yerel yönetimlerin bu talebe cevap verebilecek mali güce sahip olabilmesi için gelir kaynaklarını artırıcı düzenlemelerin yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir (Saran, 2004: 179). Dünyada birçok ülkede, kamu harcamalarında yerel yönetimlerin payının artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Bu anlamda, yönetsel birimler arasında gelir kaynaklarının bölüşülmesi konusu, görev ve yetki paylaşımı konusundan daha fazla önemlilik arz etmektedir.

Kamu hizmetinin finansmanında en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Bu anlamda, gelir paylaşımının esasında vergi gelirlerinin paylaşımı olarak algılanması çok da yanlış değildir. Vergi gelirlerinin yönetim birimleri arasında nasıl paylaşılması gerektiği hususunda keskin kurallar olmamakla birlikte teorik açıdan; hareketliliği olmayan vergi konularının yerel yönetimlerce, hareketliliği olan vergi konularının ise merkezi yönetimlerce vergilendirilmesinin daha uygun olacağı açıktır. Bu durumda, merkezi yönetimin gelir vergileri, katma değer vergisi, damga vergisi gibi ülke sınırları içinde herhangi bir yerde meydana gelebilecek faaliyetlerden doğacak vergileri; yerel yönetimlerin ise emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi sadece belli bölgede doğacak vergileri toplaması uygun olacaktır (Kuşgözoğlu, 2019: 45). Diğer yandan, bir bölgede yapılan üretimin ülke ekonomisine katkısı da göz önünde

bulundurularak, o bölgeden tahsil edilen vergi gelirlerinin toplamından yerel yönetimlere pay verilmesi gelir paylaşımını daha adil bir hale getirebilecektir.

Merkezden yönetim ve yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü bazı temel ilkelere göre gerçekleşmektedir. Bu ilkeler şunlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 96-97; Nadaroğlu, 1994: 77; Keleş, 1994: 276-277):

1. Yönetim birimlerine tahsis edilen gelirler, görevleri ile orantılı olmalı, bu görevlerin yerine getirilebilmesine imkân verecek düzeyde olmalıdır. Yerel yönetimlere mali kaynak tahsisi yapmaksızın yeni görevler yüklenmesi yerel yönetimlerin bütçelerini altüst edebilecek sonuçlar doğurabilir.
2. Yönetim birimlerine gelir sağlamak amacıyla aynı kaynağın yalnızca bir kere vergilendirilmesine özen gösterilmeli ve mükelleflerin aşırı vergi yükü altında ezilmelerinin önüne geçilmelidir.
3. Vergilendirme yetkisinin birden fazla idare tarafından kullanılması durumunda kaynakların tamamının vergilendirilmesi esas olmalı, vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.
4. Bölgeler arası gelir farklılıklarından dolayı hizmet kalitesinde ve miktarında ortaya çıkacak dengesizlikleri çözmek için bir mekanizma kurulmalıdır. Gelirleri açısından büyük belediyelerin, küçük belediyelere aynı yardım yapabilmesine imkân veren yasal düzenlemeler bu ilkenin bir gereği olarak yerine getirilmektedir.

2.1.3. Denetim ve İdari Vesayet

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri denetim ve idari vesayet kavramı üzerinden değerlendirmek de mümkündür. İdari vesayet, kamu düzenini korunması ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi şekilde ve dengeli biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim organlarının yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindeki denetim yetkisi (Kavruk ve Yaylı, 2008: 3) olarak tanımlanmaktadır.

Günday (2011: 73) tarafından yapılan bir başka tanımda ise, idari vesayetin “idarenin bütünlüğü ilkesinin” gereği olduğu hususuna vurgu yaparak şu şekilde tanımlamaktadır; Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde

uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Yerel yönetimlerin, kendilerine ait bütçelerinin olması, karar organlarının atama ile değil seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle, dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın görmeleri (Duran, 1982: 54) yani yerel özerkliğe sahip olmaları merkezden tamamen bağımsız hareket edebilecekleri anlamına gelmemektedir. Merkezi yönetim, idarenin bütünlüğünü sağlamak ve kamu yararını korumak amacıyla ve kanunda açıkça yetki verilmesi koşulu ile yerel yönetimlerin işlemlerini, eylemlerini, organlarını ve personelini denetleyebilir. Bu doğrultuda merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararlarına ilişkin bozma, onama, erteleme, değiştirerek onama gibi vesayet yetkilerine sahiptir. Ancak idari işlemi “düzeltme yetkisi” ve “emir ve talimat verme” yetkisi bulunmamaktadır (Sayan, 2013: 9).

Vesayet yetkisinin özellikle merkezi yöneticiler tarafından doğru anlaşılması, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesi açısından önemlidir. Bu nedendir ki vesayet yetkisi, merkezi yönetimin elinde bir baskı ve tehdit aracı olarak kullanılmayıp, cezalandırmaktan öte, amacına uygun olarak öğretici, yol gösterici ve rehberlik eder nitelikte daha yapıcı bir şekilde uygulandığı takdirde yerel hizmetlerin, gerek hukuka uyarlılık gerekse yerindelik ilkesine uygun gerçekleşmesi sağlanabilecektir (Öner, 1997: 223).

2.2. DÜNYADA MERKEZİ YÖNETİM – YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

21. yüzyılın önemli özelliklerinden biride; dünyada pek çok alanda gerçekleşen hızlı bir değişim ve dönüşüme tanıklık etmesidir. Bu değişim ve dönüşüm furyasından en fazla etkilenen alanlardan biri de devletlerin yönetim yapıları ve fonksiyonları olmuştur. 1980’li yıllarla birlikte gündemde önemli yer tutan ekonomik liberalleşme politikaları, devlet yönetimindeki hantallığın sona ermesi için devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi gerektiğine ilişkin yapılan tartışmaların yanı sıra kamusal hizmetin halka en yakın birim tarafından sunulmasını savunan görüşlerin, kamu yönetimi reformlarını önemli ölçüde etkilediği görülmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 204).

1980 sonrası dünyada esen küreselleşme rüzgârı ile yönetsel alanda yaşanan dönüşüm hız kazanarak, devletleri bir taraftan küreselleşme diğer taraftan yerelleşme doğrultusunda etkilemiştir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, kamu hizmetlerine ilişkin kararların halka en yakın yönetim birimlerince alınması ve yürütülmesi sağlanarak, yönetim anlayışının âdem-i merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yeni bir bakış açısı ile ele alınmasına neden olmuştur (Emini, 2009: 37). Bu amaç ile yönetimde şeffaflaşma, hesap verebilirlik ve yönetişim ilkeleri doğrultusunda, kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde halka en yakın yönetim organı tarafından sunulması amacı ile yerel yönetimlerin yönetsel ve mali açıdan güçlendirilmesini hedefleyen yasal ve yönetsel çalışmalar hız kazanmıştır (Parlak, 2014: 7).

Avrupa da yerelleşme yönünde genel bir eğilim olmakla birlikte merkez-yerel ilişkileri açısından ülkeden ülkeye yönetsel farklılıklar görülmektedir. Örneğin, gelir paylaşımı açısından baktığımızda yerel yönetimlerin gelirlerindeki yetersizliklerden dolayı, bazı ülkelerde sübvansiyon, bazı ülkelerde “Grants”adı altında merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere finansman desteği sağlanmaktadır (Tortop, 1996: 47) .

Avrupa’da özellikle Fransa ve İtalya gibi taşra örgütü olarak il yönetimi sisteminin uygulandığı ülkelerde merkezi yönetimin vesayet yetkisini belirgin bir biçimde kullandığı görülmektedir. Buna karşılık İngiltere’de ve Almanya’da vesayet yetkisinin genel olarak mali konuları kapsadığı ve esnek bir şekilde uygulandığı bilinmektedir (Parlak, 2014: 30). Ancak belirtmek gerekir ki Fransa’da yaşanan 1982 ve 2003 reformları sonrasında, vücut bulan âdem-i merkezileşme süreci merkeziyetçi yapının önemli ölçüde zayıflamasına yol açmıştır (Parlak, 2006: 278-281).

Başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir cumhuriyet olan ABD’de yönetim sistemi; federal devlet, eyaletler ve eyaletlerin alt düzey yönetim birimi olan yerel yönetimler olmak üzere üç kademeli bir yapıdan meydana gelmektedir (Ayhan, 2008: 103). ABD Anayasasının yazımı sırasında George Washington’un temsil ettiği güçlü merkez esasına dayalı devlet anlayışı ile Thomas Jefferson’un başını çektiği eyaletlere daha fazla yetki tanınması anlayışı arasında bir denge bulunmuş, yetkiler her iki düzey arasında paylaştırılmıştır (Türker, 2003: 450). Ancak, eyaletler, bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden merkezi hükümete yetki bırakma açısından oldukça kışkanç olmuşlardır. Federal bir devlet kurmayı da, ancak halkın günlük yaşantısını

ilgilendiren tüm düzenlemeleri eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla kabul etmişlerdir (Şahin, 1999: 121).

ABD yerel yönetim sistemi eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Ancak genel olarak ortak olan yönetsel anlayış, âdem-i merkeziyet ilkesine uygun olarak hizmetin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulması esasına dayanmasıdır. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten çok eyaletler ile ilişki içindedir. Ancak bu merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında hiçbir ilişki bulunmadığı anlamına gelmez. Federal Devletler ile yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlamak üzere ABD Yönetimler Arası Danışma Kurulu, 1970'den bu yana faaliyetlerini yürütmektedir (Şahin, 1999: 135).

ABD'de yerel yönetimlerin gelir kaynakları içinde en önemli yeri emlak vergileri tutmakta olup toplam gelirin yaklaşık %75'ini oluşturmaktadır. Diğer gelirleri ise; eyalet ve federal devlet yardımları, dolaylı ve dolaysız vergiler, bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalardır (Beyle, 1993'ten aktaran Bülbül, 2011: 69).

ABD'de merkezi yönetimi tarafından yapılan mali yardımların ise yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, üçte ikisi ise yerel yönetimlere gitmektedir (Türker, 2003: 607) ABD'de yönetsel açıdan dikkat çeken diğer bir konu ise bazı yerel yönetimlere belirli mal ve hizmetlere satış vergisi koyma yetkisinin tanınmış olmasıdır. Buna göre bazı eyaletlerde otel faturaları üzerine ek bir vergi koyma yetkisi var iken bazı eyaletlerde ise yerel yönetimler, belde halkından gelir vergisi alma yetkisine sahiptir (Aydın, 1991: 158).

Diğer taraftan dünya genelinde yaşanan yerelleşme eğilimi, Uzakdoğu ülkelerinde de karşılığını bulmuş olup yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacı ile çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu uzak doğu ülkelerinin başında Japonya gelmektedir. Japonya'da merkez - yerel arasındaki ilişkiler "Yerel Özerklik Kanununda" düzenlenmiş olup yerel yönetim sistemi iki kademeli bir yapı olarak belirlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler valilikler ve belediyelerden oluşmaktadır (Çetin ve Yılmaz, 2016: 1213).

Japonya'da özellikle 1990'lı yıllarda yerelleşme reformunun gelişimi açısından önemli adımlar atılmış, "Yerelleşmeyi Teşvik Komitesi" oluşturulmuş, 1999 yılında "Omnibus Yerelleşme Kanunu'nu" yürürlüğe konulmuştur. Ancak Japonya'da yerel yönetim birimlerinde yaşanan bazı mali sorunlar yerelleşme konusunda atılan

adımların önüne set çekmiştir. Japonya’da yerel yönetimler tarafından yapılan harcamalar, toplam kamu harcamalarının 2/3’lük kısmını oluşturmasına karşın öz gelirleri bu harcamaları karşılayabilecek güçte değildir. Yerel yönetimlerdeki bu gelir gider açığı, idareler arası transferlerle giderilmeye çalışılmıştır. Bu mali durum, yerel yönetimleri hizmet sunumunda merkezi yönetime bağımlı kılmıştır (Akdemir ve Benk, 2010: 154). Japonya görev paylaşımı konusunda yerel yönetimlere cömert davranırken, aynı cömertliği gelir paylaşımında göstermemiş, yerel yönetimlere mali açıdan kısıtlı özerklik tanımıştır.

Keleş (1994: 61-63), ülkelerin merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini, bazı ortak özellikleri dikkate almak suretiyle gruplandırmıştır. Bunlardan ilki, Fransız ya da Napolyon modelinden az ya da çok etkilenmiş ülkeler kümesidir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler Anayasa ile güvence altına alınmış olup, “Vali” adı verilen ve merkezi yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi altında bulunmaları en önemli özellikleridir. Bu grupta, Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkeler bulunmaktadır.

İkinci kümede anglo-sakson gelenekten etkilenmiş ülkeler bulunmaktadır. Bu ülkelerde yerel yönetimler yasayla kurulup yasayla kaldırılabilirler yani anayasal bir güvenceye sahip değillerdi. Ancak yerel yönetimler, günlük işlerinde oldukça geniş özerklikten yararlanırlar. Bu ülkelerin başında, İngiltere, ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve İrlanda gibi ülkeler bulunmaktadır.

Yerinden yönetim geleneğine sıkı sıkıya bağlı olan ve yerel yönetimlerin geniş yetkilere sahip olduğu üçüncü gruptaki ülkelerde yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de çok geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanırlar. İskandinav ülkelerinin asıl temsilciğini yaptığı bu model, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda’da uygulanmaktadır.

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, dördüncü bir grup olarak ele alınabilir. Sosyalist Blok ülkelerini kapsayan ve günümüzde çözülme sürecini tamamlayıp çok yönlü bir yeniden yapılanmaya sahne olan bu ülkelerde yönetsel ve ekonomik yapıların üst üste bindirilmiş olması, modelin en belirleyici unsurlarının başında gelir. Söz konusu sistemde her basamaktaki yönetim biriminin kararı bir üst basamağı kesin onayına bağlı olduğu için gerçek bir yerel özerklikten söz edilemezdi. Son yıllarda

devlet yapılarını demokratikleştirme çabalarına girişen bu ülkeler, merkez-yerel yönetim ilişkilerini bu çerçevede dönüştürme çabası içine girmişlerdir.

2.3. TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Ülkemizde, 1789'da III. Selimin Nizamı Cedid Hareketi ile başladığı kabul edilen yönetsel reformlar günümüzde de yapısal reform adı altında devam etmektedir (Güler, 2013: 99-100). Cumhuriyet sonrası iktidara gelen hükümetlerin birçoğunda kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmalar yapılmış, kanun tasarıları hazırlanmıştır. Bu reform çalışmalarının sonucunda; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin, "iktidar, görev ve yetki" bakımından hep merkezi yönetimin lehine gerçekleştiğini görmek mümkündür (Günel, 2010: 4). Yerel yönetimler ilk kuruldukları zamandan itibaren merkezi yönetimin taşradaki birimleri olarak görülmüş, bu nedenle tam anlamı ile özerkliklerine kavuşamamışlardır.

Batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışının, 1839 tarihli Tanzimat Fermanının ilanından sonra başladığı kabul edilmekle birlikte, bu tarihten önce Osmanlı İmparatorluğunda belediye hizmetleri; *kadılar*, *vakıflar* ve *loncalar* tarafından yürütülmekteydi. Kadı kentteki hukuki sorunları çözmekten, vakıfları denetlemekten, asayiş korumak ve belediye hizmetleri yürütmekten sorumluydu (Çağdaş, 2011: 395). Osmanlı'da şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, kadılık kurumunun yanında vakıfların da önemli bir rolü bulunmaktaydı. Osmanlı'da okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt kurmak ve sosyal yardım gibi hizmetler geleneksel olarak öteden beri vakıflar tarafından yürütülmekteydi (Eryılmaz, 1997: 37). Bir esnaf örgütlenmesi olan loncalar ise; çarşı ve pazarların düzenli olmasından, temiz tutulmasından ve çarşı pazarın aydınlatılması işlerinden sorumluydular (Sunay, 2002: 116).

19. yüzyılda Tanzimat Fermanının ilanı ile başlayan dışa açılma süreci, kentlerin büyümesi, azınlık haklarının verilmesi için dış devletlerin yapmış oldukları baskılar Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkili olan unsurlardır (Ortaylı, 1985: 21). Bu nedenle, Tanzimat sonrasında yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasına yönelik çalışmalar hız kazanmış olup İstanbul'da 1854 tarihinde "İstanbul Şehremaneti" adı verilen ilk belediye teşkilatı kurulmuştur (Çağdaş, 2011: 401). Bununla birlikte, 1864 tarihinde çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle il yönetiminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu nizamname ile eyalet sistemi yerine vilayet

sistemi getirilmiş, il idareleri ile birlikte köylere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca bu düzenleme ile illerde Valinin başkanlık ettiği bir meclisin (İl Umumi Meclisi) kurulması öngörülmüştür. Ancak bu meclisin tüzel kişiliğinin ve malvarlığının bulunmaması ve aldığı kararların tavsiye niteliğinde olması, dönemin yerel yönetim anlayışını ifade etmesi açısından önemlilik arz etmektedir (Kırışık ve Sezer, 2006: 7-10).

Osmanlıda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, toplumsal bir talebin karşılığı olarak değil, daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gelişmiştir. Diğer yandan, Osmanlı'da ülke bütünlüğünün güçlü bir merkezi yönetim anlayışı ile sağlanabileceği düşüncesi de, yerel yönetimlerin özerklikten uzak, merkezi yönetimin birer uzantısı olarak örgütlenmesinde etkili olmuştur (Bilgiç, 2005: 209). Ancak tarihsel süreçte bu anlayışın istisnalarına zaman zaman rastlamak mümkündür. Bu anlamda, cumhuriyet öncesi dönemde, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri açısından 1921 Anayasasının ayrı bir önemi vardır. 1921 Anayasası, merkeziyetçi yönetimin sınırlı ve istisnai, âdem-i merkeziyetin ise asli ve genel olduğu örgütlenme modeliyle tarihimizde önemli bir yer teşkil etmektedir (Narin, 2018: 80). Ancak bu dönemde, bir yandan Kurtuluş Savaşı'nın yürütülmesi ve diğer yandan yeni bir devletin kurulması gibi olağanüstü olaylar gerçekleştiğinden, anayasanın yerel yönetimler için getirdiği çok önemli hükümler hayata geçirilememiştir (Uygun, 2015: 7).

Cumhuriyet sonrası dönemde, yeni devletin Osmanlı'dan devraldığı mirasın bir sonucu olarak Osmanlı'nın merkeziyetçi anlayışının, Türkiye Cumhuriyetini önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinin en önemli merkeziyetçi dinamiğini, yeni bir ulus-devlet inşa etmek ve devlet kurumları ile birlikte toplumun da köklü bir modernleşme programı çerçevesinde dönüştürülme çabası teşkil etmektedir (Şinik ve Görgün, 2014: 778-779). Bağımsızlığını ilan etmiş yeni bir devlet olarak var olma mücadelesi veren Türkiye, hedeflerine merkeziyetçi bir örgütlenme modeli ile ulaşabileceği öngörüsü ile 1924 Anayasasını merkeziyetçi bir anlayış çerçevesinde ele almıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 17). Bu süreç, ulusal birlik ve bütünlüğü sağlamak, cumhuriyetin temel ilkelerini korumak, kısıtlı olan kamu gelirlerinin etkin kullanımı ile yerelde nitelikli personel bulunmaması gibi gerekçeler ile uzunca yıllar devam ettirilmiştir (Çiçek, 2014: 60). 1930 tarihinde çıkarılan ve

uzunca bir süre yürürlükte kalmayı başarmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, bu merkeziyetçi anlayışı yansıtmaya açısından önemlilik arz eden yasalardandır. Bu yasada meclisin aldığı kararlardan, belediye başkanının seçilmesine kadar pek çok konuda merkezi yönetimin onayı aranmıştır (md. 20-89). Ayrıca bu kanun ile İstanbul için farklı bir yönetim şekli getirilerek, belediye ile vilayetin birleşmesi öngörülmüş, İstanbul valisi aynı zamanda belediye başkanı tayin edilmiştir (md. 149-150).

Yerel Yönetim ilkesinin anayasal güvenceye kavuşturulması 1961 Anayasası ile olmuştur. 1961 Anayasasında, temel hak ve özgürlükler detaylı olarak ele alınmış ve anayasal güvence ile teminat altına alınmıştır (Biol, 2012: 51). Anayasanın temel felsefesini de oluşturan özgürlükçü anlayışın bir sonucu olarak, yerel yönetimler de bazı kazanımlar sağlamıştır. Bu Anayasa ile belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve başlamaları usulü kaldırılmış olup seçimle göreve gelen organların, bu sıfatları kazanma ya da kaybetmelerine ilişkin denetim yetkisi yargı organlarına verilmiştir (Bilgiç, 1998: 40). 1961 Anayasasında, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri açısından önem arz eden diğer bir gelişme ise, “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanır” ifadesinin anayasada yer alması ile mali özerkliğin tanınmış olmasıdır (md. 116). Ancak tüm bu düzenlemelere rağmen 1961 Anayasası da, devletin merkeziyetçi yapısını korumuştur.

1970'li yıllar, dünya çapında ekonomik, siyasi ve yönetsel açıdan yeni bir değişim dönüşümün yaşandığı yıllar olması açısından önemlidir. İkinci dünya savaşından sonra uygulanmaya başlanan Keynesyen iktisat politikalarının, yaşanan ekonomik sorunlara karşı yetersiz kalması, devletin görevlerindeki aşırı genişleme, kıt kaynakların kötü kullanımı ve bunun sonucunda yaşanan bütçe açıkları, neoliberal iktisat politikalarının benimsenmesine yol açan önemli etkenlerdendir (Baltacı, 2004: 362). İktisadi alanda yaşanan bu paradigmatik değişikliğin bir sonucu olarak, her alana müdahale eden, merkeziyetçi, katı hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı olan “Refah Devleti” anlayışından; devletin küçültülmesi esasına dayanan, esnek örgüt yapılı, âdem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşili, Yeni Sağ olarak da ifade edilen “Minimal Devlet” anlayışına geçilmiştir. Dünyada yaşanan bu gelişmelere, Türkiye’de kayıtsız kalamamış ve Turgut Özal tarafından hazırlanan “24 Ocak 1980 Kararlarıyla liberal ekonomiye geçiş yapmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 393). Ancak 12 Eylül 1980

tarihinde gerçekleşen askeri darbe sonucunda, ülkede demokrasiye ara verilmiş, 1982 yılında ise yeni bir anayasa hazırlanmıştır.

1982 Anayasasında yönetsel kurallar 123, 126 ve 127. maddesinde belirtilmektedir. Anayasanın 123. maddesinde, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılacağı belirtilmiş olup, 126. maddesinde ise, “Türkiye, merkezî yönetim kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanır” denilmek suretiyle ve merkezi yönetime ilişkin yönetsel kurallar verilmektedir.

Mahalli İdarelere ilişkin yönetsel kurallar ise Anayasanın 127’inci maddesinde şöyle belirtilmektedir;

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Yukarıda ifade edilen Anayasa hükmünde görüleceği üzere, yerel yönetimlerin kuruluş amacının mahalli müşterek ihtiyaçların¹⁴ gereği gibi karşılanması olduğu, karar organlarının seçimle işbaşına geldiği ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu ve bu yetkinin hangi şartlarda kullanılabileceği belirtilmiştir.

¹⁴Bu tanımlamada belirtilen “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı, Anayasa Mahkemesinin 2012/87 Esas, 2014/41 numaralı kararında; herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmek olduğu belirtilmiştir.

1982 Anayasasını merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri açısından değerlendirdiğimizde öncelikli olarak değinmemiz gereken husus, Anayasanın vesayetçi anlayışıdır. Anayasa, yerel yönetimlerin işlemleri, organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkezi yönetime vesayet yetkisi tanımıştır. Diğer yandan, bu vesayet yetkisinin hangi durumlarda kullanabileceği tek tek sayılmıştır. Buna göre merkezi yönetimin vesayet yetkisini;

- İdarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanabileceği belirtilmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken husus, Anayasa'da "Toplum yararının korunması" ve "Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" gibi soyut ifadeleri kullanmak suretiyle merkezi yönetimin yetki sınırının geniş tutulmak istendiği hususudur (Kırışık ve Sezer, 2006: 21-23). Bu nedenle vesayet yetkisi, uzun yıllar yerel yönetimlerin özerkliğini anlamsız kılacak derecede yaygın ve etkili biçimde kullanılmıştır (Uygun, 2015: 11).

1982 Anayasasının vesayetçi anlayışı, dönemin ruhuna uygun olarak 1983-1987 yılları arasında yapılan bazı düzenlemeler ile yumuşatılmaya çalışılmış, âdem-i merkeziyete uygun adımlar atılmıştır. 3194 sayılı Kanun ile planlama yapma ve onaylama yetkisi belediyelere ve İl özel idarelerine verilmiştir. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belediyelere konut yapma yetkisi verilirken 1985 yılında yapılan değişiklik ile 775 sayılı Gecekondu Kanununda Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilen görev ve yetkilerin bir kısmı belediyelere devredilmiştir (Görmez, 2000: 85). Türkiye'de 1986 yılında yapılan düzenleme ile emlak vergisi tarhi ve tahsilâtı belediyelere bırakılarak mali özerklik açısından önemli bir adım atılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler açısından bir diğer gelişme de, yerel yönetimleri daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, 1988 tarihinde bazı çekinceler koyarak imzalanmış olmasıdır.

Özal hükümetleri döneminde başlatılan ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki reformlar; 1990'lı yıllara gelindiğinde yaşanan terör olayları, ekonomik krizler ve

Avrupa Birliği'ne giriş sürecinin yavaşlaması nedeniyle devam ettirilememiştir. Güvenlik ve ekonomik sorunların öncelikli olduğu bu yıllarda, Türk kamu yönetimi, dünyadaki gelişmeleri ve değişimi takip etmekte zorlanmıştır (Saran, 2004: 211). Bu nedenle 1990'lı yıllarda yerel yönetimlerin gclendirilmesi ve demokratikleşmesi konusunda kayda değer bir adım atılmadığını söylemek mümkündür (Görmez, 2000: 86).

2000'li yıllar, yerel yönetimlerin gclendirilmesi ve üzerlerindeki vesayetin hafifletilmesi açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi kurulmuş ve 2002 yılında merkezi yönetimde, 2004 yılında da mahalli idareler seçiminde iktidara gelmiştir. İktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, çok sert bir biçimde askeri ve idari bürokrasinin direnişi ile karşılaşmış (Dinçer, 2016'dan aktaran Savaşkan, 2017), bu direnişin bir sonucu olarak iktidarını merkezi bürokrasi yerine ekseriyeti kendi yönetiminde bulunan yerel bürokrasiyle paylaşmayı kendi açısından daha stratejik olarak grmştir. Diğer yandan küreselleşme, AB yelik süreci gibi dış dinamiklerin yarattığı baskıların da bir sonucu olarak başlatılan kamu yönetimi reform çalışmaları ile merkezden yürütülen birçok hizmetin yerel yönetim kuruluşlarına devri yoluyla devletin merkezietçi yapısının dönüştürülmesi amaçlanmıştır (Saran, 2005: 45-47). Bu doğrultuda, Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından, kamu yönetimine ilişkin reform çalışmalarına öncelik verilmiştir. 2003 yılında Türk kamu yönetimi sistemini etkileyecek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) hazırlanarak TBMM'ye sunulmuştur. Devletin rolünün değiştirilerek düzenleyici fonksiyonun ön plana çıkarılması, devletin yönetim felsefesinin yönetişim kavramı üzerinden yeniden düzenlenmesi ve böylece kamuda karar alma süreçlerine sermaye grupları ve sivil toplum kuruluşlarının katılmasının sağlanması ile yerellik esası üzerinden yeni bir örgütlenme modelinin geliştirilmesi tasarının özünü oluşturmaktadır (Güler, 2004: 32).Tasarı metninde belirtilen katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramlar, batı ülkelerinde uygulanan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının yönetsel ilkeleridir (şencan, 2006: 99). Bu anlamda KYTKT'nın dünyada yaşanan yönetsel değişim ve dönüşüme uygun olarak hazırlandığını söylemek mümkündür. Tasarı, adında ve bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle birlikte 15 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste yasalaşmış ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere

Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak, bazı maddelerinin Anayasa aykırı olduğu gerekçesi ile Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek ve TBMM'ye iade edilmiş, TBMM'de tekrar görüşülmemiştir.

KYTKT'nın veto edilmesi elbette bir hayal kırıklığı yaratsa da reform çalışmalarının sürdürülmesine engel olamamıştır. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılması ile yerel yönetimler reformu başlamıştır. Bu gelişmeyi 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) izlemiştir (Günel, 2013: 127-128). Bu kanunlar ile merkezi yönetimin vesayet yetkileri azaltılarak; yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu anlamda Türkiye'de yönetim kültürü adem-i merkeziyetçilik ekseninde kısmen de olsa dönüşüm yaşamıştır (Özmen, 2012: 175).

Yerel yönetimler lehine atılan adımlar, askeri ve sivil bürokrasinin Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarına karşı direnişinin 2007 sonrasında kırılması ve merkezi bürokrasinin kontrol altına alınması ile birlikte duraklama evresine girmiştir. 2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un kabulü ile birlikte merkezileşme olarak kabul edilebilecek bir durum ortaya çıkmıştır. Bu kanun ile, yerel yönetimlerde, mali kaynakların dağıtımında, siyasal coğrafyada, yerel hizmetlerin sunumunda ve son olarak imar ve planlama düzeni gibi konularda, köklü değişiklikler meydana gelmiştir (Çetin, 2015: 248).

6360 sayılı kanun ile yeni ilçeler kurulmuş, 14 il büyükşehir olmuş ve sınırları önceki büyükşehirlerle birlikte mülki sınırlara genişletilmiştir. Büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılmış ve Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Belde belediyeleri kapatılarak aynı adla bağlı oldukları ilçenin mahallesi olmuştur. Köyler statüleri değiştirilerek mahalleye dönüştürülmüştür.

Büyükşehirlerde, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahallelere dönüştürülmesi ve İl Özel İdarelerinin kaldırılarak, yerlerine merkezi yönetimin bir uzantısı olan YİKOB'un kurulması, merkezi yönetimin, yerel düzeyde gücünü yeniden kazanma çabası olarak yorumlanabilir niteliktedir (Savaşkan, 2017: 15). Bu kanun, yerel yönetim birimleri arasında büyükşehir belediyelerini ön plana çıkararak görev,

sorumluluk ve mali açıdan desteklemektedir. Kanunun genel gerekçesinde söz konusu durum şu şekilde ifade edilmiştir; Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır (6360 SK. Genel Gerekçesi). Yerel yönetim birimleri arasında bir merkezileşme olarak görülebilecek bu durum ilçe belediyeleri açısından yeni bir vesayet odağının oluşmasına neden olmuştur (Belli ve Aydın, 2017: 411).

6360 sayılı Kanundan sonra yerel yönetim birimlerinin sayılarında önemli değişiklikler meydana gelmiş olup ülkemizde yerel yönetim olarak kabul edilen birimlerin sayıları Tablo 2’ de gösterilmiştir:

Tablo 2 : Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Sayıları

	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy
6360 SK. Öncesi	81	2950	34283
6360 SK. Sonrası	51	1397	18143

Kaynak: MİGM verilerine dayanılarak hazırlanmıştır, 2018

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehirlerdeki İl Özel İdarelerinin kaldırılması ile birlikte İl Özel İdarelerinin sayısı 81’den 51’e düşmüştür. Yine bu kanun ile 1.553 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında neredeyse yarı yarıya azalmaya gidilmiştir. Büyükşehirlerde bulunan köylerin de mahallelere dönüştürülmesi ile köylerin sayısı da önemli ölçüde azalarak 34.283’ten 18.143’e düşmüştür.

6360 sayılı Kanundan sonra belediyelerin türlerine göre sayılarında meydana gelen değişiklik Tablo 3’de gösterilmiştir:

Tablo 3: 6360 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
6360 SK. Öncesi	16	143	65	749	1977	2950
6360 SK. Sonrası	30	519	51	400	397	1397

Kaynak: MİGM verilerine dayanılarak hazırlanmıştır, 2018

Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte 14 İl Belediyesi, Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüş, Büyükşehirlere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması sonucunda 2950 olan belediye sayısı 1397'ye düşmüş, “ülke nüfusunun %75,7’si büyükşehir sınırlarında yaşamaya başlamış; ülke topraklarının %50,01’i büyükşehir alanı haline gelmiştir” (Tandırcıoğlu ve Öner, 2014:254).

Tüm bu gelişmelerin yanı sıra 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Türkiye’de bir devir bitmiş olup Parlamenter sistem yerine Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. “denilmek suretiyle yürütmedeki iki başlılığın sona erdiği anlaşılmakta olup başbakanlık ve bakanlar kurulu müesseseleri kaldırılmıştır. Türkiye’de merkezi yönetim Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu makamları üzerinden temsil edilirken yeni dönemde; merkezi yönetim yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar tarafından kullanılacağı görülmektedir.

2.3.1. Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Birimleri Arasında Görev Paylaşımı

Anayasa’nın 5. maddesinde, Devletin temel amaç ve görevleri şu şekilde ifade edilmiştir; “Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır. Bu hüküm ile merkezi yönetimlere, genel ve soyut bir yetkilendirme yapılmak suretiyle ülke savunmasından, insanın maddi manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanmasına kadar oldukça geniş bir kulvarda hizmet ifa edebilmesine imkan tanınmıştır.

Anayasa’nın 127. maddesinde ise mahalli ve müşterek ihtiyaçların giderilmesine yönelik yapılan kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. Türkiye’de yerel yönetimlere verilen görevler, yapacağı hizmetler yasalarda belirtilmiştir. Buna göre; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanununda kurumların görevleri belirtilmiştir.

2.3.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Kentleşmenin hızla geliştiği ülkemizde büyük yerleşim yerlerinin nüfuslarının hızla artması ve yerleşme düzenlerinin dağınık ve plansız bir şekilde gelişmesi bu kentlerde, hizmet sunumunun geleneksel yönetim şekilleri ile yerine getirilmesini olanaksız hale getirmiştir (Bozkurt ve diğerleri, 2014: 49). Diğer yandan, kentlerin büyümesine bağlı olarak eski komşu belediyelerin birbirlerine yaklaşması yeni kentsel sorunlar ortaya çıkarmış ve bu sorunların birlikte ele alınması zorunlu hale gelmiştir (Tortop vd., 2006: 201). Bu gelişmeler ışığında kentlerde yerel hizmetlerin ifası için yeni bir yönetim modeli gereksinimi duyulmuştur. 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtilen “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü ile büyük kentlerde ihtiyaç duyulan yönetim modelinin uygulanabilmesinin yolu açılmıştır. Buna istinaden, çıkarılmış olan 1984 tarihli 3030

sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilk Büyükşehir Belediyeleri kurulmaya başlanılmış olup yasanın yürürlükte kaldığı süre içinde 16 tane İl Belediyesi, Büyükşehir Belediyesi haline gelmiştir.

3030 sayılı Kanun; görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamaması hususlarında eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin sonucunda büyükşehir belediyelerini yeniden yapılandırmak ve etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulması amacı ile (5216 SK. Genel Gerekçesi) 2005 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiş, 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanununda Büyükşehir Belediyeleri; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (5216 SK. md. 3). Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 3030 sayılı kanunda herhangi bir nüfus şartı öngörülmemişken, 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir. Kısaca pergel düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır¹⁵. Ancak bu durum 6360 sayılı Kanun ile değiştirilerek büyükşehir belediyelerinin görev sahası ilin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulması için aranan bir başka ölçüte göre, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde toplam nüfusu en az 750.000 olan il belediyeleri yasayla büyükşehir belediyesi olabilecektir. (Çınar vd., 2009: 54-89).

5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin görevleri artırılmıştır. Büyükşehir Belediyelerinin görevleri şunlardır; Büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve

¹⁵Valilik binası merkez alınıp, il mülki idare sınırları içinde kalmak koşuluyla nüfusa dayalı belli yarıçapta daireler çizilerek büyükşehir belediyesi sınırları genişletilmiştir. Bu yarıçaplar şöyledir: Nüfusu 2.000.000’den fazla olan büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olan büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000’a kadar olan büyükşehirlerde 20 km yarıçapındaki yerleşim yerleri büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhildir (5216 SK. Geçici madde 2).

onaylayarak uygulamak; işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, zabıta hizmetlerini yerine getirmek, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak,- yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, sosyal donatılar, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek...”.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin hizmet sunduğu alanın genişlemesine neden olmuş, kentin en ücra köşelerine kadar belediye hizmetlerinin götürülmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde yerel yönetimler ekonomisi teorisine göre; hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselmekte, daha çok ve daha kaliteli hizmetin daha düşük bir maliyet ile sunulması mümkün hale gelmektedir (Temel ve Karagöz, 2018: 123). Ancak bu durumun her yerde aynı sonucu doğurup doğurmayacağı konusunda tereddütler bulunmaktadır. Özellikle yüzölçümü büyük olan Muğla, Antalya, Konya, Şanlıurfa gibi illerde bir uçtan diğer uca uzaklığın 250-350 km olduğu düşünüldüğünde, merkezdeki belediyenin bu kadar uzak yerleşim yerlerine götürdüğü hizmetin birim maliyetlerinin artacağına ilişkin görüşlerde bulunmaktadır (Keleş, 2016: 20).

5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yer alan “*bu Tasarı ile düzenlenmeyen konularda Belediyeler Kanunu hükümleri geçerli olacaktır*” ifadesi ile büyükşehir belediyelerinin kendi görevleri dışında, 5393 sayılı kanundaki görevleri de üstlenebileceği hususu anlaşılmaktadır (Derdiman, 2012: 60).

2.3.1.2. Belediyelerin Görevleri

Osmanlı'da yerel yönetim birimi olarak bugünkü anlamda ilk belediye yönetiminin kurulması girişimleri Tanzimat'ı izleyen yıllarda ve özellikle 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas sonunda ortaya çıkmıştır (Aytaç, 1998:22). Osmanlı Devleti, Kırım Savaşı'nda Ruslara karşı batının ciddi desteğini almış bunun karşılığında da batılı devletlerin talepleri doğrultusunda Islahat Fermanı ile azınlıkların hak ve hürriyetlerinin korunmasına yönelik bir takım kazanımlar elde etmiştir. Bununla birlikte Osmanlıda yaşayan yüz bini aşkın azınlığın batılı tarzda modern, temiz ve bakımlı bir kentte yaşama talepleri de (Türe, 2000: 38) olumlu karşılık bulmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda ilk batılı tarz belediye 1854 yılında İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" adıyla kurulmuştur. Şehremanetinin başında merkezi yönetim tarafından atanan bir şehremini bulunmakta idi. Bu teşkilatın kendine özgü bir geliri olmadığı gibi yapılan harcamalar, merkezi yönetim bütçesinden karşılanmakta idi (Çağdaş, 2011: 401).

Osmanlı'nın son dönemlerinden Cumhuriyetin ilanına kadar belediyelere ilişkin gerek yasal gerek anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte yeni bir yönetsel sistemin kurulması, bu sistemin yasal çerçevesinin oluşturulması ve böylelikle eski sistemden miras kalan sorunların aşılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda atılan adımların başında 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu gelmektedir (Emini, 2009:33). Kanun uzunca bir süre yürürlükte kalmış, 2005 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunun yürürlükten kaldırılmasında çağdaş gelişmelere karşı yönetimde zihniyet değişimine ihtiyaç duyulması, yapılan değişikliklerle kanunun bütünlüğünü ve iç tutarlılığını kaybetmesi ve belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının yenilenmesinin kaçınılmaz hâle gelmesi gibi etkenler önemli rol oynamıştır (Dursun, 2007: 359). 1580 sayılı Kanunun yerine 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları kapsamlı bir şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun düzenlenirken gerek Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci gerekse küreselleşme olgusundan etkilenildiğini söylemek mümkündür. İdari ve mali özerklik ifadelerinin ilk kez kullanılması açısından ayrıca önem arz etmektedir. Kanun, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına uygun olarak hazırlanmış olup mahallî

idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kısıtlayıcı ve yerel yönetim ilkesine aykırılık teşkil edebilecek düzenlemelerden uzak durulmuştur (5393 SK. 14. madde gerekçesi). Öyle ki, 5393 sayılı Belediye Kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) kabul edildiği ilk metninde “Belediyelerin görev ve sorumlulukları” başlığı altında; “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadesi bulunmaktaydı. Bu düzenleme ile bir anlamda belediyelere genel yetki verildiği anlaşılmakta olup, yasanın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımını âdem-i merkezîyetçi bir anlayış ile ele aldığını görmemiz açısından önemlilik arz etmektedir. Madde gerekçesinde de “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 'Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı' başlıklı 4 üncü maddesinde öngörülen ilkelere ve çağdaş mahallî idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumluluklarının yeniden düzenlendiği*” belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme, Anayasa mahkemesinin 24.01.2007 tarih ve 2005/95 Esas ve 2007/5 sayılı kararıyla iptal edilmiştir (Dursun, 2007: 373). İptal gerekçesinde¹⁶; yerel yönetimlerin örgütlenmesinin hem coğrafya, hem de konu yönünden sınırlandırılmış olmasına karşın, merkezi yönetimin ülke genelinde genel yetkili kılındığı, dolayısıyla merkezin görev ve yetkilerinin soyut ve genel, yerel yönetimlerin ise somut ve belirgin biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kuralların, Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı görüldüğü belirtilmiştir.

Her şeye rağmen, 5393 sayılı Kanun, özerklik ve yerelleşme açısından atılan önemli bir adım olarak görülmektedir. 1580 sayılı Kanundan farklı olarak belediyelerin, asli görevlerinin yanında, okul öncesi eğitim kurumları açabileceği; Devlete ait her derecedeki okul binalarını yapabileceği veya bunların bakım ve onarımları ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve işletebileceği; özür, yaşlı ve düşkünlerin kolayca hizmet almasını kolaylaştıran tedbirler alabilmesine imkân tanınmıştır (5393 SK. 14. madde gerekçesi).

1580 sayılı Belediye Kanununda liste halinde belirtilen, belediyelerin görev ve sorumlulukları belediyelerin gelirlerine göre sınıflandırılmış iken, 5393 sayılı Kanunda

¹⁶<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/> (erişim: 09/01/2018).

mahalli müşterek nitelikli olmak şartıyla gelir durumu dikkate alınmaksızın zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kısımda düzenlenmiştir.

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma konularında hizmet vermeleri zorunlu tutulmuştur (5393 SK. md 14).

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir demek suretiyle belediyelerin isteğine bırakılmıştır (5393 SK. md 14).

2.3.1.3. İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl Özel İdareleri, 5302 sayılı Kanunda, İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (5302 SK. md. 3). Elbette ki tanımda belirtilen “karar organlarının seçilerek oluşturulması” ve “idari ve mali özerkliğe sahip olmaları” gibi kazanımlar zorlu bir tarihsel sürecin sonrasında elde edilmiştir.

İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan ve Fransız il sistemi model alınarak oluşturulmuş olan “vilayet umum meclisiyle” il özel idarelerinin temelleri atılmıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 175). 1876 Kanun-i Esasi ile ilk kez tüzel kişiliklerini kazanmış olan il özel idarelerini kurumsal bir yapıya kavuşturan ilk yasa, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu olmuştur. Söz konusu kanun, 74 yıl yürürlükte kalmış, içerik açısından çok büyük bir farklılık göstermemekle birlikte 1987 yılında yerini 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununa bırakmıştır.

İl Özel İdarelerinin gelişim ve değişim süreçlerinde 1950’li yıllara kadar ön plana çıkarılan yerel yönetim birimi olarak dikkatleri çekmektedir. Ancak 1950’lerden sonra yapılan bazı düzenlemeler ile il özel idarelerine ait yetki ve görevler peyderpey merkezi yönetim tarafından üstlenilmeye başlanılmıştır. Bu durum, yalnızca görev ve yetki konusunda değil gelir ve personel sayısında da ciddi bir azalmayı getirmiştir (Eryılmaz, 1997: 121). 1960 sonrası dönemde bu kurumların artık gereksiz ve işlevini yitirmiş oldukları gerekçesi ile kaldırılmaları gerektiğine dair öneriler sıklıkla dile getirilmiştir (Kartal, 2010: 294).

Güler (2006: 219) bu süreci şu şekilde özetlemektedir; 1930-1945 dönemleri arasında il özel idareleri belediyelere nazaran yerel yönetim sisteminde daha önemli bir yere sahipken, belediyeler ikincil planda yer almaktadır; 1946-1960 dönemleri arasındaysa bu süreç tersine işlemekte, il özel idarelerinin önemli görevleri merkeze devredilmekte ve bundan kaynaklı olarak sözü edilen özel idare birimleri hızla küçülerek belediyeler daha fazla ön plana çıkmaktadır.

İl Özel İdarelerinin işlevsiz bir yerel yönetim birimi olarak konumlandırılması süreci, 2000’li yıllara kadar devam etmiştir. 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birçok bakanlığın taşra teşkilatlarının görev ve yetkilerinin İl Özel İdarelerine devredilmesinin öngörülmesi yıllar sonra bu birimlerin güçlendirmesi noktasında oldukça önemli bir adım olarak yorumlanabilir (Kaya, 2011: 31). Ancak daha önce belirtildiği üzere söz konusu kanun tasarısı, kanun olarak TBMM tarafından kabul edilmiş ama Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

Diğer taraftan 2005 tarihli 5286 sayılı Kanun ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü lağvedilerek kurumun görevleri, personeli, taşınır ve taşınmazları, İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere İl Özel İdarelerine devredilmiştir¹⁷. Tüm bu gelişmeleri tamamlayıcı nitelikte, merkeziyetçi olmayan bir anlayış ile düzenlenmiş olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu “yerel yönetim ilkesi” açısından önemlilik arz etmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda dikkat çeken en önemli husus, valinin il özel idaresindeki ağırlıklı konumunu değiştirmiş olmasıdır. İl Özel İdarelerine ilişkin çıkarılmış önceki kanunların hepsinde; Vali il genel meclisinin de başkanı olup, kendi

¹⁷<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/koy-hizmetleri-tarih-oldu-292083>, (erişim:27/08/2019)

istediği konularda karar alınmasını sağlama imkânına sahip iken, 5302 sayılı Kanuna göre Vali artık il genel meclisinin başkanı olmayıp, il genel meclisi kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçecek, karar almak istediği konuları da kendisi belirleyecektir.

Diğer yandan 5302 sayılı Kanun ile İl Özel İdarelerine oldukça önemli görevler verilmiştir. Buna göre İl Özel İdareleri; Eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl Özel İdareleri,2005-2012 yılları arasındaki kısa dönemde, “temel kurum olmak” ve “yok olmak“ olgularını aynı süreçte yaşamış (Keskin,2016;62);2005 tarihli 5302 sayılı Kanun ile yakalanan kazanımlar, 2012 tarihli 6360 sayılı kanun ile önemli bir darbe yemiştir. 6360 sayılı Kanun sonrası yaşanan değişim ile birlikte Büyükşehirlerde ki İl Özel İdarelerinin kapatılarak yerlerine Valiliğe bağlı idari bir birim olan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması (6360 sk 3. md) il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının merkeze çekilme çabalarının bir göstergesi olarak dikkatleri çeken diğer bir husustur.

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesine göre “il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer”. Bu hüküm, Anayasa m.126/1 ve 127/1’deki hükmün de bir gereğidir. İl kaldırılmıyor ise, il özel idaresi de kaldırılamaz. Dolayısıyla nerede bir il var ise orada bir il özel idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Bu nedenle İl Özel İdareleri kaldırılacak ise bunun bir anayasa değişikliği ile yapılması gerekirken, bir kanun (6360 SK.) ile yapılmış olması Anayasa m.127/1’e aykırı olduğu hususunda eleştirilmektedir (Gözler, 2013: 4). Ancak, 6360 sayılı Kanunun “büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasına” ilişkin hükmünün iptali amacı ile Anayasa Mahkemesinde görülen davada Mahkeme, Anayasanın 127. Maddesinin 3. Fıkrasında; “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü uyarınca Büyükşehir tipi yapılanmalar açısından söz konusu durumun Anayasa

aykırılık teşkil etmeyeceğini belirtmiştir (Anayasa Mahkemesinin 2013/19 E. 2013/100 K. Sayılı İlamı).

2.3.1.4. Köylerin Görevleri;

Köy yönetimleri, Türk yerel yönetimleri içerisinde Tanzimat'tan önce ortaya çıkan ilk yerel yönetim birimleridir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren geleneksel olarak topluca yaşama bilincinin sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla kurumsallaşmış en alt düzeyde bir yerel yönetim kuruluşu olarak, günümüze kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir (Ünal, 2011: 245). Nüfus yoğunluğu ve sosyo - ekonomik yapısı ile kentlerden ayrılan en eski yerleşim birimi olan köylerin, yerel yönetim birimi olarak örgütlenmelerine ilişkin ilk düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirilmiş, ilk defa köy organlarından, bu organların oluşum biçim ve görevlerinden bahsedilmiştir (Çağdaş, 2011: 399). Cumhuriyetin ilanı sonrasında, ilk çıkarılan kanunlardan biri 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Nüfusun dörtte üçünden fazlasının köylerde yaşadığı ülkemizde, 442 sayılı Köy Kanunu idari yapıda önemli bir boşluğu doldurmuştur (Özefe, 2005: 513).

442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesi, “nüfusu 2000'den aşağı olan yurtlara köy denir” diyerek köyü nüfus ölçütüne göre tanımlarken; aynı kanunun 2. maddesi, “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler”, cümlesi ile köyü ortak kullanım alanları, yerleşim özelliği ve coğrafi yönlerden tanımlamıştır (Adıgüzel, 2012: 155).

442 sayılı Köy Kanununun 12. maddesi uyarınca, köye verilen işleri görmek Köy muhtarının ve İhtiyar meclisinin vazifesi olduğu belirtilmektedir. Köye ait işleri, kanun “Mecburi olan işler” ve “Köylünün isteğine bağlı işler” olarak iki başlıkta incelemiştir. Buna göre, köylünün mecburi işleri 37 madde halinde Kanununun 13. maddesinde; İsteğe bağlı işleri ise 32 madde halinde 14. Maddesinde sayılmıştır.

442 sayılı Kanunda köyün görevleri sayılırken, köy tüzel kişiliğine verilen görevler ile köyde yaşayan insanlara verilen görevler iç içe geçmiştir. Kanun metninde de görüldüğü üzere görevler sayılırken, “Köylünün mecburi işleri” ve “Köylünün isteğe bağlı işleri” başlıkları kullanılmak suretiyle bir yerel yönetim biriminden ziyade,

elbirliği ile işlerin görüldüğü, fertlerin üzerine düşeni yapmasının gerekli olduğu imece anlayışına sahip bir topluluğun muhatap alındığı görülmektedir (Özefe, 2005: 515).

Ayrıca, köylerin personel, araç-gereç ve mali yetersizlikleri göz önünde bulundurulduğunda, bu görevleri bugün dahi yerine getirmeleri mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle binlerce köy sembolik bir yerel yönetim birimi olarak varlıklarını devam ettirmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 217). Bu durum, köylere hizmet götürülmesi işinin büyük oranda merkezi yönetim tarafından üstlenilmesine neden olmuştur. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18. maddesine dayanılarak, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birlikleri kurulmaya başlanmıştır (5355 SK. 18. md.). Köylere Hizmet Götürme Birlikleri başkanı merkez ilçelerde Vali veya görevlendireceği Vali yardımcısı, diğer ilçelerde Kaymakamdır. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin kurulması ile köylere yapılacak hizmetlerin doğrudan merkezi yönetim tarafından üstlenilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir olan illerde, köylerin statüleri değiştirilerek mahallelere dönüştürülmüştür. Bu kanun öncesinde 34283 tane köy bulunmakta iken kanun sonrası köylerin sayısı 18143'e düşmüştür.

2.3.2. Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Birimleri Arasında Gelir Paylaşımı

Cumhuriyet'in kabulünden sonra kamu gelir yönetimi bir bütün halinde ele alınarak batılı çağdaş devletlerin uygulamaları da göz önünde bulundurularak kapsamlı bir gelir yönetimi reformu yapılmaya çalışılmıştır. İlk olarak 1925'te "aşar"; 1926'da "temettü vergisi" kaldırılmış, aynı yıl "Kazanç Vergisi Kanunu" kabul edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk belediye vergi yasası ise Cumhuriyetin ilanınının çok kısa bir süre sonra (1924) çıkartılmış olup, 5237 sayılı Belediye Gelirleri yasasının yürürlüğe girdiği 1948 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 5237 sayılı yasa esas itibariyle eski yasanın tarifelerinde düzenleme yapmak suretiyle belediye gelirlerini artırma yoluna gitmekten öte önemli farklılıklar getirmemiştir (Ersoy, 1989: 50) .

1950 yılında çok partili düzene geçilmesi ile yaşanan politik ayrışmalar, ister istemez yerel boyutta da kendini göstermiş olup bu dönemden itibaren belediye gelirlerini düzenleyen yasal düzenlemelerin belediyelere karşı bir yaptırım aracı olarak kullanılmaya başladığını söylemek mümkündür (Ersoy, 1989: 50).

1981 yılında yürürlüğe sokulan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile 5237 sayılı eski yasada belirtilen sayıları çok ama verimli olmayan vergilerin sayısı azaltılmış olmasına karşın köklü bir değişiklik getirmemiştir. Yine 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile eskiden kalem kalem belirtilmiş olan vergilerden pay ayrılması yerine genel bütçe vergi gelirleri toplamından pay verme yoluna gidilmiş ve bu yasada 5779 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır (Keleş, 2014: 375-383).

Merkezden yerele yapılan kaynak aktarmalarının yanında bazı vergilerin yerel yönetimler tarafından toplanması konusunda merkezi yönetim tarafından bazı yetki devirleri yapılmıştır. 1986 yılına kadar hükümet tarafından toplanırken bu tarihten itibaren belediyelere bırakılan emlak vergisi bu yetki devrinin önemli örneklerindedir (Arslan, 2005: 199).

1980 sonrası Emlak Vergisi gibi bazı vergilerin tahsilatı belediyelere verilmiş olsa da belirtmek gerekir ki belediyelerin vergi koyma, kaldırma, vergi oranlarını değiştirme, muafiyet, istisna ve indirim uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü, bu yetki Anayasanın 73. maddesi uyarınca TBMM'ne verilmiş olup; bu mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin değişiklik yapma yetkisinin ise Cumhurbaşkanı'na verildiği görülmektedir. Kısacası kamu gelirlerine ilişkin yapılacak düzenlemelerde yerel yönetimlere herhangi bir yetki tanınmamış, yalnızca bazı kamu gelirlerinin tahsilatı ile görevlendirilmişlerdir.

1982 Anayasasınının 127. maddesinde belirtilen; yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağına ilişkin hüküm ile 1980 sonrasında başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlere aktarılan, kaynaklarda bir artış olduğunu kabul etmekle birlikte, hala görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olduklarını söylemek zordur (Gözübüyük ve Tan, 2010: 270-271). Merkezi yönetimin, görev paylaşımı konusunda olmasa da, gelir paylaşımı konusunda her daim cimri davrandığını söylemek mümkündür.

**Tablo 4 : Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim Gelir/Giderlerinin Karşılaştırılması
(2010-2018)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Merkezi Yönetim Bütçe Gid. (Milyon TL)	294.359	314.607	361.887	408.225	448.752	506.305	584.071	677.722	762.753
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	254.277	296.824	332.475	389.682	425.383	482.780	554.140	630.349	696.829
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYİH	25,4	22,6	23,1	22,6	21,9	21,6	22,4	22,3	22,1
Mahalli İdareler Giderleri (Milyon TL)	37.162	44.035	51.525	63.621	66.920	80.095	97.575	113.838	132.808
Mahalli İdareler Gelirleri (Milyon TL)	38.183	46.558	51.745	61.328	68.110	78.136	87.162	100.534	117.404
Mahalli İdareler Giderleri/GSYİH	3,20	3,16	3,28	3,52	3,27	3,42	3,74	3,75	3,85

Kaynak: BÜMKO Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Yukarıda ki tabloda belirtilen rakamlardan yola çıkarak, merkezi yönetim bütçesinin GSYİH içindeki payı 2010-2018 yılları arasında ortalama % 23 iken yıllar içinde düşme eğilimi göstermekte olduğu; yerel yönetimlerin GSYİH içindeki payının ise aynı dönemde ortalama % 3,5 olmakla birlikte yıllar içinde yavaş bir hızla da olsa artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Eldeki veriler ışığında her şeye rağmen merkezi yönetimin ağırlığını korumaya devam ettirdiğini söylememiz mümkündür.

2.3.2.1. Belediyelerin Gelirleri:

Belediyelerin, görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için bu görevler ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar esasında belediyelere görev devrinde oldukça cömert davranmış olmasına rağmen aynı cömertliği gelir aktarımı konusunda gösterememiştir (Tortop, 1999:39). Belediyelere tahsis edilmiş olan gelirler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5779 sayılı Belediyelere İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda belirtilmiştir. Buna göre;

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye Gelirleri” başlıklı 59. maddesinde belirtilen gelirler şunlardır: Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve diğer gelirler.

Belediyelerin gelirlerini belirten diğer bir kanun olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile Belediyelere tahsis edilen vergiler; “1-İlan ve Reklam Vergisi 2- Eğlence Vergisi 3- Çeşitli Vergiler (Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazi Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi) 4- Belediye Harçları (işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları ve tellallık harcı, hayvan kesimi ve muayene harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı) 5- Çeşitli Harçlar (Kayıt ve ruhsat harcı, işyeri açma izni harcı, imar ile ilgili harçlar vb.) 6- Harcamalara Katılma Payları 7- Müze Giriş Ücretleri ve Madenlerden Ayrılan Paylar” olarak sayılmıştır.

5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, belediyelere ve İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak payları belirlemektedir. 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler sonrasında; Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6’sı ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının % 30’u Büyükşehirlere ayrılırken, büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay % 2,50’tan % 4,50’ye artırılmıştır. Büyükşehir dışındaki belediyeler ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı

toplamının % 2,85'ini almakta iken kanunda yapılan değişiklik ile yüzde 1,50'ye düşürülmüştür.

Tablo 5: Genel Bütçe Vergi Gelir Tahsilatından Belediye ve Özel İdarelere Ayrılan Paylar

İdari Birim	5779 Sayılı Kanunun İlk Hali	6360 Sayılı Kanun ile 5779 Sayılı Kanununda Yapılan Değişiklik
Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan G.B.V.G tahsilatı toplamının % 5' i ile G.B.V.G. tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u	G.B.V.G'nin %6'sı+Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının % 30'u
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	% 2.85'i	% 1.50
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	% 2.50'si	% 4.50
İl Özel İdareleri	% 1.15'i	% 0.50

Kaynak: 5779 ve 6360 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 5'te görüldüğü üzere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere aktarılan toplam pay değişmemekle birlikte yerel yönetim birimleri arasındaki pay dağıtımını değişmiş, bu değişiklik Büyükşehirler ve büyükşehir ilçe belediyeleri lehine; büyükşehir dışındaki belediyeler ile il özel idarelerinin aleyhine olmuştur.

Belediyeler için önemli bir diğer gelir kaynağı ise Emlak Vergileridir. 1985 yılında tahsilatı yerel yönetimlere devredilmiş olan 1319 sayılı Emlak Vergisi, bina ve arazi vergisi olarak iki kısımdan oluşmaktadır. Bina Vergisinin oranı meskenlerde binde 1 diğer binalarda binde 2 oranında uygulanırken; Arazi Vergisi, arazide binde 1, arsada binde 3 olarak uygulanmaktadır. Bu oranlar Büyükşehirlerde yüzde yüz artırımlı uygulanmaktadır. Ayrıca 2004 yılına kadar İl Özel İdarelerine emlak vergilerinden pay verilmekte iken bu tarihten itibaren pay verilmesi kaldırılmıştır (Arıkboğa, 2008 : 261).

2.3.2.2. İl Özel İdarelerinin Gelirleri:

İl Özel İdaresine tahsis edilen gelirler; 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ile 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesine göre; Kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelir, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve diğer gelirler olarak sayılmaktadır.

5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 2. maddesinde 6360 sayılı Kanun uyarınca yapılan değişiklikle; genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan pay % 1,15'ten % 0,5'e gerilemiştir. Söz konusu payların yerel yönetimlerin toplam gelir içindeki oranının yaklaşık olarak yarısını oluşturduğunu düşündüğümüzde il özel idareleri son yasal değişiklikle önemli bir yara almıştır.

2.3.2.3. Köylerin Gelirleri:

442 sayılı Köy Kanunu uyarınca Köylere verilen görev ve sorumluluklar ile görevlerin ifası için gerekli mali kaynaklar arasında orantısızlık bulunmaktadır. Köyler, Anayasa'da yerel yönetimler arasında sayılmış olmasına rağmen ne genel bütçe vergi gelirlerinden pay alabilmekte ne de yerel nitelikli bazı vergileri tahsil etme olanağına sahip bulunmaktadır.

442 sayılı Köy Kanununda Köylerin gelirleri 17. maddesinde sayılmıştır. Bu gelirler içinde, salma, emlak ve arazi geliri, para cezaları, mera ve otlak kiralari, köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi vb. birçok gelir kalemi belirtilmiştir. Ancak bu gelir kalemlerini incelediğimizde, 1920 koşulları için geçerli olan ama günümüzde değerini yitirmiş, mali kaynaklar olduğunu görmek mümkündür. Şöyle ki; kanunda gelir kalemi olarak belirtilen para cezası sürekli bir gelir kaynağı değildir. Diğer bir gelir kaynağı olan resim ve harçların, köylerde uygulamasının olmadığı bilinmektedir. Diğer yandan meraların tasarrufunun İl Mera Komisyonlarına geçmesi ile meralardan kira geliri elde edilememektedir (Özefe, 2005: 524). Köy sınırları

içinde kaplıca, maden suyu ya da taş, kireç, tuğla ocağı var ise az da olsa bir gelir elde etme şansları bulunmaktadır.

2.3.3.Türkiye’de Denetim ve İdari Vesayet Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri

Günümüz koşullarında yönetsel etkinliğin sağlanabilmesi için, idari teşkilat yapısında merkezi yönetim teşkilatı ile birlikte yerel yönetim kuruluşlarına da yer verilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Ancak, hizmet sunumunda aksaklıkların önlenmesi açısından söz konusu yönetimlerin birbiri ile olan ilişkilerinin bir takım hukuksal kurallara bağlanması sorununun ile karşı karşıya kalınmaktadır (Kaplan, 2005: 121). İşte bu nedenle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, anayasal ve yasal ilkeler tarafından kurallara bağlanmaktadır. Bu ilkelerin başında Anayasanın 123. maddesinde belirtilen “İdarenin bütünlüğü” ilkesi gelmektedir.

Üniter devletlerin yönetim alanındaki temel ilkesi olan “İdarenin bütünlüğü”, her biri kendi başına bir bütün olan parçaların işbirliğini değil bunun tam tersine bütünün içinde iş bölümünü öngören bir anlayışı ifade eder (Güler, 2013: 118). Bu ilkenin bir sonucu olarak idari vesayet yetkisi Anayasamızda merkezi yönetime verilmiştir. Merkezi yönetim bu yetkiyi, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” (Anayasa, md.127) amacıyla, yasalarda belirtilen esaslar çerçevesinde kullanmak durumundadır. Anayasada, merkezi yönetime vesayet yetkisi vermek suretiyle, yerel yönetimlerin yapmış olduğu iş ve işlemlerde yasalara uymalarının sağlanması ve suiistimallerin önlenmesi (Tortop, 1999: 165) hedeflenmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 26.09.1991 gün ve E. 1990/38, K. 1991/32 sayılı kararında, “Merkezi yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Bu yetki yerinden yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılınabilecek biçimde kullanılamaz” demek suretiyle vesayet denetiminin sınırı çizilmiştir.

Dünyadaki yerelleşme eğilimleri ve AB uyum sürecinin etkisi ile yapılan yönetsel reformların bir sonucu olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununda vesayet yetkilerinde kısıtlamalara gidildiği görülmekle birlikte hala azımsanamayacak miktarda vesayet yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkündür. 5393 sayılı Kanunda, belediyelerin sınırlarının düzenlenmesi, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, diğer belediyelerle işbirliği yapılması, mekânsal alanlara ad verilmesi gibi iş ve işlemlerde hala vesayet makamının baskın belirleyiciliği devam ettiği görülmektedir¹⁸ (Çağdaş, 2011: 414).

5032 sayılı Kanun öncesinde, il genel meclisinin tüm kararları valinin onayına tabi olup vali tarafından onaylanmayan kararlar ise Danıştay İdari Dairesinin onayı ile yürürlük kazanabilmekte idi (Günday, 2005: 3). 5302 sayılı Kanuna göre; Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir (md.15).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla merkezi yönetimin sahip olduğu bazı vesayet yetkilerini ise şu şekilde sıralayabiliriz, meclisin kararlarının kesinleşmesi, meclisin bilgi edinme ve denetim yolları, meclis üyeliğinin sona ermesi, meclisin feshi, görevden uzaklaştırma, norm kadro ve personel istihdamı, denetimin kapsamı ve türleri, faaliyet raporu, hizmetlerde aksama, borçlanma, bütçe içi işletme kurulması, yurt dışı ilişkileri başlıkları altında ele alarak yerine getirmeye çalıştığı ifade edilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 84).

Yerel yönetimlerin denetimi denildiğinde akla ilk gelen kavram, idari vesayet olmakla birlikte bazı kanunlarda yerel yönetimlerin denetimine ilişkin farklı kurumlara farklı yetkiler verilmiş olduğu görülmektedir.

¹⁸ Kamuoyunda “Belediyelere Kayyum Ataması” olarak adlandırılan 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı KHK ile; “Belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde yerlerine büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından belediye başkanı, başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilmesine” hükmedilmiştir. Bu düzenleme ile yeni bir vesayet uygulamasının getirildiği ifade edilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesi uyarınca belediyelerde denetimin iç ve dış denetim olmak üzere iki biçimde ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir. İç denetim, kamu kurumlarının çalışmalarına değer katmak için, mali kaynakların daha etkili ve verimli değerlendirilmesi için yapılan rehberlik faaliyetlerini içermekte olup belediye müfettişleri ve belediye iç denetçileri tarafından yerine getirilmektedir (Alıcı, 2008: 225). Dış denetimin ise, İçişleri Bakanlığı görevlileri ve Sayıştay denetçileri tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Alıcı, 2008: 223-225). 5393 sayılı kanunun 55. maddesinde, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak olan denetimin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından yapılabileceği belirtilmektedir. Anayasanın 160. maddesi uyarınca tüm yerel yönetimlerin mali denetiminin ise Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

Aynı şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da denetimin iç ve dış denetim olarak iki şekilde yapılabileceği belirtilmiştir. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsamaktadır. Ayrıca il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan idari işlemleri idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından denetimi, İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılacaktır (5302 SK. md. 38).

3. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİNİN KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDA İNCELENMESİ

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi, öncelikli olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki eşgüdümüne bağlıdır. Yönetimsel birimler arasındaki görev paylaşımının, bu eşgüdüm gözetilerek yapılması hizmet sunumu açısından büyük önem taşımaktadır. Kentsel dönüşüm faaliyetleri de kentlerde sunulan önemli kamu hizmetlerinden olup bu kamu hizmetinin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için, tüm aktörlerin uyum içinde çalışmasına olanak veren, finansman kalemlerini açıkça belirten, kurumlar arasında görev ve yetki çatışmasına mahal vermeyecek şekilde hazırlanmış kanun metinlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Hazırlanacak kanun metinlerinde günümüzün kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, merkezi yönetime düşen en önemli görev kanuni ve idari açıdan tüm aktörlere gerekli desteği vermektir (Kalağan ve Çiftçi, 2012: 126). Buna göre; merkezi yönetimin kural koyucu, yol gösterici ve finansman konusunda diğer aktörleri destekleyici bir rol üstlenmesi; yerel yönetimlerin ise bölgenin sosyo-ekonomik durumunu en iyi bilen yönetimsel birim olarak, o yörenin gerçeklerine uygun projeler hazırlaması, kentsel dönüşüm faaliyetlerinin başarılı bir şekilde yürütülmesini etkileyecek hususlardır. Kentsel dönüşüm faaliyetleri, kararların büyük ölçüde halkla birlikte alınacağı, doğrudan halkı ilgilendiren uygulamaların gerçekleştirileceği bir örgütlenmeyi öngörmektedir. Bu örgütlenmeyi merkezi yönetimden beklemek son derece yanlış sonuçlar doğuracaktır (Özden, 2008: 305).

Sağlıklı ve düzenli kentleşmenin sağlanabilmesi ve kentlerdeki tarihi ve kültürel zenginliğin korunması ve yaşatılması amacı ile 1982 Anayasasında Devlete önemli görevler yüklemektedir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin, anayasal kaynağını da oluşturan bu hükümler, Anayasanın 56, 57 ve 63. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın 56. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilmiş; 57. maddesinde, Devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağı, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekleyeceği

hususunda görev yüklemiştir; 63. maddesinde ise, Devletin, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlayacağı, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici önlemleri alacağı hükme bağlanmıştır.

Türkiye’de özellikle 1999 Marmara depreminden sonra başlatılan kentsel dönüşüme ilişkin yasal ve yönetsel çalışmalar, ülke genelinde kentsel dönüşümün ivedilikle hayata geçirilmesi zorunluluğunun bir sonucu olarak doğmuş olup yukarıda belirtilen anayasal hükümler dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu yasal çalışmaların sonucunda; pek çok konuda olduğu gibi merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve yetki paylaşımına gidilmiştir.

Kentsel dönüşüm faaliyetlerini düzenleyen başlıca kanunlar şunlardır; “2985 sayılı Toplu Konut Kanunu”, “5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun”, “5393 sayılı Belediyeler Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Kanunu”, “644 sayılı KHK” ve “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’dur. Belirtilen kanunlar “görev ve yetki paylaşımı”, “gelir paylaşımı” ve “idari vesayet” kıstasları üzerinden irdelenerek kentsel dönüşüm kapsamında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler incelenecektir.

3.1. 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNU¹⁹ KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM

Türkiye’de özellikle 1950’li yıllardan itibaren başlayan kırsaldan kente göçlerle beraber hızlı kentleşme ve sanayileşme nedeniyle konut arzı, konut talebine yetişememiştir. 1980’li yıllara kadar çok sayıda yasal düzenleme²⁰ ile kentlerin planlı bir şekilde gelişmesi ve dönüşmesi için çeşitli faaliyetler yapılsa da tam anlamıyla başarılı olunamamış ve gecekondulaşma ülkemizin kentsel sorunlarından biri haline gelmiştir.

1984 yılında yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile özerk Toplu Konut Fonu’na haiz, Genel İdare dışında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi

¹⁹ Resmi Gazete yayım tarihi : 17/3/1984; Sayfa : 18344

²⁰ 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanun, 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı kanun, 1949 yılında çıkarılan 5431 sayılı kanun, 1950 yılında çıkarılan 5656 sayılı kanun, 1953 yılında çıkarılan 6188 sayılı kanun, 1959 yılında çıkarılan 7167 sayılı kanun, 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı kanun, 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı kanun (Es ve Oral, 2014: 97).

Başkanlığı kurulmuştur. 1990 yılında 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeler ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklinde iki ayrı idare olarak örgütlenmiştir. 1993 yılında Toplu Konut Fonu'nun Genel Bütçe kapsamına alınmasıyla, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı en önemli kaynağından mahrum kalmış olup bunun sonucunda, ülkemizin nitelikli konut ihtiyacına olan talebi tam olarak karşılanamamıştır²¹.

TOKİ'ye altın çağını yaşatan asıl gelişme, 2003'te Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin konut seferberliği ilanından sonra kurumun yetkilerinin artırılması ile başlamış ve kısa sürede inşaat sektörünün en önemli aktörlerinden biri haline getirilmiştir. 5 Mayıs 2004 tarihli 5162 sayılı Kanun ile 2985 sayılı Kanuna eklenen bazı hükümler ile TOKİ, kentsel dönüşüm uygulamalarında önemli yetkiler elde etmiş, bu alanlarda kamulaştırma ve imar planı yapma yetkisi ile donatılmıştır (Eşkinat, 2012: 163).

Ayrıca, 2004 sonrasında çıkarılan kentsel dönüşüme dair tüm kanunlarda TOKİ'ye çeşitli görevler verilmiş olduğunu görmekteyiz. 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılabileceğinden bahsederken, 5366 sayılı Kanunda, yenileme alanlarında, TOKİ ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, TOKİ'ye uygulama yaptırılabilceği belirtilmiştir. 6306 sayılı Kanun'da ise; Bakanlık yetkilerinin TOKİ'ye devredilebileceğinden bahsetmiş, böylece TOKİ'yi kentsel dönüşüm konusunda doğrudan bir aktör haline getirmiştir.

Kentsel dönüşüm konusunda önemli bir aktör haline gelen TOKİ ile yerel yönetimler tarafından ortak başlatılan büyük kapsamlı kentsel yenileme programı kapsamında 129 adet farklı proje belediyelerle işbirliğinde fiili olarak sürdürülmekte olup 236.366 konutluk kentsel dönüşüm projesi başlatılmıştır. 75.761 adet konutun üretimi tamamlanmıştır (TOKİ Kurumsal Rapor, 2016: 15).

3.1.1. Görev ve Yetki Paylaşımı

Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin ekonomi programlarında inşaat sektörünün ayrı bir önemi vardır. Bu ekonomi programlarında, işsizliğin azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasında inşaat sektörünün desteklenmesi gerekliliği

²¹ www.toki.gov.tr, (erişim: 15/05/2019)

üzerinde durulmuş ve inşaat sektörü, ekonomiyi sürükleyecek sektör olarak görülmüştür. İnşaat sektörünü yönlendirilmesi ve hareketlendirilmesi için TOKİ'nin güçlendirilerek, sektörün amiral gemisi olması istenilmiştir. Bu amaç ile TOKİ, 2002-2008 döneminde mevzuatında yapılan 14 ayrı yasal değişiklikle, imar izni verme, devlet arazisini özelleştirme, belirli bölgeleri kentsel dönüşüm sahası ilan etme ve dönüşüm projelerini yürütme gibi olağanüstü yetkilerle donatılmış devasa bütçeli ve dokunulmaz bir devlet aygıtı haline getirilmiştir (Balaban, 2011: 24).

2004 yılında çıkarılan 5162 sayılı Kanun ile 2985 sayılı Kanunda yapılan değişiklik sonucunda; TOKİ, gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebilme, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilme yetkisi verilmiştir. Diğer yandan TOKİ, gecekonduların dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki imar plânlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkili kılınmıştır. Bu değişiklikler ile Toplu Konut İdaresi kentsel dönüşümün merkezi düzeydeki uygulayıcısı olarak sürecin içine dâhil olmuştur (Özden, 2010: 198).

2985 sayılı Kanun uyarınca, TOKİ'nin görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir. Bunlar; Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetin çıkarılmasını sağlamak, konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olmak, ferdi veya toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar yapmak ve bu konulardaki projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak, idareye kaynak sağlanmasını teminen kar amaçlı projelerde uygulamalar yapmak veya yaptırmak, doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, alt yapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemektir.

Merkezi yönetim teşkilatının bir parçası olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), kentsel dönüşümün merkezde ki en önemli oyuncusudur. Özellikle, 2000'li

yıllar ile birlikte görev ve yetkileri artırılmış olup diğer yandan kentsel dönüşüm konusunda çıkarılan her kanunda TOKİ'ye çeşitli görevler tanımlanmıştır. Örneğin; 5393 sayılı Kanununun 73. maddesinde, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılabileceğinden bahsederken, 5366 sayılı Kanunda, yenileme alanlarında, Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılacağı belirtilmiştir. 6306 sayılı Kanun'da ise; Bakanlık yetkilerinin TOKİ'ye devredilebileceğinden bahsetmiş, böylece TOKİ'nin kentsel dönüşüm konusunda var olan gücünü artırmıştır.

Kuruluş amacı, alt gelir grubuna yönelik konut üretmek olan TOKİ'nin görev ve yetkilerinin zaman içinde değişmesi ile birlikte, hem yaptığı projelerle kentleşme politikalarını yönlendiren resmi bir kurum, hem de yatırımları ve ortaklıklarıyla bir şirket gibi hareket edebilme imkânı sağlanmıştır (Yılmaz, 2013: 41).

3.1.2. Gelir Paylaşımı

2985 sayılı Kanun uyarınca; TOKİ'nin gelirleri; İdare tarafından satışı yapılacak konut, işyeri, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirlerinden, İdare tarafından açılacak kredilerin geri ödemelerinden, Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payından, Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü üzerine yurt dışından sağlanacak kredilerden, faiz gelirlerinden, bütçe kanunları ile "tahsis edilen ödenek ve 29.6.2001 tarihli ve 4705 sayılı Kanununun 1 inci maddesi uyarınca alınan harçlardan meydana gelir.

TOKİ, son yıllarda geliştirdiği finansman modelleri ile dikkatleri çekmektedir. Bu modellerden birincisi; Gelir Paylaşımı Projesi'dir. Bu model ile sosyal nitelikli konutların finansmanını sağlamayı hedeflemektedir. Bu model kapsamında yapılan projeler ile TOKİ, mülkiyetindeki arsaları yüklenici firmalara vermek suretiyle, bu arsa karşılığında yatırım sonucunda oluşan gelirden pay almaktadır. Böylece TOKİ, hem sektöre destek olmakta, hem de önemli bir gelir kaynağı sağlamaktadır (www.toki.gov.tr). Esasında bu model uygulamada sıklıkla rastlanılan "arsa payı karşılığı kat yapımı" uygulamasının bizzat kendisidir. Arsa sahibi olup da inşaat işleri ile bizzat uğraşmak istemeyen kişiler arsalarını yükleniciye devretmektedirler. Yüklenici tarafından tamamlanan yapının bağımsız bölümleri yapılan sözleşme

hükümlerine göre yüklenici ve arsa sahibi arasında paylaşılmaktadır. Yükleniciler kendilerine düşen bağımsız bölümleri üçüncü kişilere satarak kazanç sağlamaktadırlar (Durak, 2015: 208) .

TOKİ'nin geliştirdiği finansman modellerinden bir diğeri ise; “Gayrimenkul Sertifikası Uygulamasıdır”. Bu uygulama ile “gayrimenkul sertifikası” olarak adlandırılan menkul kıymetler ihraç edilerek, yatırımcılara TOKİ tarafından yapılan projelere ortak olma imkânı verilmektedir. Diğer taraftan bu sertifikaların biriktirilmesi suretiyle yatırımcıların gayrimenkul alabilme imkânı bulunmaktadır. Yatırımcılar, Borsa İstanbul'da işlem görecekt sertifikalarını istedikleri kadar artırma veya isterlerse borsada satıp nakde döndürme imkânına sahip olurlar (www.toki.gov.tr). Gayrimenkul sertifikaları hem TOKİ, hem yatırımcılar hem de inşaat sektörü açısından birçok avantaja sahiptir. Gayrimenkul sertifikaları, ihraç eden TOKİ tarafından alternatif bir finansman kaynağı olurken, yatırımcılar için gayrimenkul getirisine ortak olabilme imkânı yaratmakta ve sektöre ilginin artmasına, sektörün büyümesine, şeffaf ve güvenilir bir ortamın oluşmasına da zemin hazırlamaktadır. Ayrıca kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesinde de alternatif bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Köroğlu, 2016: 28).

Diğer yandan, 5273 sayılı Kanunu ile 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'nun ek 4. maddesinde değişikliğe gidilmiş olup hazineye ait taşınmazların TOKİ'ye bedelsiz devredilmesine imkân tanınmıştır. Buna göre; 28.12.1960 tarihli ve 189 sayılı Kanun kapsamında bulunanlar ile her hangi bir kamu hizmetine tahsis edilmiş arazi ve arsalar hariç olmak üzere Cumhurbaşkanının²² onayı ile belirlenen arsa üretim alanlarında bulunan Hazineye ait taşınmazlar ve Hazine adına tescil edilecek taşınmazların mülkiyeti TOKİ'ye bedelsiz olarak devredileceği belirtilmiştir. TOKİ, bu arazi ve arsalar üzerinde proje geliştirebileceği gibi, projelerinin finansmanı için bu arazi ve arsaları satma yetkisine de sahiptir.

Görüldüğü üzere TOKİ, kentsel dönüşüm ile ilgili yetki verilen kurum ve kuruluşlar arasından gelir yeterliliğine sahip bir kuruluştur. Bunun temel nedeni; finansman kaynakları kanunda açık ve net bir şekilde sayılmakla birlikte, kendine ek finansman kaynakları yaratma olanağının da verilmiş olmasıdır.

²²2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 58 inci maddesiyle, bu fıkrada yer alan “Toplu Konut İdaresi Başkanlığının talebi, Maliye ve Bayındırlık ve İskân bakanlarının müşterek teklifi ve Başbakanın” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir.

3.1.3.Vesayet Denetimi

Toplu Konut İdaresinin denetimine ilişkin hususlar 2985 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, TOKİ'nin gelir ve giderlerinin Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. Ancak Yüksek Denetleme Kurulu'nun 2010 yılında Sayıştay'a devrolunması ile denetim konusunda bir boşluk olduğu söylenebilir. Çünkü 2985 sayılı Kanunun 6. maddesinde, kanun uyarınca yapılacak işlemlerde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı'nın 5 numaralı kararnamesi ile yeniden düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkilerini incelediğimizde, TOKİ'nin yalnızca Devlet Denetleme Kurumu tarafından denetlenebileceğini söyleyebiliriz. Ancak bu denetim yalnızca Cumhurbaşkanının isteği ile mümkün olup Kurul re 'sen denetim yapması mümkün bulunmamaktadır (Karasu, 2017: 16).

3.2. 5366 SAYILI YIPRANAN TARİHİ VE KÜLTÜREL TAŞINMAZ VARLIKLARIN YENİLENEREK KORUNMASI VE YAŞATILARAK KULLANILMASI HAKKINDA KANUN²³ KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM

Tarihî kent alanları ve yapıların korunması ve yaşatılması o kentin kimliğinin korunması ve gelişimi açısından önemlilik arz eden bir unsurdur. Bu nedendir ki kentlerin kimliğinin yeniden ortaya çıkmasında, yitirilmiş olan mekânla ilişkinin yeniden kazanılması için eski kent dokularını koruma çalışmaları dünyada uzun yıllardır sürdürülmektedir (Kurtar ve Somuncu, 2013: 35-36).

Türkiye'de tarihi ve kültürel varlıklara ilişkin çalışmalar 1960'lı yıllar ile birlikte hız kazanmıştır. 1961 Anayasası ile ilk kez, kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda Devlete görevler verilmiş, 1973 yılında 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1980'li yıllar, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin önemli düzenlemelerin yapıldığı bir dönem olmuştur. 1982

²³Resmî Gazete yayım tarihi: 5/7/2005; Sayı : 25866

Anayasası'nda da, Devlete, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama görevi verilmekle birlikte verilen bu görevin tatbiki amacı ile 1983 yılında, 2863 sayılı Kültür Varlıklarını Koruma Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) tarafından kabul edilen “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasın Korunması Sözleşmesini” 1982 yılında, “Avrupa Mimari Mirasın Korunması Sözleşmesini” ise 1985 yılında imzalamıştır (Dinçer, 2010: 236)

Kentlerin gelişim süreçlerinde, özellikle kentlerimizin merkez bölgelerindeki eski kent dokularının ve kültürel mirasın yoğun olarak bulunduğu alanlarda yaşanan eskime, bakımsızlık ile birlikte sosyal dışlanmışlık toplumsal açıdan bir tehdit unsuru haline gelmesine neden olmuştur. Bir yandan bu tür kentsel sorunlara çözüm bulmak bir yandan da tarihi ve kültürel dokuyu yaşatarak geleceğe taşımak için yeni bir yasal düzenleme yapılması zorunluluk haline gelmiştir (5366 SK. Genel Gereğesi). Bu nedenle, TBMM tarafından 2005 yılında kabul edilen 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu Kanun ile yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilmesi, restorasyon sonrasında bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması amaçlanmaktadır (5366 sayılı Kanun 1. md) .

5366 sayılı yasa ile getirilen en önemli farklılık; koruma alanları için getirilen ‘Yenileme Alanı’ ifadesidir. Kanun’da, “Yenileme Alanına” ilişkin bir tanımlama yapılmadığı gibi, bir yerin, yenileme alanı olabilmesinin hangi kriterlere bağlandığına dair de herhangi bir bilgi verilmemiştir. Bu alanın belirlenebilmesi için, İl Özel İdareleri’nde İl Genel Meclisi, Belediyelerde ise Belediye Meclisi tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınan kararların, Cumhurbaşkanı²⁴ tarafından üç ay içinde onaylanması gerekmektedir. Bu onay sürecinde ilgili Koruma Bölge

²⁴2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 165 inci maddesiyle 2 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna” ibareleri “Cumhurbaşkanına”, şeklinde değiştirilmiştir.

Kurullarına danışma veya karar alma konusunda yetki verilmemiştir (Avcıoğlu, 2016: 708).

5366 sayılı Kanun ile “Yenileme Alanı” belirlenirken ilgili kurumların meclisleri tarafından alınacak kararların, bazı Őekil Şartlarına uygun bir Şekilde alınması öngörölmüŐtür. Kanunda belirtildiği üzere, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınmayan kararlar hukuka aykırılık teşkil edecektir. Diğer yandan, 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kentsel dönüşüm uygulaması yenileme alanı tespit edilirken; öncelikle, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye başlayan bir sit alanı veya sit alanı olarak ilan edilen bölgeye ait bir koruma alanının varlığı gerekmektedir. Yenileme alanının, sit alanı ya da koruma alanında kalmayan bir bölgede ilan edilmesi dönüşüm uygulamalarının hukuka aykırı olmasına sebebiyet verecektir (Kaplan, 2017: 280).

Kanunun başlığında ve metninde, “yenilenerek korunması”, “yeniden inşası” gibi ifadelerin bulunması, sit alanları ve koruma alanlarını yapılaŐmaya açılabilceği yorumlarını beraberinde getirmiştir. Sit alanı ilan edilen bir bölgenin korunmasına yönelik olarak getirilen koruma düzenlemelerinde, bu alanların korunması dışında bir uygulamaya yer verilmesi, sit alanlarının varlık nedenleriyle örtüŐmemektedir (Öngören ve Çolak, 2013: 104-106). Kanunun yöneldiği amaç kendi içinde bir çeliŐkiye gebedir. Koruma alanlarının bir yandan yeniden inşa edilerek korunması öngörölrken diğer yandan özellikle konut ya da ticaret alanı olarak kullanılması gibi tarihi ve kültürel niteliğine zarar verebilecek kullanım biçimlerinin öngörölmesinin tutarlı olmadığı söylenebilir (Öztunç, 2018: 278-279). Ancak Dinçer (2010: 244) bu kaygıların yersiz olduğunu belirtmektedir. Dinçer’e göre; Kanun metninde yer alan “yenileme” tanımı, yapının ya da eserin yıkılıp yeniden yapılmasını değil, tescilli yapılara yapılacak müdahaleleri tarif etmektedir. Gerek bilimsel olarak gerekse kültür ve tabiat varlıklarını koruma mevzuatı uyarınca, yenileme, restorasyonun bir alt açılımıdır. Diğer yandan, yeniden inşa ise; sit alanı içinde tescilli yapılar dışında kalan parsellerde yapılacak çağdaş fakat tarihi doku ile uyumlu yapılar anlaŐılmak zorundadır.

5366 sayılı Kanunda dikkat çeken bir başka husus ise; kanunun 7. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre; “Bu Kanun kapsamında yer alan yenileme alanlarında, uluslararası hukuktan doğan yükümlölükler saklı kalmak kaydıyla, diğer kanunların bu

Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz” denilmek suretiyle kanuna bir üstünlük tanınmaktadır. Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin diğer bir kanun olan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Kanunu göz ardı edilmektedir.

5366 sayılı kanuna ilişkin literatürde yapılan tartışmalar dışında bu kanun kapsamında yapılan başta Sulukule ve Tarlabası gibi bazı uygulamalar da gündem oluşturmuş ve oldukça tepki çekmiştir. Yalçıntan ve Çavuşoğlu’na göre (2013), mekânın yaşam kalitesinin düşüklüğü gibi bir meşruiyet zemini üzerinden hareket edilerek Sulukule ve Tarlabası mahallelerinde yapılan uygulamalarda, bir yandan tarihi ve kültürel mirasa karşı acımasız bir uygulama pratiği geliştirilirken, diğer yandan bu mahallelerde yaşayanların tek tek ikna ve baskı yöntemleriyle başka yerlere taşınması sağlanmıştır. Örneğin; Sulukule’de yaşayan Roman vatandaşlar Taşoluk’a gönderilmiş ve buradaki yaşam biçimlerine uyum sağlayamamaları sonucunda, yerel halk tarafından bir anlamda dışlanmışlardır (Özden, 2010: 206).

Bu doğrultuda söz konusu alanların özgün yapısının bozulmaması için; 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılacak dönüşüm uygulamaları bakımından yenileme alanlarının sosyal yapısı, bölgenin kendine özgü nitelikleri değerlendirilmek suretiyle planlama yapılmalıdır. Özellikle, belirli bir doku oluşturan alanların özelliklerini yitirmeksizin dönüşümünü sağlamak ve bireyler açısından doğabilecek olumsuz sonuçların önüne geçebilmek için; hazırlanacak projelerde alanın kendisine özgü nitelikleri göz önünde bulundurulmalı ve uygulama sürecinde hazırlanan projeler çerçevesinde hareket edilmelidir (Kaplan, 2017: 290).

3.2.1. Görev ve Yetki Paylaşımı

5366 sayılı Kanun çerçevesinde yenileme alanlarının tespitinde hangi kurumları yetkili olduğu konusu, kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir. Yenileme alanları; büyükşehir olmayan illerde, il özel idareleri veya belediye meclisleri tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınacak kararları ile belirlenmektedir. Büyükşehirlerde ise ilçe belediye meclislerince alınan kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması gerekmektedir. Yetkili İdare tarafından alınan kararlar

Cumhurbaşkanına²⁵ sunulur. Cumhurbaşkanı projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir (md.2) .

Yenileme alanları olarak belirlenen bölgelerde il özel idaresi ve belediye tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili il özel idareleri ve belediyeler eliyle yapılır veya kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılarak uygulanır. Bu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılabilir. Ancak, yenileme projelerinin uygulanabilmesi için öncelikli olarak 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 51 inci maddesine göre oluşturulan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir (md.3). Bölge kurullarınca onaylanmayan yenileme projeleri yerel yönetimlerce uygulamaya konulamayacaktır.

Yenileme alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Anlaşma sağlanamayan hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ilgili il özel idaresi ve belediyelere kamulaştırma yetkisi verilmiştir (md.4) .

Bu Kanun uyarınca yapılacak kamulaştırmalar 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3. maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır. 2942 sayılı Kanunun 3. Maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iskân projelerinin gerçekleşmesi amacı ile yapılacak kamulaştırmalarda bedel eşit taksitler halinde (kamulaştırma bedelinin en az altıda birini) nakden ve peşin ödemek, kalan kısmı ise peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faizi ile birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlama imkânı getirilmiştir. Bu durum karşısında, ikamet ettiği evi veya dükkânı, 5366 sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan malikin, kamulaştırma bedelini taksitle alması durumunda mağdur olması kaçınılmazdır (Yasin, 2005: 121). Yapılan kamulaştırma ile evini ya da dükkânını kaybeden vatandaş, idare tarafından kamulaştırma bedelinin taksitler halinde ödenmesi sonucu yeni bir ev ya da dükkân alması pek de mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla taşınmazlarının kamulaştırmaya konu olmasını

²⁵ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 165 inci maddesiyle 2 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kuruluna" ibareleri "Cumhurbaşkanına", "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmiştir.

istemeyen malikler yönünden idare ile anlaşmaktan başka bir yol bulunmamaktadır (Kaplan, 2017: 298).

3.2.2. Gelir Paylaşımı

Bilindiği gibi günümüzde güçlü yerel yönetimler için ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, bu kuruluşlara yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekmektedir. Ayrıca sağlanan bu kaynakların, anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması oldukça önemlidir (Özer, 2015: 527). Bu anlamda 5366 sayılı Kanun, önceki kentsel dönüşüm kanunlarından ayrılmakta olup, verilen görevlerin yerine getirebilmesi için gerekli mali kaynaklarında açık bir şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir.

5366 sayılı Kanununun 4. maddesinde, yenileme alanlarında uygulanacak projelerin kamulaştırma, plân, proje ve yapım işlerinde kullanılmak üzere, Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabından belediyelere ve il özel idarelerine aktarma yapılacağı belirtilmiştir.

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabı 2863 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca oluşturulmuş olup belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Bu miktar; il özel idaresi ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idarelerine ve il sınırları içindeki belediyelere Vali tarafından aktarılır ve bu pay Valinin denetiminde kullanılır (2863 SK.12. md).

Katkı paylarının belediyelere aktarımı,13/4/2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Buna göre; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) bulunan illerde toplanan katkı payı tutarlarının % 20'lik kısmı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca, Bakanlığın öncelik vereceği projelerde kullanılır.

Hazineye ait taşınmazların²⁶, Cumhurbaşkanı kararı ile projeyi yürüten il özel idarelerine veya belediyeye bedelsiz olarak devredileceğine dair kanun hükmü (5366 SK md. 4) ile yerel idarelerin kamulaştırma giderlerinin düşürülmesi amaçlanmış dolaylı da olsa projelere finansman desteği sağlanmak istenmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı" başlıklı 12. maddesine eklenen; "2985 sayılı Toplu Konut Kanunu uyarınca verilecek kredilerin en az %10'u tescilli taşınmaz kültür varlıklarının bakımı, onarımı ve restorasyonu işlemlerine ilişkin başvurularda kullanılır. Bu kapsamdaki öncelikli projeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nca müştereken belirlenir" hükmü uyarınca özel hukuka tabi gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan, korunması gerekli tescilli kültür varlıklarının; bakımı, onarımı ve restorasyonu için Toplu Konut İdaresi tarafından kredi verilmektedir. Buna amaçla 2016 yılının Temmuz ayına kadar TOKİ tarafından 653 projeye 61.803.119 TL tahsis edilmiş olup bunlardan 451 eserin restorasyonu tamamlanmıştır (TOKİ Kurumsal, 2016: 29). Ancak yasa hükmünde belirtilen öncelikli projelerin hangi kriterlere göre belirleneceğine dair bir husus belirtilmediği gibi merkezi idareye tanına takdir hakkı dikkatleri çekmektedir.

3.2.3. Vesayet Denetimi

5366 sayılı yasa uyarınca, yenileme alanları; il özel idareleri ya da belediyelerin yetkili organları tarafından alınan kararlar, Cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir (md. 2). Yasada, merkezi yönetimin vesayet yetkisini onama-onamama olarak kullanabileceği belirtilmiştir. Merkezi idare tarafından gerçekleştirilen onay işlemi yerinden yönetim tarafından yapılan işlemin yürürlüğe girmesi yani uygulanabilir hale gelmesi için gereklidir (Günday, 2011: 91).

Mevzuatımızda, yetkinin belli bir zaman devresi içinde kullanılmasını öngören düzenlemeler bulunabilir (Günday, 2011: 139). 5366 sayılı Kanun açısından da

²⁶Hazine taşınmazlarından, bir kamu hizmetine tahsisli olanlar, ön izin verilmiş veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş olanlar, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında bulunan yerler ile sivil ve askeri hava alanları ve mânia plânları kapsamında kalan yerler devredilemez.

Cumhurbaşkanı'nın vesayet yetkisi üç ay ile sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı bu süre içinde vesayet yetkisini kullanmaması durumunda işlem kendiliğinden kesinlik kazanıp yürürlüğe girecektir.

Yıpranan tarihi ve kültürel varlıkların korunması, yaşatılması ve kentlerin yarışabilirdik kapasitesine sahip olmasının sağlanması sadece mahalli müşterek ihtiyaç değil, ülkenin bütününe ilgilendiren bir sorun olup, bu sorunların çözümü için yapılacak çalışmaların ve alınacak kararların sadece yerel yönetimlere bırakılması istenilen hedeflere ulaşılmasını engelleyebilecektir (Üstün, 2008: 79). Bu nedenle konu hakkında merkezi yönetime verilen vesayet yetkisi konunun hassasiyeti göz önünde bulundurulduğunda uygun görülebilecek niteliktedir.

Ancak, 5366 sayılı Kanun uyarınca; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere kullanılacak katkı payının yerel yönetimlere aktarılmasında ve sürecin denetiminde merkezi yönetimin temsilcileri olan valilere verilen yetkiler dikkat çekmektedir. Tahsilatı yerel yönetimler tarafından yapılan bir gelirin merkezi yönetimin temsilcisi olan valiler tarafından dağıtılması, denetlenmesi vesayet açısından dikkat çeken diğer bir husustur. Yani yerele ait bir gelir kaynağı yerel yönetimler tarafından ancak merkezin temsilcisi olan valilerin izni ve denetimi ile kullandırılmaktadır.

Bu husus belediyeler tarafından oldukça eleştiri konusu yapılmaktadır. Dönemin Konak Belediye Başkanı Sema Pekdaş'ın Temmuz 2015 Belediye meclis toplantısında bu konu ile ilgili yapmış olduğu konuşma yerel yönetimlerin bir anlamda isyanını içermektedir. Başkan Pekdaş²⁷;

“Konak'ta 2 bin 500'e yakın tescilli yapı var. Bu yapılar yıkıldığında aslına uygun olarak yeniden yapılması gerekiyor. Bunlar ciddi maliyeti olan çalışmalar. Bizim toplam bütçemiz 230 milyon TL. İlçemizde bu restorasyonların tamamının maliyeti ise 200 milyon lira tutuyor. Bunu yaparsak çalışanlarımıza maaş veremeyiz. Önümüzdeki beş yıl boyunca bütçemizi denkleştiremeyiz. Topladığımız emlak vergilerinden İzmir Valiliği'ne pay aktarıyoruz. Geçen yıl İzmir Valiliği'ne 5 milyon lira aktardık. Belediye olarak ödediğimiz bu paranın karşılığında geçen yıl bize 1 milyon 250 bin lira destek geldi. Bizzat Konak halkının parası başka şehirlerdeki restorasyon çalışmalarına harcandı. Konak halkının ödediği 3 milyon 750 bin TL'lik vergi vatandaşa hizmet olarak geri gelmiyor. Bizim kendi ilçemizden toplanan vergilerimizden daha fazla tutar bize gelsin ve valiliğe bu anlamda bir temenni kararı gönderelim. Kültür ve Turizm Bakanlığı bize daha fazla kaynak aktarsın”

²⁷<http://gazetedokuzeyslul.com/?p=17624>, (erişim:26/05/2017)

Yukarıda başkan tarafından aktarıldığı üzere, kültür varlıklarının korunması amacı ile Valilik hesabına aktarılan para 5 milyon TL olmasına rağmen ilçe genelinde oldukça fazla bulunan tarihi yapıların restorasyonu için bu hesaptan Konak Belediyesine kullandırılan miktar 1 milyon 250 bin TL'dir. Geri kalan 3 milyon 750 bin TL Valilikçe belirlenen projeler için diğer belediyelere kullandırılmıştır.

3.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU²⁸ KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM

Türkiye'de kentleşme konusunda 1950'li yıllar kırılma noktasıdır. Bu dönemde tarımda makineleşmenin artması ve sanayide yaşanan gelişmeler, ister istemez kentlere doğru yoğun bir nüfus hareketini beraberinde getirmiş, bu hareketlilik karşısında altyapı, konut noksanlığı ve sosyal donatılara ilişkin talepler ne merkezi yönetim tarafından ne de yerel yönetimler tarafından yeterli bir şekilde karşılanamamıştır. Bu durumun sonucunda; sağlıksız, altyapısız ve izinsiz bir şekilde yapılan, yaşam kalitesi düşük gecekonducular tarafından kentler adeta kuşatılmıştır. Kente yeni gelenlerin, barınmaya ilişkin buldukları bu çözüm ilk başta oldukça masum ve insani görünse de sonralarda özellikle imar aflarının her seçim döneminde gündeme gelmesiyle kentsel ranttan pay alma yöntemi haline gelmiştir (Karasu, 2009: 258).

Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından özellikle politik kaygılar ile göz yumulan gecekondulaşma, zamanla kentlerin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. Çünkü kent estetiğine vermiş olduğu zararın dışında, sosyal dışlanmışlığın yaşandığı bu yerleşimlerde gözlenen suç faaliyetleri, olayın sosyal boyutunun da kamuoyunda tartışılmasına neden olmuştur. Ayrıca afetlere karşı, dayanıksız olan yapıların neden olduğu can ve mal kayıpları da dikkate alındığında gerekli tedbirlerin ivedilikle alınması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu kentsel sorunların çözümlenebilmesi açısından 5393 sayılı Belediye Kanun ile belediyelere gerekli yetkiler verilmiştir. 5393 sayılı Kanun, belediyelerin sağlıklı kentleşmenin sağlanması, konut üretimi ve kentsel dönüşüm konusunda uzun zamandır bekledikleri yasal güvencelere kavuşmasına neden olmuş ve uygulamada yaşanan bazı belirsizlikleri gidermiştir. Belediyelere konut, toplu konut yapmak,

²⁸ Resmi Gazete yayım tarihi: 13/07/2005, Sayı: 25874

yaptırmak, bu amaçla arsa satın almak, işletme ve ortaklık kurma yetkileri de yine bu yasa ile verilmiştir (Karasu; 2009:258).

5393 sayılı Kanunun, belediyelere kentsel dönüşüm yapabilmelerinin önünü açan 69. ve 73. maddeleri konumuz açısından önemlilik arz etmektedir. Kanunun, “Arsa ve Konut Üretimi” başlıklı 69. maddesine göre, belediyeler; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek konularında yetkili kılınmışlardır.

5393 sayılı Kanunun, “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. maddesinde ise; kentsel dönüşüm ve gelişim alanının ilanında bazı kıstaslar getirilmiştir. Buna göre belediyeler, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. 5393 sayılı Kanun uyarınca, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya birkaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır (md. 73).

İdareye, 5393 sayılı kanunun 73. maddesi ile verilen yetkiler, idare hukuku açısından bağlı yetki olup idarenin karar verebilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi zorunluluk arz etmektedir (Gözübüyük, 2010: 277). Bu nedenle yetkiler ister büyükşehir belediyesi isterse ilçe belediyesi tarafından kullanılabilir, yetkinin hangi durumlarda kullanılabileceği, nasıl yürütüleceği ve alınacak kararların içeriği yasada açıkça belirtilmiş olup İdare bu hükümlerle bağlıdır. Kentsel dönüşüm ve gelişim kararı alınırken yasada belirtilen amaçların dışına çıkılması durumunda, işlem amaç yönünden yetkisizlikle sakat hale gelecektir.

Kanun metninde, kentsel dönüşüm ve gelişim alanının bilimsel bir tanımının yapılması yerine, yalnızca hangi amaçlarla kentsel dönüşüm yapılabileceğine yer verilmesi literatürde eleştirilen konuların başında gelmektedir. Oysaki, çağdaş

dönüşüm uygulamalarında, bu tür alanların belirlenmesinde birçok bilimsel kriter göz önünde tutularak tanımlamalar yapılmaktadır. Eski ve köhne konut dokusu, konut konfor koşullarının noksanlığı, genel görünümün sefilliği, niteliksiz çevre, sanayi ve konut karışımı yerleşme dokusu, toplum standartlarına uyum sağlamakta zorlanan yetersiz birey ve aileler, bu ölçütlerden bazılarıdır (Stewart ve diğ. 1974'ten aktaran Özden, 2010: 198).

Kanunun 73. maddesinde 17.06.2010 tarihinde 5998 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alana ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır. Alan büyüklüğüne bir sınırlama getirilmiş olup en az 5, en çok 500 hektar arasında olması öngörülmüştür. Diğer yandan, ilan edilecek alanın, imarlı ya da imarsız olması, üzerinde yapı olması ya da olmaması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi ve etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisine bırakılmıştır (md. 73).

Yapılan kanun değişikliği oldukça sert tepki almış, Üniversitelerin Şehir ve Bölge Planlama Bölümleri tarafından kurulmuş olan Türkiye Planlama Okulları Birliği (TUPOB) tarafından 28/06/2010 tarihinde yayınlanan bildiri²⁹ 5393 sayılı Kanunda yapılan söz konusu değişiklik ile "kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı" olarak belirlenecek alanların "imarlı veya imarsız", "üzerinde yapı olan veya olmayan" ayrımı yapılmaksızın belediye veya mücavir alan sınırları içindeki tüm alanları kapsamasına; çok büyük alanların büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler tarafından "kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı" olarak belirlenebilmesine imkân tanıdığından dolayı eleştirilmiştir. Yasa'ya göre, 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planlarında veya yerleşimlerin nazım planlarında "tarımsal niteliği korunacak alan" veya "iskân dışı alan" olarak tanımlanmış alanlar bile "kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı" olarak tanımlanabilecektir.

Tüm eleştiri ve noksanlarına rağmen yasanın çıkarıldığı tarihten bu yana belediyeler tarafından birçok kentsel dönüşüm uygulaması yapılmıştır. Bu uygulamalarından bazıları şunlardır; Bursa Yıldırım İlçesi Beyazıt Mahallesi Kentsel dönüşüm projesi, İstanbul Zeytiburnu'nda KİPTAŞ ile yürütülen Merkez Evler ve Sümer Mahallesi Projeleri (Özden, 2010: 212).

²⁹<http://www.spo.org.tr/tupob/detay.php?kod=2235&tipi=56&sube=0> (erişim:10/01/2019).

3.3.1. Görev ve Yetki Paylaşımı

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler, belediye meclisinin kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etmeye yetkili kılınmıştır. Bu yetki, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir (md.73/1,2).

Kanunun 73. maddesinde, 17/06/2010 tarihinde önemli değişiklikler yapılmış olup bu değişiklikler ile büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin yetkili kılındığı belirtilmiş olup ilçe belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesi, büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi şartına bağlanmıştır. Diğer yandan büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak olan kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen görevleri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkili kılınmıştır (md.73/3).

Aynı kanun değişikliği ile kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi üzerine Cumhurbaşkanınca³⁰ bu yönde karar alınması şartı getirilmiştir (md.73). Yetki sürecine, onay makamı olarak Cumhurbaşkanının eklenmesi, doğal olarak kentsel dönüşüm faaliyetlerinin merkezileşmesine yol açacak bir sonuç doğurmaktadır. Kanun değişikliği sonrası, büyükşehir belediyeleri tarafından uygun görülmesi durumunda ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan ederek proje uygulayabilmesi; ilçe belediyelerine verilen planlama yetkileri başta olmak üzere ruhsat vb izinlerin ellerinden alınarak, büyükşehir belediyelerine verilmesi, yerel yönetim birimleri arasında da merkezileşmeye gidildiğini göstermektedir.

3.3.2. Gelir Paylaşımı

Kentsel dönüşüm gibi maliyeti yüksek uygulamalara ilişkin olarak çıkarılacak kanunlarda finansman unsurunun açık bir şekilde belirtilmesi kentsel dönüşümün başarısı açısından bir gerekliliktir. Aksi takdirde çıkarılacak yasanın bir ayağı sakat

³⁰2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200 üncü maddesiyle bu fıkrada yer alan “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir

olacak ve uygulanacak projelerin ağır ve aksak ilerlemesine neden olacaktır. Kentsel dönüşümün uygulanabilir ve sürdürülebilir olmasında en önemli etken, güçlü bir ekonomiye sahip olunması ve yüksek maliyetli projeleri finanse edebilecek aktörlerin mevcudiyetidir.

İdare, bu projelerin finanse edilebilmesi için doğrudan ya da dolaylı olarak sürece katkı sunmaktadır. Bazen kamu bütçesinden doğrudan pay ayırmak suretiyle, bazen vergi ve harçlarda sağlanan indirimler ile bazen ise imara ilişkin yapılan düzenlemelerle finansman konusunda yaşanan sorunların aşılmasında yardımcı olabilmektedir. Aynı zamanda uluslararası örgütler ve sermayenin de kentsel dönüşümün finansmanına katkı sağladığı aktiviteler bulunmaktadır (Solmaz, 2013: 113).

Belediye Kanununun 73. maddesine göre yapılacak iş ve işlemler için herhangi bir finansman kaynağı belirtilmemiş ancak yasanın 69. maddesinde, belediyelerin konut veya toplu konut üretimine ilişkin faaliyetleri için bütçelerinden gerekli parayı ayırmak suretiyle finanse etmeleri istenilmiştir. Kamunun Mülkiyetinde veya Kullanımında Olan Yerlerde Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Alanı İlân Edilmesinin Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ³¹'in 4. maddesinde de ;"Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilân edilmesi planlanan alandaki gayrimenkullerden bazılarının kamulaştırılmasının gerekebileceği de gözetilerek, belediye bütçesinde gerekli tedbirlerin alınması şarttır." denilmek suretiyle yapılabilecek kamulaştırmalar için belediye bütçesinden gerekli kaynağın ayrılması gerektiği belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile kentsel dönüşüm ile merkezi yönetim bütçesinden doğrudan gelir aktarımı söz konusu olmasa da bazı destek ve teşviklere yer verildiğini görmekteyiz. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanları içinde yer alan eğitim ve sağlık alanları hariç kamuya ait gayrimenkullerin harca esas değer üzerinden belediyelere devredileceği ve Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili vergi, resim ve harçların dörtte biri oranında alınacağı belirtilmiştir (5393 SK. md. 73). Bu kapsamda; 2018 yılı içinde, toplamda

³¹ Resmi Gazete yayım tarihi: 04.07.2012, Sayı: 28343

3,5 milyon m² yüzölçümlü 710 adet hazine taşınmazı belediyelere harca esas değer üzerinden satılmıştır³²

3.3.3. Vesayet Denetimi

İdari yapı içinde, yönetsel birimler arasında bütünlüğü ve kamu yararını sağlayabilmek açısından Anayasa tarafından merkezi yönetime vesayet yetkileri tanınmıştır. Merkezi yönetim tarafından bu yetki; yerinden yönetim kurumlarının işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabilmesi gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir³³.

5393 sayılı Kanununun 73. maddesi uyarınca; merkezi yönetimin vesayet yetkisi, kentsel dönüşüme ilişkin belediye meclisleri tarafından alınacak kararların onanması şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre; kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi üzerine Cumhurbaşkanınca³⁴ bu yönde karar alınmasını şart koşulmuştur.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı içinde kamunun mülkiyetinde bulunan taşınmazların bulunması durumunda, Cumhurbaşkanı onayının aranması oldukça doğaldır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus; kamunun kullanımında olan yerler için de Cumhurbaşkanı onayının aranmasıdır. Şöyle ki; kamunun mülkiyetinde ki taşınmazlar ibaresi ile hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile mal edinme hakkı olan kamu kurumlarının taşınmazları anlaşılabilir. Ancak kamunun kullanımında olan yerler tabiri izaha muhtaç bir ifade olmakla birlikte ilgili mevzuat taramasında tanımına rastlanılamamıştır. Yollar, meydanlar, parklar kamu tarafından kullanılmakta ve kamunun kullanımında olan yerler tabirini karşılayabilecek niteliktedir. Belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edecekleri yerde yolların, parkların veya meydanların bulunmama ihtimali olmadığına göre her

³² <https://webdosya.csb.gov.tr/db/milliemlak/icerikler/m-le-faal-yet-raporu-> (Milli Emlak Genel Müd. 2018 faaliyet raporu), (erişim: 01/04/2019).

³³ Anayasa Mahkemesinin, 12.09.2013 tarihli, E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı ilamı.

³⁴ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200 üncü maddesiyle bu fıkrada yer alan “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir

hâlikârda belediyeler kentsel dönüşüm ve gelişme projelerini Cumhurbaşkanına sunmak zorunda kalacaktır.

Bu durumda, “kamunun kullanımında bulunan yerler” ibaresinin kanun metnine eklenmesi ile 5393 sayılı kanun uyarınca belediyeler tarafından yapılan kentsel dönüşüm faaliyetlerinin tamamının merkezi yönetimin iznine tabi olacağını söylemek yanlış olamayacaktır. Dolayısıyla kanun metni yetkiyi yerel yönetimlere vermiş olsa da merkezi yönetime vermiş olduğu vesayet yetkisi ile esasında Cumhurbaşkanı'nın izni olmadan hiçbir yerel yönetim biriminin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etmesine olanak vermemekte merkezi yönetime bağımlılık artırılmakta ve merkezi yönetim tarafından kabul gören projelerin uygulanabilirliği sağlanmaktadır.

3.4. 644 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE KENTSEL DÖNÜŞÜM

4 Temmuz 2011 tarihinde Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 644 sayılı Kararname ile “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” kurularak, görev ve yetkileri ile teşkilat yapısı belirlenmiştir. 644 sayılı KHK'nın yayımlanmasından kısa bir süre sonra, söz konusu KHK’da bazı değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulmuş, bu amaçla 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 8 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Güneri, 2013: 91). 644 ve 648 sayılı KHK'nın Erdoğan Bayraktar’ın Çevre ve Şehircilik Bakanı olması ile çıkarıldığı ve

648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığını planlama ve kentsel dönüşüm konularında öyle yetkiler ile donatılıyordu ki, Bakanlık bir anda ülkenin en güçlü kurumlarından bir haline gelmekte idi. 648 sayılı KHK'nın 1 inci maddesi ile 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 2 inci maddesine eklenen (h) ve (ı) bendi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na;

h) “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya

hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek”,

1) “Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak” yetkileri tanınmıştır.

648 sayılı KHK’da belirtilen bu iki maddenin 644 sayılı KHK’ya eklenmesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkilerinin yanı sıra proje onayı, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi ve her türlü dönüşüm projesine ilişkin uygulama yapmak veya yaptırmak yetkisi tanınmıştır.

Şehir Plancıları Odası’nın 23/08/2011 tarihli Basın Bildirisinde; 648 sayılı Kararnamenin, Anayasanın eşitlik ilkesine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ve ülkemizde kent planlama konusunda bugüne kadar genel kabul görmüş tüm ilkelerine aykırı olduğu hususlarının altı çizilmiştir. Kararname ile sınırları tüm Türkiye olan, merkezi konumda bir "Belediye" ya da ikinci bir "TOKİ" olmaya niyetlenen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, tanımlanan yetkilere yönelik yeni düzeltmeler yapılmaması durumunda, sınır tanımayan yetkileriyle kısa sürede kontrol edilemez bir İmar Krallığı’na dönüşebileceği belirtilmektedir.³⁵

648 sayılı KHK’ya eleştiriler ve tepkiler yalnızca meslek odalarından değil siyasiler tarafından da oldukça sert bir muhalefet ile karşılanmıştır. 648 sayılı KHK’nın iptali amacı ile 115 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesine dava açmışlardır. Anayasa Mahkemesine sunulan dava dilekçesinde;

“Mekânsal planlamadaki yetkilerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı tarihsel olarak incelendiğinde, 648 sayılı KHK ile yapılan yukarıdaki düzenlemelerin, Türkiye’de 1985 yılından bu yana mekânsal planlamada yerel yönetimlerin yetkisini artıran süreçten gereksiz bir kopuşu ve

³⁵ www.spo.org.tr, (erişim: 11/08/2019)

1985 öncesinin de gerisine düşüşü ortaya koyduğu anlaşılmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bu görevin verilmesi, yerel yönetimlerin yetkilerine Anayasa ile bağdaşmayan açık, gelişigüzel ve ölçüsüz bir müdahale olmanın yanında, kaynağını Anayasadan almayan bir yetki gaspı anlamına da geldiği belirtilmiştir.

Gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, gecekondu ve kentsel dönüşüm projelerinin gerçekleştirilmesi ile ilgili görev ve yetkiler, 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyeler ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ve 5393 sayılı Belediye Kanununda ise belediyelere verilmiştir. Bu kanunlar yürürlükten kaldırılmadan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına da bu konuda görev ve yetki verilmesinin Anayasa ile bağdaşmayacağı belirtilmiştir.”

Ancak, Anayasa Mahkemesi 2011/106 E.2012/192 K. sayılı ilamında; Anayasa’da imar planlarına ilişkin yetkinin merkezi idare ya da yerel yönetimlere ait olduğu konusunda bir kural yer almamakta olup ihtiyaçlara göre bu hususun belirlenmesi yetkisi kanun koyucunun takdirindedir. Kanun koyucu, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezî yönetim birimine bırakılmasının mümkün olduğu gerekçesi ile açılan dava reddedilmiştir.

648 sayılı KHK’ya ilişkin tüm bu eleştiri ve tepkilerin yanı sıra, özellikle inşaat sektörü temsilcileri tarafından oldukça olumlu karşılanmış, kentsel dönüşüm için alınan en doğru karar olarak nitelendirilmiştir. Milliyet Gazetesinde³⁶ sektör temsilcileri ile 648 sayılı KHK’ya ilişkin yapılan mülakatta; Marmara depreminin ardından halen şehirlerin yüzde beş oranında dönüşebildiğinin altını çizerek, bakanlığa verilen yetkilerin kentsel dönüşüm açısından bir şans olabileceği vurgulanmıştır. Ehil ellerde toplanan yetkilerin hızlı ve doğru bir dönüşüm sağlayacağı ifade edilmiştir.

648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkilerinde yapılan değişikliği konumuz açısından değerlendirdiğimizde; 2003 sonrası yapılan yerelleşme politikalarında bir geriye gidiş olarak değerlendirilebilecek bu KHK ile, merkezi yönetimin artık vesayet yetkileri ile süreci yönlendirmek değil doğrudan

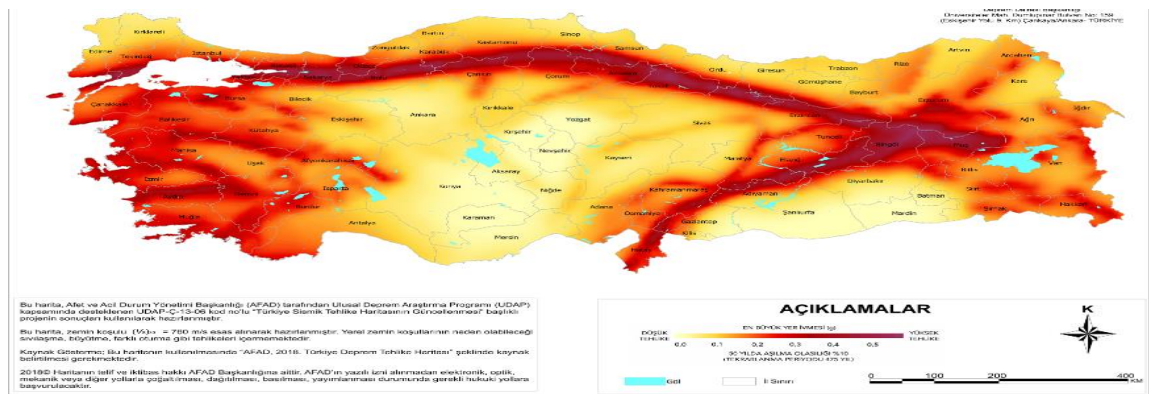
³⁶<http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/bakanlik-yetkisi-genisledi-iki-taraf-farkli-yorum-yapti-1430604> (erişim: 15/09/2019).

sürece müdahale etmek isteğinin bir tezahürü olarak görmek mümkündür. Yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkisi kapsamında değerlendirilen; planlama ve kentsel dönüşüm faaliyetleri konusunda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na görevler verilmesi, önemli bir merkezileşme adımı olarak değerlendirmek mümkündür.

3.5. 6306 SAYILI AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDA KANUN³⁷ KAPSAMINDA KENTSEL DÖNÜŞÜM

Türkiye su baskını, sel, çığ, heyelan, yangın ve yıkıcı etkisi en kuvvetli olan afetlerin başında gelen depremlerden oldukça fazla etkilenen ülkeler arasındadır. Türkiye, depremlerde insan kaybı açısından dünyada dokuzuncu, toplam etkilenen insan sayısı açısından ise beşinci sıradadır. Ülkede ortalama olarak her yıl büyüklüğü 5 ila 6 arasında değişen bir deprem yaşanmaktadır. Afetlerde ortalama olarak her yıl 1.000 kişi yaşamını yitirmekte ve 9.000 konut hasar görmektedir. Ülkede sadece depremler yüzünden, 1950'lerden 2012 yılına kadar yaklaşık 34.000 kişi hayatını kaybetmiştir (AFAD stratejik raporu, 2012). Harita 1'de gösterilen, "Türkiye Deprem Tehlike Haritası" incelediğimizde; yoğun nüfusa sahip, sanayi üretiminin yüksek olduğu bölgelerin ciddi bir şekilde deprem riski ile karşı karşıya olduğu görülmektedir.

Harita 1: Türkiye Deprem Tehlike Haritası



³⁷Resmi Gazete yayım tarihi: 31/05/2012, Sayı: 28309

Afetler, Dünyanın her yerinde meydana gelebilme ihtimaline rağmen her yerde aynı sonuçları doğurmamaktadır. Özellikle deprem gibi daha fazla ölümcül sonuçlar yaratan afetlerde, ölümlerin esas nedeninin meydana gelen afetten çok yapıların dayanıklı olmamalarından kaynaklandığı bilimsel bir tespit olarak önümüze çıkmaktadır. Bu duruma çarpıcı bir örnek olarak, Japonya'da 2003 yılında meydana gelen 7.6 ve 8.0 büyüklüğündeki iki önemli depremi gösterebiliriz. Bu depremler, ilkinde birkaç kişinin, ikincisinde ise sadece bir kişinin kalp krizi sonucu hayatını kaybetmesine neden olmuştur. Türkiye'de ise 1999 yılında meydana gelen 7.4 büyüklüğündeki Marmara depreminde imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen kaçak yapılar, yaklaşık 16.000 insanın yaşamını yitirmesine neden olmuştur (Demirci ve Karakuyu, 2004). Bu nedenle deprem gibi afetlerde, can ve mal kaybının asgariye indirilmesi için öncelikli olarak yapılması gereken eski, köhnemiş yapıların güçlendirilmesi ya da yenilenerek afetlere dayanıklı hale getirilmesidir.

Marmara Bölgesinde, 1999 yılında meydana gelen depremler, yoğun nüfusun ve ağır sanayinin bulunduğu çok geniş bir alanı etkilemiş olup ülkenin yaşamış olduğu en önemli afetlerdendir. Bu depremler sağlıksız birçok yapının yıkılmasına ya da ağır hasarlar almasına ve çok fazla can kaybının yaşanmasına neden olmuştur. Bu depremler sonrasında afetlere karşı kapsamlı çalışmalar yapılmış 2005 yılında Belediye Kanunu ve Büyükşehir Kanunlarında yapılan değişiklikler ile bu konuda belediyelere önemli yetkiler tanınmıştır. Ancak özellikle 2011 yılında meydana gelen Van depreminden sonra, mevcut yasalardaki düzenlemelerin yetersizliği konusu tartışılır hale gelmiş bu nedenle daha sert hükümler ve yaptırımlar içeren bir düzenleme ile merkezi yönetimin doğrudan müdahale etmesine imkân tanımak amacı ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun 16/05/2012 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 31/05/2012 tarihli Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun, ülkenin çok büyük bir kısmının, başta deprem olmak üzere tabii afetlerin riski altında olmasına karşılık mevcut yapıların büyük bir kısmının muhtemel afetlere karşı dayanıklı olmadıkları ve orta şiddetteki bir depremde bile ağır derecede hasar görüp yıkıldıkları, bundan dolayı çok sayıda insanın ölümü ve çok yüksek malî kayıplar ile her an karşılaşılabileceği hususları göz önünde bulundurularak ve afet

meydana geldikten sonra “yara sarma” değil de, “yara almama” anlayışı ile düzenlenmiştir (6306 SK. Genel Gerekçesi).

6306 sayılı Kanun gerek yasama faaliyetleri sırasında gerek sonrasında oldukça tartışılmış ve eleştirilmiş, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Barınma ve mülkiyet hakkı başta olmak üzere birçok temel hak ve hürriyeti engellediği, dolayısıyla evrensel hukuk kurallarına aykırı hükümler barındırdığı, yerel yönetimlerin imar, ruhsat ve kentsel dönüşüme ilişkin yetkilerinin elinden alınmasa da, merkezi yönetime de bu konularda düzenleme yapma yetkisi verildiği, gönüllük esasının göz ardı edildiği hususları eleştirilerin odağı haline gelmiştir (Demirkol ve Baş, 2013: 25-26).

Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen kanun maddelerini incelediğimizde bu eleştirilerin haksız olmadığı açıkça görülmektedir. Buna göre, Anayasa Mahkemesinin 2012/87 E. 2014/41 K. Sayılı ilamı ile iptal ettiği kanun maddeleri şunlardır;

1. Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasında, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ veya İdare, riskli alanlarda, riskli yapıların bulunduğu taşınmazlarda ve rezerv yapı alanlarında bu kanun kapsamındaki proje ve uygulamalar süresince her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini geçici olarak durdurabilir” denilmek suretiyle yalnızca riskli yapıların değil yapılaşmamış boş rezerv alanlarında da süresi belli olmayan şekilde mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirilmiştir.
2. Diğer bir hükümde ise, kanunun uygulanması için belirlenen alanların sınırları içinde olup riskli yapılar dışında kalan diğer yapılardan uygulama bütünlüğü bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca gerekli görülenler de bu Kanun hükümlerine tabi olacağından bahsedilmektedir. Buna göre, bu hüküm ile birlikte riskli olmayan yapıların da kapsam içine alınması, bunu da “uygulama bütünlüğü” gibi kanunda kriterlerinin açıkça belirtilmediği izaha muhtaç bir kavram ile maskelenmeye çalışılması yine mülkiyet hakkına tecavüz niteliğinde olmakta ve yasanın temel felsefesine aykırılık teşkil etmektedir.
3. Ancak 6306 sayılı Kanunun 6. maddesinin dokuzuncu fıkrasında; yapılacak işlemlere karşı açılacak davalarda “yürütmenin durdurulması kararı” verilemeyeceğinin belirtilmiştir. Yargısal süreçte “Yürütmenin Durdurulması”

kararı ile, Yapılan idari işlem ile, ortaya çıkabilecek telafisi güç veya giderilmesi imkansız durumları önlemek amacıyla nihai karar verilinceye kadar, geçici bir hukuki koruma tedbiri olan yürütmenin durdurulması ile bir yandan dava sonunda verilecek kararın tam anlamıyla uygulanma olanağını artırmak hedeflenirken, diğer yandan hak ve hürriyetlere yapılan hukuksuz müdahalenin mümkün olduğunca erken giderilmesinin sağlanması hedeflenmektedir (Çağlayan, 2000: 225).

4. Bu Kanun uyarınca yapılacak olan planlar, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda ve imara ilişkin hükümler ihtiva eden özel kanunlar da dâhil olmak üzere diğer mevzuatta belirtilen kısıtlamalara tabi olmayacağı (md 9/1) belirtilmiş ve imar konusunda İdareye bir anlamda sınırsız yetki verilirken bu yetki sonucu tesis edilecek idari işlemlerin hukuksal denetimi de zorlaştırılmıştır.
5. Bu Kanun kapsamındaki alanlarda bu Kanunun öngördüğü uygulamaların zaruri kılması hâlinde, bu uygulamaların gerektirdiği iş ve işlemler hakkında; 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununu, Afete maruz bölgeye ilişkin hükümleri saklı kalmak kaydıyla 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanununun, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun, 3621 sayılı Kıyı Kanununun, 4342 sayılı Mera Kanununun, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun, bu Kanunun uygulanmasını engelleyici hükümleri ve diğer kanunların 6306 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağını belirtilmektedir (md. 9/2). Bu yasa hükmüne göre, bir projede Mera alanının diğer bir projede Orman sınırları içinde bulunan bir arazinin proje alanı olarak seçilmeyeceğinin garantisi bulunmamaktadır (Öngören ve Çolak, 2013: 270).

6306 sayılı Kanunda tepki çeken diğer bir hususta, idareye oldukça geniş bir çerçevede takdir yetkisi verilmiş olmasıdır. Toplumsal ihtiyaçların sürekli artması ve

değişmesi sonucu, artan ve değişen bu ihtiyaçlara paralel olarak İdarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti alanının sürekli gelişmesi, yönetime takdir yetkisi tanınmasını zorunlu kılmaktadır (Kalabalık, 1997: 206). Bu nedenle kentsel dönüşüm projelerinde İdareye takdir hakkının verilmesi proje başarısının sağlanması açısından bir gerekliliktir. Ancak söz konusu takdir hakkı keyfi bir şekilde kullanmaya müsait olmamalı, hangi durumlarda bu yetkilerin kullanabileceği yasada açıkça belirtilmelidir. 6306 sayılı Kanunda belirtilen, “*gerekli görülen hallerde*” (m. 3/5), “*Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca gerekli görülenler*” (m. 3/7), “*geçici olarak durdurabilir*” (m. 4/1), “*uygulamanın gerektirmesi halinde*” (m. 5/2 ve m. 5/4) Çevre ve Şehircilik bakanlığınca uygun görülenler” (m. 6/1), “*konut sertifikası verilebilir*” (m. 6/3), “*kredi verilebilir*” (m. 6/3), “*gerekli görüldüğünde*” (m. 6/4), “*tespit edilebilir*” (m. 6/4), “*dahil edilmeyebilir*” (m. 6/4), “*güçlendirme kredisi verilebilir*” (m. 6/8), “*faiz desteği verilebilir*” (m. 7/6) vb. ifadelerin kapsam ve sınırları yasada belirtilmediğinden bu yetkilerin keyfi bir şekilde kullanılmasının önü açılmaktadır (Şahin, 2013: 61).

3.5.1. Görev ve Yetki Paylaşımı

6306 sayılı Kanun ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı genel yetkili kılınmış, Bakanlık bu kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya yasada idare olarak belirtilen, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerine yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkili kılınmıştır.

Bu hükümde Bakanlık tarafından hangi durumlarda ve hangi konularda ilçe belediyelerinin yetkilendirileceği belirsizdir. Bu da Bakanlığın istediği ilçe belediyesi ile çalışmak, istemediği ile çalışmamak keyfiyetine neden olabilecektir (Doru, 2013: 162).

Bakanlık, riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaktan, bu alanlarda bulunan taşınmazları satın almaya, ön alım hakkını kullanmaya, bağımsız bölümler de dâhil olmak üzere taşınmazları trampaya,

taşınmaz mülkiyetini veya imar haklarını başka bir alana aktarmaya kadar birçok konuda yetkili kılınmıştır (md.6/5).

Kanun, merkezî yönetimin yerel yönetimlerin yerine geçerek plânlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi verilmesi, yerel yönetimlerin yasa ile kendilerine verilen plânlama yetkilerini yerel gereksinimlere göre kullanmalarını olanaksız duruma getirmektedir. Yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimlerin, yerel imar plânlarının yapılmasında karar süreci dışında bırakması, yerel yönetimlerin Anayasal yetkilerinin sınırlanması anlamına gelmektedir (Demirkol ve Baş, 2013: 43). Yerel yönetimlere özgü bir yetki olan, planlama yetkisinin 6306 sayılı yasa kapsamında riskli alanlarda kullanılmak üzere Bakanlığa verilmesi, merkezileşme eğiliminin önemli örneklerindedir.

Belediyelerin, böylesine önemli konularda merkezi yönetimin yardım ve işbirliğinden yararlanmaları doğal olmakla birlikte, yerel nitelikte olan bir kamu hizmetinin görülmesine, doğrudan doğruya merkezi kuruluşlarca ortak olunması, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kurallarıyla bağdaştırılamaz niteliktedir (Keleş, 2012: 13).

Diğer yandan, Bakanlığın, söz konusu alanlarda taşınmazları satın almaya, taşınmaz mülkiyetini veya imar haklarını başka bir alana aktarmaya yetkilendirilmiş olmasının yerleşme ve seyahat özgürlüğüne müdahale edebilme imkânı doğuracağına dair eleştiriler getirilmektedir (Doru, 2013: 173).

Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesine ilgili hükmün iptali için verilen dava dilekçesinde; merkezi yönetime tanınan yetkilerin vesayet yetkisi sınırlarını aştığı, yerel yönetimlerin “planlama” başta olmak üzere görev ve yetkisinde kalan birçok alanda doğrudan düzenleme yapabileceği hususu üzerinde durulmuştur. İptal konusu idare tanımında, Belediyelerin hangi durumlarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yetkilendirileceğinin yasada belirtilmemesinin açıkça Anayasanın 127. maddesine de aykırı olduğu belirtilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin bu davaya ilişkin olarak vermiş olduğu 26/07/2014 tarihli, 2012/87 Esas numaralı ve 2014/41 karar numaralı ilamında; “Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi, Anayasa'nın 5 ve 56. maddelerinde Devlete yüklenen ödevlerle ilgilidir. Anayasa'da, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi yetkisinin merkezî yönetim ya da mahallî yönetimlere ait olduğuna ilişkin bir kurala

yer verilmemiş olup bu husus kanun koyucunun takdirinde olduğu yasa koyucu tarafından bu yetkinin Bakanlığa verilmiş olduğu, yapılacak uygulamaların tüm ülke çapında belli bir düzen içinde yapılmasını temin etmek için asıl yetkiyi Bakanlığa verdiği anlaşılmaktadır.” demek suretiyle söz konusu hükmün Anayasa aykırı olmadığı hükmüne varmıştır.

6306 sayılı Yasa ile Bakanlığın süreci hızlı bir şekilde yönetmesi istenmiş ve bunun için gerekli yetkilerde verilmiştir. Riskli yapı tespiti süresi içinde maliklerce yaptırılmazsa, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bunu idareden isteyebileceği gibi bizzat da yaptırabilmektedir. Tahliye, yıkım gibi işlemlerin gerçekleştirilememesi durumunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı devreye girmektedir. Yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kamulaştırma işlemlerini yürütebilmek için mirasçılık belgesi çıkartma, kayyım tayin etme gibi yetkilere de sahiptir (md.6/2).

6306 sayılı Kanun uyarınca, genel görevli kabul edilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığında kanunda ayrıca, riskli yapının belirlenmesinde, rezerv yapı alanı belirlenmesinde ve riskli alan belirlenmesinde de yetkileri bulunmaktadır.

3.5.1.1. Riskli Yapı Belirlenmesinde Yetki

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre riskli yapı; “Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıları” (md.2) ifade eder.

Kanunda riskli yapıların tespitinin masrafları kendilerine ait olmak üzere, öncelikle yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılacağı ve sonuçların Bakanlığa veya İdareye bildirileceği belirtilmiştir. Riskli yapıların yıktırılması için, bu yapıların maliklerine altmış günden az olmamak üzere süre verilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazlar, Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, Çevre ve Şehircilik

Bakanlığınca görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler tarafından incelenip karara bağlanır (md.3/1).

Riskli yapı tespitinde, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşların yetkili olması ve riskli yapı tespitine ilişkin yapılan itirazların incelenmesinde görevli olan teknik heyette Bakanlık temsilcilerinin yer alması, dönüşüm sürecinde Bakanlığın taraf olması sebebiyle objektifliğe zarar verebilecektir

Riskli yapıların yıktırılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi esastır. Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı aynı hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir (md.5/1). Riskli yapıların yıktırılmasında idare ile anlaşan hak sahiplerine geçici konut, işyeri tahsisi ve kira yardımı “yapılabileceği” belirtilmiştir. Bu ifade, idareye geçici konut ve işyeri tahsis edip etmeme hususunda bir takdir yetkisi tanıdığını göstermektedir (Sönmezocak, 2013: 4-5). Ayrıca anlaşma sağlanamaması durumunda kira yardımı yapılamayacağı görülmekte olup bir anlamda anlaşma teşvik edilirken diğer tarafta anlaşmayan maliklerin kira yardımından yoksun bırakılarak bir anlamda cezalandırıldığını belirtebiliriz.

Üzerindeki binanın yıkılması sonrasında arsa hâline gelen taşınmazların malikleri tarafından değerlendirilmesi esastır. Bu çerçevede riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında uygulama yapılan etap veya adada, riskli yapılarda ise bu yapıların bulunduğu parsellerde, yapılar yıktırılmadan önce, parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, ifraz, terk, ihdas ve tapuya tescil işlemlerine, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hasılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine, yapının paydaşı olup olmadıkları gözetilmeksizin sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile karar verilir (md.6/1) .

Bu karara katılmayanların arsa payları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca rayiç değeri tespit ettirilerek ve bu değerden az olmamak üzere anlaşma sağlayan diğer paydaşlara açık artırma usulü ile satılır. Bu suretle paydaşlara satış gerçekleştirilemediği takdirde, bu paylar, Bakanlığın talebi üzerine, tespit edilen rayiç bedeli de Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca ödenmek kaydı ile tapuda Hazine adına

resen tescil edilir ve yapılan anlaşma çerçevesinde değerlendirilmek üzere Bakanlığa tahsis edilmiş sayılır veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülenler TOKİ'ye veya İdareye devredilir (md6/1).

Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkra göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır (md. 6/2). 5366 sayılı kanunda da rastladığımız 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3. Md uyarınca kamulaştırma bedelinin taksitler halinde ödenmesi, bir yandan insanları anlaşmaya varmaları için zorlarken diğer yandan anlaşmanın sağlanamaması durumunda çok ciddi mağduriyetlere neden olacaktır.

3.5.1.2. Rezerv Yapı Alanı İlanında Yetki

6306 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, yani riskli alanlarda bulunan konutlar ve işyerlerinin bir kısmı yeniden inşa edilecek, yeni yapılanlar eski oturanlara verilecek, bir kısım bölge halkı da risksiz alanlara taşınacaktır. Riskli alanların taşınacağı risksiz alanlara teknik olarak Kanunda “rezerv yapı alanı” adı verilmiştir (Öngören ve Çolak, 2013: 138).

Rezerv yapı alanı belirlenirken; ilgili idare veya TOKİ rezerv yapı alanı belirlenmesi talebini Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca sunmakta olup Bakanlık tarafından bu talebin uygun görülmesi durumunda rezerv yapı alanı ilanını gerçekleştirmektedir (md.2).

Görüldüğü üzere Rezerv Yapı Alanı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından resen belirlenebileceği gibi İdare veya TOKİ'nin talebi üzerine de belirlenebilmektedir.

3.5.1.3. Riskli Alan İlanında Yetki

6306 sayılı Kanunda, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlar olarak tanımlanan riskli alanlar; Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir (md.2).

6306 sayılı Kanunun uygulamasını gösteren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'ne göre, bir alanın riskli alan olarak tespit edilebilmesi için alanın büyüklüğünün asgarî 15.000 m2 olması gerekir. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygulama bütünlüğü bakımından gerekli görülmesi halinde, parsel veya parsellerin büyüklüğüne bakılmaksızın ve 15.000 m2 şartı aranmaksızın riskli alan tespiti yapılabilir.

3.4.2. Gelir Paylaşımı

6306 sayılı Kanunda öngörülen amaçlar için kullanılmak üzere gerekli finansman kaynakları kalem kalem belirtilmiştir. Aşağıda sayılan gelirler, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak öngörülür ve gelir gerçekleşmesine bağlı olarak gelir kaydedilmektedir (md.7):

“2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince, çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın yüzde ellisi, 6831 sayılı Orman Kanunu uyarınca Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen gelirlerin yüzde doksanını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı tarafından ile belirlenen orana tekabül eden tutar, İller Bankası Anonim Şirketinin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu uyarınca yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın yüzde ellisi, 6306 sayılı Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyeler, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 80 inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi gelirinin yüzde onu, bu kanunda öngörülen uygulamalara ayrılmak zorundadır.”

Bu kaynakların nasıl dağıtılacağına ilişkin hususlar Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliğinin 22. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir;

“Kaynak aktarım talebi ile ilgili olarak kurumlardan gelen bütün dokümanlar Genel Müdürlükçe değerlendirildikten sonra başvuru şartlarını taşıdığı belirlenen talepler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bakan yardımcısı başkanlığında,, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürü, Mekânsal Planlama Genel Müdürü ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel

Müdürlüğünden ilgili Daire Başkanından teşkil olunacak bir komisyon tarafından değerlendirilerek uygun görülen ödenek miktarı kadar kaynak kuruma aktarılabilir. Kararlar, oy çokluğuyla alınır ve üyeler tarafından imzalanır.”

Yönetmelik hükmünde görüldüğü üzere, 6306 sayılı Kanun uyarınca kaynak aktarımı ve miktarı konusunda yetkinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bürokratlarından oluşan bir kurulda olduğu görülmektedir.

Diğer yandan, 6306 sayılı Kanun uyarınca finansman kalemlerinin tek tek sayılması önemli bir gelişme olarak değerlendirilirken, bu finansman kalemlerinin finansman için yeterli büyüklükte olup olmadığının da incelenmesi gerekmektedir. Bu anlamda Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun B cetvelinde “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri” başlığında tahsis edilen gelirler Tablo 6’da belirtilmektedir.

Tablo 6: 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu B Cetveli

KODLAR				AÇIKLAMA	2019 YILI BÜTÇE GELİRİ	2020 YILI BÜTÇE GELİRİ	2021 YILI BÜTÇE GELİRİ
I	II	III	IV				
04	1	6	99	Diğer Çeşitli Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	490.204.000	567.230.000	632.518.000
			99	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.537.487.000	3.935.710.000	4.237.654.000
				Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	-----	-----	-----
			1	Cari	-----	-----	-----
			99	Yurtdışından Alınan Diğer Bağış ve Yardımlar	-----	-----	-----
				Özel Gelirler	3.537.487.000	3.935.710.000	4.237.654.000
			1	Genel Bütçeli İdarelere Ait Özel Gelirler	3.537.487.000	3.935.710.000	4.237.654.000
			02	Harita ve Kadastro Bedeli	1.712.000	1.917.000	2.265.000
			04	Basılı Kağıt ve Plaka Satış Gelirleri	2.700.000	3.000.000	3.250.000
			06	Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitim Gelirleri	107.604.000	117.396.000	124.680.000
			07	TSK Mal ve Hizmet Satış Geliri	93.782.000	105.036.000	125.421.000
			13	Konvertibl Olmayan Konsolosluk Gelirleri	22.324.000	25.003.000	27.028.000
			18	Gayrimenkul Satış ve Kira Gelirleri	10.310.000	11.547.000	13.637.000
			23	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri	393.384.000	393.082.000	371.997.000

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9894,20162018bcetvelipdf.pdf?0> (erişim:06/01/2019)

Bütçe cetvelinde görüldüğü üzere “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri” 2019 yılı için 393.384.000 TL olarak tahmin edilmekte; 2020 yılı için 393.082.000 TL olması beklenmekte iken 2021 yılı için ise 371.997.000 TL tahmin edilmektedir. Bu rakamlar kentsel dönüşüm projelerinin uygulanabilirliği açısından oldukça yetersizdir. Büyük inşaat firmaları tarafından yapılmakta olan inşaat projelerinin bütçeleri³⁸ ile afet riskli alanların dönüşümü için merkezi yönetim bütçesinde ayrılan gelir kıyaslandığında kentsel dönüşüm için hala yeterli finansman kaynaklarına sahip olunmadığı anlaşılmaktadır (Solmaz, 2013: 115).

Bakanlık tarafından da bu gelir kaynaklarının yeterli olmadığı yönünde kanı belirmiş olmalı ki, yeni gelir kaynakları sağlamak için bir çalışma başlatılmıştır. Toplumda “İmar Barışı” olarak bilinen, 3194 sayılı İmar Kanununa 2018 yılında eklenen geçici 16. maddesi ile; Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 30/06/2019 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Kayıt bedeli, başvuru sahibi tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak amacı ile gelir kaydedilmek üzere merkez muhasebe birimi hesabına yatırılacağı belirtilmiştir.

Böylece hem dönüşüm projeleri kapsamında kalan ve ruhsatsız olmalarından dolayı hukuki sorunlara neden olabilecek bir durum ortadan kaldırılmaya çalışılmış diğer yandan dönüşüm gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanı Murat Kurum tarafından yapılan açıklamada; 08/12/2018 tarihi itibarıyla İmar Barışından yaklaşık olarak 7 milyar 511 milyon gelir sağlandığı belirtilmiştir³⁹.

Dönüşüm Gelirlerinin aktarıldığı uygulamaların denetimi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, idare tarafından yürütülen işlerin bu Yönetmelik ve projesindeki teknik ve idari esaslara ve

³⁸<http://www.sozcu.com.tr/2016/ekonomi/basmane-cukuruna-ced-olumlu-raporu-verildi-1521021> (erişim:08/10/2018).

³⁹<https://www.cnnturk.com/ekonomi/bakan-kurum-imar-barisindan-ne-kadar-gelir-elde-edildigini-acikladi> (erişim:13/01/2019).

taahhütnamedeki şartlara uygun yürütülmediğinin tespit edildiği durumlarda İdareye yapılan resmi uyarıdan sonra uygulamada görülen noksanlık ve aksaklıkların giderilebilmesi için bir süre verilir. Bu süre içinde yapılan uyarının gereklerini yerine getirmeyen yönetimlere yapılan ödenek aktarımı durdurulur. Dönüşüm uygulaması esnasında taahhütnamede belirtilen ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen diğer şartlara uygun hareket etmeyenlere aktarılan kaynaklar, aktarılış tarihinden itibaren tahakkuk eden kanunî faizleri ile birlikte genel hükümlere göre geri alınır.

Kentsel dönüşüm konusunda, finansman açısından yeni gelir kaynakları aramak yerine mevcut bazı gelirlerin bu amaca özgülmesi, finansman sorununu oldukça hafifletecektir. Kamuoyunda “Deprem Vergisi” olarak bilinen, 1999 depremleri sonrasında ilk kez Türk Vergi sistemine girmiş olan Özel İletişim Vergisi’nin⁴⁰ çıkarılma amacı; deprem sonrasında ortaya çıkan finansman ihtiyacını karşılamak ve yaraların sarılması hususudur. Özel İletişim Vergisinin ilk ortaya çıktığı dönem ve çıkarılış amacı düşünüldüğünde, 6306 sayılı Kanunda belirtilen gelir kalemlerinden biri olması söz konusu verginin doğası gereğidir. Diğer yandan, söz konusu vergi tahsilatının 1999-2019 döneminde 66 Milyar 143 Milyon 915 Bin TL⁴¹ olduğunu düşündüğümüzde afet riskli bölgelerde yapılacak kentsel dönüşüm için oldukça ciddi bir kaynak sağlayacağı ve önemli projelerin hayata geçirilmesine katkı sunacağı açıktır.

İstanbul’da 26/09/2019 tarihinde meydana gelen 5.8 şiddetindeki deprem sonrası tekrar gündeme gelen tartışmaların, Özel İletişim Vergisinin neden riskli yapıların dönüşümü için kullanılmadığı hususunda yoğunlaştığı görülmektedir⁴². Özel İletişim Vergisi, deprem için kullanılmıyor ise ne için kullanılıyordu? Bu sorunun cevabı dönemin Maliye Bakanı Mehmet Şimşek tarafından Tütün ve Sigara Kaçakçılığı ile Mücadele Eylem Planını açıkladığı basın toplantısında verilmiştir. Şimşek, toplanan bu vergi ile sağlık, eğitim, duble yollar gibi 74 milyonun ihtiyacını karşılamak için

⁴⁰Kanun Tasarısı Meclise sunulurken Genel Gereke olarak; “17 Ağustos 1999 günü bir deprem felaketi yaşanmıştır. Yaşanan bu felaket önemli boyutta can ve mal kaybına yol açmış, daha bir hafta önce yürürlüğe giren bir vergi kanununun ekonomik hayata yapması beklenen olumlu etkininin işaretleri görülmeden, yeni ve büyük bir kamu finansman ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme ile bir yandan depremde zarar gören yurttaşlarımızın yaraları sarılmaya çalışılacak diğer yandan ekonomide yeni yapısal sorunlar yaratılmadan bir süredir uygulanmakta olan ekonomik istikrar programının devamı sağlanacaktır. Tasarı ile aynı zamanda toplumsal dayanışmanın hakiki bir örneği gerçekleştirilecektir.” belirtilmiştir.

⁴¹ <https://www.haberturk.com/tartisilan-deprem-vergisi-gercekte-nedir-haberler> (erişim:29/09/2019)

⁴² <https://www.sozcu.com.tr/2019/ekonomi/66-milyar-lira-nereye-gitti-> (erişim: 29/09/2019)

kullanıldığını söylemiştir⁴³. Günümüze kadar deprem amacı ile yapıların yenilenmesi ve ya güçlendirilmesi amacıyla kullanılmayan bu verginin bundan sonra dönüşüm faaliyetleri için kullanılması kısa zamanda önemli yol alınmasına neden olabilecektir.

3.5.3. Vesayet Denetimi

6306 sayılı Kanunun altıncı maddesinin beşinci fıkrası ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı genel yetkili kılınmış, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkili kılınmıştır. Yasa da genel yetkinin zaten Bakanlığa yani merkezi yönetime verilmiş olmasından dolayı vesayet denetimine diğer yasalara kıyasla daha az yer verildiği görülmektedir.

Ancak Bakanlığın yetkiyi devrettiği durumlarda, rezerv alanı ve riskli alan belirlenme sürecinde vesayet yetkileri ile karşılaşmaktayız. Buna noktada vesayet yetkisi iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak rezerv alanı belirlenirken, ilgili idare veya TOKİ rezerv yapı alanı belirlenmesi talebini Çevre ve Şehircilik Bakanlığına sunmakta olup bakanlık tarafından bu taleplerin uygun bulunması durumunda rezerv yapı alan ilanını gerçekleştirmektedir.

Kentsel dönüşüm hususunda merkezi yönetimin etkinliğine ilişkin dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki'nin bir gazeteye vermiş olduğu demeçte (Hürriyet Gazetesi; 03/02/2017) yer alan tespitlere göz atmamız yerinde olacaktır:

“5 yıl içerisinde kentsel dönüşüm yasasına dayalı olarak değiştirebildiğiniz 965 bin konut var. Bu sayı çok yeterli gözüküyor. 1999'dan önce yapılan bina sayısı ise 15 milyon. Bunun da en az yüzde 50'si riskli. 15 sene içerisinde bu binaların hepsini dönüştürmek gibi bir zorunluluğumuz var. Türkiye çapında 500 bin, İstanbul çapında yılda 250 bin konutu dönüştürmeliyiz. 2017 okun yaydan çıkmadan önceki gerilme anı. 2018'de dönüşüm hızlanacak. 2018 yılında başlayıp her yıl 500 bin konutu dönüştürürsek ortalama ülke ekonomisine 40 milyar dolarlık bir hacim oluşturmuş oluruz. Neredeyse yüzde 100 yerli olan bu sektör iç piyasaya ilaç gibi olur” diyerek yasanın çok hızlı sonuç vermediğini söylemiş, ayrıca konuya insan odaklı yaklaşmak yerine ekonomiyi canlandırma aracı olarak gördüğünü açıkça ifade etmiştir.”

Bakanın açıklamalarında da belirttiği üzere, yasanın çıkarıldığı günden bu yana 965 bin konutun dönüşüm kapsamında yenilenmiş olmasına rağmen riskli yapı

⁴³<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/maliye-bakanindan-deprem-vergisi-cevabi> (erişim:29/09/2019)

sayısının yaklaşık 7,5 milyon yapı olduğu düşünülürse, 6306 sayılı Kanun doğrultusunda yürütülen faaliyetlerin yeterli olmadığı açıktır. Bu nedenle yasada belirtilmiş olan yetki devri müessesesini çalıştırmak suretiyle yerel yönetimlerin de sürece daha fazla katılımının sağlanması gerekmektedir.

Yine aynı demeçte bir anlamda özeleştiriyi yaparak, İmar karmaşası yaşanmaması için planlamanın tek elden yönetilmesi gerektiğini söyleyen dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhasseki (Hürriyet Gazetesi; 03/02/2017):

“Bakanlığımız bugüne kadar Türkiye'nin her köşesinde plan yetkisini kullanmış ama artık kullanmayacağız. Kimse tapusunu alıp Ankara'ya gelmesin, yoğunluk istemesin. Yüksek kat isteyen kapımızı çalmasın, onların işini yapmayacağız. Ancak kamu yararı olan yerde ya da belediyenin haklı talebi yerine getirmemesi durumunda devreye gireriz” dedi.

Bakanın açıklaması bir temenninin ötesine geçememiş, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş olan planlama yetkilerinde bir kısıtlamaya gidilmesi yönünde bir çalışma yapılmamıştır.

3.6. KENTSEL DÖNÜŞÜME YÖNELİK KANUNİ DÜZENLEMELERİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye’de kentsel dönüşüme ilişkin görev ve yetkiler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılmakta; konjonktürel değişimlere paralel olarak yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki yetki paylaşımında zaman içerisinde değişiklikler gözlenebilmektedir.

Kentsel dönüşüm konusu kapsamlı bir konudur ve çeşitli kanunlar ile bu konuda düzenlemeler yapılmıştır. 2000 sonrasında kentsel dönüşüm konusunda çıkarılmış kanunlar incelendiğinde, dönemin yönetim anlayışına uygun olarak görev ve yetkinin yerel yönetimlere verildiği, merkezi yönetimin ise elindeki vesayet yetkileri ve TOKİ aracılığı ile müdahil olabildiği görülmektedir. Fakat izleyen kanunlarla birlikte, kentsel dönüşüm konusunda merkezi yönetime giderek daha kapsamlı yetkiler verildiği anlaşılmaktadır.

Kentsel dönüşüm faaliyetlerini düzenleyen kanunlardan, 5393 ve 5366 sayılı Kanunlarda, bu faaliyetleri yürütme görevi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak bu kanunlar ile yerel yönetimlere görev ve yetki tanınırken, diğer taraftan merkezi

yönetime de çok önemli vesayet yetkileri tanınmıştır. Merkezi yönetime tanınan vesayet yetkileri, yerel yönetimlerin kentsel dönüşüme ilişkin aldıkları kararların onanması şeklinde öngörüldüğü için merkezi yönetim tarafından uygun görülmeyen bir kentsel dönüşüm projesinin hayata geçmesi mümkün görünmemektedir.

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin nasıl finanse edileceği konusunda ise, 5393 sayılı Kanunda ek bir gelir tahsis edilmemiş, yerel yönetimlerin bütçe olanakları çerçevesinde bu faaliyetleri yürütmesi istenilmiştir. 5366 sayılı Kanunda ise, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde kullanılması amacı ile bir fon oluşturulması, bu fonun dağıtım ve denetim yetkisinin valiler tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Görüldüğü üzere, merkezi yönetime verilen vesayet yetkileri yalnızca faaliyetlerin denetimi ile sınırlı kalmamakta süreci etkileme ve yönlendirme gücüne de sahiptir.

2011 yılında çıkarılan 644 ve 648 sayılı KHK'lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasına planlama yapma ve kentsel dönüşüm faaliyetleri eklenmiştir. Ayrıca, 23/10/2011 tarihinde Van'da yaşanan deprem, kentsel dönüşüm konusunu yeniden ülkenin gündemine oturtmuş, bu konuya ilişkin yapılan çalışmaların hızlandırılması gerektiğine dair tartışmalar yaşanmıştır. Ülkedeki mevcut yapıların, yaşanması muhtemel olan deprem vb. afetlere karşı dayanıklı olmadıkları bu anlamda acilen gerekli tedbirlerin alınması amacı ile yeni bir kanuni düzenlemenin yapılması gerektiği anlaşılmıştır. Buna istinaden kabul edilen 6306 sayılı Kanun ile afet riskli alanların ve yapıların dönüştürülmesi öngörülmüştür. 6306 sayılı Kanun ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, afet riskli alanların ve yapıların dönüştürülmesinde genel yetkili kurum olarak görevlendirilmiştir.

Bulgular sonucunda; Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm konusunda her dönem önemli yetkilerinin bulunduğunu, 2011 yılı öncesinde süreci geri planda yürütürken, 2011 sonrasında çıkarılan kanun ve KHK'lar ile daha ön plana geçtiği görülmektedir. Kentsel dönüşüm kapsamında merkez-yerel ilişkileri açısından sürecin giderek merkezileştiğini söylemek mümkündür.

SONUÇ

Kentler, geçmişten bu yana insanların bir arada yaşadıkları, sosyalleştikleri ve ürettikleri mekânın adı olmuştur. Bu nedenle yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal her değişim, kentlerde çeşitli izler bırakmıştır. Özellikle sanayi devrimi sonrasında yaşanan göç olgusu kentleri hazırlıksız yakalamış, alt yapısı yetersiz, her tarafta sağlıksız yapıların inşa edildiği, plansız gelişim gösteren sanayi kentlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bazı kentlerde, fiziki sorunların yanı sıra sosyal, ekonomik ve çevresel sorunların da yaşandığı ve çöküntü alanlarına dönüştüğü bilinmektedir.

Kentsel dönüşüm, kentlerde yaşanan bu fiziki, sosyal, çevresel ve ekonomik sorunların bir bütün olarak ele alınıp çözümlenmeye çalışıldığı ve bunun için özellikle kamu otoritelerinin doğrudan inisiyatif aldığı, yönlendirdiği ve denetlediği bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kimileri tarafından kentsel sorunların çözümü için bir yöntemler bütünü olarak sunulan kentsel dönüşüm, kimileri tarafından ise kapitalizmin kentsel ranttan pay almak için geliştirdiği, mülkiyet hakkı başta olmak üzere insanların temel hak ve hürriyetlerini kısıtladığı ve zaman zaman onların doğup büyüdükleri yerlerden göç etmelerine neden olduğu gerekçesi ile eleştirilmektedir. Bu nedenle kentsel dönüşüm tanımına ilişkin farklı yaklaşımlar olsa da kentsel dönüşümün, sadece mekânsal dönüşüm olarak algılanmaması mekânsal dönüşüm ile birlikte sosyal, kültürel ve ekonomik dönüşümü de sağlayan uygulamalar bütünü olarak görülmesi konusunda literatürde bir fikir birliği olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye’de kentsel dönüşüm ihtiyacı, çarpık kentleşme, sağlıksız yapılaşma, tarihi ve kültürel varlıkların korunması, yaşatılması ve meydana gelebilecek afetlere karşı dayanıksız yapıların ivedilikle dönüştürülmesi gerekliliğinin sonucunda ortaya çıkmıştır. 1950 sonrasında, sanayileşme ve tarımda makineleşmenin hızlanmasının bir sonucu olarak yaşanan hızlı kentleşme, kentlerde oldukça büyük bir konut açığının oluşmasına neden olmuştur. Bu barınma sorununun çözümü amacı ile vatandaşlar tarafından yapılan gecekondular olarak adlandırılan tek katlı, derme çatma yapılar, özellikle büyük sanayi kentlerini kuşatmıştır. Kentlere göç eden kitlelerin bulmuş olduğu bu çözüm, önceleri masumane kabul edilmekle birlikte sonrasında yapılan gecekonduların kat sayıları artmış ve artık mazur görülemeyecek bir noktaya gelmiştir.

Söz konusu yapıların ıslahı ve planlı kentleşmeyi sağlamak amacı ile çıkarılan kanunlar yetersiz kalmış, bu süreçte çıkarılan af kanunları ise yeni gecekonduları teşvik etmiştir. Bu çarpık kentleşme süreci, özellikle kentlerimizin merkez bölgelerindeki eski kent dokularının ve korunması gerekli kültürel mirasın olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Kültürel mirasın yoğun olarak bulunduğu alanlarda yaşanan sağlıksız yapılaşma ve iskân problemleri bu alanların çöküntü alanlarına dönüşmesine neden olmuştur. Ayrıca ülkedeki yapıların bir çoğunun kaçak ya da kurallara aykırı bir şekilde yapılmış olması, meydana gelen depremlerde can ve mal kayıplarının yaşanmasına neden olmuştur. Türkiye’de 1999’da yaşanan depremler, yapı stokunun bu afetlere dayanıklı olmadığını bir kez daha göstermiştir. Bunun sonucunda, kentsel dönüşüm konusu ülkenin en önemli gündem maddeleri arasında yerini almış olup düzenli kentleşmenin sağlanması, yapıların afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi ile kültürel ve tabii varlıkların korunması ve yaşatılarak geleceğe aktarılması amacı ile kanuni düzenlemeler yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu kapsamda; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Korunması Hakkında Kanun, 644 ve 648 sayılı KHK’lar ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu kanunların bazılarında kentsel dönüşüm faaliyetlerinin merkezi yönetim tarafından, bazılarında ise yerel yönetimler tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinde etkili olan aktörlerin başında gelen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki uyumluluk, yürütülen hizmetin etkinliğini ve başarısını belirleyecek unsurların başında gelmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının nasıl yapılması gerektiğine dair farklı görüşler olmakla birlikte, 1973’te yaşanan petrol krizi sonrasında Dünya’da yaşanan ekonomik dönüşümün bir sonucu olarak, merkezden yerele doğru hem görev ve yetki devri, hem de mali kaynak aktarımı şeklinde gerçekleşen yerelleşme politikaları genel bir eğilim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlayışın, kamu yönetimi reformlarını önemli ölçüde etkilediği görülmektedir. Bu amaç ile yönetimde şeffaflaşma, hesap verebilirlik ve yönetişim ilkeleri doğrultusunda, kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde halka en yakın yönetim

organı tarafından sunulması amacı ile yerel yönetimlerin yönetsel ve mali açıdan güçlendirilmesini hedefleyen hukuksal çalışmalar hız kazanmıştır.

Dünya'daki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de özellikle 2000'li yılların başında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara geldiği 2002 sonrasında yapılan ilk işlerden biri, yönetsel reform çalışmalarıdır. Bu reform çalışmalarının bazıları Cumhurbaşkanı tarafından iade edilirken, bazıları kanunlaşabilmiştir. Bu kapsamda, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiş; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) TBMM'de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanunların temel özellikleri, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve vesayet yetkilerinin sınırlandırılması hedefi ile kısmen de olsa âdem-i merkeziyetçi bir anlayış ile ele alınmalarıdır. Merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olan ülkemizde, atılan bu adımlara rağmen hala azımsanmayacak ölçüde vesayet yetkisinin merkezi yönetimin elinde bulunduğunu belirtmemiz gerekmektedir.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il mülki sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılmış ve Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Belde belediyeleri ve köyler kapatılarak aynı adla bağlı oldukları ilçenin mahallesi haline dönüşmüşlerdir. Kanun koyucu, bir yandan yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kapatılmasını sağlarken diğer yandan yerelde merkezin hiyerarşisinde yeni bir birim oluşturulmasına olanak tanımıştır. Bu durum merkezi yönetimin yerelde güç kazanmasına neden olmuş ve yerel hizmetlerin büyükşehirlerde yerel yönetim birimi olarak belediyeler (Büyükşehir-ilçe belediyeleri) tarafından yürütülmesine yol açmıştır. Merkezileşme olarak yorumlanabilen bu durum 2003 sonrasında yapılan reform çalışmalarına önemli bir darbe vurmuştur.

Türkiye'deki yönetim anlayışındaki bu dalgalanma kentsel dönüşüm faaliyetlerini de etkilemiştir. Kentsel dönüşüm konusunda bu iki yönetsel birimin

oldukça önemli görevleri bulunmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi uyarınca yerel yönetimlerce yapılan kentsel dönüşüm çalışmaları, hızlı kentleşmenin, kentlerimizde yarattığı çarpık yapılaşma, sağlıksız ve yetersiz konutlar, alt yapı eksikliği, trafik, hava kirliliği gibi kentsel sorunlara çözüm bulmak amacı ile kentin gelişimine uygun konut alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak; kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak ve restore etmek için belediyelerin kentsel gelişim alanları ilan etme ve uygulayabilmelerine imkân tanınmıştır. Ancak kanunda 2010 yılında yapılan değişiklik sonrasında, söz konusu kentsel gelişim alanı içerisinde kamunun mülkiyetinde veya kamunun kullanımında bir yer bulunması durumunda Cumhurbaşkanı'ndan onay alınması zorunlu görülmüştür. Ayrıca belediyelere, söz konusu kentsel dönüşüm faaliyetlerinde kullanabilmeleri için herhangi bir gelir tahsis edilmemiş, kurumun bütçe olanakları çerçevesinde yürütülmesi istenilmiştir. Tüm bu süreç, kentsel dönüşümde merkeze bağımlılığı artıracak sonuçlar doğurabilecek niteliktedir.

Kentsel dönüşüm kapsamında çıkarılmış olan bir diğer kanun olan 5366 sayılı Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunda ise, özellikle kent merkezlerinde eski kent dokularının ve kültürel mirasın yoğun olarak bulunduğu alanlarda yaşanan eskime, bakımsızlığa çözüm bulmak ve tarihi ve kültürel dokuyu yaşatarak geleceğe taşımak amacı ile düzenlenmiştir. Kanun uyarınca yapılacak kentsel dönüşüm faaliyetleri, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanları ile sınırlandırılmıştır. Kanunda “Yenileme Alanı” olarak belirtilen kentsel dönüşüm alanının belirlenmesi için, yerel yönetim birimlerinin meclisleri tarafından alınan kararların Cumhurbaşkanı tarafından üç ay içinde onaylanması şartı getirilmiştir. Kanunda, Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı adı altında bir fon oluşturularak bu fondan, belediyelere ve il özel idarelerine aktarma yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu fonun belediyelere ve il özel idarelerine aktarılması ve denetlenmesi hususunda Valilere yetki verilmiştir. Yerel yönetimler tarafından yürütülen bir kentsel dönüşüm faaliyetinin finansmanında merkezi yönetimin taşradaki en büyük mülki amirinin yetkili olması dikkat çekicidir. Söz konusu kanunda, yerel

yönetimlere verilen önemli görev ve yetkiler bulunmakla birlikte idari ve mali özerkliğini zedeleyecek hatta ortadan kaldıracak hükümlerde içermektedir.

AB'ye üyelik sürecinde yaşanan duraklama ve Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının merkezde gücünü artırmasının sonucunda, 2007 sonrası merkeziyetçi adımlar atıldığı görülmektedir. Bu durum, kentsel dönüşüm konusunda da kendisini göstermiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını belirleyen 644 sayılı KHK'da, 2011 yılında 648 sayılı KHK ile çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler sonrasında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkilerinin yanı sıra proje onayı, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi ve her türlü dönüşüm projesine ilişkin uygulama yapmak veya yaptırmak yetkileri ile donatılmıştır. Planlama, yapı ruhsatı ve dönüşüm uygulamaları gibi yerel yönetimlere bırakılmış olan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından da yürütülmek istenilmesi oldukça ciddi bir merkezileşme eğilimi olarak görülmektedir.

23 Ekim 2011 tarihinde meydana gelen Van depremi sonrası mevcut kentsel dönüşüm kanunları ile hızlı ve etkili sonuçlar alınamayacağına ilişkin tartışmaların gündeme gelmesi, konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Tüm bu gelişmeler sonucunda, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere 6306 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 6306 sayılı Kanunun konumuz açısından en önemli özelliği, merkezi yönetime kentsel dönüşüm faaliyetlerini doğrudan yürütebilme imkânı tanınmıştır. Kanun uyarınca genel yeki Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olmakla birlikte yerel yönetimlere ve TOKİ'ye yetki devri yapabilmektedir. Diğer yandan, 6306 sayılı Kanun ile finansman kalemleri tek tek sayılmış olup, bu gelirler genel bütçenin (B) işaretli cetvelinde "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri" başlığı altında toplanmaktadır. Kanun, merkeziyetçi bir anlayış ile düzenlenmiş, merkezi yönetim kentsel dönüşüm konusunda daha güçlü bir konuma getirilmiştir.

Bulgular açısından bakıldığında yapılan bu çalışmada; 2000 sonrasında kentsel dönüşüm konusunda çıkarılan ve halen günümüzde yürürlükte bulunan kanunlar görev ve yetki paylaşımı, gelir paylaşımı ve vesayet açısından değerlendirildiğinde, kentsel dönüşüm kapsamında merkez-yerel ilişkilerinde merkeziyetçi bir süreç yaşandığını

söylemek mümkündür. 2005 tarihinde yürürlüğe giren ve kentsel dönüşüm konusuna yönelik düzenlemeler içeren kanunlarda (5393 ve 5366 SK.), görev ve yetki yerel yönetimlere verilmiş olmakla birlikte, bu süreçte merkezi yönetime verilen vesayet yetkileri ile süreci denetleme, yönlendirme imkânı tanınmıştır. Diğer yandan yine bu dönemde, 5162 sayılı Kanun ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanununda yapılan değişiklik sonucunda, merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olan TOKİ'ye, gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebilme, inşaat uygulamaları, finansman düzenlemeleri ve plan yapabilme yetkisi verilmiştir. 2011 yılında çıkarılan KHK'lar ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasına kentsel dönüşüm konusunda faaliyetlerde bulunabilme hususu eklenmiş, akabinde çıkarılan 6306 sayılı Kanun ile bakanlık kentsel dönüşüm sürecinde doğrudan yetkilendirilmiştir. Kentsel dönüşüm konusunda, TOKİ aracılığı ile zaten önemli bir yeri olan merkezi yönetim, 2011 sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığında tanınan yetkilerle daha da güçlenmiştir. Türkiye'de yönetim anlayışının 2007 sonrasında giderek merkeziyetçi bir anlayışa büründüğü görülmekte olup, bu durum kentsel dönüşüm faaliyetlerinde de kendini göstermiştir.

Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarının genel olarak yapıların yıkılıp yapılması şeklinde fiziki müdahaleleri içeren bir anlayışla yürütüldüğü, dönüşüm alanlarında yaşayanların ekonomik ve sosyal sorunlarının göz ardı edildiği görülmektedir. Ayrıca, kentsel dönüşümle ilişkin birden fazla kanunun olması ve birden fazla kurumun yetkilendirilmesi, zaman zaman bu kurumların karşı karşıya gelmesine neden olmakta, merkeze verilen vesayet yetkileri, yerelin yapmış olduğu kentsel dönüşüm faaliyetlerinin aksamasına yol açmaktadır. Kentsel dönüşüm konusunda çerçeve bir kanun hazırlanması, sürecin hızlanmasını ve aksaklıkların sona ermesini sağlayabilecektir. Kentsel dönüşümle ilişkin önemli sorunlardan biri de finansman konusudur. Buna göre, yeni finansman kaynakları ile sürecin desteklenmesi gerekmektedir. Mevcut vergi sisteminde bulunan ve halk arasında deprem vergisi olarak bilinen Özel İletişim Vergisinin, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde kullanılması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol, “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, Toplum ve Demokrasi Dergisi, Sayı 13-14, s. 153-176, 2012.

Akalın, Mehmet, “Kentsel Dönüşümün Karanlık Yüzü: Soylulaştırma, Yerinden Edilme ve Mekânsal Dışlanma”, Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi, 7(14), s. 287-320, 2016.

Akdemir, Tekin ve BENK, Serkan, “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 6(11), s. 163-186, 2012.

Akkar, Zerrin, Müge, “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Planlamacıları Odası Yayını, Sayı:36, s. 29-38, 2006.

Alıcı, Orhan, Veli, “Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, Akademik İncelemeler Dergisi, 3(2), s.223-233, 2008.

Arıkboğa, Ülkü, “Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Edt: Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y, Nobel Yayın Dağıtım, s. 251-271, 2008.

Arslan, Nagehan, Talat, “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı:33, s. 189-208, 2005.

Ataöv, Anlı ve Osmay, Sevin, “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, METU JFA, 2(57), 2007.

Ataş, Murat, “Kentsel Dönüşüm Sürecinde Oyuncular, Söylemler ve Eylemler: Küçükçekmece Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir, 2015.

Avcioğlu, Safa, “Tarihi Çevrelerde Kentsel Koruma ve Kentsel Yenileme Eğilimleri: Yasal ve Yönetimsel Çerçeve” İdeal kent Dergisi, 20(7), s. 698-719, 2016.

Ayhan, Ufuk, “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı:70, s.103-120, 2008.

Aytaç, Fethi, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, Seçkin Yayınevi, 6. Bası, Ankara, 1998.

Baltacı, Cemal, “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri.” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(2), 2004.

Belli, Aziz ve Aydın, Abdullah, “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme” The Journal of Academic Social Science Studies, Sayı:55, s. 401-413, 2017.

Bilgiç, Veysel, K. *Yerel Yönetimler*, 21. Yy. Yayınları, Ankara, 1998.

_____ "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", Çağdaş Yerel Yönetimler, 7(2), 1998.

Birol, Sinemi, "1961 Anayasasında İfade Özgürlüğü" İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Sayı:43, s.39-54, 2012.

Bülbül, Duran. "Kamu Yönetiminde İdari Ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği" C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(2), s. 67-74 2001.

Carmona, Michel, *Paris'in Kentsel Dönüşümü-Haussmann Uygulamaları*, Çev. M. A.ERGINÖZ, Genar Yayınevi, İstanbul, 2004.

Çağdaş, Tülin, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 30(1), s. 391-416, 2011.

Çağlayan, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.

Çavdar, Ülkü ve Sayan, Selçuk, "Tarihi Kent Dokularında Dönüşüm ve Süreklilik: Antalya Kaleiçi Örneği", Uluslararası 14. Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu, Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım, MSU, İstanbul, 2013.

Çavuşoğlu, Erbatır, "Hegemonik bir süreç olarak Türkiye Kentleşmesi" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kent ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul, 2004.

Çetin, Zuhâl Önez, "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri." Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), s. 247-266, 2015.

Çetin, Zuhâl, Önez ve Yılmaz, Neslihan, "Japonya'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı Üzerine Bir İnceleme". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 4, s.1213-1237, 2016.

Çezik, Asuman, *Kentleşme Yerleşme Sektör Raporu*, DPT Yayını, Ankara, 1982.

Çiçek, Yeter, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(1), s. 53-64, 2014.

Childe, Gordon. "Kendini Yaratan İnsan (İnsanın Çağlar Boyu Gelişimi)," Çev. Filiz Ofluoğlu, Varlık Yayınları, 2010.

Çınar, Tayfun; Çiner, Can ve Zengin, Ozan, "Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci", TODAİE, Ankara, 2009.

Çiner, CAN, Umut ve Karakaya, Oral, "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(2), s. 63-93, 2013.

Dağ, Halil, "Küreselleşmenin Kentsel Dönüşüm Anlayışı ve Aykırı Bir Örnek Ruhr Havzası Örneği", Kent Akademisi, Sayı: 10, 2012, <http://www.kentakademisi.com/kuresellesmenin-kentsel-donusum-anlayisi-ve-aykiri-bir-ornek-ruhr-havzasi-ornegi/16407/>

Demirci, Ali ve Karakuyu, Mehmet, "Afet Yönetiminde Coğrafi Bilgi Teknolojilerinin Rolü". Doğu Coğrafya Dergisi, Sayı:12, s. 67-101, 2004.

Demirkol, Selami ve Baş, Zuhale, Bereket, "Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:108, s. 27-40, 2013.

Dinçer, İclal, "Türkiye'de Kent Ölçeğinde Koruma ve Kent Planlamanın Yollarının Kesişmesi ve Yeniden Ayrılması: Protokol Alanından Yenileme Alanına", Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları, Der: Dilek Özdemir, Nobel Yayınları, s. 225-255, 2010.

Doru, Seyit, Rasim, "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirme", Kentsel Dönüşüm Hukuku, Edt: M. Yasin ve C. Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2013.

Durak, Yasemin, "Arsa Payı Karşılığı Kat Yapımı Sözleşmesi." İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6(3), s. 207-252, 2015.

Duran, Lütfi, *İdare hukuku: Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, 1982.

Dursun, Hasan, "Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış" Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 70, s. 359-426, 2007.

Emini, Filiz, Tufan, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri" Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(2), 2009.

Ergun, Cem, "Küreselleşme, Küresel Kent ve Kentsel Dönüşüm", <http://www.sosyaldemokratdergi.org>, 2012.

Ersoy, Melih, "Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi", ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 9(1), s. 45-66, 1989.

Eryılmaz, Bilal, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

Es, Muharrem ve Oral, Tolga, "Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Uygulaması Üzerine Bir İnceleme: Kocaeli Gölçük İlçesi" HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 3(6), s. 90-109, 2014.

Eşkinat, Rana. "Türk İnşaat Sektöründe (TOKİ'nin) Yeri ve Etkisi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 32, s. 159-172, 2012.

Göksu, A. Faruk, "Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Gelişme Proje Modeli", Mimarlık Dergisi, 2(5), 1993.

Görmez, Kemal, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Yıl:2 Sayı:1, 2000.

Gözler, Kemal, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamızca Uygun mudur?" Legal Hukuk Dergisi 11(122), s. 37-82, 2013.

Güler, Birgül Ayman. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", Hukuk ve Adalet Dergisi, Sayı: 2, s. 26-61, 2004.

_____ "Düzenleyici Devlet Sistemine Adım", İzmir Barosu Bülteni, <http://www.izmirbarosu.org.tr/bulten>, 2005, (erişim: 15/08/2018).

_____ *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İmge Kitabevi, 2013.

Günel, Vehbi Alpay, "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri (1999-2006 Arası Siyasal, Yönetimsel, Ekonomik İlişkiler)", Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Ens., Doktora Tezi, Antalya, 2010.

_____ "Merkezi Yönetim-Belediye İlişkilerinde, Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği", Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 5(1), s.127-134, 2013.

Günday, Metin, "Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi," Danıştay ve İdari Yargı Günü 137. Yıl Sempozyumu, 2005.

_____ *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.

Güneş, Muharrem, "Sosyal Demokrasinin Deneyim Alanı Olarak Ankara Belediyeciliği: Karayalçınlı Yıllar", Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik, Teorik Yaklaşım, Türkiye Uygulamaları, Der. İhsan Kamalak ve Hüseyin GÜL, Kalkedon Yayınevi, İstanbul, s. 197-231, 2009.

Gürler, Ebru, "Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerinde Karşılaştırmalı Çalışma: İstanbul Örneği", Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildirileri, Ankara, s.113-158, 2006.

Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, 15. Basım, Turhan Kitabevi, 2010.

Gözübüyük, A. Şeref, TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010.

Hacıbrahimoğlu, Nurhan, "Kentsel Dönüşüm Yöntemleri", Kentsel Dönüşüm Hukuku, Edt: YASİN, M., ŞAHİN, C, S.S.Onar İdare Hukuku Ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul. 2013.

Huot, Jean, Louis ve Thalmann, Jean, Paul, *Kentlerin Doğuşu*, Çev. Ali Bektaş GİRĞİN, İmge Kitabevi, 2000.

Işık, Şevket, "Türkiye'de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri", Ege Coğrafya Dergisi, 14(1-2), s. 57-71, 2005.

İrdem, İbrahim ve Mutlu, Ahmet "6360 Sayılı Yasayla "Kır-Kent" Kavramlarının Muğlaklaşması Sorunu ve Olası Sonuçları", Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirisi (KAYSEM 10), s. 159-176, 2016

İnan, Afet, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı-1933*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972.

Kalabalık, Halil, "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması," *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1(2), s. 205-232, 1997.

Kalağan, Gökhan ve Çiftçi, Salih, "Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Kentsel Mekâna Yansıması: Kentsel Dönüşüm Örneği Ve Yeni Aktörler". *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 4(2), s. 121-133, 2012.

Kaplan, Gürsel, "Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54(3), s. 121-155, 2005.

_____ "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim", *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi* (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan), Sayı: 6, s. 233-256, İstanbul, 2005.

Kaplan, Onur. "5366 Sayılı Kanun Kapsamında Yenileme Alanlarında Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Süreci Üzerine Bir Deneme," *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi* 7 (2), s. 275-304, 2017.

Kaplanhan, Fatih ve Korkut, Cem, "Merkezi Yönetimin Vergi Gelirlerini Yerel Yönetimlere Dağıtımı: Kü-Yerelleşme", 2014, <https://www.avekon.org/papers/1127.pdf> (erişim: 01/10/2017).

Kapucu, Naim, "Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler", Edt: Çukurçayır, A. ve Tekel, A. *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çizgi Yayınevi, 2003.

Karakaş, Mehmet, "Tarihsel Gelişim Sürecinde Kent Kısıtlı Tarihsellik Anlayışı Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım", acikerisim.aku.edu.tr, 2001, (erişim:20/01/2017).

Karasu, Mithat, Arman, "Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:3, s. 245-264, 2009.

_____ "Nasıl Bir Toplu Konut İdaresi" *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, <http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/nasil-bir-toplu-konut-idaresi>, 2017, (erişim: 29/09/2019).

Kartal, Nazım, "İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme", *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi, 2010.

Kavruk, Hikmet, *Anakente Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-İş Sendikası, Ankara, 2002.

Kavruk, Hikmet ve Hasan Yaylı. "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma." *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 10(3), s. 1-31, 2008.

Kaya, Sabri, "*İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği*", Dış Denetim Dergisi, Nisan- Mayıs- Haziran Sayısı, s. 27-38, 2014.

Kazgan, Gülten, "*Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Ekonomik Boyutu*," Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, İstanbul, 2003.

Keleş, Ruşen, "*Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler*", Bahri Savcı’ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Ankara, 1988.

_____ *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 1994.

_____ *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

_____ *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

_____ "*Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Yönetim Süreci*", Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Süreci Çalıştayı, 2012.

_____ *100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2014.

_____ "*Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?*" Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10, s. 19-24, 2016.

Keskin, Yusuf, Ziya, "*Demokrat Parti İktidarı Ve Günümüze Yansımaları*", Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2012.

Keskin, Nuray "*Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri*" Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi, 11(25), s. 61-82, 2016.

Keskinok, H. Çağatay, *Kentleşme Siyasalları*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2006.

Kırışik, Fatih ve ÖZCAN, Sezer, "*Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler*", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:15, 2006.

Kongar, Emre, *21. Yüzyılda Türkiye 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*, Remzi Kitabevi Yayınları, 2000.

Koyuncu, Ahmet, "*Sosyoloji Kuramlarında Kent*", Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Sayı:25, s. 31-56, 2011.

Koroğlu, Abdülkadir, "*Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*", Gazi İktisat ve İşletme Dergisi 2(1), s. 25-42, 2016.

Kurtar, Ceyda ve Somuncu, Mehmet, “*Kentsel Kültürel Mirasın Korunması ve Sürdürülebilirliği: Ankara Hamamönü Örneği*”, Ankara Araştırmaları Dergisi 1(2), s. 35-47, 2013.

Kurtuluş, Hatice, *Kent Üzerine Özgür Yazılar*, Haz: Cem Ergun, Muharrem Güneş, Ayşe Dericioğulları Ergun, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2013

Kuşgözoğlu, Sedat, “*2000’li Yıllarda Yapılan Kamu Yönetim Reformlarının Merkezî Yönetim – Yerel Yönetim Mali Güç Dengesi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi*”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, 2019.

Mumford, Lewis, *Tarih Boyunca Kent: Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği*, Çev. Koca, Gürol. ve Tosun, Tamer, Ayrıntı Yayınları, 2007.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.

Narin, Serdar, “*1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler Ve Siyasal Özerkliğin Reddi*”. <https://www.izmirbarosu.org.tr/>, 2018, (erişim: 22/08/2019).

Onar, Sıddık, Sami, *İdari Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1952.

Ortaylı, İlber, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.

Öner, Şerif, “*Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal - Siyasal ve Ekonomik Analizi*”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 414, 1997.

Öngören, Gürsel ve Çolak, İlker, “*Kentsel Dönüşüm Hukuku*”, Öngören Hukuk Yayınları, 2013.

Özden, Pelin, Pınar, “*Yasal ve Yönetimsel Çerçevesiyle şehir Yenileme Planlaması ve Uygulaması: Türkiye Örneği*”, Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2002.

_____ *Kentsel Yenileme*, İmge Yayınevi, Ankara, 2008.

_____ “*Türkiye’deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış*”, *Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi*, İstanbul Uygulamaları, Der: Dilek Özdemir, s. 194-224, 2010.

Özden, Pelin, Pınar ve Kubat, Ayşe, Sema, “Türkiye’de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler.” İTÜ DERGİSİ mimarlık, planlama, tasarım, C:2, Sayı:1, 77-88, 2003.

Özefe, İbrahim, “Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması” Edt; KÖSECİK, M. ve ÖZGÜR, H., Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Nobel Yayınları, s. 513-538, Ankara, 2005.

Özer, Mehmet, Akif, “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu Ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:483, s.525-558, 2015.

Özkan, Yavuz Özgül, “Kentsel Turizm: Bir Kentsel Dönüşüm Stratejisi”, TMMOB Şehir Plancıları Odası-Kentsel Dönüşüm Sempozyumu- Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu, İstanbul, 2003.

Özmen, Alper, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri.” International Journal of Social and Economic Sciences (IJSES) E-ISSN: 2667-4904, s. 171-175,2012.

Özsöz, Feride, Melis, “Şehir Pazarlamasında Bir Marka Şehir Olarak Eskişehir’in İncelenmesi,” Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 2(1), s. 12-34, 2018.

Öztunç, Hikmet, “Yerinden Yönetim İlkesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşümde Yetki Unsuru”, Adalet Akademisi Dergisi, Sayı:36, s. 265-312, 2018.

Parlak, Bekir, "Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler." Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, s. 203-266, 2006.

_____ “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, TESAM Yayınları, 2014.

Pirenne, Henri, “Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması”, Çev, Karadeniz, Şadan, Dost Yayınları, 1982.

Ruth, Glass, "London: Aspects of Change, Gentrification, Lees, L., Slater, T. , Wyly, E. (yay. haz.), Routledge: New York, 1964.

Saran, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004.

Sayan, Özkal, İpek (2013) “Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme” http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937, (erişim:06/10/2015).

Savaşkan, Osman, “2000 Sonrası Türkiye’inde Yerelleşme Reform Süreçleri”, YY. Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(4), 2017 <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/2000-sonrasi-turkiyesinde-yerellesme-reform-surecleri20180101043516.pdf>, (erişim:19/08/2019).

Sencer, Yakup, *Türkiye’de Kentleşme*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1979.

Sezer, Özcan ve Vural, Tarık, “*Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı*”, Maliye Dergisi, Sayı:159, s. 203-219, 2010.

Solmaz, Eren, .”*Kentsel Dönüşümün Finansmanı*”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Edt: Yasin, M. ve Şahin, C.), S.S.Onar İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2013.

Sökmen, Polat, “*Kentsel Dönüşüm İçin Kaynak Yaratıcı Sürdürülebilir Bir Planlama Çerçevesi*”, TMMOB Şehir Planlamacıları Odası, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu-Bildiriler, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu, İstanbul, 2003.

Sönmezocak, Ezel, Buse, “*Kentsel Dönüşüm Kavramı ve 6306 Sayılı Kanununun Yol Açabileceği Hukuki Sorunlar*”, 2013, “https://www.academia.edu/3334658/Kentsel_Dönüşüm_Kavramı_ve_6306_sayılı_Kanunun_Yol_Açabileceği_Hukuki_Sorunlar”

Sunay, Cengiz. “*Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası*” Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:3, s.113-133, 2002.

Şahin, Mustafa, “*Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler.*” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(2), 1999.

Şahin, Zafer, Savaş “*İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği*”, Der: P.P. Özden vd., Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, İstanbul, s. 89-101, 2003.

Şen, Besime, “*Kentsel Dönüşüm: Kavramsal Karmaşa ve Neoliberalizm*”, İktisat Dergisi, İstanbul, 2008.

Şencan, Hüdayi, “*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*”, Yasama Dergisi, Sayı:1, s. 96-128, 2006.

Şengül, Tarık, “*Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı*”, Praksis, Sayı.2, Ankara, s. 9-32, 2001.

Şener, Bülent ve Çolak, Çağrı, “*Türkiye’de yeni sağın kamu yönetimi anlayışı: Turgut Özal ve ANAP.*” Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı:18, s. 393-417, 2015.

Şinik, Bilal ve Çiğdem Görgün. “*Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma.*” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 69(4), s. 861-889, 2014.

Talas, Cahit, *Toplumsal Politikaya Giriş*, S Yayınları, Ankara, 1981.

Tandırıcıoğlu Haluk, Öner Ş.”*6360 Sayılı Kanununun Mali Paylaşım Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, Mali Yerinden Yönetim, Edt: Sakal, M., Kesik, A., Akdemir, T. Nobel Yayıncılık, s. 247-264, 2014.

Taşcier, Ali, Mert, “*Türkiye’de Ulus Devletin Kuruluşu Esnasında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri (1929 Vilayet İdaresi Kanunu Temelinde Yönetimsel İnceleme)*”,

Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

Tekeli, İlhan, *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2014.

TMMOB Kentleşme ve Yerel Yönetimler Çalışma Grubu, *"TMMOB Kaçak Yapılaşma ile İlgili Süreçler, Sorunlar, Çözüm Önerileri Değerlendirme Raporu"*, <https://www.tmmob.org.tr/>, 2004, (erişim: 16/03/2018).

Thomas, Sian, *'A Glossary of Regeneration and Local Economic Development'*, Local Economic Strategy Center, Manchester, 2003.

Thorns, David C. *Kentlerin Dönüşümü Kent Teorisi ve Kentsel Yaşam*, Çev. Esra-Hasan Nal, Soyak Yayınları, İstanbul, 2004.

Titiz, İ.(2007). *Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma*, Okutan Yayıncılık, Ankara.

Topal, K., ve Akyazı, H. (1997). *"Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(4), s. 12-18, 1997.

Tortop, Nuri, *"Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Paylaşımı"*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1996.

_____ *Mahalli İdareler*", Yargı Yayınları, 6. Baskı, 1999.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin. ve Özer, Mehmet Akif, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın, Ankara, 2006.

Tunçer, Polat, *"Türkiye'de Kentleşme Politikaları"* The Journal of Academic Social Science Studies, Sayı: 37, s. 275-290, 2015.

Tuna, Korkut, *"Şehirlerin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması Üzerine Sosyolojik Bir Deneme"*, Doçentlik Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1987.

Türker, Muammer, *"Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi"*. Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, 2003.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık: Ankara, 2012.

Urhan, Vahide, Feyza, *"Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Örnekleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme"*, Sayıştay Dergisi, Sayı:70, s. 85-102, 2008.

Uygun, Oktay. *"Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler."* Marmara Üniversitesi Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri Metni, s. 1-18, 2015.

Üstkent, Sezin, *"Dönüşümün Kentlere Yeni Bir Gelecek Yaratmadaki Gücü: Cardiff Körfezi Örneği"*, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu, s. 414, 2006.

Üstün, Gül, *"Kentsel dönüşümün Hukuki Boyutu"*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü- Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul, 2008.

Weber, Max, “*Şehir: Modern Kentin Oluşumu*”. Edt: D. Martindale, & G. Neuwirth, Çev. Ceylan, Musa, Bakış Yayınları, 2000.

Wycherley, Richard, Ernest, *Antik Çağda Kentler Nasıl Kuruldu?* ,Çev. Nirven, N. ve Başgelen, N. Arkeoloji ve Sanat Yayınları, 1993.

Yaman, Murat, “*Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Ankara Büyükşehir Belediyesi: Dikmen Vadisi 3. Etap Örneği*”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, 2011.

Yalçınan, Murat, Cemal ve Çavuşoğlu, Erbatur, *Kentsel Dönüşüm ve Kentsel Muhalefeti Kent Hakkı Üzerinden Düşünmek, Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.

Yasin, Melikşah, “*Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s.105-137, 2005.

Yılmaz, Evrim, “*Kentsel Dönüşüm Politikaları ve TOKİ'nin Önlenebilir Yükselişi*”, Perspectives, HeinrichBöll Stiftung Association, s. 40-43, 2013.

MEVZUAT KAYNAKLARI

442 sayılı Köy Kanunu (Resmi Gazete yayım tarihi: 07/04/1924; Sayı: 68)

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (Resmi Gazete yayım tarihi: 02/03/1984; Sayı: 18344)

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Resmi Gazete yayım tarihi: 23/07/2004; Sayı: 25531)

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete yayım tarihi: 05/07/2005; Sayı: 25866)

5393 Sayılı Belediye Kanunu (Resmi Gazete yayım tarihi: 13/07/2005; Sayı: 25874)

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (Resmi Gazete yayım tarihi: 31/05/2012; Sayı: 28309)

6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmi Gazete yayım tarihi: 06/12/2012; Sayı: 28489)

644 sayılı KHK (Resmi Gazete yayım tarihi: 04/07/2011; Sayı: 27984)

648 sayılı KHK (Resmi Gazete yayım tarihi: 17/08/2011; Sayı: 28028)

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği (Resmi Gazete yayım tarihi :25/02/2017; Sayı: 29990)

Kamunun Mülkiyetinde veya Kullanımında Olan Yerlerde Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Alanı İlan Edilmesinin Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ (Resmi Gazete yayım tarihi: 04/07/2012; Sayı: 28343)

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://www.izmir.bel.tr/HaberDetay/10797/tr>, (erişim: 05/02/2017).

<http://gazetedokuzeylul.com/?p=17624>, (erişim Tarihi: 26/05/2017).

www.resmiistatistik.gov.tr , (erişim: 2018).

<http://www.tbmm.gov.tr/>

<http://www.sozcu.com.tr/2016/ekonomi/basmane-cukuruna-ced-olumlu-raporu-verildi-1521021>, (erişim: 08/10/2018).

<https://www.hkmo.org.tr/> , (erişim: 01/11/2018).

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9894,20162018bcetvelipdf.pdf?0>, (erişim: 06/01/2019).

<http://www.spo.org.tr/tupob/detay.php?kod=2235&tipi=56&sube=0>,(erişim:10/01/2019).

<https://www.cnnturk.com/ekonomi/bakan-kurum-imar-barisindan-ne-kadar-gelir-elde-edildigini-acikladi>, (erişim:13/01/2019).

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, (erişim: 02/03/2019).

<https://webdosya.csb.gov.tr/db/milliemlak/icerikler/m-le-faal-yet-raporu-> (Milli Emlak Genel Müd. 2018 faaliyet raporu), (erişim: 01/04/2019).

<https://deprem.afad.gov.tr/deprem-tehlike-haritasi>, (erişim:18/08/2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/koy-hizmetleri-tarih-oldu-292083> , (erişim:27/08/2019).

<http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/bakanlik-yetkisi-genisledi-iki-taraf-farkli-yorum-yapti-1430604>, (erişim: 15/09/2019).

<https://www.haberturk.com/tartisilan-deprem-vergisi-gercekte-nedir-haberler>,

(erişim:29/09/2019).

<https://www.sozcu.com.tr/2019/ekonomi/66-milyar-lira-nereye-gitti->, (erişim: 29/09/2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/maliye-bakanindan-deprem-vergisi-cevabi>, (erişim:29/09/2019).

www.toki.gov.tr, (erişim: 08/10/2019) .

<https://sozluk.gov.tr>, (erişim: 08/10/2019).



