

146573

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

146573

YÜKSEK LİSANS TEZİ

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ:
İSTANBUL ÖRNEĞİ

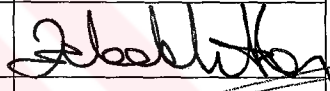
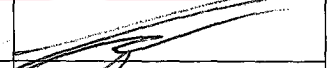


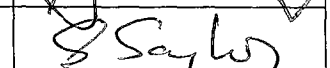
EVİRİM KARAMANLIOĞLU
2501010244

TEZ DANIŞMANI
DOÇ.DR. ADALET BAYRAMOĞLU ALADA

İSTANBUL
2004

TEZ ONAYI

Enstitümüz **KAMU YÖNETİMİ-YÖNETİM BİLİMLERİ** Anabilim Dalında **2501020244** numaralı **EVİRİM KARAMANLIOĞLU'NUN** hazırladığı” **ARA REJİM DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ”** konulu **YÜKSEK LİSANS TEZİ** ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 10.Maddesi uyarınca **12.07.2004 PAZARTESİ** günü saat **11.00'de** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **...KARULU.....**'ne* **OYBİRLİĞİ /OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI (*)	İMZASI
PROF.DR. ZEHREDDİN ASLAN	Kabul	
DOÇ.DR. ERSAN ŞEN	Kabul	
DOÇ.DR. BİRSEN ÖRS	Kabul	
DOÇ.DR.ADALET ALADA	Kabul	
YRD.DOÇ.DR. ŞEBNEM SAYHAN	Kabul	

ÖZ

Türkiye Cumhuriyeti tarihine bakıldığında işleyen demokratik siyasal sürecin birkaç kez kesintiye uğradığını görmekteyiz. Bu müdahalelerin ikisini asli-kapsayıcı, iki tanesini de tali-düzenlemeci olarak nitelemek yanlış olmaz. Bu müdahalelerden en sistemlisi 12 Eylül Askeri Harekatı'dır. Emir-komuta zinciri içerisinde gerçekleştirilmiş bu müdahale toplumun her kademesinde yoğun olarak hissedilmiştir. 12 Eylül Askeri Müdahalesinin nedeni olarak görülen yönetim bu süreçten tasfiye edilerek çıkmıştır. Yerel yönetimler de bu süreçten payını almış ve merkezin taşra örgütüymüş gibi ele alınarak tüm organlarına müdahale edilmiştir.

12 Eylül Askeri Yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin konu ile ilgili kitap ve araştırmalarda yeterince işlenmediği göz önüne alınarak ve bu dört yıllık dönem teze konu edilmiştir. 24 Ocak Kararları ile neredeyse eş zamanlı hüküm süren askeri yönetim olağan döneme geçildikten sonra resmi olarak var olmasa da fiili olarak etkilerini bugün dahi hissettiğimiz uygulamalar başlatmıştır.

Bu tezin amacı, 12 Eylül Askeri Yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkilerini bir önceki dönem ile karşılaştırmalı olarak ele almak ve Askeri yönetim uygulamalarını İstanbul örneğinde somutlamaktır.

ABSTRACT

When we look at The history of The Republic of Turkey, we see that functioning democratic political procees has been interrupted several times. Those interruptions sometimes affect certain parts of sectors of the community, and sometimes these interruptions are felt negatively in the general community. When look from today we witness two practically carried out and two quasi-military interventions. Besides affecting different parts of community, these interventions were stemmed from different sources in each case.

When we study the history of coup d'etats the one that had the most radical influences at every stage of community was September 12,1980 military intervention. Either political or civil administration organizations were deeply weakened. Local goverments, which are among these social units, were also intensively affected an even we can say that together with economic policies of that term have been structurally transformed.

The aim of thesis is to examine and state effects of September 12 Military administration on local governments, higher municipalities and especially on İstanbul.



ÖNSÖZ

Osmanlı'dan günümüze yönetim geleneğimize baktığımızda köklü bir idari yapının var olduğu görülmektedir. Bunun yanında varolma nedeni ne yönetenler ne de yönetilenler tarafından tam olarak anlaşılabilmiş, özerklikten yoksun ve salt hizmet mantığı ile hareket eden yerel yönetim sistemi gelişmiştir. Demokratik siyasal sistemin henüz çok genç olduğu ülkemizde sivil idare zaman zaman askeri müdahalelerle kesintiye uğramıştır. Demokratik kültürümüze indirilen bu darbeler sonucu kamu yönetimi birçok defalar revizyona uğramış ve bu süreç yerel yönetimler üzerinde de yapısal değişimlere neden olmuştur. Tezimizin birinci bölümünde 12 Eylül Askeri Yönetimine gelene dek görülen belediye uygulamaları ele alınmıştır.

Tezimizin asıl inceleme alanını 12 Eylül Askeri Harekatı'nın yerel yönetimler üzerindeki etkileri oluşturmaktadır. Bu dönemin teze inceleme konusu yapılmasının en önemli nedeni gerek yerel yönetimlerle ilgili yazılmış kitaplarda gerekse de yapılan araştırmalarda bu konunun yeterince incelenmemiş ve dönemin önemini gözden kaçırılmış olmasıdır. Askeri yönetim ile birlikte 24 Ocak Ekonomik İstikrar Önlemleri yalnız o dönemi etkilemekle kalmamış bugüne de damgalarını vurmuşlardır. Genel olarak yönetim sistemimizi etkileyen bu iki önemli olay yerel yönetimlerde de önemli dönüşümlere yol açmışlardır. 1950'li yıllarda başlayan kentleşme olgusunun ve ardıl sorunlarının 12 Eylül 1980 Askeri müdahalesindeki etkisi gözardı edilemez. Bunun nedenle Askeri Yönetime göre kentler de kontrol altına alınmalıydı. Kentleri kontrol altına almanın pratik yolu ise belediyeleri merkeze bağlayarak demokratik siyasal süreçten koparmaktı. Bütün bu sosyo-ekonomik dönüşümlerin merkezinde ise İstanbul bulunmaktadır. İstanbul Belediyesine ilişkin uygulamaları ele alındığı tezin ikinci bölümünde, belediyelerle ilgili genel uygulamaların dışında dönemin hassasiyeti nedeniyle yeterli bilgi almak mümkün olmamıştır. İstanbul belediyesi özelinde incelediğimiz İSKİ oluşumu ve yetkileri bakımından bu dönem hakkında bilgi veren özgün bir örnek olmuştur. Bu bölümde tüm kurumlarda görülen merkezi kaygıların belediyelerde de hakim kılınmak istenmesi ve bu yönde yapılan çalışmalar ele alınmıştır.

II.Dünya Savaşı ile başlayan hızlı kentleşme 1980 ve hatta günümüze kadar sorunlarıyla birlikte artarak gelmiş ve Büyükşehirler için yeni idari düzenleme ihtiyacını doğurmuştur. 1984 yılına kadar bu düzenlemenin gerçekleşebileceği yasal altyapının mevcut olmaması bu sorunun çözümlenmesini geciktirmiştir. Bu düzenleme için yasal dayanak 1982 Anayasası'ndaki "Büyükşehirler için özel yönetim usullerinin getirilebileceği" ilkesinden gelmiş ve 1984 yılında Büyükşehir Yönetimi uygulamaları ilk kez hayata geçirilmiştir. Tezimizin son bölümünde yerel yönetimlerdeki bu yeni yapı özellikleriyle ele alınarak büyükşehirlerdeki mevcut durum ortaya konmuştur.



İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

12 EYLÜL 1980'E ULAŞAN BELEDİ MİRAS

1. Osmanlı'dan Cumhuriyete Belediyecilik.....	4
2.Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliği.....	6
2.1. 1923-1960 Dönemi Belediyeciliği.....	6
2.1.1.1923-1930 Dönemi Belediyeciliği.....	6
2.1.2. 1930-1945 Dönemi Belediyeciliği.....	8
2.1.2.1. 1580 Sayılı Yasa.....	9
2.1.3. 1945-1960 Arası Dönem.....	12
2.1.3.1. Kentleşme Olgusu.....	14
2.1.3.2. Çok Partili Siyasal Yaşamın Etkileri.....	15
2.1.3.2.1. 1945-1960 Dönemi Siyasal, Yasal ve Sosyal Gelişimi.....	17
2.1.3.2.2. İstanbul Birleşik İdaresine Son Verilmesi.....	17
2.1.3.2.3 İstanbul İmar Projesi.....	18
2.2. 1960-1980 Belediyeciliği.....	20
2.2.1. 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler.....	20
2.2.2 1973 Seçimleri ve Değişen Kentsel Siyaset.....	26
2.2.2.1. Belediye Birlikleri Uygulaması.....	32
2.2.3. 1977 Yerel Seçimleri ve Genel Durum.....	34
2.2.4. Yeni Belediyecilik Hareketi.....	37

II.BÖLÜM

12 EYLÜL ASKERİ YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

1. Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Belediyeler	40
2.Kentleşme Ve Belediye Yaklaşımı.....	45
3. 12 Eylül Askeri Rejiminin Belediyeler Üzerindeki Etkileri..	48
3.1. Belediye Gelirlerinde Yapılan Düzenlemeler.....	49
3.2. Belediyelerin Seçilmiş Organlarına Yapılan Müdahaleler.....	53
3.3. Belediye Örgütlenmelerine Yapılan Müdahaleler.....	58
3.3.1 Belediye Birlikleri.....	60
3.3.2.Toplu Konut Uygulamaları.....	61
4.İstanbul Belediyesi Örneğinde Belediyede Yeni Yapılanma...62	
4.1 İstanbul Belediye Örgütlenmesinin Değişimi: Merkezleşme.....	62
4.2.Seçilmişlerin Yerine Atanmışların Yönetimi.....	65
4.3. İstanbul Belediye Alanında Yeni Kuruluşlar.....	68
4.3.1. İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi.....	68
4.3.2. Boğaziçi Kanunu.....	72
5. Dönemin Ekonomi Politikalarının Belediyeciliğe Yansıması	
Üzerine.....	73
5.1. 12 Eylül ve 24 Ocak Ekonomisinin Kentlere Etkisi.....	76
5.1.1. Beledi Hizmetlerin Niteliğinin Değişmesi.....	77
5.1.2 .Üretici, Kaynak Yaratıcı Belediye Anlayışından Yeni Liberal	
BelediyeciliğeGeçiş.....	77

III.BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR ALANLARININ YENİDEN ÖRGÜTLENMESİ

1. 1982 Anayasası ve Belediyeler.....	79
--	-----------

2.Büyükşehir Belediye İhtiyacının Ardında Yatan Nedenler...	81
3. Büyükşehir Belediyesi Sistemine Geçiş.....	84
3.1 Büyükşehir Belediyesinin Görevleri.....	85
3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri.....	86
3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	86
3.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	86
3.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	86
3.3.3.Büyükşehir Belediye Başkanı.....	87
3.4 Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri.....	87
3.5. Yerel Özerklik ve Vesayet.....	88
SONUÇ.....	92
KAYNAKÇA.....	97

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyet tarihine baktığımızda çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra siyasal sistemin zaman zaman kesintiye uğradığına şahit olmaktadır. Bugün itibariyle az gelişmiş bir toplum yapısına sahip olmamız ve demokratik siyasal kültürün henüz toplumda yerleşmemiş olması ülkemizin siyasal tarihinde iki asli iki tane de tali askeri müdahaleye neden olmuştur.

Demokratik sivil idareye son veren askeri ara rejimlerin en sistemli ve kapsayıcı olanı 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesidir. 12 Eylül Askeri Müdahalesinin hedefinde sağ sol ayrımı yapılmaksızın tüm siyasal partiler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, yerel yönetimler yani tüm yapısal unsurlar bulunuyordu. 12 Eylül ile başlayan bu tasfiye süreci yerel yönetimlerde de radikal değişimlere neden olmuştur.

Bu olağanüstü dönemin yerel yönetim uygulamaları tezin ana konusunu oluşturmaktadır. Türkiye’de yazılan yerel yönetim kitaplarında konu ayrıntılı olarak ele alınmamakta, bu dönemin kısalığı(4 yıl) gerçekleşen yapısal değişimlerin gözardı edilmesine yol açmaktadır. Türk siyasal hayatı için oldukça önemli olan bu dönem belediyeçiliği 1980’lerin ikinci yarısı ve günümüz belediyeçiliğini anlayabilmek açısından oldukça önemlidir.. Dönemin içinde barındırdığı hassasiyet tezin inceleme alanında yeterli kaynak ve belgeye ulaşılmasını da engellemektedir. Bu yüzden ilgili dönem uygulamaları incelenirken daha çok dönemin mevcut kadrolarının beyanatları, raporlar, dönemle ilgili yazılmış kitaplar ve daha kolay erişilebilen ekonomi politikalarından faydalanılmıştır.

1980 Askeri Darbesinden 1984’te sivil idareye geçişe kadar geçen süre ülke tarihinde demokratik unsurların askıya alındığı ve demokratik unsurların yok sayıldığı bir dönemdir. Bu yılların temel özelliği askeri yönetim ilkeleri ve askeri disiplinin ülke sathına yayılması, temel hak ve özgürlüklerin yoğun olarak

kayıtlanması ve tüm yetkilerin askeri makamlara geçmesidir. Döneme hakim olan yönetim ilkeleri ise merkezîyetçilik ve bürokratik yönetimdir. Yerel yönetimlerin demokratik unsurları olan belediye başkanları ve meclislerinin tasfiye edildiği bu süreçte yerleşen organlar Sıkıyönetim Komutanlıkları olmuştur. Ülke Sıkıyönetim Komutanlıkları uygulamasıyla bölümlere ayrılmış ve tüm yetkiler bunlar eliyle kullanılmıştır.

Tezi bütünlük içinde ele alırken 12 Eylül'ü hazırlayan koşullar ile 12 Eylül'de belediyelerde yapılan uygulamaların gerekçesini oluşturan hazırlık dönemi birlikte ele alınmalıydı. Tezin birinci bölümünde bu hazırlık dönemi Osmanlı'dan itibaren ele alınmış, Osmanlı'dan kalan belediye mirası, Cumhuriyetin ilk dönem belediyeçiliği temel özelliklerine, kentleşme ve ardıl sorunlarına, çok partili siyasal yaşamın etkisine, 1961 Anayasasının yerel yönetimlere bakışına, 12 Eylül'ün hemen öncesinde yaşanan özgün belediyeçilik deneyimine değinilmiştir.

Tezin ağırlıklı inceleme alanı olan ikinci bölümde 12 Eylül Askeri Harekatının Kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde “yeniden yapılanma” amacıyla kurulan “Komisyon” ve hazırladığı “Rapor” ele alınmıştır. Yine aynı bölümde 12 Eylül yönetiminin yerel yönetimlere bakışı ve genel kamu yönetimi yaklaşımı, 12 Eylül yönetiminin belediyelere genel uygulamaları ele alınmıştır. Bu bölümde belediyeler açısından en az 12 Eylül Askeri Harekatı kadar önemli etkileri olan 24 Ocak Kararları da ele alınmış ve sonraki dönem belediyeçiliğini şekillendiren bu iki önemli olay birlikte incelenmiştir Genel kamu yönetimi anlayışı ve belediyelerde yapılan genel uygulamalardan sonra İstanbul örneğinde dönemin özelliklerini yansıtan olaylar ele alınmıştır. Bu gelişmelerin en yoğun etkilediği kent olan İstanbul, özel bir öneme sahiptir. Çünkü Türkiye'de şehirleşme sorunlarının merkezinde İstanbul bulunmaktadır. Birçok sosyal ve iktisadi olayın çıkış yeri ya da merkezi İstanbul'dur. Sosyal ve siyasi olayların merkezinde bulunan bu kent 12 Eylül döneminde özellikle kontrole gerek göstermiş ve zaman içinde birtakım özgün uygulamalara sahne olmuştur. İstanbul'un içinde bulunduğu bu sorunların çözümü için 1960'lardan itibaren çeşitli çözüm yolları ortaya konulmuş olmakla birlikte bu

sorunun örgütsel anlamda çözümlenmesi için gereken yasal dayanak 1982 Anayasasından gelmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde 1982 Anayasasının yerel yönetimlere bakışı ve neredeyse kırk yıldır eksikliği hissedilen ve ancak 1984 yılında yasal olarak uygulamaya konulmuş olan “büyükşehir belediyesi” yönetimine geçiş, gerekçeleriyle birlikte ele alınmış ve Büyükşehir belediye yönetimindeki mevcut durum ortaya konmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

12 EYLÜL 1980'E ULAŞAN BELEDİ MİRAS

1. Osmanlı'dan Cumhuriyete Belediyecilik

19.yüzyılın siyasal ve ekonomik gelişmeleri sonucunda Osmanlı ekonomisi dünya ekonomisiyle eklemlenmeye başlayınca Osmanlı kentlerinde yapısal bir değişme ortaya çıkmıştır. Bu değişim eski kurumların tasfiyesini batılı anlamda modern yeni kurumların inşasını gerektirmiştir. Osmanlı'da belediyeler yerel demokrasi kurumları olmanın yanında, geleneksel ihtiyaçlara cevap vermek için ortaya çıkmışlardır. Zaten Osmanlı modernleşmesinin tüm kurumları merkezi yönetimin güçlenmesini sağlamaya dönük olarak biçimlenmiştir. Bu anlamda belediyeler gerek kaynakları gerek yetkileri bakımından güçlü kurumlar olarak ortaya çıkmamıştır.¹

Osmanlı klasik döneminin kentlerinde idari, yargısal ve beledi hizmetlerin tümünden sorumlu yönetim mercii "kadı" idi. Kadı çok yönlü yönetsel işlevlerini yerine getirirken başlıca yardımcılarını muhtesib, mimarbaşı, subaşı gibi görevliler oluşturuyordu. Kent yönetiminin daha alt kademelerinde ise nahiyelerde naibler, mahallelerde imamlar görevlendirilmişti.²

Yerel hizmetlerin temel kurumlarını vakıflar, loncalar ve mahalleler oluşturuyordu. Vakıflar kentin hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar; meslek kuruluşları olan loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine katılıyorlar; aynı mahallede oturan mahalle halkı da kendi bekçisini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzeri ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyordu.³

¹ İlhan Tekeli, "Cumhuriyet'in 60 Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine", **Belediyecilik Yazıları** (1976-1991), İstanbul 1992, s.131

² Adalet B. Alada, "Türkiye'de Belediye'nin 70 Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım:1930-2000", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, Ankara 2001, s.125

³ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Ankara, Metropol İmar A.Ş ve IULA-EMME,1990, s.7-35

Tanzimata kadar özünde ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk şehirciliği, Tanzimatla birlikte yerini cemiyet sistemine bırakmıştır. 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde, İhtisab Nazırlığı ile Müdürlüklerinin ve Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla değişmeye başlayan klasik kent yönetimi, yerini dönemin yeni toplumsal, siyasal ve yönetsel taleplerine cevap verebileceği düşünülen batılı kent yönetim modellerine bırakmıştır.⁴ 1854'te Kırım Savaşı'nın başkentte yarattığı hareketliliği düzene koymak için ve halkın geleneksel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. Bunu takiben İstanbul kenti belediye dairelerine ayrılmış ve batılı anlamda ilk belediye teşkilatı Altıncı Daire-i Belediye adı altında Beyoğlu – Galata bölgesinde oluşturulmuştur. Bu Şehremanetin başında merkezi hükümetçe tayin edilen ve görevlendirilen bir memur(şehremini) bulunuyordu. Şehreminleri hem çok yetkili kişiler hem de eldeki araçların kıtlığından güçsüz yöneticiler olmuşlardır.⁵ Daha sonra İstanbul'un diğer yörelerinde ve taşrada belediye yönetimleri kurmak için hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Osmanlı taşra kentlerinde modern beledi örgütlenmeye 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başladığı söylenebilir. Bu nizamname ile liva ve kaza merkezlerinde seçimli üyelerden kurulu Meclis-i Belediyeler bulunacaktır. Ancak uygulamada her kazada kurulamayan belediye meclislerinin tüzel kişiliği olduğu bile tartışmalıdır.

1876 Kanun-i Esasisi belediyelerin seçimle göreve gelecek meclislerce yönetilmesini kabul etmiştir. 1877'de çıkarılan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları zaman zaman uğradıkları değişikliklerle Cumhuriyet dönemine kadar belediye uygulamalarında temel alınmıştır.⁶

19.yüzyılın belediyesi, merkezin ağır vesayeti altında eksik kadrolar ve gerçekleştirmediği hizmetlerden dolayı kişiliksiz bir örgüt olarak gelişmektedir. Zaten kentsel hizmetler büyük kentlerde yabancı şirketler için çekici bir iş alanıdır. Kent yönetiminde demokratik bir sürece geçiş ise sözkonusu değildir.⁷

II.Meşrutiyet döneminde özellikle 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu mahalli demokrasiye ve yönetime bütün özerklik kapılarını kapatan bir uygulamaya

⁴ Adalet B. Alada, a.g.e., s.125

⁵ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi ,Ankara,1978

⁶ Adalet B. Alada, a.g.e., s.125-126

⁷ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s. 18.

başlangıç oldu. İstanbul Belediyesinde merkeziyetçi yapı 1910'da getirilen "Dersaadet Belediye Kanunu" ile pekiştirilmiştir. Böylelikle İstanbul'da vilayet teşkilatı kurulmuş ve belediye reisliği de bu kuruluş bünyesine verilerek bir hizmet ve örgüt bütünlüğü sağlanmak istenmiştir. Bu anti-demokratik ve merkeziyetçi tutum 1960'lara kadar devam etmiş ve belediye örgütleri baskı altında tutulmaya çalışılmıştır.⁸

2.Cumhuriyet Belediyeciliği

2.1. 1923-1960 Belediyeciliği

2.1.1.1923-1930 Dönemi Belediyeciliği

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimin işlevleri genel olarak ulusal düzeydeki sorunlardan ayrı düşünülemedi. Bunlar, savaş yıkımını onarmak, temel kamusal hizmetleri sağlayabilmek, sınırlı nüfus artışı ve kentleşme hızını artırma politikaları ile birlikte sağlık koşullarını iyileştirici çözümlere katkıda bulunmak idi.⁹ I.Dünya Savaşı sırasında İstanbul, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünün ve Anadolu'nun parçalanışının tüm etkilerini ve bunların yaşam tarzı üzerindeki derin izlerini yansıtmaktadır. Bir yandan yabancı işgali öte yandan savaşın çektiği nüfus hareketlerinin çelişkisi yaşanmaktadır. Bu ortamın içinde İstanbul, 19.Yüzyılda Batı ile ilişkileri sonucu ticari mali hayatta kazandığı işlevlerinde gerilemeye gidecektir. Çünkü Ulusal Kurtuluş Hareketi Batı ile bütünleşme kanallarına ve onların güçlenmesine karşıdır. Bu nedenlerle Cumhuriyet rejiminin Ankara'yı başkent yapma kararıyla birlikte İstanbul var olan koşullar altında her anlamda durağan bir döneme girmiştir.¹⁰

⁸ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s. 24.

⁹ Adalet B. Alada, a.g.e., s.126.

¹⁰ Adalet Bayramoğlu Alada, "Cumhuriyet Döneminde İstanbul'un Yönetimi", İstanbul, Sayı:8, 1994, s.133.

Cumhuriyet dönemine bu koşullar altında girilirken 13 Ekim 1923'te Ankara Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin fiili başkenti olmuştur. Kurtuluş savaşı sonrasında 1924 Anayasasıyla da Ankara'nın başkent olarak teyidiyle başkentin dışı açık, kozmopoliten ve Osmanlıcılık imgesi ile bütünleşmiş İstanbul'dan İç Anadolu'ya nakledilmesi kendi başına devrimci ve anti-emperyalist nitelik taşıyan bir karardır.¹¹

16 Şubat 1924'te Osmanlı Belediyecilik geleneğine uygun olarak, 417 Sayılı "Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılarak buradaki belediye düzeni İstanbul'a benzer şekilde şehremaneti haline getirildi. Ankara Şehremini hükümetçe atanacak ve 24 üyeden oluşan bir "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" tarafından yönetilecekti.

Cumhuriyetin belediyeler konusundaki en önemli girişimi 26 Şubat 1924 tarihli 423 sayılı "Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu"dur. Cumhuriyet rejimi belediyeleri mali olarak güçlendirirken aynı zamanda mali hesaplarını da düzen altına almak istemiş ve 1924 yılında "Dahiliye Vekaleti, Umumi Mahalliye-i Vilayet Müdüriyeti" ve Usül-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi" hazırlamıştır.

Şehir yönetiminin en önemli yetkilerinden biri, kendilerini ilgilendiren konularda yargı hakkına sahip olmaktır. 16 Nisan 1924 tarih ve 486 sayılı "Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu ile belediyeye ceza yetkisi verilmesi esnaf üstündeki belediye kontrolünü güçlendirmiştir.

1924'ün belediyeler açısından diğer önemli gelişmesi belediyelerin hangi yerleşimlerde kurulacağına açıklık kazandırılması olmuştur. Bu açıklık 18 Mart 1924 'te çıkartılan 442 sayılı "Köy Kanunu"yla gelmiştir. Buna göre nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulacağı belirlenmiştir.

Savaşın bitimiyle birlikte özellikle savaştan doğrudan etkilenen Batı Anadolu kentlerine yönelik uygulamalar da yapılmıştır. 1882 tarihli Ebniye(Yapılar) Kanununun 20,21,22,23,24 ve 25. maddelerini değiştiren 22 Nisan 1925 tarih ve 642 sayılı kanun Batı Anadolu kentlerinin yeniden düzenlenmesinde belediyelere önemli düzenleme olanakları vermiştir.

¹¹İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s. 28.

Cumhuriyetin nüfus politikasına paralel olarak önem kazanan sağlık koşullarını geliştirmeye dönük belediyeçilik anlayışının bu dönemde yasalarda yansıyan görünümü, belediyeler eliyle sağlıklı içme suyu sağlanmasını öngören 10 Mayıs 1926 tarih ve 831 sayılı “Sular Kanunu”dur. Bu kanunla şehir ve kasabalarda kamunun ihtiyacı olan sular ister vakfa ait olsun ister başka şekillerde olsun belediyelere bırakılmış, belediyelere su üzerinde kamulaştırma yetkisi tanınmıştır.. Bu kanunla birlikte Sıtma Savaş Kanunu da çıkarılmıştır.

Ankara'nın yeni devletin başkenti olmasıyla birlikte şehrin imarına girilmiş ve inşaat işleri için kredi verecek olan Emlak ve Eytam Bankası kuruldu. Her ne kadar banka bütün Türkiye'nin gereksinimlerini karşılamak için kurulduysa da ilk yıllarda kredi kaynaklarının ve fonların büyük kısmını Ankara'nın imarına ayırmış, 28 Mayıs 1928'de 1351 sayılı kanunla “Ankara Şehri İmar Müdürlüğü” kurulmuştur.

1923-1930 döneminde bu yasalara rağmen belediyeçilik konusunda yapılanlar oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır. Bütünlüğü olan bir belediyeçilik görüşü doğamamıştır. 1930 döneminin belediyeçilik görünüşünün oluşmasını sağlayan esas deneyler tüm Türkiye belediyelerinden çok Ankara uygulamasında görülmüştür. Nasıl İstanbul'da altıncı Daire-i Belediye deneyi Osmanlı belediyeçiliğine örnek oluşturdu ise Ankara deneyi de Cumhuriyetin belediye ve imar anlayışına öncülük etmiştir.¹²

2.1.2. 1930-1945 Dönemi Belediyeçiliği

Yeni devletin kentsel gelişmeyi düzenleme çabalarının sınırlı başarısı, ipuçları Osmanlı dönemi kentleşmesinde yatan ve günümüze kadar gelen bir temel özellik olan, kent mekanının küçük ölçekli çıkarlarca şekillendirilmesi olgusunun yapısallık kazanmasına imkan sağlamıştır. Bu dönemin belediye meclisleri daha sonraki dönemlerde de yapısallık kazanacak biçimde küçük girişimcilerin baskın olduğu organlar olmuştur. Devletin kent mekanına müdahalesi, başta kentsel arsa olmak üzere, kentsel mekanın küçük, ancak çoklu aktörlerin belirleyiciliğine

¹² İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s. 37.

bırakılmasına yol açmıştır. Kuşkusuz siyasal ve yönetsel otoriteye ulaşma konusundaki avantajlarının da etkisiyle, bu tür bir yapı içinde çıkarlarını en iyi savunan ve kentsel gelişmeye bir anlamda damgasını vuran kesim de bu dönem boyunca orta sınıflar olmuştur.¹³

2.1.2.1. 1580 Sayılı Yasa

Cumhuriyetin başlangıcı ile birlikte, Osmanlı döneminde ilk örneklerini gördüğümüz “batılı-çağdaş anlamda -ancak demokratik boyutun pek gündeme gelmediği- şehircilik ve belediyeçilik anlayışında süreklilik görülmektedir. 1930 yılında bugün de yürürlükte bulunan ve Cumhuriyet döneminin başarılı kanunlarından biri olarak nitelendirilen Belediye Kanunu çıkartılmıştır.¹⁴

74 yıllık Belediyeçilik tarihimizin temel direğini oluşturan 1580 sayılı Belediye Kanununun iki temel özelliği vardır. Bunlardan ilki, pozitif değerlendirme içinde gördüğümüz hizmet çoğulculuğu özelliğidir. Kanunun 15. maddesinde sıralanan 76 ayrı görev toplumsal gündelik yaşamın neredeyse tüm alanlarını kapsamaktadır. Bu yaklaşım, dönemin yönetici kadrolarının kent ve belediyelere yüklediği, toplumu modernleştirici misyon açısından önemlidir. Ancak bunun da ötesinde ve daha önemlisi belediyeçiliğin toplumcu düşünceyle sarmalanmış olmasıdır. Yasanın ikinci özelliği ise, belediyelere güvenmeyen bunun için de belediyeler üzerinde üst idareyi sürekli nezaretçi ve vesayetçi kılan anlayıştır.¹⁵

3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı “Belediye Kanunu” 53 sene yürürlükte kalmış olan “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ve ek tadilleriyle, 1924 tarihli “Ankara Şehremaneti Kanunu”nu 1 Eylül 1930’dan itibaren yürürlükten kaldırmıştır. Yeni Kanunun hazırlanmasında beş esas ilke göz önünde tutulmuştur.

Birinci ilke, belediyeler arası eşitlik ilkesidir. Böyle bir ilkenin konulmasında Cumhuriyetin ilk yıllarından beri İç Anadolu kentlerini geliştirmek politikasının izlerini bulmak mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu döneminde liman kentlerinin gelişmiş olmasına tepki olarak oluşan, Cumhuriyetin İç Anadolu kentlerini geliştirme politikasının, Belediye Kanununa bu şekilde yansdığı

¹³ Tarık Şengül, Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar, Demokrasi Kitaplığı WALD, 2001, s.75.

¹⁴ Selahattin Yıldırım, a.g.e., s.11.

¹⁵ Adalet B. Alada, a.g.e., s. 205

söylenbilir. Böyle bir eşitlik ilkesinin benimsenmiş olmasına rağmen, yeni kanunda Ankara ve İstanbul Belediyeleri yine de bazı farklı yapı özelliklerini korudular. Örneğin Kanununun 149-153. maddeleri İstanbul'da Vilayet ve Belediyeyi birleştiriyordu. İstanbul valisi aynı zamanda İstanbul belediye reisi oluyordu. Belediye meclisinin görevleri de belediye meclisi üyeleriyle vilayet meclisi üyelerinin katılımıyla oluşan "İstanbul Umumi Meclisi"ne bırakılıyordu. Ankara'da Vilayetten ayrı bir belediyenin varlığı kabul ediliyor ama belediye reisinin seçimi Dahiliye Vekiline bırakılıyordu. Gerekliğinde seçilen kişi vali olabilecekti. Böylece pratikte eşitlik ilkesi özel önem verilen Ankara ve İstanbul'u kapsam dışında bırakmış oluyordu.¹⁶

İkinci ilke, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasıdır. 1580 sayılı Belediye Kanunu 1929 Dünya Ekonomik Bunalımının sonuçlarının Türkiye'de duyulmasından altı ay sonra çıkarılmasına karşın bu yasada belediyelere çok geniş bir görev alanı çizilmiştir. Yasa kentleşmenin çok yavaş olduğu bir dönemde ortaya çıkmış olduğundan bu dönemde ekonomik kriz ile birlikte ortada kentsel bir kriz yoktur.¹⁷ Yasayla birlikte belediyeler pek çok kentsel hizmetin sağlanmasından sorumlu tutulmalarına rağmen mali kaynak ve personel yetersizliği nedeniyle çok temel görevlerini bile yerine getirmez duruma düşmüşlerdir. Serbestlik ilkesi kavram olarak var olmakta idiyse de yeni Türk devletinin kent yönetimi kurgusu teknik anlamda güçlü, siyasal anlamda bağımlı bir yapı öngörmüştür. Ulus-devletleşme sürecinin merkezileşme ile yakın ilişkisi dikkate alınırsa yeni rejimin kentler üzerindeki denetimini olabildiğince koruma kaygısını anlamak zor değildir.¹⁸

Üçüncü ilke, belediyeler üstünde güçlü bir merkezi yönetim denetimidir. Merkezi yönetim denetimi, sadece belediye yönetiminin kararları üzerinde değil aynı zamanda da karar organları üzerinde kurulmuştur. Vilayet merkezi olan kentlerde seçilen belediye reisleri Dahiliye Vekili tarafından inha ve Reiscumhur tarafından tasdik edilerek, diğer belediyelerde valinin tasdiki ile katılaşmaktadır.¹⁹ Aynı

¹⁶ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s. 51

¹⁷ İ. Tekeli a.g.e., s.132

¹⁸ T. Şengül, a.g.e., s.73,

¹⁹ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.53

zamanda maddi koşulların sınırlılığı ve ülkenin içinde bulunduğu koşullar da bu kaygıyı destekliyordu.

Belediye Kanununu yönlendiren **dördüncü ilke**, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıdır. 1580 sayılı yasa Belediye kanununda, belediye başkanlarının atama ile iş başına gelmeleri ve seçimle gelenlerin ise vesayet altına alınması açısından, tam bir özerk belediyecilik anlayışına sahip değildir. Fakat bunun yanında ulusal düzeyde seçimlerin çift dereceli olduğu ve kadınların oy haklarının olmadığı bir ortamda tek dereceli bir belediye seçimi ve 18 yaşını dolduran kadın-erkek herkesin seçmen olarak oy hakkına sahip olması ile de demokratik yerel yönetim anlayışında önemli bir mesafe kat etmiştir.²⁰

Belediye Kanununun hazırlanmasında benimsenen **beşinci ilke**, belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi olmuştur. Hizmet alanlarının genişletilmesinden anlaşılması gereken belediye hizmetlerinin çeşitlenmesi ve belediyelerin büyüklüklerine göre hizmet alanlarının da çeşitlendirilmesidir.²¹ 1930'lu yılların başından itibaren devletin aktör olarak yatırımlara yön vermesi, kaynakların gerek ülkesel gerekse de mekansal dağılımını belirlemede yeni rejime önemli bir güç sağlamıştır. Ancak kaynakların siyasal dengelerin de etkisi ile sanayileşmeye aktarıldığı bir dönemde, kentlere kaynak aktarımında cimri davranan devlet bu ölçekte yeterince etkili olamamıştır.²²

Kanun, belediye başkanlarının hükümetçe atanması yerine seçimle oluşacak meclis üyelerinin kendi içlerinden veya dışarıdan bir kimseyi belediye başkanı olarak seçme imkanını sağlamış, hemşehri kavramına yer vererek, hemşehrilerin belediye yönetim ve denetiminde görev almasını teşvik etmiş, yürürlükte olan belediye yasalarında yer alan görevleri genişletmiş, bu görevlerden bazılarının 10-15 yıl gibi belirli bir süre içinde tanımlanmasını şart kılmış, Belediyeler Bankası gibi mali kaynak sağlayıcı önlemler öngörmüş, belediyelere imar programı yapma zorunluluğu getirmiş, belediye organ, karar ve işlemleri üzerinde mülki amir, İçişleri bakanı ve zamanın Danıştayından oluşan güçlü bir vesayet mekanizması kurmuş, kadın-erkek

²⁰ Can Hamamcı;Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Ün. S.B.E., 1981, s.19-21

²¹ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.52

²² T. Şengül, a.g.e.,s.75

ayrımı yapmaksızın seçmenlik yaşındaki herkese belediye meclisi üye seçimlerine katılarak seçme ve seçilebilme hakkını sağlamıştır.

Kanunun temel amacı tüm ülkede bayındır ve uygar kentler kurmaktır. Kanuna hakim olan temel ilkelere bakıldığında bunların tam olarak yaşama geçirildiği söylenemez. Oysa bayındır kentler kurmak ülkenin içinde bulunduğu dönem için ihtiyari değil zorunlu bir durumdur. Ülke üst üste yoğun iki savaş geçirmiş ve yeniden inşası zorunlu olmuştur.

1930 yılından 1945 yılına kadar belediyeçilik alanında yine yeni birçok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan önemli bazıları 1933'te 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarihli Belediyelerce Yapılacak İstimlak Hakkındaki Kanun ve İskan Kanunu sayılabilir. Bu dönemde belediyelerin canlılığı dönemin devletçilik uygulamasıyla birebir uyum içinde olmuştur. Ankara'da uygulanan pek çok kural bu yıllarda Türkiye genelinde geçerli olmak üzere genelleştirilmiş, belediyelerin planlama ve uygulama yetkileri genel kurallara dönüştürülmüştür.²³

2.1.3. 1945-1960 Arası Dönem

Bu dönem hem dünyada hem de Türkiye'de siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşümlerin yaşandığı özgün bir dönemdir. II. Dünya Savaşı ile birlikte önemli ölçüde insan kaybı yaşanmış bunun yanında savaşın yaşandığı coğrafyalar da yerle bir olmuştur. II.Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu dünya sistemi oluşturulmuş ve Türkiye savaşa katılmasa da sonuçlarından oldukça fazla etkilenmiş bir ülke olarak batı bloğunda yerini almıştır.

Savaş o zamana kadar olan savaşlarla karşılaştırılamayacak düzeyde, kentlerin yıkımına neden oldu. II.Dünya Savaşı sonrası, belediyeçilik ve imar planlama sorunlarını tüm dünyada ön plana çıkardı. Bu durum ülkeleri yeni teknolojileri, yeni örgütlenmeleri benimsemek zorunda bırakıyordu.²⁴

1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında kapitalist sistem çok önemli bir sarsıntı geçirmişti. Buhran kısmen atlatıldıktan sonra da kapitalist sistem içinde yer

²³ Birgül A. Güler, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE, 1992. s.164-165,

²⁴ İ. Tekeli - -İ. Ortaylı, a.g.e., s.117.

alan ülkeler kendi içlerine dönük ekonomik politikalarını sürdürmüşlerdi. Kapitalist sistemin yönlendiricisi durumunda olan ülkeler, bir yandan savaş sonrası için ekonomik buhranlara duyarlılığı daha az olan uluslararası yeni bir ekonomik düzenin temellerini oluşturmak isterken, öte yandan da kendi saflarında savaşan ülke halklarına, savaşmalarını haklı kılacak bir ideoloji sunmak durumunda idiler. Uluslararası ilişkiler için ekonomik anlamda kendi araçlarını yaratan kapitalist sistem ülkeleri ulusal düzeyde de “Refah Devleti” anlayışını yaymaya çalışıyorlardı. Bu ideolojik çerçeveyi “demokratik” siyasal düzen anlayışı tamamlıyordu.²⁵

Savaş sonrası uluslararası yeni ekonomik düzende Türkiye'nin konumu, asıl olarak tarıma dayalı bir ekonomik yapı ve emek yoğun teknolojiye sahip, yatırım-aramalı (üretim araçları) üretimi bakımından gelişmiş- kapitalist dünyaya bağımlı, tüketim malları üretiminde uzmanlaşmış bir sanayinin yerleşmesi biçiminde çizilmiştir.²⁶

Savaş sonrası Türkiye'nin Batının bütün kurumlarını benimseyerek ekonomisini batıya açması ve onun bir parçası haline gelmeye çalışması, Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısında da önemli baskılar doğuran ekonomik ve siyasal gelişmelere neden oldu. Türkiye'nin Batıya açılması ve bu sistemle bütünleşmeye çalışması, savaş sonrasında, savaş öncesine göre önemli dört değişiklik getirdi.

Türkiye savaş öncesinin “devletçilik uygulamasından vazgeçerek kendi gelişmesini büyük ölçüde piyasa güçlerine ve özel kesimin öncülüğüne bırakmış, sanayinin gelişmesine ağırlık veren kalkınma modeli yerini, tarımda hızlı makineleşme ile tarımın öncülüğünde kalkınmaya terk etmiş, Türkiye'nin kalkınmasının kendi iç kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi politikası yerini dış borçlanmaya ve dış kaynaklara dayanmaya bırakmış ve ülkenin temel ulaşım sisteminin “demiryollarına” dayandırılmasından çok, yoğun bir “karayolu ağı” kurulmasına geçilmiştir.²⁷

Bu etkiler Türkiye'de iki önemli sürecin başlangıcı oldu: Kentleşme Olgusu ve Çok Partili Siyasal Yaşama Geçiş.

²⁵ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.117-118.

²⁶ B.A.Güler, a.g.e., s.169.

²⁷ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.122.

2.1.3.1. Kentleşme Olgusu

Yeni rejimin modern bir mekan yaratma projesine beklenmedik müdahale II.Dünya Savaşı sonunda büyük kitleler halinde hızla kırdan kopup kente göçmek zorunda kalan yoksul kitlelerden geldi. Tarım sektöründe Marshall yardımı ile başlayan modernleşme politikası ile birlikte, tarım temelli ihracata dayanan bir gelişme stratejisinin önemli sonuçlarından birisi, kırsal alanda hatırı sayılır büyüklükte fazla nüfusun ortaya çıkması olmuştur.²⁸

Yukarda sayılan politikaların de etkisi ile kırdan hızlı bir nüfus kopması meydana geldi. Bu dönemde tarım temelli politikalar, kırsal alanda yarattığı etkiden daha dramatik sonuçları özellikle büyük kentlerde yaratmıştır. Ülkenin tüm kentlerinde bir nüfus yığılması oldu. Savaş öncesi dönemde sadece Ankara'da görülen %6 dolaylarında nüfus büyümesi artık tüm kentlerde görülüyordu. Bu hızla tüm ülkeyi kapsayan bir kentleşme olgusu, savaş öncesinde sadece Ankara'da gözlenen konut kıtlığı, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu sorunlarının tüm ülke kentlerinde ortaya çıkmasına neden oldu.²⁹

1950 yılında toplam nüfusun yüzde 18,7'sini oluşturan kentsel nüfus oranı 1960'ta yüzde 26,3'e yükselmiş, kentlerde çalışanların toplam çalışan nüfusa oranı yüzde 18'den yüzde 21'e yükselmiştir. Bu dönemde kentsel nüfusun yıllık ortalama artış hızı yüzde 7 civarında seyretmiş, sanayi için yedek işgücü deposu olan eski köylü yeni kentli kesim 1960 yılında tüm ülkede 240 bin gecekondulu ile kentsel dokuya eklenmeye başlamıştır.³⁰

1950'lerin başlarından itibaren 1980'lere kadar hızlanarak süren bir biçimde özellikle büyük sanayi şehirlerine hızlı göç olmuş ve bu dönemde kentleşme sürecinin en belirgin özelliği bu olmuştur. Kent yoksullarının konut sorununa yanıtları, işgal ettikleri alanlarda kurdukları gecekondular, işsizlik sorununa yanıtları ise kentin formel ekonomisinin dışında enformel ekonominin yaratılması olmuştur.³¹

²⁸ T.Şengül, a.g.e., s.76.

²⁹ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s 122.

³⁰ B.A.Güler, a.g.e., s.169.

³¹ T.Şengül,, a.g.e., s.76.

2.1.3.2. Çok Partili Siyasal Yaşamın Etkileri

Türkiye'nin Batı kapitalist sistemi içinde yerini alması yalnız ekonomik politikalarda değişme getirmede aynı zamanda siyasal süreçte de değişmeyi gerekli kıldı.³² Liberal parlamenter rejimlerin hakim olduğu kutupta yer alan Türkiye için çok partili yaşama geçiş bu döneme damgasını vuran önemli olaylardan biridir. 2 Ocak 1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasıyla Cumhuriyet döneminin ikinci çok partili dönemi başlamış oluyordu. CHP yanında siyasal yaşama katılan DP muhalefette bulunduğu dönemde savunduğu demokratikleşme programı içinde belediyelerin de demokratikleşmesine yer vermişti. Döneme göre oldukça ileri sayılabilecek söylemlerden birisinde şöyle deniliyordu:

“Geçmişte mahalli bağımsız idareyi, çok dar hudutlar içinde tutmak ve vilayetlerin, belediyelerin ve köylerin faaliyetleri üzerinde en kesin merkezi kontrolü kurmak gerekliydi. Halk cahildi ve uygar ruhtan mahrumdu. Halbuki bugün bu sınırlayıcı unsurların artık ciddi niteliklerini kaybetmiş oldukları yeni bir durum vardır. Onun için mahalli önceliğe imkan verilmeli ve bağımsız mahalli organlara daha geniş hürriyet bağışlanmalıdır.

DP'nin parti programınının 20 ve 21.maddeleri, yerel yönetimlerle ilgili parti politikalarını belirliyordu

Madde 20: İllerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak ettirilmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlarıyla kurulmuş olan il genel kurullarıyla özel idare ve belediyeler, bütçelerini tanzim ve tatbik hususlarında ve diğer bütün vazifelerin ifasında gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır.

Madde 21: İl genel kurulları ile belediyeler, beşer senelik çalışma planları tanzime sevk edilmeli ve bu planlar merkezde mahalli idarelere yol göstermek vazifeleriyle kurulacak bir teknik büronun evvelden tetkikine tabi tutulmalıdır. Şehir sınırları içindeki kara ve deniz taşıt vasıtalarının ve diğer ticari mahiyette umumi hizmet işletmelerinin, belediyelere devrini tabi buluyoruz.

³² İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.123.

Demokrat Parti Programıyla gelen yeni ilkeler ve içine girilen siyasal ortam CHP’i de etkilemiş ve CHP Programınının 30,31,32 ve 33.maddelerinde yerel yönetimler konusunda yeni ilkeler koymuştur.

Koşullarının bir bütünlük içinde incelendiği II.Dünya Savaşı’ndan 27 Mayıs 1960’a kadar uzanan dönemde, önce CHP sonra DP iktidardadır. Yerel yönetime bakış açısı, karşılaşılan sorunlar ve razı olunan çözümler bakımından bu iki partinin uygulamalarında çok önemli farklar yoktur. Buna rağmen dönem içinde 1957’ler sonrasında DP iktidarının uygulamalarından kaynaklanan bir nitelik farkı vardır. Tarıma ağırlık veren kalkınma modelinin uygulanması sonucunda, DP iktidarı 1957 yılından itibaren önemli dış ticaret darboğazları ve enflasyonist bir mali politikanın sonucu fiyat artışları ile karşılaşmıştır. Ülkenin içine düştüğü bu ekonomik bunalımdan dikkatleri başka noktaya çekmek üzere “büyük kentlerin imarı” konusu Başbakan Adnan Menderes tarafından politik gündemde ön plana çıkarılmıştır. Bu dönemde büyük kentlerdeki imar uygulamaları hükümetin başarısı ile özdeşleşmiştir.³³

Muhalefette bulunduğu dönemde belediyelerin de demokratikleşmesine çok önem veren DP iktidara geldikten sonra tek parti dönemi belediye yasalarında önemli bir değişiklik yapmadı.Yasal çerçevede önemli bir değişiklik olmadı ama uygulamada DP belediyeciliğinde esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği arttı. DP önemli derecede destek aldığı bu sınıfları partisine daha çok belediyeler çevresinde yarattığı olanaklarla bağladı.³⁴

Bir anlamda merkezi yönetim ile belediyeler arasında bir işbölümü ortaya çıktı.Türkiye’nin gelişen burjuvazisinin çıkarları merkezi düzeyde savunuluyor, ilişkiler bu düzeyde kuruluyor, küçük burjuvazinin çıkarları belediyelerde gerçekleştiriliyordu.³⁵

³³ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s125-126.

³⁴ 1930-1945 arasındaki 15 yıllık sürede belediye sayısı yalnız 91 artarken 1945-1960 arasındaki 15 yıllık sürede bu artış 412 olmuştur.

³⁵ İlhan Tekeli, ” Türkiye’de Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı, Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Dizisi, Türk İdareciler Derneği Yayını, 1982, s.45.

2.1.3.2.1. 1945-1960 Dönemi Siyasal, Yasal ve Sosyal Gelişimi

Bu döneme 1930-1944 döneminde oluşmuş belediyeceilik yasalarıyla girildi. Bu sistem yeni dönemin koşullarına uygun düşmüyordu. Bu dönemde belediye yönetiminin demokratikleştirilmesi, belediye gelirlerinin yeniden yapılanması, konut sorununun çözümüne ve imar planlama düzeninin yeniden kurulmasına ilişkin yeni yasalar ile yeni trafik düzeninin oluşumuna ilişkin düzenlemeler gerçekleştirildi.³⁶

2.1.3.2.2. İstanbul Birleşik İdaresine Son Verilmesi

Demokratikleşme açısından önemli bir gelişme 4 Şubat 1948 tarihinde 1580 sayılı kanunun 94/A maddesinin değiştirilerek Ankara Belediye Başkanının Dahiliye Vekaleti'nin "İntihap ve inhası ve Reiscumhurun tasdiki" ile atanmasına son verilerek belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesine karar verilmesidir. Böylelikle Ankara için mevcut bu uygulamaya son verildi. Bu yöndeki ikinci gelişme İstanbul vilayeti ile belediyesinin ayrılması oldu.1580 sayılı Kanun İstanbul'da özel idare ile belediyenin bir bütün olduğunu belirliyordu. Bu durumda İstanbul valisi otomatik olarak belediye başkanı sıfatını da kazanıyordu.10 Nisan 1954 tarih ve 6349 sayılı kanun ile İstanbul Belediyesi'nin vilayetten ayrılması kabul edildi. Yasaya göre belediye başkanının 1 Mart 1955'te göreve başlaması gerekiyordu.1 Nisan 1955'te çıkarılan 6499 Sayılı kanun ile bu tarih 1 Mart 1956'ya ertelendi. 22 Şubat 1956'da toplanan İstanbul Belediye Meclisi Vali Fahrettin Kerim Gökay'ı belediye başkanvekili seçti. 1 Mart 1956'da F.K.Gökay, "Sarıyer, Beşiktaş, Şişli, Beyoğlu, Eminönü, Fatih, Eyüp, Bakırköy, Adalar, Kadıköy, Üsküdar ve Beykoz kazalarında belediye şube müdürlükleri ihdas edilmiştir. İstanbul hemşehrisi yarından itibaren emrinde bu müstakil belediye teşkilatını bulacaktır" açıklamasını yapmıştır.³⁷ Ancak kanunun karşıt görüşlülere –ki bunların içinde F.K.Gökay da bulunuyordu- de vardı. Yeni durum tereddütlü bir süreçten sonra 1958'te gerçekleştirilebildi. Ethem Yetkiner'in vali ve belediye reisliği döneminde başbakan Menderes'in kararı ve İstanbul Umumi Meclisi'nin onayı ile 25 Aralık 1958'te

³⁶ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.126.

³⁷ Adalet B. Alada, "Türkiye'de Belediye'nin 70 yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım:1930-2000", Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, Ankara 2001, s.125.

Kemal Aygün belediye reisi seçilmiştir. Ancak 27 Mayıs 1960 sabahı tekrar birleşik idareye dönülmüş, şehir meclisi feshedilerek yetkileri 1963 yılında yapılacak belediye seçimlerine kadar encümene devredilmiştir.¹⁴ Haziran 1960'tan sonra atanmış belediye reisleri ile tekrar aynı idareye geçilmiştir.³⁸

Mali bir alanda önemli bir gelişme olarak; 13 Haziran 1945'te Belediyeler Bankası 4759 sayılı kanun ile İller Bankasına dönüştürüldü. Banka sermayesi 100 milyona çıkarılarak %40'ı il özel idarelerinin, %30'u belediyelerin, %30'u köylerin olmak üzere ayrıldı. İller Bankası fon sağlayıcı bir kredi kurumu olmak yanında teknik yardım kurumu olarak da düzenlendi ve belediyeler "İmar Heyeti'nin işlevini üstlendi.

Bu dönemde konut ve imar sorununun çözümüne ilişkin yasal düzenlemelerin yeniden yapıldığı görülmektedir. Yaşanan hızlı kentleşme, kent yönetimlerinin büyük ölçüde acil sorunları çözümüyle, emrivakiler halinde ortaya çıkan gecekondu alanlarındaki gelişmeleri meşrulaştırma, minimum altyapı sağlama sorunlarıyla karşı karşıya bırakmıştır. 29 Temmuz 1953'te 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Ve İzinsiz Binalar Hakkında Kanun ve Gecekondu Kanunu çıkartıldı. Buna göre yapılmış gecekondu affediliyor, gelecek için yasaklama getiriliyordu. Mesken olarak kullanılanların mülkiyeti içinde yaşayanlara ait olacak, mesken dışı kullanılanlar yıkılacaktı. Bu kapsamda 15 Nisan 1955'te I.İmar Kongresi Ankara'da başladı. 16 Temmuz 1956'da 6785 Sayılı İmar Kanunu çıkarıldı. 8 Eylül 1956 tarih ve 6830 Sayılı İstimlak Kanunuyla kamulaştırma kararlarında belediye encümeni kararı yetkili olacak ve emlakın değerine belediye encümenince seçilecek "Takdir-i Kıymet Komisyonları" saptayacaktır.

2.1.3.2.3 İstanbul İmar Projesi

Yukarıda da değinildiği üzere 1956 yılı Eylül ayında İstanbul da kapsamlı bir imar operasyonuna başlanmıştır. 29 Nisan 1955'te İstanbul Belediyesi geniş bir imar programı hazırlamıştı. Buna göre Kazlıçeşme'den Bakırköy'e kadar uzanan tren yolunda eski ve bakımsız mahalleleri maskeleyerek üzere modern apartmanlar inşa

³⁸ Adalet B. Alada, "Cumhuriyet Döneminde İstanbul'un Yönetimi", İstanbul , Sayı:8, 1994, s.136.

edilecekti. Hızlı kentleşmenin sonuçlarının en sancılı yaşandığı il olan İstanbul daha o zaman bile özel bir düzenleme alanı olma özelliğini taşıyordu. Bu gerekli fakat zamansız eylemin altında yatan neden ise ülkenin ulusal ve uluslararası dengelerinde ülke aleyhine ve özellikle DP aleyhine bir bozulmanın yaşanmasıdır. Bu operasyonu ilginç hale getiren özellikleri başbakanla belediye başkanının özdeşleşmesi, eylemin düşünce ve planlamanın önüne geçmesi, o zamana kadar bir kentin imarı için öngörülmemiş ölçekte istimlakların yapılması, devlet olanaklarının İstanbul'un imarına ayrılmasıdır.³⁹

İmar operasyonunun görünürdeki amacı şehri kolay yaşanabilir, düzenli ve çekici hale getirmek idiyse de sonuçta yaşanan, büyük bir istimlakın doğması ve tarihi dokunun bir kısmının zarar görmesi olmuştur. Yaklaşık olarak 3.5 yıl süren operasyonda İstanbul Belediyesi'nin istimlak ettiği bina sayısı 7289, istimlak için tahakkuk eden değer 536.000.000TL olmuştur. İstimlak dışında belediye imar faaliyetleri için 117.000.000TL harcamıştır. 1956 yılında tüm Türkiye belediye gelirlerinin toplamının 434.000.000TL olduğu düşünülürse İstanbul'da girilen operasyonun düzeyi daha iyi kavranır. Bu hareket amacına ulaşamamış, evleri yıkılan önemli bir grup bu hareketten zarar görmüş ve şerefiye mekanizması yeterince işletilemediğinden belediye için de beklenen gelir sağlanamamıştır.⁴⁰

Kentleşme ve imar sorunlarında ülke düzeyinde uzmanlaşmış bir bakanlık (İmar ve İskan Bakanlığı) biraz geç olmakla birlikte 14 Mayıs 1958 tarih ve 7116 sayılı yasa ile kuruldu. Bakanlığın kurulmasında dönemin başbakanı büyük kentlerin imarını hükümet sorunu haline getirmesinin önemi büyüktür.

Bu dönem belediyeciliğinin özelliği, demokratik bir süreç içine girilmesine karşın belediye yönetimlerinin demokratikleşmesi yönünde önemli değişiklikler yapılmamış olmasıdır. Yerel yönetimlerin maddi olanakları merkezi hükümete karşı konumları, yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Demokrasinin topluma yerleştirilmesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin önemi siyasi gündemde önemli bir yer tutamamış, belediyecilik bir hareket haline gelememiştir.⁴¹

³⁹ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.170-171.

⁴⁰ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.175.

⁴¹ İ. Tekeli, a.g.e., s.133.

2.2. 1960-1980 Belediyeciliği

Türk Silahlı Kuvvetleri 27 Mayıs 1960'ta yönetime el koyarak yönetimi fiilen ele aldı. Cumhuriyet tarihinin en önemli dönemeçleri arasında olan bu olayla on yıllık demokrasi denemesi son buluyordu. 12 Haziran 1960'ta Milli Birlik Komitesi kuruldu. TBMM'nin yetkileri feshedildi, anayasanın bazı maddeleri geçersiz sayıldı. 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulan yeni anayasa %65 evet, %35 hayır oranıyla kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının getirdiği yeni siyasal ortam ve yönetsel yapılanma içinde yerel yönetimler özerklik düşüncesi ile biçimlendirilmişlerdir. Ancak bu dönemde zenginleşen çok partili yaşama, artan kentsel nüfus ve büyüyen kent sorunlarına rağmen, siyasal parti programlarında yerel yönetimlerle ilgili düşünce ve politikaların yeterince işlenmediği, geliştirilmediği görülmektedir. Belediyeciliğin pratik düzleminde konut ve imar problemlerinin ağırlıklı olduğu, bunlara yönelik yasal düzenlemelerin yoğunluğu dikkat çekicidir.⁴² 1960'lı yıllar önceki dönemden bir askeri darbe ile ayrılırsa da gerçekte hem ekonomik politikalar hem de yönetsel kurumlaşma süreci kesintisiz bir süreklilik sergiler.

2.2.1. 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1961 Anayasası ile başlayan ve 1980'e kadar süren dönem, içinde anayasanın getirdiği güvencelere karşın, yerel yönetimler açısından tam olarak bekleneni verememiştir. 27 Mayıs 1960 İhtilali yerel yönetim uygulamalarını da doğrudan etkilemiştir. Daha çok teknisyen kadrolarla işbirliği yaptıklarını savunmakta olan askeri müdahalelerden sonra kurulmuş olan olağanüstü dönem hükümetleri, tüm kamu yönetiminde olduğu gibi yerel yönetimlerde de bir yandan akılcı yeniden düzenlemelerin hazırlanıp ortaya konmasına fırsat sağlarken, bir yandan da bu yönetimlerin demokratik siyasal işlevlerini askıya almakta ya da ikinci

⁴² Adalet B. Alada, "Türkiye'de Belediyenin....." s.144.

plana atmakta duraksamazlar. Bu çelişki hem 1960 hem de 1980 müdahalelerinde açıkça görülmüştür.⁴³

1961 Anayasası çağdaş idari teşkilat ilkelerini anayasal güvenceye kavuşturmuştur. Anayasanın 112.maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandırıldığı, idarenin bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ilkesi belirtilmiştir.

Mahalli İdareler 1961 Anayasasının 116.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Mahalli İdareler il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55.maddede⁴⁴ yazılı esaslara göre yapılır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur. 1946-1960 arasındaki anti demokratik uygulamalara bir tepki olmak üzere, 1961 Anayasası, aynı zamanda yerel yönetimlerin seçimle oluşan organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile çözülebileceği ilkesini benimsemiştir. Böylece artık seçimle gelen bir belediye başkanının, siyasal iktidarın keyfi kararıyla işten uzaklaştırılması ve bu tehditle yaşamayı yolu kapanıyordu.

Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idareler görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliği ilk defa bir anayasal metinde yer alıyor ve mahalli idarelere de daha önemli işlevler kazandıracak olan “birlik” kurma yetkisi de veriliyordu. Bu anlamda mahalli idarelerin işlevlerinin yerel düzeyden bölgesel düzeye taşınması sağlanıyordu.

Bütün bu olumlu özelliklerine karşın 1960 Askeri müdahalesini gerçekleştiren kadro da, ülkedeki bütün belediye başkanlıklarını iki yıl süreyle,

⁴³ Ruşen Keleş, “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, 1991, s.45.

⁴⁴ Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme haklarına sahiptir. Seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır.

merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlara teslim etmekten geri kalmamıştır. 10 Haziran 1960 tarih ve 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla belediye başkanlarının görevlerine son verilerek Belediye kanununun 34.maddesi gereğince atama yoluyla başkanlar getirilmesi kararlaştırılmıştır. Önceki uygulamada belediye başkanı meclis içinden üyelerce seçilmekteydi. 3 Kasım 1960 tarih ve 120 sayılı kanun ile İl genel meclisi ve belediye meclisleri ile mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin feshi ve bu görevlerin ifa şekli kararlaştırılmış yeni meclislerin oluşturulması yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmiştir.

27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı kanun belediye kanunu ile yeni anayasayı tutarlı hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu kanun ile belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulü getirilmiştir. Kanun ile belediye başkanları meclis karşısında güçlendirilmiş oluyordu. Buna karşılık kanununun 61. maddesine eklenen gensoru yoluyla belediye meclislerinin denetim yetkisi etkinleştirilmeye çalışılmıştır. 307 sayılı kanunda belediye başkanlarının görevleri sürecince siyasi partilerin genel merkezlerinde vazife alamayacakları gibi il ve ilçe idare kurulu başkan ve üyeliklerinde bulunamayacağı hükmü getirilmiştir. Böylece güçlendirilen belediye başkanı siyasi süreçten koparılacak istenmiştir. Bir anlamda onun partiler üstü hale gelmesi amaçlanmıştır. Bu tutumda 27 Mayıs sonrasında kanunlarda görülen siyasal partilere karşı güvensizliğin de önemli etkisinin olduğu söylenebilir. Daha sonraki yılların uygulaması göstermiştir ki, kural belediye başkanlarını siyaset dışı hale getirmemekte, buna karşılık belediye başkanlarını, parti ya da il başkanlarıyla sürekli çatışma içinde tutmaktadır.

307 sayılı kanun ile belediye kanununun 89. maddesi kaldırılmıştır. Böylece tek parti döneminden kalan, belediye başkanlarının seçiminin vali ya da cumhurbaşkanı tarafından onaylanacağı kuralı yürürlüğünü kaybetmiştir. 1944-1960 döneminde de varlığını koruyan bu maddenin kaldırılması ile mahalli idarelerin demokratikleşmesi yönünde bir adım atıldığı söylenebilir. Buna karşın 1580 sayılı kanununun “mansup”(atanmış) belediye başkanlığına ilişkin 94.maddesi kaldırılmamıştır.

Yerel yönetimlerin mali kaynak sorunlarına kesin çözüm bulmak amacıyla adına “mali denkleştirme” denilen evrensel ilkeyi 116. maddeye koyan Kurucu

Meclis, mali kaynaklara sahip olmanın “yerel özerkliğin” önkoşulu olmasından yola çıkarak yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gereğini anayasa kuralı haline getirmiştir. Buna rağmen izleyen dönemde yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinin kamu maliyesi içindeki payı sürekli azalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, örneğin 1926’da yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı yaklaşık % 19.1 oranında iken, 1941’de %10’a düşmüş, 1951’de %41’e, 1962’de %17’e çıkmışsa da, 1965’te %15’e, 1973’te %12’ye inmiştir.

Türkiye’de Belediye Gelirleri ve Genel Bütçeye Oranları (1945-1973)

Yıllar	Belediye Gelirleri	%	Genel Bütçe	%
1945	108.877	6.7	1.615.024	100.0
1957	593.144	15.0	3.966.601	100.0
1967	1.487.285	7.3	20.386.673	100.0
1973	10.353.500	5.3	196.171.547	100.0

Kaynak; İzzettin Önder, **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri**, s.186-188

1960 ihtilali ülkemizde birçok açıdan olduğu gibi, yönetimin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesi açısından da önemli bir dönüm noktasıdır. Toplumsal gelişme ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, bu yıllardan başlanılarak, kendisine yüklenen görevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sıkça gözden geçirilmiştir. 1960 yılında kurulan devlet Planlama Teşkilatına yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili görevler verilmiştir.

1960-1963 yılları arasındaki dönemde, bir yandan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilgili hazırlıklar sürdürülürken, öte yandan Merkezi hükümet teşkilatı, personel rejimi ve kamu iktisadi teşebbüsleri alanında yapılacak yeniden düzenlemelere temel teşkil edecek araştırmalar da ele alınmıştır.

1961 Anayasasının, Temsilciler Meclisi Başkanlığına sunulan Anayasa Komisyonu Raporundaki genel gerekçede “Bir başka açıdan bakıldığı zaman tasarı, hürriyetlerin ve demokrasi düzeninin teminatını üniversite, radyo-televizyon, ajans gibi muhtar müesseselerin sosyal yapı içinde yer almasında görmüştür. Ayrıca mahalli idareleri muhtar bir müessese hüviyetine kavuşturması ve muhtar kamu tüzel kişilikleri ihdası da demokratik düzenin teminat bütününe tamamlayıcı sayılmıştır” denilmektedir.⁴⁵

1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma planında “İdarenin Yeniden düzenlenmesi” için bir idari reform yapılması öngörülmüştür. Öncelikle merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi için “MEHTAP” Projesi başlatılmış ve mahalli idareler konusunda da bir araştırma yapılması öngörülmüştür.⁴⁶ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kentleşme ve kent yönetimi ayrı bir başlık altında ele alınmamakla beraber bir sorun olarak görülmüş ve çözümün iki ayrı düzeyde önerilen planlama yaklaşımıyla kentleşmenin yavaşlatılması ile bulunacağı varsayılmıştır.⁴⁷

1961 Anayasası dönemin koşullarına göre oldukça demokratik ve çoğulcu özellikler taşımaktadır. Anayasada yerel yönetimlerin yanında üniversiteler, TRT ve kamu tüzel kişileri için de özerklikler getirilmiştir. Anayasanın bu tarafsız ve demokrat yanı 1971 değişiklikleri ile törpülenmiş ve özerkliği sınırlandırıcı, merkezîyetçi ilkeler anayasaya sokulmuştur. Bu dönemde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve basın hürriyetinin kullanımına ilişkin genel sınırlayıcı hükümler anayasaya girmiş, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuş, memurların sendika kurma ve sendikalara üye olma hakları yasaklanmış, üniversite ve TRT özerkliklerine müdahale edilmiştir.

1961’den 1980’e dek yerel yönetimler alanında izlenen ekonomik ve sosyal politikalar 1954-1960 döneminde izlenenlerin genişletilmiş ve yoğunlaştırılmış biçimindedir. 1950’li yıllarda tüm sonuçları ile göz önüne serilen dönüşüm, bu dönemde artan bir hızla sürmüştür. Değişimin mekana yansması kapsamlı ve son derece

⁴⁵ Yıldızhan Yayla, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul, İ.Ü., SBF. Yayını, 1982, s.3.

⁴⁶ DPT, Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl, Ankara; 1981, s.71.

⁴⁷ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, a.g.e., s.184.

nettir. 1960 yılında %26 olan kentsel nüfus oranı 1975'te %42'e ulaşmış, belediye nüfusun toplam içindeki payı da %38'den % 54'e yükselmiştir. Kentleşme ülkenin bir bölümünde değil, bölgelere göre değişen bir hızla olsa da tüm ülke çapında geçerli bir eğilimdir. Toplam nüfus yılda %2.4 hızla artarken kırsal nüfus %1.0, kentsel nüfus ise %5.2 gibi bir hızla artmıştır.⁴⁸

1960'lı yıllarla birlikte kırdan kente göç olgusu devam etmiş bunun yanında kentli gecekondululardan kaynaklanan yeni bir süreç başlamıştır. Siyasal düzlemde çok partili hayata geçişin yarattığı yarışmacı ortam sayıları büyük bir hızla artan bu kesimin dikkate alınmasını zorunlu hale getirirken, kentlerde ortaya çıkan ikili ve eşitsiz yapıları da hedefleyen bir sola yönelişin aşama aşama ortaya çıktığı gözlenmektedir.⁴⁹ Eski köylü yeni kentli kesimin belirli bir yaşam düzeyine eriştikten sonra devletten beklentileri de farklılaşmıştır. 1950'li yıllarda yeni kentliler kendilerini kırsal alana göre tanımlarken, 60'lardaki tanımlamaları kent yerleşik halkına göre olmaya başlamıştı. 1960'lı yılların ikinci yarısından sonra sosyal ve siyasal örgütlenme hakkının anayasal güvenceye kavuşması, sanayileşme ve halkın bilinç düzeyinin artmasıyla Türkiye'de gecekonduların daha radikal bir çerçevede ele alındığı görülür. Bu dönem gecekonduların olgusunun kenti rant ve kullanım değeri olarak görülen yönüne ek olarak gecekonduların sosyal adalet bağlamında ele alındığı, ikinci bir bakış açısının geliştiği dönemdir. 1960'lı yılların ikinci yarısı ve 1970'lerin başlarında öncülüğünü CHP'nin yaptığı gecekondular ve kent yoksullarına yönelik ileride ele alınacağı gibi yeni bir belediyeçilik sistemi doğuracaktır.

24 Eylül 1966'da CHP genel başkanı İsmet İnönü İstanbul İl Kongresinde "ortanın solu" kavramını ortaya atmış ve CHP'nin merkez partisi kimliğinden yavaş yavaş uzaklaşmaya başladığını göstermiştir. 1970'li yılların başlarında Partinin genel kentsel stratejisi gecekondular ve kent yoksulları üzerinde yoğunlaşmıştır. CHP kent yoksullarına yönelik stratejinin meyvesini 1973 yerel seçimlerinde hemen tüm büyük kentlerde iktidara gelerek toplamıştır.

⁴⁸ B.A.Güler, a.g.e., s.178-179

⁴⁹ T.Şengül, a.g.e, s.80-81

2.2.2 1973 Seçimleri ve Değişen Kentsel Siyaset

1970’li yıllara dek Türkiye’de yerel yönetim anlayışının genel nitelikleriyle merkeziyetçi, idari düzenlemeci, içe dönük, edilgen, girişimciliği ve yenilikçiliği çok sınırlı bir tablo çizdiği görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim ve demokrasi ilişkisinin kapsamlı ve çağdaş anlamda kurulma girişimi ve yeni arayışların yoğun bir biçimde ortaya konması ilk kez 1970’li yılların başlarında olmuştur.⁵⁰

1970 ve özellikle 1973 sonrası belediyeçilik ve belediye olayının en önemli özelliği yoğun bir siyasal içerik kazanmış olmasıdır. 1970 sonrası yerel yönetim hareketinin temel özelliği siyasal planda önemli bir yer tutması ve özellikle halkın yerel yönetimleri artık bir siyasal yapı ve arena olarak görmeye başlamış olmasıdır. Önce büyük kentlerden başlayıp daha sonra kırsal alana doğru yayılmaya başlayan bu akım, 1970’li yılların belediyeçilik hareketine egemen olmuştur. Bu gelişmeler yerel seçim sonuçlarının değerlendirilmesi ile de açıkça kanıtlanabilmektedir.⁵¹

1973 Yerel Seçim Sonuçları

Partiler	Toplam Oy	Bld. Bşk. Oy Oranı (%)	Meclis Üyeleri Oy Oranı (%)
AP	1.481.225	33.9	35.4
CHP	1.715.901	39.3	41.6
CGP	60.259	1.4	2.8
DP	300.656	6.9	8.9
MP	4.028	0.1	0.2
MHP	35.693	0.8	1.6
MSP	167.167	3.8	5.4
TBP	1.671	0.0	0.5
Bğmsz	598.749	13.7	3.6

⁵⁰ Selahattin Yıldırım, a.g.e s.26

⁵¹ Metin Kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, Amme İdaresi Dergisi, sayı.4, 1983, s.36.

Belediye Başkanlıklarının Dağılımı

<u>Partiler</u>	<u>Sayı</u>	<u>Yüzde</u>
AP	619	38,21
CHP	531	32,78
CGP	36	2,22
DP	104	6,42
MP	-	-
MHP	5	0,31
MSP	32	1,97
TBP	-	-
Bağımsız	293	18,09
TOPLAM	1620	100.00

Kaynak: Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999, TODAİE, 2001

1970’li yıllar ülke tarihinin en çalkantılı ve en hararetli yılları olmuştur. 1970-1980 dönemi içerisinde 1971 ve 1980 yıllarında iki askeri darbe, iki genel, iki yerel seçim yapılmış, 11 ayrı hükümet kurulmuştur. 1973 yerel seçimleri ile başlayan dönem ise Türk belediyeçilik tarihine damgasını vuran “yeni belediyeçilik” anlayışının doğduğu yıllar olmuştur. Bu durum siyasal iktidarın niteliğini ve kaynaklarını da değiştirmeye zorlamıştır.

1973 belediye seçimleriyle Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerin yönetimi ilk kez sosyal demokratların eline geçti. Özellikle büyük kentlerin belediye başkanlık seçimlerinde iktidar partisinin adayına oy vermek eğilimi güç kazanmaktaydı. 1973 seçimlerinde ise bu genel ilkeye karşın 200 binden büyük nüfuslu kent belediyelerinin ikisi dışındaki diğer belediye başkanlıklarını CHP’li adaylar kazanmıştır. Oysa küçük belediyelerde AP’li adayların kazandığı yerleşmelerin sayısı oldukça fazladır.⁵² 1969 seçimleriyle büyük kentlerin geçeköndü kesimlerinin muhafazakar partilere oy verme alışkanlıklarını terk ederek büyük

⁵² Toplumcu Belediye, Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, Ankara Basım ve Ciltevi, 1977, s.15.

oranlarda sol kesime oy vermeye başladığı görülmüştü. 1973 seçimlerinde bu eğilim sonuç aldı. Kent yönetiminde iktidar sosyal demokratlara geçti. Oysa ülke yönetimi hala muhafazakarların elinde, merkezi yönetim ile yerel yönetim farklı partilerin denetimi altındaydı. Her iki yönetimin aynı partinin elinde olması halinde ortaya çıkmayan yerel yönetim ve merkezi yönetim çelişkisi ilk kez Türkiye'nin siyasal gündeminde bütün ağırlığı ile yer aldı.⁵³

Toplumun gelişen yapısı güçlü bir işçi sınıfı ve siyasal bakımdan bilinçlenmiş bir gecekondu halkı yaratmıştı. Bu grupların ileriye dönük yüksek beklentileri vardı. İşte Halk Partisinin kullandığı kavramlar bu gruplar için anlamlı önerilerdi. Batı tipi toplumları andıran ve 1973 seçim sonuçları ile somut olarak ortaya çıkan bu toplumsal ve ekonomik yapı değişmesi, Türk siyasal yaşamında yeni bir dönemin başladığının ilk belirtisiydi.⁵⁴

Tek parti döneminde gelenek olan ve belediye başkanlarının merkezi otoritece “kayıtsız şartsız” belirlenmesi uygulaması daha sonra yerel yönetimlerin ve yöneticilerin bireysel niteliklerinin ön plana geçtiği bir başka dönem ve uygulamaya yerini bırakmıştır. **İkinci Belediyecilik Hareketi** olarak adlandırılan bu akım içinde belediye başkanları bireysel ağırlık ve etkinlikleri ile yerel yönetimleri sürüklemişlerdir. Demokratik yerel yönetim olarak nitelediğimiz bu akımın özünde değişik nedenler yatmaktadır. Bunlardan en önemlisi II. Dünya Savaşının hemen ardından başlayıp, 1970'lerde iyice yoğunlaşan kentleşme hareketi ve onun doğurduğu gecekondulaşma gibi ikincil sonuçlardır. Kısa sürede çok sayıda insan gelip kentlere yerleşmiş, kentsel ihtiyaçlarda büyük bir artış yaşanmıştır. Bu ihtiyaçları karşılayamayan yerel yönetimler ile halk arasında sürtüşme yaşanmıştır. Kentsel kesimin beklentilerine olabildiğince karşılık verme, halkla yerel yönetimlerin bütün öğelerini yan yana getirme ve halkla yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sürekli sıcak tutulmasını öngören bu toplumsal harekete; bir ölçüde tabandan kaynaklanması ve kentsel yığınların demokratik özlemlerinin bir sonucu olarak

⁵³ İlhan Tekeli, Yiğit Gülöksüz, 1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Ankara, Metropol İmar A.Ş ve IULA-EMME Yayını, 1990, s.45.

⁵⁴ Ergun Özbudun, Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, 1975, Ankara Hukuk Fakültesi Yayınları, s.45.

ortaya çıkması nedeniyle “**Demokratik Yerel Yönetim Hareketi**” adı verilmiştir.⁵⁵ Yerel yönetime temelde bir sivil toplum kuruluşu olarak yaklaşan bu yeni belediyecilik anlayışı kendini şöyle tanımlıyordu:

“Halkın kendi kendini yönettiği, bütün düzeylerde kararların alınmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine katıldığı, geniş halk yığınlarının çıkarlarına öncelik tanıyan demokratik belediye, kamu mal ve hizmetlerini doğrudan üreten, kentlerde oluşan tekelci ve kurumsal rantları kıran ve bunları topluma aktaran kentsel tüketimin aracısız, ucuz ve sağlıklı yapılabilmesini sağlayan ve kaynak yaratabilme olanaklarını genişleten üretici, tüketiciyi koruyucu ve kaynak yaratıcı belediye, ayrıca belediyeler arası işbirliğini geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana belediyecilik hareketini gene ülke sorunlarından soyutlamayan birlikçi ve bütüncü belediye.”⁵⁶

Yeni Belediyecilik hareketi ilk olarak İstanbul, İzmit ve Ankara ağırlıklı olarak ortaya çıktı. Merkezi yönetimin seyirci kaldığı kentsel sorunlara çözüm önerileriyle yaklaşan bu anlayış kentsel yığınların da desteğini aldı. Bu dönemde merkezi anlamda etkisiz kalan iktidarların yerini yerel anlamda belediyeler almış ve halk ile bütünleşme çabasına girmişlerdir. Merkezi hükümetler bu hareketi desteklemedikleri gibi sahip oldukları araçlarla yerel yönetimleri kontrol altına almaya çalışmışlardır. Bu durumda merkezi hükümete karşı tek başlarına mücadele edemeyeceklerini anlayan belediyeler bir araya gelerek sorunlara çare aramaya başlamışlar ve yeni belediyecilik anlayışının temel ilkelerini belirlemişlerdir.

Yeni belediyecilik hareketi demokratik, üretici, birlikçi, katılımcı, sosyal adaletçi ve tekelci rantların oluşmasına yer bırakmayan bir belediyecilik olarak öngörülmüştür.⁵⁷

Bu dönemde belediyelerin üstlendikleri yeni iktisadi işler arasında, konut ve kentsel arsa üretimi, yapı malzemeleri üretimi, süt ve süt mamulleri üretimi, tanzim

⁵⁵ Metin Kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not” Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4, 1983, s.36-37.

⁵⁶ Marmara ve Boğaları Belediyeler Birliği, “Belediyelerin Gelir Yasası ve Kaderi Değiştirilemedi”, Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi, İstanbul, MBB Yayın Organı, 1977, s.20-25.

⁵⁷ R.Keleş, a.g.m., s.41.

satış girişimleri, ekmek üretim ve pazarlaması ve belediye basın ve yayın girişimlerini sayabiliriz.⁵⁸

Yerel yönetimlerde yeni örgütlenme girişimleri bu dönemde başlamıştır, bu örgütlenme girişimleri;

1. Çok Amaçlı Belediye Birlikleri: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ile 1975'te başlayan ve giderek tüm diğer bölgeleri kapsayan girişimler.

2. Vakıflar: İlk örneği 1977 yılında kurulan Türkiye Belediyecilik Eğitim ve Araştırma Vakfı ile verilen girişimler.

3. Kooperatifler: Belediyelerin öncülüğü ve katılımı ile konut, tüketim, üretim gibi değişik alanlarda oluşturulan kooperatifler arasında İzmit Yerleşmeler Projesi(Yeni-Koop), Ankara Batıkent Projesi en çok bilinen ve hala varlıklarını sürdüren girişimlerdir.

4. Şirketler. Belediyeler ve Halk Ortaklığı ile kurulan ilk şirketler arasında Yeni-İz A.Ş., Kartal Halk Ekmek Fabrikası sayılabilir.

5. Mahalle Kurulları-Temsilcileri

6. Değişik sivil toplum kuruluşları ile yürütülen ortak girişimler

7. Belirli projeler temeline dayalı yeni yaklaşım ve örgütlenmeler.⁵⁹

Bu dönemde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki çatışma kaynak sorununu da ön plana çıkardı. Merkezi yönetimler yerel yönetimler üstündeki denetimlerini arttırmak ve onları başarısızlığa itmek için belediyelerin kaynaklarını arttırıcı önlemler almadılar. Belediyeler işçi ücretlerini ödeyemediler, açlık grevi yapan intihar eden belediye başkanları oldu. Bu karşı tutum olarak belediyeler topladıkları elektrik paralarını TEK'e ödemediler, işçilerin sigorta primlerini SSK'ya yatırmadılar. Bu kaynak sıkışıklığı dönemin belediyeciliğine iki ilke getirdi. Birincisi **kaynak yaratıcılık**, ikincisi **üreticilik** oldu. Bu iki ilke birbirini tamamlıyordu. Belediyeler kıt kaynaklarla hizmet üretirken bunu en ucuza mal etmeye çalışıyorlardı. Bunu da hizmetleri bu hizmetleri doğrudan kendileri üreterek

⁵⁸ S. Yıldırım, a.g.e., s.29.

⁵⁹ Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş ve IULA-EMME Yayını, 1990, s.7-35.

gerçekleştirebiliyorlardı. Ama üretici belediyeçilik anlayışının gelişmesinin başka gerekçeleri de vardı.

Bunlardan birincisi, ekmek üretiminde olduğu gibi küçük üreticilerin boykotlara giderek tüketici aleyhine rantlar yarattığı alanlarda belediyenin üretim yaptırarak, bu rantları tüketici lehine kurmaya çalışmasıydı. İkincisi ise, konut ve bunun gibi üretim alanlarında belediyenin öncülük yaparak doğan arsa rantlarını tüketici lehine ortadan kaldırmaya çalışması ve konut sorununun çözümüne yardımcı olmasıydı. Üçüncüsü ise büyük ölçekli tesislerin sağladığı karlılıktan belediyenin kaynaklarını arttırmakta yararlanmaktı. Örneğin belediyeler büyük ölçekli asfalt fabrikaları kurarak hem belediyelerin ihtiyacı olan asfaltı sağlıyorlar hem de karayollarının ihalesine girerek bu ihaleler yoluyla belediyelere kaynak yaratıyorlardı. Bu noktada iki ilke üst üste düşüyordu. Kaynak yaratıcı belediyelerin diğer bir yönü, belediyelerin kendi taşınmazlarına sahip çıkması oldu.⁶⁰

Hem merkezi yönetimle çatışmaya girmek hem de kaynakların kıtlığı, birlikçi belediyeçilik ilkesini gündeme getirdi. Merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin, parti ayrımı gözetmeden birlikler oluşturarak kendilerini savunmaları için bir belediyeçilik hareketi yaratılmasına çalışıldı. Birliklerin sadece böyle bir siyasal eylem amacı yoktu. Patrik sorunları da çözümlenecekti. Küçük belediyeler üretemedikleri hizmetleri bir araya gelerek üretebilecekti. Teknik bakımdan güçsüz belediyelere teknik hizmet sağlayacak, proje üretecekti. Belediyeler adına toplu makine alımları yaparak, makine parkları oluşturacak belediyelerin yapımçı gücünü arttıracaktı.

⁶⁰ İ.Tekeli - Y.Gülöksüz, a.g.m., s.63-66.

2.2.2.1. Belediye Birlikleri Uygulaması

Belediyeler arasında daha etkili bir işbirliğinin sağlanması açısından belediye birliklerinin kurulması 1580 sayılı belediye kanununda ve 1961 Anayasasının 116. maddesinde yer almıştı. Kanuna göre belediyeler, köyler ve il özel idareleri, kendilerine verilen zorunlu veya isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını görmek üzere birlik kurabilirler.

İlk örneğini 1975'te Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği kurularak veren birlikler biçiminde örgütlenme çalışmaları 1978'den sonra yerel Yönetim Bakanlığı ile birlikte hızlı bir şekilde yoğunlaşmış ve birlikler ülke düzeyinde etkinliğe sahip bir yerel yönetim organı durumuna getirilmeye çalışılmıştır.⁶¹ Yerel Yönetim bakanlığı 1978 başından 1979 yıllarının sonlarına kadar yaşama şansı bulabilmesine rağmen bu dönemde belediye birlikleri konusunda yararlı çalışmalar yapmış ve bu birlikler merkezi hükümet tarafından desteklenen tek yerel hareket olmuşlardır.

Belediye birliklerinin oluşumunun ardında aranması gereken en önemli etmen merkezi hükümetin belediyeler üzerindeki baskıcı tutumudur. Nasıl bu dönemde yeni belediyecilik ilkelerinin ortaya çıkmasında en önemli neden merkez-yerel çatışmasıysa birliklerin oluşum nedeni de bu çatışmadır.

Belediye birlikleri konusundaki uygulamalar çok sınırlı kalmıştır. Bu birliklerin çoğunluğu altyapı sağlanmasındaki ölçek ekonomileri yüzünden doğmaktadır. Elektrik, yol, telefon ve su birlikleri büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır. Altyapı birlikleri dışında az sayıda olmakla beraber turistik tesis, hamam, otel, gazino, dükkan, soğuk hava deposu⁶² ve fuar yapmayı amaç edinen birlikler kurulmuştur.

Yerel yönetim birliklerin ülke çapındaki genel görüntüsü aşağıdaki gibidir:

⁶¹ Metin Kazancı, a.g.e.,s.45.

⁶² Belediye Hizmetleri Sektör Raporu, DPT, 1982.

Belediye Birlikleri

Birlik Adı	Birliğe Bağlı Belediyeler
Akdeniz Belediyeler Birliği	Antalya ve Burdur illeri belediyeleri,13 belediye
Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği	Adana, Hatay, İçel ve Niğde illeri belediyeleri,36 belediye
Doğu Anadolu Belediyeler Birliği	Kars ili belediyeleri,26 belediye
Ege Belediyeler Birliği	Aydın,Denizli,İzmir,Manisa, Muğla,Uşak illeri belediyeleri,71 belediye
Fırat Belediyeler Birliği	Malatya,Elazığ,Tunceli,Bingöl illeri belediyeleri,32 belediye
Karadeniz Belediyeler Birliği	Artvin, Giresun, Rize, Gümüşhane, Samsun, Trabzon, Ordu,Sinop illeri belediyeleri, 88 belediye
Kızılırmak Belediyeler Birliği	Sivas,Tokat, Yozgat illeri belediyeleri, 29 belediye
Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği	Balıkesir, Bursa, Çanakkale, İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ, Edirne, Bilecik, Sakarya, Kocaeli illeri belediyeleri,192 belediye
Orta Anadolu Belediyeler Birliği	Ankara,Kastamonu, Kayseri, Konya,Kırşehir, Nevşehir,Zonguldak illeri belediyeleri, 32 belediye
Van Gölü Çevresi Belediyeler Birliği	Van, Hakkari, Muş, Bitlis illeri belediyeleri, 23 belediye
Konya Belediyeler Birliği	53 belediye

Toplam birim sayısı, 600'ü geçmiş bulunmaktadır. Bu rakam ülkedeki belediyelerin dörtte biri kadardır.⁶³

Belediye birlikleri daha sonra üzerinde durulacağı üzere 12 Eylül Yönetiminin merkezileşme çabalarından nasibini almışlardır.

⁶³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul 1992, s.340.

2.2.3. 1977 Yerel Seçimleri ve Genel Durum

Yeni belediyeçilik ilkeleri 1977 Seçimlerinde solun genel programı haline geldi. Hem CHP hem de TİP benzer programlarla seçime girdiler. 1973 yerel seçimlerinden, 1977 yerel seçimlerine kadar geçen 4 yıl boyunca, merkezi yönetimin, özellikle muhalif belediye yönetimleri üzerinde yapmış olduğu baskı idari vesayet sorununu ilk kez politik gündeme getiriyordu. 1973-1977 dönemi içinde merkezi yerel çatışmasını barındırırken aynı zamanda belediye başkanları ile parti örgütleri arasında da bir çelişkiye işaret ediyordu. 1973 yılından sonra özellikle İzmit, İstanbul ve Ankara Belediyelerinde işbaşına gelmiş CHP'li belediye başkanlarının halk yararına yapmış oldukları birçok girişim yalnız Milliyetçi Cephe Hükümeti tarafından değil aynı zamanda belediye meclislerini oluşturan esnaflar gibi çıkar grup ve kümeleri temsilcileri tarafından da engellenmişti. 11 Aralık 1977 seçimleri Bildirgesinde yerel yönetimler konusunda solun birçok ilkesi benimsenmiş görünmesine rağmen , bu ilkelerin öncüleri olarak kabul edilen İzmit Belediye Başkanı Erol Köse, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay ve İstanbul Belediye Başkanı Ahmet İsvan gibi belediye başkanları partileri içinde yapılan önseçimde kazanamamışlardır. Bu durum ülkenin içinde bulunduğu merkez-yerel ikilemi yanında CHP içinde de bir ikileme işaret ediyordu. İstanbul eski belediye başkanı Ahmet İsvan, 1977 seçimleri öncesinde partisinden aday gösterilemeyeceğini öğrendiğinde parti genel başkanı Bülent Ecevit ile görüşmüş, önseçimlere olan güvensizliğini Ecevit'e aktararak merkez yoklaması teklif etmişti. Çünkü İsvan parti içinde kendisine karşı bir muhalefetin oluştuğunu biliyor ve bu konuyu genel başkanına açıyordu. Ahmet İsvan'ın Ecevit ile konuşmasında adaylığının engellenmesinin Ecevit'in ağızından duyduktan sonra Ecevit'e şöyle demişti:

“Peki sen nasıl Genel başkansın?” dedim. “İstanbul Belediyesinin ve ülkedeki bütün büyük belediyelerin baş sorumlususun ve belediyeyi tanımıyorsun. Onu tanıma konusunda kendine, tanıtma konusunda da bana fırsat vermedin. Şimdi benden bu görevi bırakmamı istiyorsun. Sana borçluyum: beni bu göreve talip olacak duruma sen getirdin. Açıklama yap, “Ahmet İsvan'ın aday olmasını ben istemiyorum”, de, adaylıktan çekilirim. Karşılığında da, milletvekilliğini kabul etmem. Senin için bir başka yol

daha var. İstanbul belediye başkanlığını önseçimsiz yap, merkez yoklamasıyla kimi istiyorsan getir. Ama “ben bu göreve talip değilim” sözü, benim ağızımdan çıkamaz” dedim. ⁶⁴

Bu şekilde geçen konuşmanın ardından CHP içinde önseçimler yapılmış ve Ahmet İsvan önseçimlerde kazanamamıştır. Böylelikle başarıları onaylanmış bir belediye başkanı kendi partisi içinden gelen müdahalelerle siyaset dışı bırakılmıştır.

1977 yerel seçimlerinin önemli bir özelliği seçmenin adaylara değil, siyasal programlara oy vermeye başlamasıdır. Bu seçimlerin bir başka özelliği de ilk kez sosyal demokrat programın liberal sağ programı geride bırakmış olmasıdır. Ayrıca bu seçimlerde CHP yalnızca büyük kentlerden değil, kırsal alanlardan da oy almayı başarmıştı. ⁶⁵

1977 Yerel Seçimleri

<u>Partiler</u>	<u>Belediye Başkanı(%)</u>	<u>Belediye Meclisi</u>
AP	37,63	37,94
CHP	46,14	46,92
CGP	0,41	0,70
DP	0,64	0,89
MSP	4,86	5,50
MHP	3,86	5,29
SDP	0,09	0,06
TBP	0,11	0,41
TIP	0,21	0,28
TSIP	0,14	0,11
Bağımsız	5,93	1,89
Toplam	100.00	100.00

⁶⁴ Ahmet İsvan, **Başkent Gölgesinde İstanbul**, İletişim yayınları, İstanbul, 2002, s.263

⁶⁵ M.Kazancı,a.g.m.,s.45.

Belediye Başkanlıklarının Dağılımı,1977

<u>Partiler</u>	<u>Sayı</u>	<u>Yüzde</u>
AP	699	40,88
CHP	684	40,58
CGP	8	0,47
DP	5	0,29
MSP	48	2,80
MHP	55	3,22
SDP	-	-
TBP	1	0,06
TIP	-	-
TSIP		
Bağımsız	200	11,70
Toplam	1710	100.00

Kaynak; Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999,TODAİE.

Bu program 12 Eylül 1980'e kadar zenginleşerek gelişti. Daha sonra uygulaması yaygınlaştırılan pek çok konunun ilk örnekleri bu dönemde yaratıldı. Bunlar arasında en önemlisi belediyeler eliyle uygulanan toplu konut girişimleri oldu. Bunun yanında belediye meclisleri dışında halkın yönetime katılmasına olanak veren kent kurultayları toplandı. Belediyeler bu dönemde çevrecilik hareketlerinin yayılmasına öncülük ettiler, çevre günleri düzenlediler, kent merkezinde bazı alanları trafiğe kapayarak yaya mekanları oluşturdular. Bu dönemde yeni kent planlama anlayışı gelişti ve TANS(A(tanzim satış)uygulamalarına geçildi.⁶⁶

Yeni belediyeçilik ilkelerinin tümünün hayata geçirilebildiği ve alternatif bir yerel yönetim modelinin oluşturulduğu ender örneklerden birisi Fatsa Belediyesinin 14 Ekim 1979 ve 9 Temmuz 1980 arası dönemidir. Fatsa tarihinde belediyeçilik açısından dönüm noktası olan bu yerel yönetim deneyiyle halkın belediye düzeyinde yönetime etkin şekilde katılımı sağlanmış, geçimini fındıktan sağlayan halkın emeğinin karşılığı belediye-halk ortaklığı ile bir ölçüde alınmış, ilçenin altyapı

⁶⁶ i.Tekeli - Y.Gülöksüz a.g.e.,s.375.

sorunlarından olan kanalizasyon sorunu halkın katılımı ile çözülmüş ve kültürel anlamda, ilçeye özgü bulunan ve bugün de hala devam eden Fatsa Halk Kültür Şenliği'ne süreklilik kazandırılmıştır. Bu dönemde Fatsa halkı örgütlü bir biçimde yönetime katılmıştır.⁶⁷

Bu özgün yerel yönetim deneyimi hakkında Kenan Evren daha sonra şöyle diyecektir: *“Ufacık bir ilçedeki belediye başkanının komünist ülkelerdeki idare şekline benzer bir idare sistemi kurmuş olması diğer şehirlerdeki belediyelere de örnek olarak gösterilebilmektedir. Methedilen ve diğerlerine örnek gösterilen bu belediye başkanı 12 Eylül'den sonra mahkemeye verilmiş, mahkemesi sonunda devletin anayasal nizamını değiştirmeye yönelik suçtan dolayı Türk Ceza Kanununun 146. maddesine dayanarak ağır hapis cezası ile cezalandırılmıştır.”*⁶⁸

2.2.4. Yeni Belediyecilik Hareketi

Belediyecilik anlayışının bugün bile halkın temel ihtiyaçlarının karşılanmasının ötesinde algılanmadığı düşünülürse 1970'li yılların belediyecilik anlayışının ne kadar farklı ve özgün olduğu görülür. Bu anlayışın ardında yatan en önemli nedenler ise 1961 Anayasası ile başlayan aydınlanmacı dönem ve yaşanan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümdür. 1973'e gelindiğinde merkezi yönetim halkın temel taleplerini karşılayamaz ve yerel düzeyde etkin olamaz hale gelmişti. Beledi yönetimden beklentilerin değişmesi 1973 Seçimlerinde yerel yönetimlerin ülke genelinde sosyal demokratların eline geçmesine yol açtı. Özellikle büyük şehirlerde “sol”un güçlenmesi anlamlıdır. Bu dönemde değişen taleplerin ana nedeni hızlı kentleşmenin neden olduğu kent dokusunun bozulması ve kentsel hizmetlerin yeterince sunulamamasıdır. Bu dönemde sol'un güç kazanması aslında “sol”un kendini tanımladığı teorik çerçevenin kısmen hayata geçtiği yegane dönem olması bakımından da anlamlıdır.

1973 Seçimlerinin ardından CHP'li belediye başkanları büyük şehirlerin içinde bulunduğu kentsel çelişkinin ve merkezi-yerel çelişkinin merkezinde bulunuyorlardı. Artan kentsel talepler ve kıt kaynaklar belediyecilikte yeni bir dönem

⁶⁷ Kıvılcım Akkoyunlu, Kentsel Toplumsal Hareketler ve Türkiye, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniv., S.B.E., 1995, s.163-169.

⁶⁸ Kenan Evren'in Anıları, Milliyet Yayınları, 1990, I.cilt, s.463

olan yeni belediyeçilik anlayışını doğurdu. Yeni belediyeçilik anlayışı merkeze rağmen halk için doğdu. Bu anlayış daha katılımcı, demokratik, üretken ve etkin bir belediyeçilik anlayışı idi. Bu anlayış halktan da büyük destek gördü ve dönem içinde halkın aktif katılımı sağlandı. Hareketin halkın geneline indiğini söylemek güç olsa da Cumhuriyet döneminin ilk yerel hareketi olan bu dönem merkeze karşı yerel demokrasinin en etkin yaşandığı dönem olmuştur.

1970’li yılların sonlarına doğru Türkiye genel bir sistemik krizi yaşarken büyük kentler bu krizin merkezinde yer almaktadır. Bir yandan ithal ikameci endüstrileşme modelinin krizi ve bu krize bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar, diğer yandan siyasal istikrarsızlık büyük kentleri de giderek artan biçimde karmaşa ve kaosa sürüklemiştir. Yaşanan ekonomik kriz kendini uzayan temel ihtiyaç maddesi kuyrukları , karaborsa ve yüksek enflasyon ile gösterirken ülke terör eylemleri ile karşı karşıya kalmıştı.

Türkiye’de siyasal bilinçlenmenin gelişmesine paralel olarak kentlerde meydana gelen dönüşüm yerel yönetimleri 12 Eylül askeri müdahalesinin disiplin altına almaya çalışacağı hedefler haline getirmiştir. 12 Eylül 1980 ile birlikte yerel yönetimler ile ilgili olarak getirilen değişiklikler, sadece kent yönetimine, kent yaşamına değil yeni içerikler kazanmakta olan bir demokrasi anlayışına ve demokrasinin gelişme doğrultusuna da getirilmiştir.

II.BÖLÜM

12 EYLÜL ASKERİ YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

“Rejim bunalımına son vermek, tırmanan terörü durdurmak, ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, iç savaşı önlemek, demokratik düzenin işlerliğini sağlamak ve devlet otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek için” Türk Silahlı Kuvvetleri 12 Eylül 1980’de “emir komuta zinciri içersinde ve emirle” yönetime el koyarak, bütün devlet yetkilerini, üyeleri kuvvet komutanları ve başkanı Genelkurmay Başkanı olan Milli Güvenlik Konseyi’nde toplamıştı.⁶⁹ Bu dönemde yürütme görevi anayasa ve kanunlar çerçevesinde ve konsey denetiminde sivillerden oluşmuş bakanlar kuruluna bırakılmıştı. Konsey’in kabul ettiği 29 Haziran 1981 tarihli 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” ile yeni anayasanın yapılma süreci başlamıştı. Kurucu Meclis Konsey ile yine Konsey tarafından seçilen sivil üyelere teşekkül eden Danışma Meclisi’nden oluşmaktaydı. Bu meclis yeni anayasayı, anayasayı halkoyuna sunma kanununu, siyasi partiler kanununu, seçim kanununu yapmak ve TBMM göreve başlayıncaya kadar kanun yapma, değiştirme ve kaldırma suretiyle yerine getirmekle görevlendirilmişti.⁷⁰

27 Ekim 1980 günlü “Anayasa Düzeni Hakkında Kanunla”, 1961 Anayasasının TBMM , Millet Meclisi ve Senatoya tanıdığı görev ve yetkilerin MGK tarafından, Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin ise MGK başkanı ve devlet başkanınca yerine getirileceği; MGK yasa, karar ve bildirimlerinin Anayasaya aykırılığının öne sürülemeyeceği; MGK bildiri ve kararları ile Bakanlar Kurulu Kararnameleri ve üçlü kararnamelerin yürütülmesinin durdurulması ve iptalinin istenemeyeceği; kamu personeli hakkındaki işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasının isteminde bulunulamayacağı; MGK kanun, karar ve bildirimlerinin 1961 Anayasasına aykırı hükümlerinin Anayasa değişikliği, yürürlükteki kanunlara

⁶⁹ Ergun Özbudun. Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, 7.bs., Ankara, 2002, s.50

⁷⁰ E.Özbudun, a.g.e., s.51

uymayanların da kanun değişikliği sayılıp yürürlüğe gireceği yolunda kurallar getirilmiştir.⁷¹

12 Eylül Askeri rejimi, dayandığı devlet merkezli, bürokratik, hiyerarşik, düzenlemeci, otoriter, her türlü özerkliğe karşı “restorasyon” anlayışını yerel yönetimler alanında da göstermiş ve buna uygun bir yaklaşımla bazı yeni yapılanmalara gitmiştir.

1. Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Belediyeler

12 Eylül 1980’ e gelindiğinde Türkiye de bürokratik yapı siyasallaşmış, yönetim istikrarsızlaşmış ve ekonomik olarak karaborsa hüküm sürmeye başlamıştı. Ülke nüfusunun hızla artması, göç olgusu ve gecekondulaşma ile birlikte sosyal ve ekonomik olanakların topluma adil olarak dağıtılamaması ve yerel düzeyde kentleşen yığınların kent içi ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon gibi taleplerinin karşılanamıyor olması, bu sorunların nedeni olarak siyasallaşan bürokrasinin görülmesine yol açtı. 1980 öncesi siyasal mekanizma, partizanlık ve kayırmacılıkla beslenmiş, ideolojik yakınlık kamu yönetiminde olması gerekli objektif, bilimsel ve yönetsel değerlerin önüne geçmişti.

Tüm bu olumsuzlukların etkisiyle 1980’li yıllara gelindiğinde Türk Kamu Yönetimi, örgütlenişi ve işleyişi ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin temel nedeni burada yatmaktadır.⁷²

Önceki Askeri Müdahale dönemlerinde olduğu gibi, 12 Eylül Askeri Müdahalesi sonrasında başlayan ve 1984 yılının sonuna kadar süren dönem içinde kamu yönetimi alanında köklü yeniden düzenlenme çalışmaları yapılmıştır. Ülke yönetimini devralan MGK’nın öncelikle ele aldığı konulardan biri, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesidir. Askeri yönetim bu alanda özellikle, halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarında her

⁷¹ Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999, TODAİE, 2001, s.125

⁷² Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, sayı 3, 1987, s.36.

kademedeki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımının kesin sınırlarının saptanması ve yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının göreviyle uyumlu işgücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi memur ayrımı konusunda sorun çözmeye yönelik objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur.

Askeri müdahaleden sonra 21 Eylül 1980 tarihli askeri hükümet MGK'nın belirlediği doğrultuda çalışmalarına başlamıştır.

Başbakan 27 Eylül 1980 tarihinde TBMM de hükümet programını sunuş konuşmasında Kamu Yönetiminin o günkü görünümünü şöyle çizmiştir.

'Mazisi yüzyıllara dayanan Türk İdare yapısı, şartların gelişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun yanında kamu yönetiminde aşırı merkezîyetçilik, görev, yetki ve sorumluluklarının dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk İdaresi'nin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince idare toplumun güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır.⁷³

Yapılacak belirli çalışma alanları ise şöyle belirlenmiştir:

"Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici biçimde tevzi edilecek, bunları tam olarak kullanamayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir. Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir. Devlet Memurları kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir. Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mali ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar yaratacak Finansman Kanunu hazırlanacaktır."

12 Eylül Askeri Harekatından hemen sonra kurulan Ulusu Hükümetinin kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmaları 1980 yılı Ekim ayı içinde başlamış, ilk olarak Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince "Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması" yapması için bir komisyon

⁷³ Başbakan Bülent Ulusu'nun Konuşma, Demeç ve Mesajları (21 Eylül 1980-31 Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s.17,18

oluşturulmuştur. Araştırma üç temel konuyu kapsamış ve çalışmalar sonunda bu üç temel konuya ilişkin rapor hazırlanmıştır. Adı geçen Komisyon ve Raporlar, Genel İstihdam, Personel Rejimi ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgilidir.⁷⁴

11 kişilik Uzmanlar grubunca hazırlanan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu⁷⁵ giriş, dört bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır. Mahalli idareler konusu bu raporun 3. bölümünde şu genel başlıklar altında incelenmektedir: Genel Görünüş, Mahalli İdarelerin Yapı ve Sorunları ve Sorunlar ve Çözüm Yolları. Genel görünüş başlığı altında Türkiye’de mahalli idarelerin önemi ve gelişim sürecine değinilmekte, mahalli idare kuruluşlarının güçlü hizmet birimleri durumuna gelmelerinin sağlanamadığı değerlendirilmesini yapılarak şu genel öneride bulunmaktadır: “Mahalli idarelerin, çağdaş düzeyde işlerlik kazanabilmeleri için, gereken araç ve gereçlerle donatılmaları ve içinde buldukları çelişkili durumdan kurtarılmaları zorunludur.”

Mahalli idarelerin “güçlü hizmet birimi” durumuna gelemediklerinin vurgulandığı rapor, dönemin mahalli idare uygulamaları ile çelişki içindedir. Mahalli idarelerin güçlü birimler haline gelebilmelerinin öncelikli koşulu mahallin demokrasiye işlerlik kazandırarak kendi başkanını kendisinin seçebilmesidir. Oysa içinde bulunulan dönemde belediyelerin seçilmiş organları ivedilikle görevden alınmış ve merkezîyetçilik ülke sathına yerel demokrasiyi hiçe sayarak yayılmıştır. Dönemin koşulları göz önüne alındığında raporda kastedilen “güçlü hizmet birimleri” ifadesi yerel yönetimlerin mali açıdan güçlü, idari açıdan bağımlı olmaları ve sadece temel işlevlerini yürütmeleridir.

Rapora göre, Türkiye’de merkezi hükümetin taşra örgütünü düzenleyen 1949 tarih ve 5442 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin en önemlisi olan “belediye” olgusunun kuruluş ve işleyişini düzenleyen 1930 tarih ve 1580 sayılı yasa;

- Beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle yükümlü belediye ve genel idarenin başı ve hiyerarşik amiri olarak valinin mevzuatı ve hükümet emirlerini uyguladığı,

⁷⁴ T.Karaer, a.g.m., s.47.

⁷⁵ Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s.123-128.

devleti ve devlet tüzel kişiliğini, biri seçimle biri atamayla oluşan iki ayrı tüzel kişilik dolayısıyla fizik konum içinde iki başlı bir iktidar yapısı oluşturmuştur.

- Öte yandan, merkezden güdümlü ve merkezi hükümetin güç ve otoritesini arttırmayı amaçlayan ve geleneğe uygun olarak seçilmiş organları atanmış organların vesayet denetimine sokmuştur.

Raporda bu iki saptamaya dayanılarak sorunun güncel politikada tartışıldığının aksine, Belediye Gelirlerinin çıkarılması ya da 5442 ve 1580 sayılı yasalarda değişikliğin yapılması olmadığı kaydedilerek sorunun üç başlıkta incelenebileceği vurgulanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler demokratik organlar olarak değil merkezin birimleri gibidirler. Vesayet denetimi asıl amacından sapmış merkezin yerel üzerinde otorite kurmasına yol açmıştır.

Raporda yerel yönetimlere bakış açısı yönetimin siyasallaşması fikrinden ayrı düşünülemez; çünkü Rapor’a göre 1980’lere gelindiğinde Türkiye’de yönetim aşırı politize olmuştur. Ve bu durumu merkezden atanmış tarafsız devlet memurları idari vesayet aracı ile dengeleyebilecektir. Rapor’a hakim olan en belirgin eğilim merkezleşme olgusudur. Bunun yanında merkezleşmeyi destekleyici bir unsur olarak da Türkiye’nin ekonomik bakımdan az gelişmiş bir ülke olduğu, bu nedenle eldeki sınırlı kaynakların en akılcı, üretken ve verimli bir biçimde merkezden yönetilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Raporda belirtilen bu husus büyük kentlerin çevresindeki belediyelerin ana belediyelere bağlanması ile somutlaşmıştır.

Raporda merkezîyetçilik eğilimleri şiddetle savunulurken görünüşte yerel yönetimlerin varlık nedeni olan yerel demokrasiye de vurgu yapılmış ekonomik merkezîyetçilikle yerinden yönetimin o anki ülke koşullarına göre dengede tutulmaları için göz önünde bulundurulması gereken ilkeler sıralanmıştır.

1-Merkezîyetçilik, adem-i merkezîyetçilerin tartıştıklarının aksine, koparıp atılması gereken bir hastalık değildir. Ekonomik açıdan geri kalmış ülkelerde merkezîyetçiliğe karşı çıkmak, bir noktada akılcı yönetime de karşı çıkmaktır.

2-Ekonomik zorlayışların demokratik bekleyişlere öncelik kazanması söz konusu olamaz, gereksiz ve aşırı bir merkezîyetçiliğin kırtasiyeciliğe ve kaynak savurganlığına yol açacağı bir yana, kitlelerin demokratik özlem ve isteklerini de zıtlayacağı açıktır.

Metropoliten yönetim modelinin sonucu olarak mahalli idare kuruluşlarının birbirleriyle ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve mahalli idareler arasında bir kademeleşmeye gidilerek tüm mahalli idare birimleri üzerinde metropol idarelerine denetim, gözetim ve vesayet yetkileri tanınması raporun bir diğer özelliğidir.

Raporda mahalli idarelerin mali kaynak sorununun çözülmesi ve görevleriyle orantılı gelir sağlanması gerekliliği de ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu sorun ise 12.02.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile çözümlenmiştir. Askeri yönetimin belediyelere yönelik yaptığı en kapsamlı çalışma belediye gelirlerinin ilk kez bu kadar artırılması olmuştur.

Raporda idari vesayet sorununun da çözümlenmesi gerektiği merkezi idarenin ilçelerde kaymakamlar, illerde de valiler aracılığıyla bu yetkiyi kullanacağı ve fakat bunun hata aramaya yönelik değil, öğretici, yol gösterici ve yönlendirici amaçlarla yapılacağını ifade etmektedir. Bu görev için Danıştay bu da olmazsa Sayıştay'ın bu görevi üstlenecek biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir.

Raporda ayrıca İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir mahalli idareler enstitüsü kurulması ve mahalli idare kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması gereği de vurgulanmaktadır.

12 Eylül sonrasında MGK'nın kamu yönetiminin temel sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin temel ilkeleri saptamak için oluşturduğu Komisyon'un hazırladığı Rapor mahalli idarelere ilişkin halen gündemde olan birtakım sorunların çözümüne ilişkin öneriler sunmuş olmasına rağmen, yerel yönetim reformlarının kanunlaşmak için sırada beklediği şu günlerde bu Raporun köklü çözümler getiremediği ortadadır.

2. Kentleşme ve Belediye Yaklaşımı

1960 Askeri Müdahalesinin belirli bir programı olmamasına, 1971 müdahalesinin de toplumu bütünüyle yeniden düzenlemek gibi bir uygulamaya girmemesine rağmen, 1980 müdahalesinin belirli bir programı olduğu, bu program içinde yerel yönetimlerin de özel bir yeri olduğu düşünülebilir. Öncelikle, 12 Eylül yönetiminin kentlere ve kentleşmeye bakışındaki niteliklere işaret etmek gereklidir.

Kentleşmeye ve bundan dolayı kentlerin içinde bulunduğu duruma olumlu bir gözle bakılmadığı anlaşılmaktadır. Gerek tarım sektörüne tarımsal ürünlerin ihracat içindeki payının artırılmasına yönelik politikalarla ilgili açıklamalar, gerek kentsel nüfus artışına ilişkin program hedefleri, olumsuzlamayı kanıtlar niteliktedir: Bülent Ulusu'nun okuduğu hükümet programında “süratle artan nüfus, sıhatsız ve hızlı şehirleşme hareketi, gittikçe artan orandaki işsizlik sosyal yapıdaki temel düzensizlikleri büyütmiştir” denilmektedir.⁷⁶

Belediyelerle ilgili olarak da, yine aynı programda, daha sonra bir daha tekrarlanmayan ve uygulamada tam tersi doğrultuda gelişmeler olan görüşler dile gelmektedir: “Türk idare yapısı eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda, kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev-yetki-sorumluluk dağılımında dengesizlik meydana gelmiştir. Kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Ancak aynı programın “Temel Düzenleme Alanları” başlığı altında aşırı merkeziyetçiliğe karşı öngörülebilecek düzenleme ile ilgili sınırlar da çizilmektedir: “sınırları belirsiz bir özgürlük anlayışı, devlet içinde devlet olmaya yönelik bir özerklik görüşü, bu bünyeye yabancı nitelikler ve devlet yapısındaki hatalardan kaynaklanmıştır” denilmektedir.

1981 yılı programında ise, “Mekan Düzenlemesi” başlığı altında, belediyelerle ilgili olarak; “bu idareler kadro şişkinliği, hizmetlerin düzenlenememesi, israflı-etkisiz çalışma nedenleriyle görevini yerine getirememektedir” denilerek yeniden düzenlemeye gidileceği duyurulmaktadır.⁷⁷

12 Eylül Askeri Müdahalesi ülkedeki bütün demokratik kuruluşların demokrasiyi yok etmekte farklı oranlarda da olsa birleşerek, çok partili parlamenter demokrasinin yerine başka bir düzenin konmasına yönelmiş oldukları inancıyla yapılmıştır. Bu düşüncelerle yola çıkan yöneticiler için asıl amaç “demokrasiyi korumak için” devletin merkezi yönetiminin güçlendirilmesi olmalıydı.⁷⁸

1970'lerin ikinci yarısından sonra Türkiye'de siyasal bilinçlenmenin gelişmesine paralel olarak kentlerde meydana gelen dönüşüm, yerel yönetimleri 12

⁷⁶ 01.10.1981 tarihli Resmi Gazete

⁷⁷ 04.06.1981 tarihli Resmi Gazete

⁷⁸ Ruşen Keleş, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar(1975-1992), IULA-EMME Yayını, Yerel Yönetim Dünyası, 1993, s.45.

Eylül askeri müdahalesinin disiplin altına almaya çalışacağı hedefler haline getirmiştir. 12 Eylül 1980 ile birlikte yerel yönetimler ile ilgili olarak getirilen değişiklikler, sadece kent yönetimine, kent yaşamına değil, yeni içerikler kazanmakta olan bir demokrasi anlayışına ve demokrasinin gelişme doğrultusuna da getirilmiştir. Seçimle gelmiş tüm yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırıldığı, belirli yerel yeniden düzenlemelerin yapıldığı 12 Eylül rejimi dayandığı devlet merkezli, bürokratik, hiyerarşik, hukuki düzenlemeci, otoriter, her türlü özerkliğe karşı “restorasyon” anlayışını yerel yönetimler alanında da göstermiş ve buna uygun bir yaklaşımla bazı yeni yapılanmalara gitmiştir. Bu düzenlemeler genel olarak şunlardır;

-Yerel yönetimlerin salt idari, bürokratik, hiyerarşik bir yapı olarak tekrar gündeme gelmeleri.

- Denetimci, zabıtaçı, yasağcı, durağan yaklaşımları ağır basan bir belediyecilik anlayışı

- Yerel yönetimleri, özellikle Büyükşehir alanındaki belediyeleri zorla birleştirme, tek, büyük, daha merkeziyetçi yapılar oluşturma, belde halkının yalnız siyasal olarak değil, fiziki ve coğrafi olarak da yerel yönetimden uzaklaştırılması.

- Hakim teknokratik-bürokratik anlayışa uygun olarak bazı temel yerel yönetim hizmet alanlarının yönetimini, belediye genel yönetiminden tamamen koparıp merkezi bir yapıya dönüştürme..

- yerel yönetimlerin kaynak sorunlarının göreceli olarak hafifletilmesi. Bu belediye gelirler yasağının çıkartılması ile mümkün olmuştur.

- Gecekondu, konut, çevre, kıyı, boğaz gibi alanlarda yeni yasal düzenlemelerin getirilmesi.

- Belediye mallarına, kamu mülküne sahip çıkan belirli yerel uygulamalar.

- Personel ve kaynak kullanımında tasarruf getirici bazı önlemler.⁷⁹

⁷⁹ Selahattin Yıldırım, “Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl”, Uluslararası Sempozyumunda Sunulan Bildiri, 23-24 Kasım 1990, Ankara.

3. 12 Eylül Askeri Rejiminin Belediyeler Üzerindeki Etkileri

MGK, ilk gün yayınladığı 3 no'lu bildirisıyla, "belediye teşkilatı bulunan tüm yerleşme merkezlerinde vatandaşların dirlik-düzen ve sağlığının korunmasından birinci derecede belediyeleri sorumlu tutmuştur.⁸⁰

MGK'nın 3 numaralı bildirisini aşağıdaki gibidir.

1. Kuruluşunda belediye teşkilatı bulunan tüm yerleşme merkezlerinde vatandaşların birlik, düzen ve sağlığının korunmasından birinci derecede belediyeler sorumludur.

2. Vatandaşların zaruri ihtiyaçlarını teşkil eden gıda maddelerinin satışı, elektrik, su, havagazı ve toplu taşıma hizmetleri ile sağlık ve temizlik faaliyetleri düzenli bir şekilde yürütülecek, itfaiye ekipleri teçhizat ve personeli ile her an görev alacak tarzda hazır bulunacaktır. Belirtilen faaliyet sahalarında çalışan görevli ve hizmetliler ile müessese amirleri sokağa çıkma yasağı süresi içinde sıkıyönetim veya garnizon komutanlıklarından izin belgesi alarak çalışmaya devam edeceklerdir.

3. Özellikle bütün fırınlar ve un fabrikaları tam kapasite ile çalışacak ve halkın ekmek ihtiyacını karşılayacaklardır. Bu sahada hizmet veren vatandaşlara gerekli izin belgeleri sıkıyönetim komutanlıkları veya garnizon komutanlıklarınca verilecektir.

4. Gıda maddelerinin satışlarında paniğe ve istifçiliğe fırsat verilmeyecektir.

5. Belediyelerde ve diğer sağlık kuruluşlarında çalışan bütün sağlık personeli görev yerlerinde bulunacak, acil durumlarda vatandaşlar hasta tahliyesi için belediye tabipliklerine başvuracaklardır.

6. Gıda ve yakacak gibi halkın zaruri ihtiyaç maddelerini taşımakla görevli ve özel kara, deniz ulaştırma araçları, şehirlerarası ve şehir içi nakliyatında sokağa çıkma yasağı süreleri içinde de normal seferlerini yapabileceklerdir. Bu gibi araçlar için garnizon komutanlıkları gereken müsaadeyi vereceklerdir.

⁸⁰ 12.09.1980 tarihli Resmi Gazete

7. Askeri servis araçları günlük seferlerine normal şekilde devam edeceklerdir.

12 Eylülde okunan MGK'nın 8 Nolu bildiriyle de tüm devlet memurlarının emeklilik işlemleri ikinci bir emre kadar durduruldu.

Sıkıyönetim Kanununun bazı maddelerini değiştiren bir kanunla sıkıyönetim komutanlarının, diğer görevlileri yanı sıra “yerel yönetimde çalışanların görevden uzaklaştırılması veya işlerine son verilmesi işlemlerinin” derhal yerine getirileceği duyurulmuştur.⁸¹

12 Eylül Askeri Müdahalesi yerel yönetimlere iki açıdan yaklaştı. Bir yandan belediye gelirlerinde bir düzenleme yaparak **kaynaklarını bir miktar arttırırken**, diğer yandan **belediye başkanlarını ve meclislerini görevden alarak** siyaset dışı bıraktı. **Büyük kentlerde de bu kentlerin etrafında oluşmuş çok sayıda belediyenin ve köyün tüzel kişiliklerini kaldırarak büyük bir tek belediye** altında topladı. Eski çevre belediyeler birer belediye şubesi haline geldi. Soruna tamamen hizmetleri üretmede etkinlik ve tek elden koordinasyonu sağlamak açısından yaklaşıldı. Yerel yönetimlerin demokratiklik ve katılım boyutu, toplumda bu konularda yaratılmış birikim göz ardı edildi.⁸²

3.1. Belediye Gelirlerinde Yapılan Düzenlemeler

Askeri yönetim, belediyelerin görevlerini ve sunması gereken hizmetleri gerekli ve anlamlı bir düzeyde sunabilmesi için yeterli gelir kaynaklarına ulaşmasını önemli saymıştır. Belediyelerin gelirleri bakımından içinde buldukları zor durum, herkesin kabul edebileceği açık bir gerçektir. Belediyeler, merkezi yönetimin adeta kentler üzerine vurmuş gölgesi haline geldiğinden gelirlerini arttırıcı önlemlerin çekinilecek bir yanı kalmamış bulunuyordu. Tam tersine, seçilmiş bütün organları atamayla ikame edilmiş bu örgütlerin, rasyonel işleyişe kavuşarak, merkezi otoritenin yurt ölçüsünde sağladığı sükunet ortamını kentlerde de sağlaması gerekiyordu. Belediyelere gelir sağlamak üzere önce yasalaşan vergi, **2380 sayılı Belediyelere ve**

⁸¹ 21.09.1980 tarihli Resmi Gazete

⁸² İlhan Tekeli, Belediyecilik Yazıları(1976-1991),IULA-EMME Yerel Yönetimler Dünyası, 1992, s.110

İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun adını taşımaktadır. Kanun genel bütçe gelirleri tahsilatı üzerinden belediyelere %5, il özel idarelerine %1 oranında pay ayrılacağını bildirmektedir. Yeni kanun eskiden bazı vergilerden çeşitli oranlarda ayrılan belediye payları gibi karmaşık uygulamaya son vererek hem daha sade bir uygulama getirmekte, hem uygulamanın gecikmeksizin yerine getirilmesinin yaptırımlarını bildirmekte, hem de şimdiye kadar çeşitli vergilerden ayrılan payların sağladığından daha fazla gelir sağlamaktadır.⁸³ Belediyelerin gelirlerinin asıl önemli bölümü bu kanun hükümlerine göre elde edilecektir. Gelirlerdeki büyüme de, genel bütçenin belirli bir yüzdesi olarak ödeme yapılacağı için, kendiliğinden sağlanmış olacak, sabit değerde konulan bir vergi gibi eskimeyecektir. Belediye gelirlerinde siyasi amaçlarla olumsuz sonuçların yaşandığı yardım türünden en azından %60'lık bölüm siyasi olarak etkilenemeyecek, düzenli bir gelir kaynağına ulaşılmış olacaktır.⁸⁴ 2380 Sayılı Kanun genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılacak payın, aylık olarak İller Bankası'na yatırılmasını öngörmekte, burada toplanan payın %80'inin belediye ve özel idarelere nüfusa göre dağıtılacağını %20'sinin ise belediyeler fonunda kalan kısmının İçişleri ve İmar ve İskan Bakanlığı'nın hazırlayacağı yönetmeliklere göre dağıtılacağını bildirmektedir. %80'lik payın dağıtılmasında, sadece nüfusun ölçüt olarak alınması, diğer değişkenlere yer verilmemesi bir eksiklik olarak düşünülebilir. Ayrıca yüzdeler bölümünün dağıtılmasında siyasal otoritenin baskısından arındırılmış özerk bir düzenleme getirilmemiş olması, önemli bir sakıncadır.⁸⁵ Ancak bu kanunun gerçek sakıncasının, yerel yönetimleri gelirleri açısından kendi dışındaki bir yapıya bağlı kılması, otomatik bir biçimde de olsa, kendi özgür iradesi , programı ve amaçları dışında homojenleştirilmiş biçimde toplanmış ve kendisine iletilmiş olmasında ileri geldiği düşünülebilir.

⁸³ Muzaffer Akalın, "Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Hakkındaki Yasa", İller ve Belediyeler Dergisi, sayı.427,1981,s.451

⁸⁴ İrem Acaroğlu, AkınAtauz, "Belediyeler, Yerel Yönetim Anlayışı ve 12 Eylül 1980'den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine",Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Dizisi 2,Türk İdare Dergisi,1982, s.287

⁸⁵ İsmet Tayşi, "Mali Tevzi Yasasının Analitik İrdelemesi", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı.426, 1981,s.434

Belediye gelirlerinin artırılması için getirilen ikinci yasa, **2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu**'dur. 33 yıllık bir aradan sonra belediye gelirlerini arttırmak üzere bir yıl içinde çıkartılan ikinci kanundur. Belediyelerin yerel vergiler, harçlar ve ücretler biçiminde kendi öz gelirlerini toplayabilmelerine imkan veren, belediyelerin organik yapılarının bir parçası olarak gelirlerini de elde etmelerini sağlayan, bu nedenle sağlayacağı gelir miktarı bakımından değil ama, belediye işlevleri içindeki konumu bakımından asıl önemli olan vergi 2464 sayılı olandır.

Belediye gelirleri vergisi bazı vergiler tanımlamakta, bunların mükelleflerinin kimler olduğunu belirtmekte, vergi tarifelerini bildirmekte ve verginin tahsil edilme biçimiyle teknik ayrıntıları vermektedir. Vergilerin bazı türlerinin en az ve en çok sınırları, mutlak rakamlar olarak yasada belirtilmekte, bazıları da oranlar olarak tanımlanmaktadır. Mutlak rakamlarla belirlenmemiş tarifelerin önemli bir bölümünde tarifelerin saptanması Bakanlar Kurulu'na bırakılmaktadır. Belediye Gelirleri Kanununun getirdiği vergiler ve harçların nitelikleri, kısaca şöyle özetlenebilir:

Meslek vergisi, yeni gelen kanundaki en önemli gelir kaynağıdır. Belediye sınırları içinde ve mücavir alanda sınai ve serbest meslek faaliyetlerinde bulunan ve ticari amaçla yolcu ve yük taşıyanlardan alınacak olan meslek vergisi, belediye ve mükelleflere göre sınıflandırılmış miktarlar belirlemektedir.

Akaryakıt tüketim vergisi de, aynı biçimde ton başına en az ve en çok miktar olarak belirlenmiş ve mükellefi akaryakıtların satışını yapan rafineri şirketleri ile ithalatı gerçekleştiren kuruluşlardır.

Eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik-havagazı tüketim vergisi ve yangın sigortası vergisi ise oransal olarak tanımlanmıştır.

Kanunun ikinci bölümünü oluşturan harçlardan ise, temizleme ve aydınlatma harçları ile tellallık harcı oranlar olarak belirlenmiştir. Diğer harçlar; işgal, tatil günü çalışma, kaynak suları, hayvan kesimi, muayene ve denetleme, ölçü ve tartı muayene, kayıt ve suret harçları mutlak değerler olarak saptanmış olup, en alt ve en üst değerler arasında tarifinin belirlenmesi de çoğu kez bakanlar kuruluna bırakılmıştır. 1982 başında yasaya eklenen bina inşaat harcı da aynı biçimde en alt ve en üst değerleri saptamaktadır.

Kanunun üçüncü bölümünü oluşturan, harcamalara katılma payları program dahilinde veya istek üzerine yapılan giderlerin 1/3'ü oranında saptanmıştır. Kanunda harç alma yetkisi alan olarak genişletilmiştir. Ancak meslek ve elektrik havagazı tüketim vergileri ile temizleme ve aydınlatma, işyeri açma harçları, sonradan eklenen bina inşaat harcının mücavir alana uygulanabilmesi, İçişleri Bakanlığı'nın 'götürülmesi gerekli hizmetlerin kapsam ve nitelik saptamalarına' uygunluğu ile mümkündür. İçişleri Bakanlığı daha sonra bir seri genel tebliğ ile belediye vergi ve harçlarının mücavir alana uygulanabilmesinin koşullarını belirlemiştir.⁸⁶

Kanunun getirdiği bir diğer yukarıdan aşağıya belirleme ise, belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Maliye Bakanlığı ve DPT'nin görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nca beş gruba ayrılmasıdır. Bu ayırım her üç yılda bir gözden geçirilecektir.

Belediye gelirleri Kanunu ile gelir kalemleri, 38 çeşitten 18 çeşide indirilmiş, buna karşılık sağlanması umulan gelir 1981 yılı için 12.8 milyar TL kalacak iken, 32.1 milyar TL düzeyine getirilmiştir.⁸⁷ Görüldüğü gibi tahmini gelirlerin her iki vergi kaynağına dağılışı bakımından, belediye gelirleri kanununun katkısı, genel bütçeden ayrılacak payın yarısı ile 2/5'i oranında kalmaktadır.

Belediye gelirleri kanunu gelirleri bir miktar yükseltmektedir. Ancak buna karşılık, vergi ve harçların tarifelerinin belirlenmesi yetkisini de merkezi yönetime daha çok bağlamaktadır. Eski kanun vergi, resim ve harç düzenleme yetkisini belediye meclislerine tanımakta, sadece ücret tarifelerini idari vesayete tabi tutmaktaydı. Belediyelerin tahsil ettiği ücret tarifeleri mahalli mülkiye amirinin tasdiki ile gerçekleşmekte, resimleri belediye meclisleri doğrudan düzenlemekte ve uygulamakta idi. Zaten vesayet mekanizmalarının sıkıca bağlanmış olduğu yerel yönetimlerin biraz daha merkeze bağımlı hale getirilmeleri anlamını taşıyan bakanlar kurulu eliyle saptama mekanizması; vergi ve harçların uygulanmasında teklik ve ülke çapında objektiflik sağlanması, ileri bir ademi merkeziyetin ülkenin birliğini bozma ve federalizme kadar varabilme istidadı taşıdığı gibi gerekçelerle savunulmaktadır.

⁸⁶16.09.1981 tarihli Resmi Gazete

⁸⁷ Cengiz Bulut, "Yeni Belediye Gelirleri Kanununun Getirdikleri" İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül Ekim 1981, Sayı.431-432, s.553

Getirilen yeni gelirler kanunu belediyenin bir işletme birimi olarak çalışmasındaki mali darboğazları bir ölçüde giderici, onları daha rasyonel hale getirici, bunu yaparken de merkezi idareye çeşitli biçimlerde daha bağımlı hale getiren bir özelliği olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin gelirleri artırılırken, özerklik alanları daraltılmaktadır. Bazı yerel vergilerin toplanması belediye etkinliklerinden biri olurken, tarifelerin saptanamaması, yerel politikalar uygulanması yine güçleştirmektedir. Bu tür bir rasyonelleşme sadece iç dinamiklerden kaynaklanmamaktadır. IMF ile yapılan “Stand by” anlaşmasının gözden geçirilmesinde, vergi reformu başlığı altındaki bölümde, altı vergi reformundan biri olarak, konu şöyle ele alınmaktadır. “belediye gelirleri, genel bütçeden, %5 verilmek suretiyle güçlendirilecek(13.01.1981,Review of Stanby Arrangement) ⁸⁸

Belediye gelirlerindeki bu artış daha sonra da ele alınacak olan dönemin ekonomik politikalarını destekleyici etkiler de bulunmuş belediyelerin yurt içi piyasaya girişimci olarak dahil olmalarını kolaylaştırmıştır.

3.2. Belediyelerin Seçilmiş Organlarına Yapılan Müdahaleler

1580 sayılı Belediye Kanununa ek bir kanunla, belediyelerin seçimle iş başına gelmiş tüm yapıları ve öğeleri feshedilmiş veya görevden alınmış, yeniden atanmaları ve tekrar görevden alınmaları, sıkıyönetim komutanlarının istemine ve İçişleri Bakanlığı'nın veya valinin atamasına bırakılmıştır. ⁸⁹

Yerel yönetim geleneği güçlü ülkelerin, demokrasiyi kurma ve geliştirme bakımından önemli avantajları olduğu açıktır. Fakat Türkiye’de böylesine güçlü bir gelenek kurulamamıştır. 12 Eylül’den sonra belediyelerde seçimle gelen yapılara, genel bir güvensizlik vardır. Çünkü belediyelerin seçilmiş organlarının siyasal partilerle ilişkilerinin yadsınması mümkün değildir. Atama ile yönetici saptanan başkanlar hemen her birimde seçimle gelenlerin yerini almış veya seçimle gelenler yeniden o görevlere atama ile gelmişlerdir. Bu uygulama, yöneticilerin veya görevlilerin kim tarafından o göreve getirilmişlerse görevlerini uygularken, kendilerini göreve getirenlere karşı sorumlu olacakları ve onlar tarafından

⁸⁸ İ.Acaroğlu - A.Atauz, a.g.m., s.291.

⁸⁹ 29.09.1980 tarihli Resmî Gazete.

denetlenecekleri düşüncesinden ileri gelmiştir. Böylece belediyelerin bütünüyle merkezi bürokratik kontrol altına alınması gerçekleştirilmiştir. Ancak bu geçici uygulamadır. Bunun kısmen kalıcı hale getirilmesi doğrultusunda bazı tasarı ve düşünceler vardır. Milli Güvenlik Konseyi'ne sunulan "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu"nda idari komisyon, "mahalli yönetimin başına seçimle gelen yönetici ile mülki yönetimin başına atama ile gelen yönetici iki başlı ve sakıncalı bir sistem doğurmaktadır. Bu nedenle belediye başkanlarının da atamayla gelmesi incelenmelidir" demektedir. Ayrıca MGK başkanı Evren'in de düşüncesi, devletin en uç temsilcisi olan muhtarların seçimle gelmesinin sakınca yarattığı, tarafsızlığın sağlanması için, merkezi yönetim tarafından atanması gerekeceği biçimindedir.

Belediyelerde, bu kanun gereği, seçimle iş başına gelenlerin yerini atanalar memurlar almıştır. Belediye başkanları görevden alınmış, belediye meclisleri feshedilmiş, belediye encümenlerinin seçilmiş üyeleri görevden alınmıştır. Belediye meclisi ve belediye encümeni görevleri aynı kişilerden oluşan kurullara düşmektedir. Bu durumun, belediye kanununda, belediye başkanlığı için belirli koşullarda zaten benimsenen "mansup belediye başkanlığı" durumuna uyduğu ve yerel yönetimde güçlü bir geleneğe sahip olmayan Türkiye'de, giderek azalan oranda, ama oldukça yaygın olarak kullanılmış bir usul olduğu söylenebilir. Bu kadar yaygın olarak kullanılışı, 27 Mayıs 1960'tan sonra ikinci defa görülmektedir. Seçilmiş üyelerin, belediyelerde çalışmalarına son verilmesinin bazı teknik güçlükleri olabileceği gibi daha önemli yozlaştırıcı etkileri de ortaya çıkabilir. Mansup başkanla üyeler arasındaki ilişki, bir hiyerarşi ilişkisi olduğundan, encümenlerin bir grup olarak çalışmasında, sağlıklı bir çalışma ortamı elde edilebileceği oldukça kuşkuludur. Ayrıca atamayla gelen yöneticilerin yaratıcı motivasyonlarının seçimle gelenlere göre daha düşük olduğu görülmektedir. Bu dönemde belediyelerin yeni proje geliştiremedikleri daha çok belediyelerin rutin işletilmesi ve başlanmış projelerin yürütülmesi çalışmaları ile yetindikleri yeni proje riskini üstlenmek istemedikleri görülür. Seçilmiş belediye başkanlarının yerine yeniden yapılan atamaların ortaya çıkardığı tablo üzerinde durmak yararlı olacaktır. İçişleri Bakanlığı kayıtlarına göre 1982 başı itibarıyla il merkezlerindeki belediye başkanlarının meslek durumları şöyledir:

Vali-----	21
Emekli albay veya daha alt rütbede subay-----	11
Devlet memuru-----	11
Emekli general-----	8
Serbest meslek mensubu-----	5
Eski belediye başkanı-----	4
Vali muavini-----	3
Emekli memur-----	2
Belediye memuru-----	2
Toplam-----	67

Kaynak:İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,1982

Görüldüğü gibi, sadece 4 ilde seçimle gelmiş belediye başkanı görevde kalmış(Afyon, Çorum, Erzurum ve Sivas) 36 il, vali veya devlet memuru yönetimine verilmiş, 22 il emekli subay veya memur yönetimine verilmiştir. 2 ildeki belediye memuru yönetimini de sayacak olursak, il merkezlerindeki belediye yönetimlerinin çok büyük bir ağırlıkta bürokrasiye veya bürokrasi geleneğinden gelenlere verilmiş olduğu söylenebilir.

İl merkezi olmayan belediyelerin başkanlarının meslek dağılımı ise şöyledir:

Devlet memuru-----	364
Kaymakam-----	301
Öğretmen-----	150
Eski belediye başkanı-----	130
Serbest meslek-----	118
Belediye memuru-----	109
Emekli memur-----	102
Ziraat teknisyeni-----	92
Emekli astsubay-----	52
Emekli subay(general hariç)-----	51
Muhtar-----	38
Subay(general hariç)-----	28

Astsubay-----	2
General-----	1
Emekli general-----	1

Kaynak:İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,1982

Görüldüğü gibi, il merkezi olmayan belediyelerde, diğer gruba oranla, görevi başında kalan belediye başkanı sayısı daha yüksektir. Ayrıca başkanlık yapan ve belediyeden gelen memur oranı da daha yüksektir. Büyük ağırlık daha önceki grupta olduğu gibi, sivil ve askeri bürokraside veya bürokrasi geleneğinden gelenlerde bulunmaktadır.

Belediyelerdeki seçimle gelmiş yapıların ortadan kaldırılmasının merkezi yönetime bağlılığı geçici olarak arttırdığı çok açıktır. Böylece 1973-1980 döneminde oluşturulması için önemli bir çaba harcanan “yerel yönetimci kamuoyu” çabaları, yeni belediyelerin gündeminden çıktı. Belediyelerde demokratik olan kaldırılıp yerine bürokrasinin ikame edilmesi ile iş, disiplin, düzen, otorite, denetim gibi temalar egemen olmaya başladı. Yerel yönetimler ve sıkıyönetim komutanlıklarına verilen kent yönetimi ile ilgili belirleyici yetki ve görevler, adeta sivil topluma verilmek istenen yeni biçim için bir uygulama alanı gibi durmaktadır.⁹⁰

29 Eylül 1980 gün ve 17120 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 25 Eylül 1980 gün ve 2303 sayılı 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na Ek Kanunu bir kısım yeni hükümler getirmektedir. Belediye Kanununda yapılan değişiklikler şöyle sıralanabilir:

- a) Belediye Başkanı
- b) Belediye Meclisi
- c) Belediye Encümeni seçilmiş üyeleri

Bu üç organ, belediyelerin karar ve yürütme organı olarak kanunlarda yer almaktadır. Feshedilen belediye meclisi ve görevden alınan belediye başkanları yerine onların görevlerini yüklenecek yürütecek olanlar 2303 sayılı kanunda gösterilmektedir. Bu durumda belediye meclisi ve encümeni görevleri aynı kişilerden oluşan kurula düşmektedir.

⁹⁰ İ.Acaroğlu - A.Atauz .a.g.m.,s.282

Geçici 1.Madde: Mevcut belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır.

Geçici 2 Madde: “Yeni belediye meclisleri üyeleri seçilinceye kadar, kanunların belediye meclislerine verdiği görevler Belediye Kanunu’nun 88.maddesinde belirtilen daire baş amirlerinden oluşan belediye encümenleri tarafından yürütülür.” Bu madde belediye meclis ve encümeninin oluşumunu hükme bağlamaktadır.

Geçici 3.Madde: Görevden alınan belediye başkanları yerine fiilen görevli veya emekli kamu görevlileri veya emekli kamu görevlileri veya serbest meslek sahipleri veya görevden alınmış belediye başkanları arasından Sıkıyönetim komutanlarının istemlerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığınca il merkezi olmayan valilerce atama yapılır ve gerektiğinde aynı usullerle değiştirilebilirler.

Geçici 2.madde meclis görevi yapacak belediye encümeninin oluşumu için 1580 sayılı kanunun 88. maddesine yollama yapmaktadır. Belediye kanunu belediye baş amirleri ve müstahdemleri başlığı altındaki 88. maddesinde baş amirler⁹¹ sayılmıştır.

Bu maddede gösterilen baş amirler sayısı en çok 7 olmaktadır. En küçük belediyede bir muhasebeci, bir başkatip veya bir tabib bulunacağı düşünülürse 2303 sayılı kanunun geçici 2.maddesi hükmüne göre kurulacak belediye meclis ve encümen görevini yürütecek kurul üye sayısı, başkanla birlikte en çok 8,en az da 3 kişi olabilecektir. Bu sayı belediyenin ya da kentin büyüklüğüne, örgütün genişliğine,personel sayısına bağlı bulunmaktadır.⁹²

⁹¹ Yazı işleri müdürü veya başkatip,
Hesap işleri müdürü veya muhasebeci,
Sıhhat işleri müdürü,baştabib veya tabib,
Baytar müdürü,başbaytar veya baytar,
Fen işleri müdürü,başmühendis veya mühendis,
Teftiş heyeti müdürü,başmüfettiş veya müfettiş,
Lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat biçiminde sayılmaktadır.
⁹² 2303 Sayılı Kanun Hükmüleri Belediye Başkanı ve Meclis Encümen Çalışmaları ,İller ve Belediyeler Dergisi,Sayı 619,Aralık 1981.

3.3. Belediye Örgütlenmelerine Yapılan Müdahaleler

Yerel yönetimlerde merkezileşmenin diğer bir boyutu da yerel yönetimleri kendi içlerinde merkezileştirmek, çevre belediyeleri ortadan kaldırarak büyük ölçekli kentsel yönetim birimleri kurulmasıdır. İlk olarak 11 Aralık 1980'de 34 Numaralı Milli güvenlik Konseyi Kararı⁹³ ile 146 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmış, daha sonra bunlardan 87'si tekrar tüzel kişilik kazanmıştır. Bunun yanı sıra bu yerleşim yerleri yakınında bulunan büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir. MGK'nın 34 Numaralı kararının gerekçesi "Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onları emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır." şeklindedir.

Bu kararın uygulanması sonucunda Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700'den 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Aynı zamanda pekçoğu anakent alanlarının yakınında bulunan 150 kadar köyün de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Bu karar, askeri otoritelerce farklı biçimlerde uygulamaya konu yapıldığından uygulamada görülen farklılıklar yüzünden 1981 yılının Aralık ayında 2561 Sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyeler Bağlanması Hakkında Kanun" çıkarıldı. Bu yasa ile anakent alanlarında yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2561 Sayılı Kanunun amacı 1. maddesinde şöyle özetlenmiştir: "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında buldukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir. Bu durumda,

⁹³ 11.12.1980 tarihli Resmi Gazete

bağlanacak belediye ve köylerin ana belediyeye uzaklıkları, ana belediyenin imkanları, hizmeti götürme ve birleştirme olanakları göz önünde tutulur.⁹⁴

Bu yeniden düzenleme, sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü kanun, nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan kentleri ve onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu belediyeler, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir'di. Konseyin bu kararının ardında hiç şüphesiz büyük yerleşim yerlerinin aynı zamanda büyük toplumsal olaylarında merkezi olmasının etkisi büyüktür. Denetimin tek merkezde toplanması askeri yönetimin kontrolünü daha da kolaylaştıracaktı.

Birleştirmeden sonra, eski belediyelerin, yani tüzel kişiliği kaldırılacak olan birimlerin, ya "belediye şubesi" ya da "mahalle" olmaları ilkesi benimsenmiştir. Bununla birlikte, nüfuslarına, yerleşme biçimlerine ve uzaklıklarına bağlı olarak, bir küme köyün ana kente belediye şubesi olarak katılabilmesi yolu da açık tutulmuştur.

Kanunun 2. maddesine göre birleştirmede son yetki Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Öneriler ilgili belediyelerin yetkili organları ile varsa sıkıyönetim komutanlığının görüşü alınarak valilikçe tespit ve İçişleri Bakanlığı'na teklif edilir. Valilerce yapılan bu tespiti, İçişleri Bakanlığı İmar ve iskan bakanlığının görüşünü de alarak bakanlar kuruluna intikal ettirir. Bakanlar kurulu uygun gördüğü takdirde sözkonusu belediyeler Büyükşehir belediyesine bağlanır.

Bu yasanın yürürlüğe girdiği 1981-1983 yılları arasında yasanın uygulanması sonucunda 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organların varlığı son bulmuştur.⁹⁵

Uygulamaya genel olarak bakıldığında bu bağlanmalarla belediye sakinlerinin demokratik süreçten uzaklaştırıldığı görülmektedir. Merkezi belediye anlayışıyla hizmetlerin etkin sunumları amaçlandığı halde, merkez ve çevrenin mesafe olarak birbirine olan uzaklığı uygulamanın amacından sapmasına neden olmuştur.

⁹⁴ 2561 Sayılı 'Büyükşehirlerin yakın çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması .Hakkında Kanun', İller ve Belediyeler Dergisi, sayı:435, 1982, s.653.

⁹⁵ R.Keleş, Türkiye'de Kent Yönetimi, 1988

Yıllara Göre Belediye Sayılarındaki Artışlar (1923-1999)

Yıllar	Belediye Sayısı (1923=100)	Dönemde Yeni Kurulan Belediye Sayısı	Belediye Sayısında Yıllık Artış(%)	Yıllık Kentleşme Hızı (%)
1923	436=100	24		-
1927	460=106	45	3,3	1,7
1935	505=116	44	1,1	2,7
1940	549=126	34	1,7	2,5
1945	583=134	45	1,5	2,5
1950	628=144	181	4,6	5,6
1955	809=186	186	5,8	4,9
1960	995=228	67	1,3	4,
1965	1 062=244	241	4,5	4,7
1970	1 303=299	351	5,3	4,2
1975	1 654=379	71	0,9	3,0
1980***	1 725*=396	-22	0,02	6,3
1985	1 703**=391	350	4,1	4,3
1990	2 053=471	757	5,3	
1995	2 810=644	405	7,2	
1999	3 215=737	2 779	1,2	

Kaynak : DİE Nüfus Sayım verilerine göre düzenlendi

Açıklama: * İçişleri Bakanlığı kaynaklarına göre belediye sayısı 1727'dir.

** İçişleri Bakanlığı kaynaklarına göre belediye sayısı 1719'dur.

*** Belediye sayısının azalmasının 1980'de Askeri Yönetimin anakentsel alanlardaki belediyeleri birleştirmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

3.3.1 Belediye Birlikleri

29 Eylül 1981 tarihli Resmi Gazete de yayınlanan 1580 Sayılı Belediyeler Kanununa yapılan ekle "belediye birliklerini sıkıyönetim bölgesinde sıkıyönetim komutanlıkları, sıkıyönetim bölgeleri dışında faaliyetleri bir il sınırı içinde kalan

birlikler için il valileri, birden fazla il sınırı içinde kalan birlikler için içişleri bakanlığı, gerektiğinde feshe, faaliyetlerini durdurmaya veya seçilmiş üyelere teşekkül eden organları yerine bu organların görevlerini yapmak üzere kamu görevlilerinden başkan atamaya ve kurullar teşkiline yetkilidir.” hükmü getirilmiştir.

Birliklerin gerekli ekonomik kaynaklara kavuşturulamamış olması, tüketim maddeleri denetiminde başarı elde edilememesi, siyasal ve kişisel etmenlerden ötürü belediyeler arasındaki işbirliğinin gereği gibi sağlanamaması nedeniyle, sayısal olarak hızlı bir gelişme gösteren birlikçilik, önce bir duraklama dönemine girmiş, yukarıdaki kararlar da son bulmuştur.

Belediyeleri etkileyen diğer gelişmeler de, belediyeleri dışarıda bırakarak, ondan yetki bakımından önemli konularda parçalar alarak, hizmetin merkezileşmesi ile sonuçlanan yasalaşma çalışmaları oldu. Bunlar: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun⁹⁶ ile Toplu Konut Kanunu⁹⁷, İl Toplu Konut Kurulları Yönetmeliği⁹⁸ ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğidir.⁹⁹

3.3.2. Toplu Konut Uygulamaları

Yerel yönetimlerin dışında çözümlenerek, belediyelerin etkinlik alanlarından birinin daha sınırlandırılması “Toplu Konut Kanunu” ile gerçekleştirilmiştir. Toplu Konut Kanunu sadece 3. maddesinde “İmar ve İskan Bakanlığı yerel yönetimlerle işbirliği yaparak toplu konut yerleşme alanlarını tespit eder” diyerek yerel yönetimlerden bahsetmektedir. Daha sonra İl Toplu Konut kurullarında vali ya da yardımcısının başkanlığında, İmar iskan, Maliye Bakanları temsilcisi varsa Yükseköğrenim Kurumu temsilcisi, Toprak –Su Genel Müdürlüğü temsilcisi ile ilgili belediyenin temsilcisi de bulunacaktır. Yasadan açıkça anlaşılan konut yapım sürecinde belediyelerin dışta bırakıldığıdır. Askeri yönetimin bu uygulaması da bir önceki dönemden radikal bir şekilde ayrılıyordu. 1970’lerin belediyeçiliği toplu konut alanında çok seçkin örnekler vermişti. İzmit Yeni Yerleşmeler Projesi ile Batıkent Projesi bu örneklerin en önemlilerindendir. Toplu konut uygulamalarını

⁹⁶ 23.01.1981 tarihli Resmi Gazete

⁹⁷ 10.01.1981 tarihli Resmi Gazete

⁹⁸ 25.12.1981 tarihli Resmi Gazete

⁹⁹ 19.01.1982 tarihli Resmi Gazete

merkezden kontrol ederek yerel yönetimleri dışarıda bırakırken, müteahhitlik hizmetlerini de ulusal çapta hizmet veren büyük holdinglere bırakan yönetim, dönemin ekonomik anlayışını da desteklemiş oluyordu.

4. İstanbul Belediyesi Örneğinde Belediyede Yeni Yapılanma

“ İstanbul’u kontrol altına alabileceklerini sanıyor musunuz?

Bu çok büyük bir sorun. Birisi bana bu sorunun tüm zorlukların %60’ını teşkil ettiğini söyledi. Çok karmaşık bir kent. 6 milyon nüfusa sahip. Bunun büyük bir bölümü gecekondu mahallelerinde yaşamakta. Buralarda yerel, bölgesel, etnik ve mezhep husumetleri de mevcut. Ayrıca bunlar sol-sağ olarak teksif edilmiş durumda. Bunlar Ankara ve İzmir gibi diğer büyük kentlerde de mevcut. Ancak İstanbul en çetin sorun.”

12 Eylül Askeri hareketından hemen sonra BBC spikeri ile BBC Türkiye Servisinden Maclennan arasındaki bu konuşmada İstanbul’un durumu bu şekilde özetlenmişti.

4.1 İstanbul Belediye Örgütlenmesinin Değişimi

34 sayılı karar ve 2561 sayılı kanun uyarınca hem Türkiye çapında, hem de üç büyük kent içinde en geniş kapsamlı ve en sorunlu uygulama İstanbul’da gerçekleştirilmiştir.¹⁰⁰ 1.Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığı 18 Nisan 1981’e kadar sonuçlandırılmak üzere İstanbul ilinde 31 belediyenin tüzel kişiliğini kaldırmış ve yeni belediye şubeleri ihdas etmişti. Bazı köylerin belediyelerin hududu içine alınmasını ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını kararlaştırmıştı. 1. Ordu ve İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı, İstanbul hudutları içinde çevre belediyelerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin yayınladığı 9 Şubat 1981 gün ve 57 numaralı bildirisi ile yaptığı düzenleme aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir.

¹⁰⁰ Birgül Güler “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, Türk İdare Dergisi, Mart 1987, sayı:374, s.133.

Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belediyeler

Belediye adı	Kuruluşu	İlçesi	Bağ.Bel	Hangi Hizmet alanına Girdiği
1-Küçükalyal	1960	Kartal	İstanbul	Maltepe Bl.Şb.
2-Soğanlık	1969	“	“	“
3-Yakacık	1966	“	“	Kartal
4-Dolayoba	1971	“	“	“
5-Yayalar	1979	“	“	Pendik
6-Tuzla	Cumh.Ö	“	“	“
7-Kartal	1921	“	“	“
8- Maltepe	1924	İlçe.Mer.Bl.	“	(Yeni)Kartal Bl.Şb
9-Pendik	1930	“	“	(Yeni) Maltepe Bl.Şb.
10-Ümraniye	1963	“	“	(Yeni) Pendik Bl.Şb
11-Tokatköy	1979	Üsküdar	“	(Yeni) Ümraniye
12-Kağıthane	1963	Beykoz	“	Beykoz
13-Kemerburgaz	1972	Şişli	“	(Yeni) Kağıthane
14-Alibeyköyü	1967	Eyüp	“	Eyüp
15-Bayrampaşa	1963	“	“	(Yeni) Bayrampaşa Bl.Şb.
16-Küçükköy	1963	“	“	Gaziosmanpaşa
17-Avcılar	1966	GaziOsmanpaşa	“	Küçükçekmece
18-Halkalı	1976	Bakırköy	“	“
19-Sefaköy	1967	“	“	“
20-Yenibosna	1972	“	“	Kocasinan Bl.Şb.
21-Esenler	1970	“	“	Güngören Bl.Şb
22-Yeşilbağ	1976	“	“	“
23-Küçükçekmece	1956	“	“	(Yeni)Küçükçekmece
24-Kocasinan	1967	“	“	(Yeni)Kocasinan
25-Güngören	1966	“	“	(Yeni) Güngören
26-Hadımköy	1969	“	“	(Yeni) Hadımköy
27-Büyükçekmece	1958	Çatalca	Çatalca	(yeni)Büyükçekmece
28-Celaliye	1969	Silivri	Silivri	Selimpaşa
29-Selimpaşa	1971	“	“	(yeni) Selimpaşa
30-Değirmenköy	1963	“	“	(yeni) Değirmenköy
31-Çınarcık	1972	Yalova	Yalova	(Yeni)Çınarcık

Bu uygulamaya kadar İstanbul’da 14 belediye şubesi bulunmakta idi. Yeni uygulama ile 14 belediye şubesi daha kurulmuş ve belediye şube sayısı 28’e yükselmiştir.

İstanbul İlinin Yeni Belediye Şube Müdürlükleri

<u>Şubenin adı</u>	<u>Bucağı</u>	<u>İlçesi</u>	<u>Bağlandığı Belediye</u>
1-Kartal	Merkez	İlçe merkezi	İstanbul
2-Maltepe	“	Kartal	“
3-Pendik	“	“	“
4-Ümraniye	“	Üsküdar	“
5-Kağıthane	“	Şişli	“
6-Bayrampaşa	“	Eyüp	“
7-Küçükçekmece	“	Bakırköy	“
8-Kocasinan	Mahmutbey	“	“
9-Güngören	“	“	“
10-Hadımköy	Hadımköy	Çatalca	Çatalca
11-Büyükçekmece	Büyükçekmece	“	“
12-Selimpaşa	Merkez	Silivri	Silivri
13-Değirmenköy	“	“	“
14-Çınarcık	Çınarcık	Yalova	Yalova

Tabloyu incelediğimizde yeni şube müdürlüklerinin 1 tanesi ilçe merkezinde, 3 tanesi bucak merkezinde, 10 tanesi de idari teşkilat merkezi olmayan yerlerde kurulmuştur. Ayrıca Çatalca Belediyesine 2, Silivri Belediyesine 2, Yalova Belediyesine 1 şube müdürlüğü bağlanmıştır. Eski belediye şubelerinin hizmet alanlarında da bazı değişiklikler olmuştur. Toplam 28 belediye şubesinin 15'i ilçe merkezinde, 3'ü bucak merkezinde, 10'u da idari teşkilat merkezi olmayan alanda hizmet göreceklerdir. Uygulamadan önce 36 olan belediye sayısı, uygulamadan sonra 5'e düşmüştür. Bunların 1'i il merkez belediyesi, 4'ü ilçe merkez belediyesidir.¹⁰¹

Bu uygulamadan daha sonra Türkiye genelinde 87 belediye yeniden tüzel kişiliklerini kazanmıştır. İstanbul'da Büyükçekmece, Hadımköy, Selimpaşa,

¹⁰¹ Fikri Gökçeer, Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler, İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs 1981, sayı:427, s.461-462

Değirmenköy, Celaliye, Çınarcık belediyeleri yeniden tüzel kişiliklerini kazanmışlardır.

4.2.Seçilmişlerin Yerine Atanmışların Yönetimi

Askeri yönetimin yönetsel sürecin her aşamasında görev yapan seçilmiş organlara karşı temkinli yaklaşım içinde olduğu daha önce de belirtilmişti. 1580 sayılı Belediye Kanununa ek bir kanunla, belediyelerin seçimle iş başına gelmiş tüm yapıları ve öğeleri feshedilmiş veya görevden alınmış, yeniden atanmaları ve tekrar görevden alınmaları, sıkıyönetim komutanlarının istemine ve İçişleri Bakanlığı'nın veya valinin atamasına bırakıldı. Sadece dört şehir dışında belediye başkanları görevden alındı.

Dönemin İstanbul Belediye başkanı Aytekin Kotil de 12 Eylül Harekatından hemen sonra görevden alınarak yerine Korgeneral İsmail Hakkı Akansel(12.09.1980-30.08.1981) getirilmiş, ardından sırayla Korgeneral Ecmel Kutay(30.08.1981-29.04.1982) ve Emekli Korgeneral Abdullah Tırtıl(29.04.1982-02.04.1984) görev yapmıştır.

Seçilmişlerin yerine atanmış belediye başkanları getirilmesinin ardında yatan en önemli neden aslında partilerin kapatılarak başkanlarının tutuklanması ile aynıdır. Bu aynı zamanda 12 Eylül Askeri Harekatının 27 Mayıs Askeri Harekatından da ayrılan yönüdür. Çünkü 12 Eylül Askeri Harekatı tüm siyasal partilere ve onların yereldeki temsilcisi olan belediye başkanlarına yönelik bir hareket iken 27 Mayıs Askeri Harekatı sadece iktidarda olan siyasi partiye yönelik gerçekleşmişti. Burada ilginç olan nokta 27 Mayısın da seçilmişlere karşı mesafeli olması ve seçilmiş belediye başkanlarının yerine atanmış asker kökenli başkanları getirmesidir. 12 Eylül döneminde dikkat çekici bir olay da belediye personelinin de asker kökenli oluşunun Kenan Evren'in dikkatini çekmiş olması ve bunu asker belediye başkanlarına sorduğunda aldığı cevap; “biz askerlerden başkasını tanımıyoruz ki paşam atama yapalım” olmuştur.

Korgeneral İsmail Hakkı Akansel, 12 Eylül 1980 ile 30 Ağustos 1981 ara döneminde atamayla göreve getirilerek İstanbul belediye başkanlığı görevini yerini getirmiştir. Akansel dönemi İstanbul'un şehir güzelliğine önem verilen uygulamalara sahne

olmuştur. Yönetime geliş tarzının etkisiyle şehrin görüntüsünü düzeltecek birtakım girişimlere başlamış Boğazın sırtlarında ve Marmara'nın Avrupa Yakası kıyılarında kabadayılarda gasp edilen ve halkın kullanacağı kıyılarda meyhane, gazino vb. eğlence yerlerini kaldırarak bu bölgeleri halkın kullanımına açmıştır. Korgeneral Akansel ayrıca Kapalı Çarşı ve çevresinin mimari güzelliğinin korunmasına önem vererek bu bölgelerdeki dağınıklığın giderilmesi ve buraların düzene sokulması amacıyla birtakım çalışmalara da başlamıştır. Akansel döneminde MGK'nın 34 numaralı bildirisi de hayata geçmiş, bu kararlar 14'ü merkez belediye sayısı 23'e indirilmiştir. Bütün bu değişimler arasında Akansel, yansız, açık ve bilinçli kamu yönetiminin nasıl yapılması gerektiğini bir daire için verdiği örnekle göstermiştir. Emrini kişiselleştirerek aktarmaya çalışan bir görevliye:

“İsmail Hakkı Paşa değil, Kanun emrediyor de!”

Bu örnek de gösteriyor ki 12 Eylül'ün yönetici kadrosu merkeziyetçi devlete çok önemli anlamlar yüklüyor ve devleti yüceltiyor. Askeri hareket ile birleşen bu uygulamalar tüm kamu yönetimine hakim unsurlar haline gelerek her alanda yönetime hakim oluyor. Yine bu dönemde merkezileşme gayretlerinin bir diğer göstergesi belediyenin elinde bulunan Haseki, Zeynep Kamil ve Kuledibi Beyoğlu Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devridir.

Ecmel Kutay 30 Ağustos 1981 ile 24 Eylül 1982 arasında İstanbul belediye başkanlığı yapmıştır. Ecmel Kutay'ın belediye başkanlığında en çok önem verdiği konulardan bir tanesi şehrin görüntüsü ve tarihi değerleriydi. Bu yüzden sık sık kentte gezer ve gördüğü aksaklıkların düzeltilmesi için talimatlar verirdi.

Askeri yönetimin son belediye başkanı Abdullah Tırtıl 24 Eylül 1982 ile 25 Mart 1984 yılları arasında belediye başkanlığı yapmış ve döneminde İstanbul'un güzelleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Aynı zamanda bu dönem belediye hizmetlerinin bir kısmının merkezi idareye devredildiği dönem olmuştur.

Dönemin Hürriyet Gazetesi yazarı Orhan Erinç'in aşağıdaki yazısı dönemin siyasi anlayışını yansıtmaya bakımından anlamlıdır.

“Bu gidişle belediyeye hangi hizmetlerin kalacağını doğrusu merak ediyorum. Önce Opera Müdürlüğü gitti. Sular İdaresi ile Mecralar Müdürlüğü İSKİ'ye aktarıldı. TEK de bu arada elektriği aldı. Türkiye'nin en önemli koleksiyonlarına sahip Belediye Kütüphanesi devredildi. Hastaneler Sağlık Bakanlığı'nın oldu. Şimdi darülbedayi adıyla kurulan ve pekçok özelliğinin yanında ilk kez çocuk tiyatrosu temsillerine de yer veren bir sanat kuruluşu olan Şehir Tiyatroları gidiyor. Konservatuar da yolcu. Yıllar önce incelemeleri yaptırılan metroya ise Bayındırlık Bakanlığı sahip çıkıyor. İstermisiniz Şehir Hıfzıssıhha Enstitüsüne Salık Müdürlüğü, İmar Müdürlüğüne de İl İmar Müdürlüğü sahip çıksın.”

Askeri yönetim döneminde belediye tarihi yapılara sahip çıkan uygulamalara da imza attı. Tarihi yapıların onarımı, çevre düzenlemesinin yapımı bu çalışmalardandır. Aynı zamanda yollar ve caddelerin düzenine önem verilmiş ve bazı sokak ve caddeler belli renklere boyanarak şehrin genel görüntüsünün düzeltilmesine ve çevrenin korunmasına yönelik çalışmalar da yapılmıştır.

Askeri belediye yönetiminin en belirgin özelliği belediye başkanlarının daha çok çevre, şehir düzeni ve tarihi eserlerin korunması yönünde çalışmalar imza atması bunun yanında inisiyatif alınan çalışmaları yapmamaları, klasik işlerin dışındakilerin ancak merkezi hükümet tarafından yapılmasıdır. Bu konuda dikkati çeken bir diğer husus da asker belediye başkanlarının aldıkları eğitim gereği belediyelerde de askeri disiplin ve düzeni kurma girişimleridir.

Bu dönemde askeri yönetimin personele ilişkin düzenlemeleri de dikkat çekicidir. 25 Ekim 1982 tarih ve 17849 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık Ve Kıyafetine Dair Yönetmelik”te kamu kurum ve kuruluşları sayılmak suretiyle kılık ve kıyafet uygulamaları tepeden tırnağa en ince ayrıntısına kadar düzenlenmiştir. Belediyelerde çalışan personelin de bu kapsam içinde olduğunu görüyoruz. Zaten atanmış asker belediye başkanları da askeri disiplin gereği bu konuda çok hassas davranmışlardır.

4.3. İstanbul Belediye Alanında Yeni Kuruluşlar

Bu dönemde İstanbul'da hizmet vermek üzere özel amaçlı anakentsel örgüt kurma niteliğinde iki ayrı düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birisi hazırlığı 1973'e kadar giden İSKİ diğeri de 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile Boğaziçi alanında planlama işlevi göreceğ üç basamaklı bir teşkilatlanmanın öngörülmesidir.

4.3.1. İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi

1933'te kurulan İstanbul Sular İdaresi Modeli, 1981 yılından başlayarak terk edilmiş, ilk olarak İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi ile değiştirilmiş, bu model 1986 yılında diğert tüm büyükşehir belediyeleri için de geçerli kılınmıştır. 1981 tarihli kanunun lafzında Dünya Bankası'na değinilmemekle birlikte, kanun tasarısı ile ilgili MGK görüşmelerinde bu Kanunun Dünya Bankasının talebi üzerine gündeme geldiği anlaşılmaktadır.

MGK başkanı Orgeneral Kenan Evren "belediyelerle bu işin yürütülemeyeceği anlaşılmıştır. Hatta hatırladığım kadarıyla Dünya Bankası da bu krediyi verirken belediyelere bu yetkiyi vermemek kaydını ileri sürmüş ve 'ben size bu krediyi veririm, ama belediyelere devrederseniz bu paraları başka yerlere sarf ederler ve yine bu kanalizasyon ve su işi yapılamaz' demişti. Onun için İstanbul'dan başlamak suretiyle evvela böyle bir teşkilatın kurulması öngörülmüş ve bu kanun tasarısı hazırlanmıştı" görüşünü ortaya koymuştur.¹⁰²

İSKİ, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluştur. Hizmetlerini İstanbul Belediyesi ile koordineli olarak götürecektir. İSKİ'nin kurulması için yerel yönetim hizmet alanından bir parçanın ayrılması gerçekleştiği dönemin koşullarına baktığımızda yerel yönetimleri merkezileştirme anlayışı ile çelişik değildir. Çünkü dönemin yoğun merkezileştirme eğilimleri gözönüne alındığında sonunda yerel yönetimlerin de devlete bağlı olması zaten bir zorunluluk olarak görülmektedir. Yani devlete dolaylı olarak bağlı bir hizmet alanı yönetimi devlete doğrudan bağlı konuma getirilmektedir.¹⁰³

¹⁰² B.A.Güler, Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı,TODAİE,1999, s.132.

¹⁰³İ. Acaroğlu,A.Atauz, a.g.m.,s.299-300

Bir dış kredi koşulu olarak doğan İSKİ modeli, hem hizmet götürdüğü coğrafi alan bakımından daha geniş hem de görev konuları bakımından daha çeşitli bir zeminde hizmet vermektedir. İSKİ modelinde büyükşehir terimiyle genişletilmiş alan, su kaynaklarının korunması konusunda büyükşehir kapsamını da aşmaktadır.

2560 sayılı kanun ile kurulan İSKİ'nin görevleri aşağıdaki gibidir.

-Kentın su gereksinimini karşılamak, suyun dağıtımını sağlamak, su hizmetine ilişkin projeleri ve gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak.

-Kullanılmış suları ve yağmur sularını toplamak ve yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak.

-Su kaynaklarının kaybolmasını ve kirlenmesini önlemek.

-Büyükşehir alanı içindeki belediyelerin su ve kanalizasyon işlerine ilişkin bütün hizmetleri yerine getirmek.¹⁰⁴

İSKİ modelinde yapılanma Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük organları şeklinde ve anonim şirket örgütlenmesine benzemektedir.

Genel kurul; İstanbul Valisi, Belediye Başkanı ve onun tarafından müdürler arasından seçilen 8 kişi, Milli savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık ve Sosyal, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskan, Bayındırlık, Köyler ve Kooperatifler, bakanlıkların mahallinden veya merkezden birer üye, Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası, DSİ, İstanbul Sanayi Odasından birer üye ve İSKİ hizmet alanlarındaki belediyelerin kendi aralarından seçecekleri en çok beş üyeden oluşacaktır. Böylece seçimle gelmiş kişiler olan belediye başkanları atanmışlar arasında küçük bir azınlık oluşturmakta ve Genel Kurul çoğunlukla atanmış kişilerden oluşmaktadır. Ancak Genel Kurul'un görevleri çok önemli değildir. Görevleri arasında yönetim kurulunu seçmek bile yoktur. Genel kurul faaliyet raporunu inceler, karara bağlar, bütçe personel tasarılarını inceler, İçişleri Bakanının onayına sunar ve denetçileri seçer. Genel Kurul 1981 yılında valinin ve merkezi hükümetin hizmet birimlerinden temsilcilerin yer aldığı ve yetki alanı içindeki belediye başkanlarını ve köy muhtarlarını kapsayan bir yapıdayken, önce 56 sayılı KHK ile, daha sonra da 3009 sayılı kanunla değişip son halini almış ve

¹⁰⁴ Ruşen Keleş, Türkiye'de Kent Yönetimi, 1988

1984 yılından başlayarak belediye dışı unsurlar Genel Kurul'dan çıkarılmış, İSKİ-belediye bağlantısı organik olarak güçlendirilmiştir.

Yönetim Kurulu; 7 üyeden oluşur. Üyelerden biri İstanbul valisinin, biri belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanı, diğerleri Maliye, Enerji ve Tabii Kaynaklar, İmar ve İskan Bakanlıklarının teklifiyle 'müşterek kararname' ile atanır. Genel müdür aynı zamanda yönetim kurulu başkanıdır. Yönetim kurulunun görevleri de çok önemli olmamakla birlikte 2560 sayılı kanunun 9.maddesinde sayılan görevler arasında sayılan 'genel müdürlükçe önerilecek yurt içi ve yurtdışı borçlanmaları karara bağlamak' görevi dönemin yönetim anlayışını yansıtmaması bakımından çarpıcıdır. Çünkü bu maddeyle kendi kaynaklarına dayanan yönetim anlayışından ulusal ve uluslararası piyasalara borçlanma yoluyla kaynak yaratan yönetim anlayışına geçiş sürecinin de yolu açılmış oluyordu.

İSKİ genel müdürü ve genel müdür yardımcıları; içişleri bakanının önerisiyle müşterek kararname ile atanır. İSKİ'nin önemli işlerini fiilen yürüten Genel Müdüre yardımcılarını seçme yetkisi de verilmemiştir. Katı bürokratik ve merkezi yönetim İSKİ'nin tüm organlarında ve organların işbaşına getirilişinde görülür.

Örgüt yapısı olarak bakıldığında, pek çok ilginç sonuç çıkarılabilecek bu kuruluşun en önemli özellikleri, demokrasi kurallarıyla her aşamasında taban tabana zıt, hiyerarşik ve her aşamasında yukarıdan aşağıya belirleme ve denetlemeye dayanan ve demokrasinin bütün girift belirlenmiş biçimlerini yansıtmamasıdır.¹⁰⁵ Buna ek olarak bir diğer büyük çelişki İSKİ modelinin mali açıdan daha özerk bir yapılanma getirmesidir. İSKİ belediyeden bütünüyle ayrı ve müstakil bir bütçeye sahiptir. Gelirlerin belediye bütçesine aktarılması sözkonusu olmadığı gibi, yatırım kararları da İSKİ tarafından alınmaktadır. Aynı zamanda yönetim yerli ve yabancı mali kurumlara doğrudan borçlanma yetkisine sahip kılınmıştır. Yeni modelde tarife belirleme yetkisi vesayetten arındırılmış ve ticarileştirilmiştir. Daha önce tarifeler mülki idare amirinin onayına tabi iken İSKİ modelinde bu vesayet yetkisi yoktur.

¹⁰⁵İ.Acaroğlu, A.Ataz, a.g.m., s.301

Tarifelerde en azından maliyetin karşılanması ve kar alınması zorunlu hale getirilmiş ve su hizmetleri tamamen ticarileştirilmiştir.

Önceki dönemden kesin şekilde ayrılan diğer bir özellik de İSKİ'nin görev ve yetkilerinin sayıldığı 2.maddesinde "işlerin yaptırılması"ndan bahsedilmesidir. Bir önceki dönemde idare hizmetleri doğrudan doğruya kendi personeli ile yerine getiriyorken, yeni durumda bu işleri bizzat yapmak zorunda olmadığı ve değişik yöntemlerle özel girişimcilere yaptırılabilceği vurgulanmıştır. Buna göre İSKİ, hiçbir sınır olmaksızın özel kişilerle ortaklıklar kurarak hizmetlerini bu ortaklıklar eliyle yürütebilir. İSKİ'nin en farklı yanı hizmetlerin özelleştirilmesini kolaylaştıran bir özelliğe sahip olmasıdır.

Mayıs 1984'te kabul edilen 3009 sayılı yasa ile İstanbul Belediye Meclisi'nin, İSKİ Genel Kurulu olarak görev yapması kararlaştırılmıştır. Her yıl Mayıs ve Kasım aylarında özel gündemle toplanması öngörülen Genel Kurul'a

- beş yıllık yatırım planını yapmak
- yıllık yatırım izlencelerini hazırlamak
- bütçeyi inceleyip karara bağlamak
- personel kadroları oluşturmak,değiştirmek ve kaldırmak
- mayıs toplantısında, Yönetim Kurulu'nun bir önceki yıl çalışmalarına ilişkin çalışma yazanağını, bilançosunu ve denetçiler yazanağını inceleyip karara bağlamak

- su tarifelerini inceleyip karara bağlamak
- denetçileri seçmek gibi görevler verilmiştir.¹⁰⁶

Yönetim Kurulu bir başkan ile beş üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun başkanı Anakent Belediye başkanıdır. Belediye başkanının bulunmadığı durumlarda Yönetim Kurulu'na Genel müdür başkanlık eder. Genel müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanı da Yönetim kurulunun üyesidirler. Başkanın önerisi üzerine İçişleri bakanının onayı ile atanabilirler. Üye olarak atanacakların İSKİ'nin çalışma alanına giren işlerde yöneticilikte ve işletmecilikte uzmanlaşmış bulunmaları gerekmektedir. İSKİ Genel müdürü İstanbul belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri bakanınca atanır. Sayıları 4'ü geçmeyecek olan

¹⁰⁶ 01.06.1984 tarihli Resmi Gazete

genel müdür yardımcılarını ise genel müdürün önerisi üzerine İstanbul anakent belediye başkanınca atanır.

Yasa İSKİ'ye yurt içindeki kuruluşlardan, İller Bankasından ve Maliye Bakanlığının izniyle yurtdışı kuruluşlardan kredi ve borç alma yetkisini de tanımıştır.

4.3.2. Boğaziçi Kanunu

18.11.1983 gün ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ve bu yasanın kurulmasını öngördüğü Boğaziçi Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü adlı üç birimden son ikisi oldukça kısa ömürlü olmuş, yalnızca bir buçuk yıl varlıklarını sürdürebilmişlerdir. 3194 sayılı İmar Kanunu ile bu örgütlerin varlıklarına son verilmiş, Boğaziçi Kanunu ile getirilen son derece önemli ve gerekli hükümler ortadan kaldırılmıştır. İmar tarihinde özgün bir yer tutan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü ve İmar İdare Heyeti formülünün yarım yüzyıl sonra ilk olarak bir başka kentimizde kurulması açısından Boğaziçi Kanunu önemlidir.

Boğaziçi kanununun amacı, Kanunun 1.maddesinde “İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu arttıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek” olarak belirtilmiştir. Tüm maddeleri bu amaca uygun olarak düzenlenen yasa, mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğunu arttırıcı nitelikte plan değişiklikleri yapılamayacağını ve kıyı, sahil şeridi ile öngörünüm bölgesinde konut, tevhit ve ifraz işlemleri yapılmasına izin verilemeyeceğini hükme bağlamıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu bu hükümlerin geçerliliğini ortadan kaldırmış, Boğaziçi alanında plan değişikliğini mümkün hale getirmiş ve öngörünüm bölgesinde bazı koşullarla konut yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Konut yapımı için parsel büyüklüğü 5000m² den az olmak, ifraz işlemleri yapılmamak ve taban alanı kat sayısı en çok %6 ve iki katı geçmemek koşulları getirilmiştir. Bu hükümler orman ve yeşil alanlar için de geçerlidir.¹⁰⁷

Kanun belediye yönetiminden bağımsız bir imar örgütü kurmuştur. Ankara İmar Müdürlüğü'nden farklı olarak bu örgüt, başbakanın ya da yardımcısının görevlendireceği bir devlet bakanının başkanlığında ilgili bakanlardan oluşan

¹⁰⁷ Birgül Güler, Bütüncü Kentler İçin Yönetim Arayışları, Türk İdare Dergisi, mart 1987, sayı:374, s.139

Boğaziçi İmar yüksek Koordinasyon Kuruluna bağlanmıştır. Böylece teknik bir konu, siyasal organın denetimine bırakılmış , Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu ile Bölge Kurulu çevrimden çıkarılmıştır. Bu, işlevsel olarak önemli bir sorundu. Uzmanlık kurulları varken bakanların bu göreve getirilmesi siyasi ortamın içinde bu işe gerekli zamanı ayıramayacakları ve işin siyasallaşacağı anlamına da gelmekteydi. Öte yandan, Boğaziçi İmar Kurulu'nda belediye başkanı dışında halkın seçtiği herhangi bir temsilci de yoktur. ¹⁰⁸

Boğaziçi İmar Müdürlüğü 3030 sayılı Kanun çıkıncaya kadar İstanbul Belediyesin, bu yasadan sonra İstanbul Anakent belediyesine bağlı olarak hizmet vermiştir.

Yürürlükten kaldırılmış olan bu düzenlemenin anakentsel alanın planlanmasında merkezi yönetim, mülki idare amirliği ve belediyeden oluşan çok başlı bir yapı oluşturması ve kent planlamasında yerel yönetimin planlama yetkisini tümüyle ortadan kaldırması nedeniyle olumlu karşılanması oldukça güçtür.

Nitekim Boğaziçi İmar Müdürlüğü İmar Kanunu ile kaldırılmış, görev ve sorumlulukları İstanbul anakent ve ilgili ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Bundan böyle Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgelerindeki uygulamalar anakent, geri görünüm ve etkileme olarak anılan arka bölgelerindeki uygulamalar ilgili ilçe belediye başkanlarınca yapılacaktır. Müdürlüğün bütçesi, personeli ve gelirleri aynı yasanın 46. Maddesi ile İstanbul Belediye başkanlığına aktarılmıştır. ¹⁰⁹

5. Dönemin Ekonomi Politikasının Belediyeciliğe Yansıması

24 Ocak Kararları, Türkiye'de izlenen öngörüsüz politikaların çıkmaza sokulan ekonomiye bir çözüm getirmek için dışarıdan içeriye dayatılmış bir dizi iktisadi önlemler paketi idi. Temel hedef olarak enflasyonu düşürmekten başlayıp sürekli devalüasyona kadar uzanan, yabancı sermayeyi çekici kılmak için ülkeyi ucuz emek cennetine dönüştürmeyi de içine alan, bir bakıma Türkiye Ekonomisine istikrar getirme amacını taşıyan önlemlerdi bunlar.

¹⁰⁸ Cevat Geray, "Boğaziçi Yasası", Mimarlık Dergisi, 1983, sayı.1s.45

¹⁰⁹ Birgül Güler, agm.,s.141

Ancak 1980'lerin Türkiyesinde 24 Ocak Kararları ile yürürlüğe giren bir anlayış vardır ki, belki asıl korkunç olan odur. Bu anlayışın duygusal ancak anlamlı, öznlü ve açık bir ifadesini Server Tanilli'nin dilinden aktarabiliriz: İşbitiricilik diye anılan açgözlülük, toplumda en kutsal inanca dönüşmüştür. Köşeyi dönmek için herkesin birbirini çiğnemesi, ekonomide liberalizmin erdemi olarak görülür. Devlet bir şirketten başka nedir? İş adamı gibi düşünmek, hükümet edenler için övünülecek bir tutumdur. Öte yandan sosyal devletin anlamı silinmiştir. Satılmayacak ya da pazarlanamayacak hiçbir şey yoktur. İnsansal değerlerin parayla ölçülmesi kalkınmanın motoru sayılır, insan haklarının, demokrasinin, özgürlüklerin, sosyal hizmetlerin, eğitimin, parasal çerçeve içinde açıklanmasına gidilir. Özetle kapitalizmin en hayasız döneminin formülü yürürlükte dir: “Bırakınız yapınlar,bırakınız geçsinler!”¹¹⁰

24 Ocak ekonomik İstikrar Tedbirlerinin öngördüğü birtakım özellikleri vardır: Fiyatların gösterge oluşu, ekonominin büyümesinin dışsarıya bağılı olması, ekonomide kamu kesiminin daraltılması ve dış borçlanmadır.¹¹¹

24 Ocak kararları ekonomide kamu kesiminin özellikle üretim fiyat saptama ve kaynak kullanımı süreçlerinde etkinliği azaltmayı öngörür. Bu kararlara göre kamusal karar süreçlerinin yerini, fiyat göstergeleri almalı, özel kesime fiyatlar yol gösterici olmalıdır. Para ve maliye politikaları, bu anlayışa göre, toplumsal kesimler için “tarafsız bir biçimde yürütülebilir. KİT'lerin satılması, bütçe etkinliklerinin daraltılması bu yaklaşımın uzantılarıdır. Bu kararların en önemli özelliklerinden biri sanayileşmenin kesin ve zorunlu seçenek olmasıdır. Bunun yanında 24 Ocak ekonomi politikalarının yeni, özgün ve yerli nitelikte olmayan bir diğer yönü de “borçlanma” politikalarıdır. Türkiye’de bu politikalar 1950’lerde, 1960 planlı döneminin başında ve 1970’li yıllarda ısrarla önerilmekteydi. Özellikle Dünya Bankası ve IMF ile bunların sözcülüğünü yapan iktisatçılar, bu tür politikaları, diğer az gelişmiş ülkelere olduğu gibi Türkiye’ye de öneriyor, önermekle kalmıyor olmazsa olmaz biçimde benimsetmeye çalışıyordu.¹¹²

¹¹⁰ Server Tanilli, Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz, Adam Yayınları,2003,s.73

¹¹¹ Yakup Kepenek, 12 Eylül’ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi,s.47-50

¹¹² Y.Kepenek,a.g.e.,s.51

12 Eylül Askeri Döneminin istikrar politikasına; IMF Türkiye Masası Şefi Peter Hole, Dünya Bankası yetkilileri ve Türkiye'ye gelen tüm büyükelçiler askeri yönetimin yeni ekonomi politikalarına bakışını merak ediyorlar ve bu konuyu yetkililere soruyorlardı.¹¹³

16 Eylül 1980 günü ilk basın toplantısında Kenen Evren, "Memleketimizi düştüğü bu ekonomik bunalımdan kurtarmak, halkımızın sıkıntılarını hafifletmek, ekonomik gelişmeyi sağlayarak artan işgücüne yeni iş sahaları açmak amacıyla uygulanan ekonomik istikrar programı yürütülecektir. Türkiye'nin uyguladığı ekonomik istikrar programının OECD ülkeleri ve milletlerarası ekonomik ve finans kuruluşlarınca desteklenmesi sağlanacaktır." demektedir.

Aynı gün Konsey üyeleri Genelkurmay Başkanının odasında toplanmışlardı. Bakanlar Kurulunda Turgut Özal'a verilecek görev konusu gündeme geldi. Özal Maliye Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığını istiyor, Konsey üyeleri ise bu görevin bir kişide toplanmasının ağır geleceğini savunuyorlardı. Özal şu görüşleri tekrarlıyordu:

-“Paşam ağır geleceğini biliyorum, ama başka türlü olmaz. Ekonomide Maliyenin rolü çok büyüktür, oraya ters bir adam gelir, işleri aksatır, bir yanlışlık olur ve aldığımız mesafeden geri dönmek durumunda kalırız. Bu işin IMF'si OECD'si var, Dünya Bankası var, bir sürü yabancı ülke var. Hepsi tepemizde dikilmiş bekliyor. Yorulacağımı biliyorum ama başka çaresi yoktur.”¹¹⁴

Dönemin ekonomi-politiğini yansıtmaları bakımından Başbakan yardımcısı ve ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Turgut Özal'ın KİT'lerle ilgili şu sözleri önemlidir: “yaşayan yaşar, yaşayamayan tasfiye olur gider. Ben size her yıl milyarlarca lira sübvansiyon veriyorum, sizin ürettiklerinizi ithal etsem daha ucuza getiririm.”

12 Eylül Yönetiminin İstikrar programına bakışı bu örneklerle çarpıcı bir şekilde görülüyor. 24 Ocak kararları Türkiye tarihinin önemli kırılma noktalarından biridir. Bugün hala izlerini yaşamın her alanında gördüğümüz bu sürecin başlangıcı 24 Ocak kararlarıdır.

¹¹³ bkz., Emin Çölaşan, 12 Eylül-Özal Ekonomisinin Perde Arkası, Milliyet Yayınları, 1984, s.53

¹¹⁴ Emin Çölaşan, a.g.e., s.71.

Yeni ekonomik istikrar modeli toplumun her alanına nüfuz edecek, mahalli idareler de, özellikle belediyeler, bu süreçten paylarını alacaklardır.

1980’li yıllarda belediyeler açısından yeni dönemi açan iki neden vardır: 1970’li yıllarda ortaya çıkan Dünya bunalımı ve aynı yılların ikinci yarısında ülkede uygulanagelen ithal ikameci sanayileşme modelinin çıkmaza girmesi. Kapitalist Dünya merkezleri “aşırı sermaye birikimi” tanısı koyulan bunalımı, bir yandan kendi ülkelerinde uygulamaya koydukları türlü önlemlerle hafifletmeye, bir yandan da IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası mali kuruluşların uzun dönemli politikaları ile aşmaya çalışmışlardır. Sonuç bu merkezler tarafından yönlendirilen yeni bir uluslar arası işbölümü modelinin yürürlüğe girmesidir. Buna göre gelişmiş ülkeler, belli sanayi dallarını azgelişmiş bağımlı ülkelere aktaracak, burada seçilen malları düşük ücret- yüksek döviz kuru avantajıyla ithal edeceklerdir. Bir başka deyişle azgelişmiş ülkelerin bir ya da birkaç emek-yoğun sanayi dalında uzmanlaşmaları istenmektedir. Aynı dönemde benzer diğer ülkeler gibi Türkiye’de de yürürlükteki model çıkmaza girmiştir. Teknolojik açıdan dışa bağımlı sanayi, gerekli girdilerin ithal edilememesi, döviz bunalımı, ödemeler dengesi bunalımı nedenleriyle durma noktasına gelmiştir. Bölüşüm ilişkilerinde dengeleri alt üst eden bu durum 12 Eylül Askeri Darbesine uzanmıştır.¹¹⁵

1980 sonrası dışa açık büyüme stratejisine geçişin tanımlayıcı bir özelliği, kaynakların kullanımında sanayileşmeye verilen önceliğe son verilmesi ve devletin bu alanda aldığı aktif rolden vazgeçmesi olmuştur. Bu değişimin bir önemli sonucu hem devlet hem de özel sektör için doğrudan üretkenliği olmayan sektörlerle yönelmek olmuştur. Kentsel yatırımlar ve bu çerçevede doğan rantlar 1980 sonrasında önem kazanmış, endüstriyel yatırımlara alternatif hale gelmiştir. Bu dönemde yerel yönetimler hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklemlenmişti.¹¹⁶

5.1. 12 Eylül ve 24 Ocak Ekonomisinin Kentlere Etkisi

Özel sermaye için kentin kendisi bir yatırım alanı haline gelirken, devletin yaptığı yatırımlarda da kentler ve özellikle de büyük kentler önemli odaklar haline

¹¹⁵ B.A.Güler, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE, s.190.

¹¹⁶ T.Şengül,,a.g.e.,s.109.

dönüşmüşlerdir. 1983 yılından başlayarak belediyelere yapılan kaynak ve yetki aktarımının arka planında bu tür bir strateji vardır. Belediyeler giderek artan biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. Konut ve benzeri türden emeğin yeniden üretimine yönelik alanlara belli ölçülerde yatırım yapılmışsa da asıl önceliği sermayenin yeniden üretiminde anahtar olan alanlar, örneğin ulaşım ve diğer altyapı harcamaları almıştır.

Bu politikalar sonucu belediyeler, sermaye-emek arasındaki baskıcı yöntemlerin yardımıyla sermaye lehine kurulan sistemin bir gereği olarak, işgücünün yeniden üretimine yönelik işlevlerden sistemli biçimde uzaklaştırılmış ve tek işlevli birimlere dönüştürülmüşlerdir.¹¹⁷

5.1.1. Beledi Hizmetlerin Niteliğinin Değişmesi

1980'li yılların belediyecileri göreve geldiklerinde hareket alanlarını yeniden belirlenmiş buldular. Her dönemde olduğu gibi 1980'li yıllarda da kurucu yasa 1580'de çizilen görev-yetki çerçevesinde herhangi bir yasal hukuksal değişiklik yapılmamıştı. Belediyelerin görevleri, hukuksal çerçevenin dışında, uygulamaya konulan ulusal ekonomik politikalarla yeniden tanımlanmıştı. Bu yeni görev alanında sağlık, eğitim, konut, beslenme ve ısınma, toplumsal güvenlik ve yardım genel olarak kültürel gereksinimleri kapsayan boyut kesilip atılmıştır.

Türkiye'de belediyelerin hemen her dönemde asgari düzeyde tutulmuş olan işgücünün yeniden üretimi işlevi 1980'li yıllarda fiili olarak tümüyle kaldırılmıştır. Düzenin sürdürülmesi işlevi ise, sağlık ve sosyal yardım işlerinden uzaklaşınca, paklama ve esenlikten oluşan bir tür "temizlikçilik" boyutuna indirgenmiştir. Ortada kalan, paklama-esenlik ve yatırımcılıktan ibaret içi uçlu bir görev çerçevesidir.

5.1.2. Üretici, Kaynak Yaratıcı Belediye Anlayışından Yeni Liberal Belediyeciliğe Geçiş

Kamu kesimini küçültmek amacıyla devlet mülkiyetindeki birikmiş varlıkları özel kesime aktarmayı öngören model, belediyeler eliyle dört değişik yoldan uygulanmıştır.

¹¹⁷ B.A.Güler.,age.,s.191

1-Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve tüm belediye yatırımlarının ihale edilerek gerçekleştirilmesi,

2-Kentsel ve kentsel olmayan topraklarda kamu mülkiyetinin çözülmesi ve toprağın bir özel mülkiyet konusuna dönüştürülmesi

3-Kamudan özele mülkiyet devrinin rant gelirleri bir yana genel olarak taşınmazların vergilendirilmemesi ile pekiştirilmesi

4-Belediye yatırımlarının kamu kredi kaynaklarından değil, özel ticari banka kaynaklarından desteklenmesi. Uzun yıllar boyunca yerel yatırımlara damgasını vurmuş olan İller Bankası, 1980'li yıllarda belediyeleri mali sermaye ile buluşturan bir mali aracıya dönüşmüştür. Belediyeler ilk kez bu dönemde ticari kredi kullanmaya zorlanmışlardır. Uygulanan model gereğince önce, devlet toplumun tasarruflarını kullanma olanaklarını sınırlandırmıştır. Bir başka deyişle tasarruflar mali sermayenin yönlendiriciliğinde özel kesime aktarılmıştır.¹¹⁸

Yerel yönetimler 1980'li yılların ortasından itibaren metro, büyük altyapı projelerine girerken, bu yatırımlar sadece merkezi yönetimden yapılan kaynak transferi ile gerçekleşmemektedir. Belediyelerin doğrudan uluslararası para piyasalarından çeşitli yöntemlerle borçlanmaları sıkça rastlanan bir durum haline gelmiştir. Bu tür bir borçlanma stratejisi de 1970'li yılların belediyeçilik anlayışıyla önemli ölçüde ayrılmaktadır. Önceki dönemde belediyeler daha çok kendi kaynaklarını kullanmaya yönelmişlerdir. Oysa 1980 sonrasında sosyal demokrat belediyeler de dahil olmak üzere bütün büyük kent belediyeleri sadece dış kredi kullanmakla kalmamış, aynı zamanda yap-işlet-devret türü uygulamalarla uluslararası sermayeyi kentsel hizmetlerin sağlanması ve işletim haklarına ortak edilmesi uygulamalarına yönelmişlerdir.¹¹⁹

¹¹⁸ B.A.Güler.age.s.194

¹¹⁹ T.Şengül.age.s.110

III.BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR ALANLARININ YENİDEN ÖRGÜTLENMESİ

1. 1982 Anayasası ve Belediyeler

7 Kasım 1982’de Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası halkoyuna sunulur ve yüzde 92 gibi bir çoğunlukla kabul edilmiştir. 1982 Anayasası 1961-1980 arası dönemde iktidarda bulunan beceriksiz hükümetlerin yaptıklarını telafi etmek istercesine yürütme organını güçlendirmiş ve birey karşısına devleti bir “mit” olarak koymuştur. Bu anayasanın en belirgin özelliklerinden biri merkeziyetçiliği güçlendirmiş olmasıdır.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası yerel yönetimleri 127.maddesinde düzenlemiştir. 127. maddede yeni olan hükümler şunlardır:

Mahalle idare seçimleri 5 yılda bir yapılır. 1980 Askeri Darbesinin demokratik oluşum sürecine yaptığı olumsuz katkılardan biri de katılımcı demokrasinin gelişmesi doğrultusunda beliren umutları yok etmesi olmuştur. Bir kere seçim dönemini 4 yıldan 5 yıla çıkarmak, halkın siyasal ve yönetsel katılımının söz konusu olmadığı zaman kesitinin genişletilmesi anlamını taşımaktadır. Çünkü Türk demokrasisi Batı demokrasilerinden farklı olarak, halkın siyasal sürece katılımının sadece seçimlerde belirlendiği bir demokrasi tipidir.¹²⁰ Öte yandan Anayasa, seçimi halkın değil, kanunda gösterilen seçmenlerin yapmasını öngörmektedir.

Anayasa yerel yönetimleri tanımlarken 1961 Anayasasından farklı olarak “genel karar organları” yerine “karar organları”nın seçimle oluşmasından söz etmektedir. Bundan belediye ve il genel meclisinin yanı sıra, encümenin de seçim yoluyla oluşturulacağı sonucu çıkarılabilir.

Merkezi idare, vesayet yetkisine sahiptir. 1982 Anayasası, yasa ile düzenlenecek konuları sıralarken vesayetten ilk kez söz etmektedir. Vesayetin yasa ile düzenleneceği açıktır. 1961 Anayasasında “vesayet” terimi geçmiyor olmasına

¹²⁰ Ali Ülkü Azrak, Büyükşehir Belediyeleri Ne Kadar Demokratik, Halksız Demokrasi, İstanbul, Ekim 1994, s.61.

karşın, vesayet kurumu hukuken vardı ve merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yasa ile düzenlenecek ilişkilerinin kapsamı içinde bu konu da bulunuyordu.¹²¹

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, **İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.** Bu hüküm İçişleri Bakanına keyfi olarak belediyelere karışma fırsatı vermektedir. Bu aynı zamanda belediye başkanlarının aslı olmayan gerekçelerle görevlerinden uzaklaştırılmalarına yol açabilecek antidemokratik bir hükümdür. Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi, Anayasanın 127.maddesine bu hükmü koymakla, yerel demokrasimizi 1960 öncesine kadar geri götürebilecek anti-demokratik uygulamalara ortam hazırlamışlardır.¹²²

127.maddeyle getirilen bir başka yenilik büyük yerleşim merkezleri için, yasa ile özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği hükmüdür. Bu hem akademisyen hem de uygulayıcılar açısından üzerinde 30 yılı aşkın bir süreden üzerinde durulan bir gereksinimin sonucuydu ve belki de 127.madde içinde en önemli katkı olarak değerlendirilebilir.

1982 Anayasasının yerel yönetimlere bakışı Anayasanın temel mantığıyla örtüşmektedir. Şöyle ki, Anayasaya hakim olan güçlü merkezi devlet yapısının, yerel yönetimlerle ilgili meselelerde de kendini gösterdiğini “vesayet ve İçişleri Bakanının geçici tedbir olarak görevden alma yetkisinde açıkça görmekteyiz. Anayasanın yerel yönetimleri demokrasi okulları olarak değil de, merkezi yönetimin taşra örgütü gibi gördüğü seçmenleri katılımcılıktan uzak tutmasından anlaşılıyor. Bireye karşı devleti korumak için temel hak ve özgürlükleri bile genel sınırlama sebepleri¹²³ ile sınırlayan 12 Eylül Anayasası yapıcılarının -bir anlamda komünal bir örgütlenme olan- yerel yönetimlere de temkinli yaklaşmasını anlamak zor değildir.

¹²¹ R.Keleş, Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler, Bahri Savcıya Armağan, Mülkiyeliler Birliği; Ankara, 1991, s.44

¹²² R.Keleş, agm.s.45

¹²³ Temel hak ve özgürlüklerle ilgili olan bu genel sınırlama sebepleri ancak 2001 Anayasa değişikliği ile Anayasadan çıkarılabilmiş ve 1961 Anayasasının ilk şeklindeki haliyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yerini almıştır.

1982 Anayasasında yer alan bu maddelere uygulamada oldukça fazla rastlandığı düşünülürse yerel özerkliğin ilk önce anayasal olarak güvenceye alınması ardından da hayata geçirilmesi bir hayli zaman alacak gibi görünmekte.

2. Büyükşehir Belediyesi İhtiyacının Ardında Yatan Nedenler

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin genel gerekçesinde ;

“Ülkemizde özellikle son yıllarda artan tempoyla gelişme temayülü gösteren hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir şehirleşmeye yol açmıştır. Bu şehirlerdeki gelişme, belediye sınırlarını da aşarak, merkez şehrin çevresinde plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmıştır.

Büyükşehirlerdeki plansız ve kontrolsüz fiziki gelişme, bu şehirlerin sosyal yapıları, ekonomileri ve yerleşme şekillerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Plansız ve kontrolsüz imar, konut, ulaşım, çevre sorunlarını daha da arttırmış ve altyapının yetersizliğini bariz bir şekilde ortaya çıkarmıştır.

Neticede, Büyükşehirlerin ortaya çıkmasından önceki dönemden kalma ve o dönemin ihtiyaçları göz önüne alınarak hazırlanan ve uygulamaya konulan hukuki ve idari düzenlemeler, günümüz şartları ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiş ve yeni düzenlemeler gereğini ortaya çıkarmıştır.

Ek olarak, yeni anayasamızın 127. maddesinde yer alan özel yönetim biçimleri ifadesi yeni bir düzenleme gereğini açık bir şekilde tespit etmiştir.

Bu düzenleme gereğinin ilk sonucu olarak 18.01.1984 tarihli ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuş ve ülkemizde “Büyükşehir belediyeleri” ile Büyükşehir hudutları içinde kalan ilçelerde “ilçe belediyeleri” kurulması kararlaştırılarak, bu belediyelerin meclisleri ile başkanlarının seçilme tarzı yeniden düzenlenmiştir.

Aynı kanunun geçici 5.maddesi ile de Büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün ilk seçimlerden önce çıkarılacak bir KHK ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır.

Mezkur Kanuna dayanılarak hazırlanan bu KHK ile Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin getirilen yönetim biçiminde 1580 sayılı Belediye Kanununun bugüne kadar uygulanmış ve denenmiş sistemi esas alınmıştır. Sadece 1580 sayılı Belediye Kanununa aykırı düşen hususlar ile bu kanuna atıfta bulunulması zorunlu bulunan haller bu KHK ile yeniden düzenlenmiştir.

Bu KHK'nin hazırlanmasında belediyelerin yönetimini demokratik olma özellikleri, mahallilik ve hemşehrilik esasları ile birlikte, koordinasyon ve idari etkinlik gibi unsurlar da dikkate alınmıştır.

Anayasanın 127. maddesi ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim getirileceği hükme bağlandığından, bu KHK ile "özel yönetim şekli" ifadesine uygun düzenlemeler yapılmış ve uygulanagelen sistemin zaman zaman dışına çıkmıştır." denilmektedir.¹²⁴

1950 yılında 983.000 nüfuslu bir kent olan İstanbul 1980'de 4.480.000 nüfusa ulaşmış, aynı yıllarda Ankara'nın nüfusu 289.000'den 1.901.000'e, İzmir'in nüfusu 228.000'den 1.226.000'e, Adana'nın nüfusu ise 118.000'den 575.000'e yükselmiştir.¹²⁵

Büyükşehirlerde meydana gelen bu yığılma kent örgütlerinin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu anlamda 1960-1980 yıllarını kapsayan dönemde büyükşehirlerin artan nüfus ve düzensiz kentleşme sorunları bu konularda birtakım çalışmaların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığınca Amerika, Kanada ve İngiltere gibi ülkeler incelettirilmiş, bunun sonucunda İstanbul ve İzmir Metropolitan İdare Kanun Tasarısı hazırlanmış, fakat bu fiiliyata geçirilememiştir.¹²⁶

Merkezi idare örgütünün planlı dönemin gereksinimlerine daha iyi yanıt verebilmesi amacıyla 1962 yılında başlatılan MEHTAP Projesi çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili bir araştırma, Belediye yasasının değiştirilerek büyük kentlere "ayrı bir statü" tanınmasını önermişti. O araştırma verilerinin ışığında belirlenen yeniden düzenleme ilkelerinden biri, "büyük kentlerin şehircilik ve bölge plancılığı ilkelerine uygun olarak yönetileceğini" belirtmektedir.¹²⁷

¹²⁴ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 4, 1984.

¹²⁵ Birgül Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", Türk İdare Dergisi, s.109.

¹²⁶ Osman Meriç, "Büyük Şehirler Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı.464, s.1537.

¹²⁷ Ruşen Keleş, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar(1975-1992), IULA, Yerel Yönetimler Dünyası

Plansız gelişmeyi önlemek için belediyeler ve köyler arasında yeni bir örgütlenmeyi ifade eden metropoliten idareler kurulması 1969 yılı Programında da yer almıştı. Programda “Metropoliten alanlar içinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunması planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde güçlükler doğurmaktadır. Bu seviyede koordinasyonun ve davranış bütünlüğünün sağlanması, metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır. İçişleri Bakanlığınca başlatılmış olan Metropoliten İdare Araştırması Temmuz 1969’a kadar tamamlanacak, derhal uygulamaya geçilecektir.” denmekte, 1971 yılı programında da açıkça “metropoliten idare konusunda yapılan araştırmaların sonuçlandırılmadığı kabul edilmektedir.¹²⁸

Bu dönemde yapılan çalışmalarda ortak özellik, büyükşehir yönetimi çalışmalarının “hizmet birlikleri” modeline dayandırılmasıdır. Bu seçimin temel nedeni 1961 Anayasasının yerel yönetimleri il, belediye ve köy yönetimleri olarak sayıp sınırlandırmış, bunlar dışında yerel yönetim birimi oluşturulmasını önlemiş olmasıdır. Bu dönemde hizmet birlikleri modeline dayalı büyükşehir yönetimi oluşturma girişimlerinin yanında, temel anakentsel sorunlara çözüm getirmek üzere özel amaçlı birimler kurulması yolunda çeşitli yasalastırma girişimleri de yapılmıştır.

Büyükşehir yönetimi oluşturmak üzere hazırlanan ilk yasalastırma çalışması, Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısının hazırlanması(1972), ikincisi İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı(1975), üçüncüsü Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği(1976) ve dördüncüsü Büyük Kent Birliği Kanun tasarısıdır.¹²⁹ Bu tekliflerin bazıları meclise sunulduktan sonra bazıları da meclise sunulmadan ortadan kalkmıştır.

Bunlara ek olarak 1961 Anayasasının verdiği yetkiye dayanılarak bir ya da birkaç kamu hizmetinin daha iyi görülebilmesi amacıyla belediye birlikleri kurulmuştu. Belediye birlikleri belli hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulduğundan kentlerin büyüyen sorunlarına kapsamlı çözüm getirmesi beklenemezdi.

12 Eylül’den sonra işbaşına gelen hükümet, son 20 yılın deneyimlerinden yararlanarak çok kısa bir süre içinde çeşitli düzenlemeler yapmıştır. 12 Eylül

¹²⁸ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, yargı Yayınevi, 1994, s.172.

¹²⁹ B.Güler, a.g.m., s.124.

1980'den sonra yeniden başlatılan “Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları” genel seçimlerin yapıldığı aralık 1983 tarihine kadar sürdürülmüş, çalışmalar hem merkezi hem yerel yönetim birimlerini içeren geniş bir çerçeve içinde gerçekleştirilmiştir. Çalışmaların sonunda merkezi yönetim birimleri kısmen de olsa kısa sürede pratik çözümler ile çeşitli değişikliklere uğratılmış, ancak yerel yönetimler için kapsayıcı bir düzenlemeye gidilememiştir.

3. Büyükşehir Belediyesi Sistemine Geçiş

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez 1982 Anayasasında “Büyük Yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü yer almıştır. Bu hükmün Anayasal hale gelmesinde kökleri II.Dünya Savaşı'nın sonlarına kadar uzanan sosyolojik ve siyasal nedenler yer alır. Tarımda makineleşme ile kırdan kente hızla yaşanan göç olgusu ile birlikte gecekondulaşma ve yaşanan nüfus yığılmaları 1982 Anayasası'nda bu hükmün yer almasına yol açmıştır.

1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra, 2972 sayılı Yerel Seçimlerle ilgili Kanun, merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı kanun hem büyükşehir için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1984 yılında bu şartlara uyan 3 kent bulunuyordu: İstanbul, Ankara ve İzmir. Her birinde sırasıyla 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı. Yasaya göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent, büyükşehir belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanıyordu. İlke olarak büyükşehir yönetimi, İl özel idarelerinin yerini almak üzere düşünülmüş değillerdi. Büyükşehirlerde il özel yönetimleri de varlıklarını sürdürecekti.¹³⁰

18.01.1984 gün ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun öngördüğü Büyükşehir belediyelerinin yönetimini, 23.03.1984 gün ve 18350 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış bulunan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlemiş bulunmaktadır. 2972 sayılı Kanun il, belediye, köy mahalli idare birimleri ile mahalle teşkilatlarının seçim

¹³⁰ R.Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 1992, s.237

sistemi, usulü, seçim çevreleri, seçilme yeterliliği, adaylık, seçim günü oy kullanma ile ilgili işler, seçilenlerin tespiti ve ilanı gibi hükümleri içermektedir.¹³¹

Mahalli idareler seçim kanunu ve 195 sayılı KHK ile hukuki varlıkları ortaya çıkan büyükşehir belediyeleri ile bu alanlardaki ilçe belediyeleri 25 Mart 1984 günü yapılan seçimlerde icra ve karar organları halk tarafından seçilmekle fiilen gerçekleşmişlerdir. Böylece ülkemizde metropoliten yönetimin farklı bir türünü teşkil eden uygulama başlamış bulunmaktadır.¹³²

2972'den sonra 195 sayılı KHK, ardından büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 3030 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelik Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 7 bölüm altında Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri, hak, imtiyaz ve muafiyetleri, organları, teşkilatı ve maliyesi ile ilgili hususları düzenlemiş bulunmaktadır. Belediye kanununun KHK'e aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu teyit edilmekle beraber kuruluşun özelliğinin gerektirdiği hükümler de bu KHK'de yer almıştır.

3.1. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

Yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyesinin görevleri yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetler sağlanması ile ilgilidir. Bunlar;

- Büyükşehir için yatırım plan ve izlenceleri hazırlamak, onaylamak ve uygulamak. Bu planlara uygun olarak ilçe belediyelerince hazırlanan planları onaylamak ve gözetmek.

- Meydan, bulvar, yol, sokak, çok katlı park yerleri yaparak bunların bakımını yapmak

- Çevre sağlığının korunmasına yönelik sınıai ve ticari kuruluşların kurulmasına izin vermek, atıkların yerini belirlemek, yiyecek ve içecekleri çözümleyecek laboratuvarlar kurmak, mezarlıkların yerlerini belirlemek ve işletmek

¹³¹ Nuri Tortop, İller ve Belediyeler Dergisi, Nisan 1984

¹³² Osman Meriç, Büyükşehir Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri, Haziran 1984 sayı:464, s.1537

- Su, kanalizasyon, havagazı, ısıtma ve kamu ulaşımı gibi hizmetleri yerine getirmek

-Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak toplumsal ve kültürel hizmetleri sağlamak

- Toplantı yerleri ve mezbahalar kurarak işletmek

- Belediye kolluk hizmetlerini yerine getirmek, yangın söndürme hizmetlerini sağlamak patlayıcı maddeler üreten tesislerin ve depoların kuruluş yerlerini belirlemek

İlçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlerin çalışma alanında eşgüdüm sağlamaktır.

3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri

Belediye yasasında belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde özel yasa ile anakent belediyesine bırakılmamış görevler ve aynı zamanda yeşil alanlar, parklar bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi yerel kamu hizmetleridir.

3.3. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesi; Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye başkanı ve Büyükşehir belediye encümeninden oluşur.

3.3.1 Büyükşehir Belediye Meclisi

Meclis, Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Meclis 5 yıl için oluşturulur. Meclisteki üyeler ilçe belediye meclisi üyeliklerini korurlar.

3.3.2 Büyükşehir Belediye Encümeni

Encümen, Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanır. Üyeleri büyükşehir genel sekreteri ve imar, fen, hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur. Encümende seçilmiş üyelerin bulunmaması bu uygulamanın eksik yanı olarak değerlendirilebilir. Başkan adına çoğu yetkileri kullanan genel sekreterin atanmasında İçişleri Bakanının onayı

aranmaktadır. Keza Büyükşehir belediye başkanının meclis kararlarını onaylama ve gözden geçirilmesini isteme hakkı bulunmaktadır.¹³³

3.3.3 Büyükşehir Belediye Başkanı

İlçe belediye başkanları gibi doğrudan doğruya halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir. İlçe belediyelerinin hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanmasından sorumludur.

Büyükşehir meclisinin bütün kararları ve ilçe belediye meclislerinin kararları, görüş bildirmesi için Büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkanın ilgili meclislerden bu kararları yeniden gözden geçirmelerini isteme hakkı vardır. Meclis 2/3 çoğunlukla direnirse aldıkları karar geçerli olur.

Büyükşehir belediyelerinde ayrıca bir genel sekreter bulunur. Genel sekreter belediye başkanına yardım eder ve onun adına ve onun sorumluluğu altında belediye başkanının görevlerini yerine getirir. Genel sekreter Büyükşehir belediye başkanının önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

3.4 Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Başlıcaları şunlardır; genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine, özel yasa gereğince verilmekte olan paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda kesilen paylar.

- Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatının gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesinin sonuna değin ilgili büyükşehir belediyesine yatırılması gereken %5 oranındaki pay.

- Elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının %50'si

- Belediye gelirleri yasasında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

- Kamu kurumlarının yardımları, iç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri, bağışlar, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar

¹³³ Kadir Koçdemir, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler(İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)", Türk İdare Dergisi, Sayı:424, Eylül 1999, s.117

Merkezi yönetime kendi vergi gelirlerinden pay verme yetkisi tanıyan 3004 sayılı yasaya göre, vergi gelirlerinin yüzde 10'u belediyeler için ayrılmaktaydı. Bütçe yasasıyla yapılan değişiklikler üzerine, bu rakam 1980'lerin sonundan beri %8.55 olarak uygulanmaktadır. Bu miktarın %60'ı İstanbul, Ankara ve İzmir gibi belediyeler dışında kalan belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Geri kalan %30 Belediyeler Fonu adını almakta ve büyük belediyeler de dahil olmak üzere, bütün belediyelerin harita, imar planı, her türlü yatırım ve altyapı ve proje harcamaları için kullanılmaktadır. Burada unutulmaması gereken nokta, bu paranın %2'sinin İstanbul Boğazının iki yakasının doğal güzelliklerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kullanabileceği ve bu amacı gerçekleştirmek için özel olarak kurulmuş bulunan İstanbul Boğaziçi İmar Müdürlüğüne ayrılacağıdır.

1985 yılında 3239 sayılı yasa ile büyükşehirler için iki gelir kaynağı daha sağlandı. Bunlar müzeler giriş ücretlerinden alınacak belediye payı(%40) ve Emlak Vergisinden büyükşehirler için verilmesi gereken paydır.(%20)

İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirebilmesi için yararlandığı bir başka olanak daha vardır. Bu da bütün büyükşehir alanının su ve kanalizasyon hizmetlerinin görülebilmesi amacıyla kurulmuş özel amaçlı bir büyükşehir alanı içindeki belediyelere verilen ve nüfus ilkesine bağlanmış bulunan %60 oranındaki payların %10'unu almaktır. Büyükşehir belediyelerinin bütçeleri, büyükşehir belediye meclislerince kabul edildikten sonra, valinin onayı ile kesinlik kazanır.

3.5. Yerel Özerklik ve Vesayet

Daha önce değinildiği gibi Anayasanın 127.maddesi yerel yönetimlerin seçimle gelmiş organlarının geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden alınabileceğini ifade ediyordu. Bu hüküm büyükşehir belediyesinin organları için de geçerlidir. Bu yetki ender olarak kullanılsa da yerel özerkliğe aykırı olduğu açıktır.

Ayrıca büyükşehir belediye başkanlarına tanınmış bulunan, meclislerden kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteme yetkisi de yerel özerklikle bağdaşmaz. Büyükşehir encümeninde halk tarafından seçilmiş üyelerin bulunmaması da yerel özerklikle bağdaşmaz. 3030 sayılı Kanununun 20.maddesinde Büyükşehirlerin ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin vali tarafından aynen veya değiştirilerek

onaylanmasını öngörmüştür. Valinin bir idari vesayet makamı olarak bu yetkiyi kullanmak suretiyle belediye adına işlem yapması ve tüzel kişilik ilkeleri ile bağdaşmadığı için çok ayırık ve olağanüstü bir durumdur.¹³⁴

Yeni büyükşehir modelinin çalışmasında karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü, Türk kamu yönetiminin geleneksel merkezi yapısının bir sonucudur. Tüm yerinden yönetim çabalarına karşın merkez yine de yerel birimler üzerinde güçlü bir idari vesayet yetkisine sahiptir. Vazgeçebildiklerini ise büyükşehirlerde tamamen bırakmayıp, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine terk etmişlerdir. Böylece büyükşehirlerde değişen vesayet kendisi değil, kullanıcısı olmuştur.

Yeni büyükşehir sistemi, yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak amacıyla, yerel özerklikten özveride bulunmakta sakınca görmemiştir. Bunu 1980-1984 arasındaki askeri yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğinin bir uzantısı olarak değerlendirmek gerekir.¹³⁵

Türkiye’de büyükşehirler, siyasal işlevleri olan kurumlar olarak değil, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmaktadır.

Büyükşehirlerde katılım ile ilgili bir sorun, büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinin büyüklükleri konusudur. Anakentler gerçekte belli bir alana sahip olmayan kuruluşlardır. Büyükşehirlerin alanı, asıl belediye olan ilçe belediyelerinin alanlarının toplamından ibarettir. Bu yüzden büyükşehir belediyelerimizin nazım planları, gereksinimler tersini gösterdiği halde, belediye sınırları dışındaki alanları düzenlemek olanağını vermemektedir. Çünkü belediyeler yetkilerini bu sınırlar içinde kullanmak zorundadır.

Bugünkü sistemin en yakınılan özelliklerinden biri, büyükşehir belediyesinin asıl belediye, ilçe belediyesinin ikincil önemde belediye olmasıdır. Bunun en önemli nedeni ilçe belediyelerini halkın seçtiği organlar eliyle yürütülmekte olmalarına karşın , ilçe belediyelerinin gerçekte özerk olmadığı,

¹³⁴ Sait Güran, “Büyükşehir Belediyesi Sait Güran, “Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sayı,1-3, 1983, s.52

¹³⁵ R.Keleş,yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 1992,s.247

büyükşehir belediyesine bağımlı bulunduğu ve neredeyse tüzel kişiliklerinin olduğundan söz edilemeyecek şekilde olmalarıdır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesindeki eski ve yeni kadro ve birimler aşağıdaki gibidir:

Eski Kadro ve Birimler

Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Başkan Yardımcısı
Belediye Şb.müdürlüğü.
Belediye Şb.müdürlüğü.
Belediye Şb.müdürlüğü
Belediye Şb.Müdürleri
Bel.Şb.Müd.Muavinleri
Özel kalem Müdürlüğü
Hesap İşleri Müd.
Hesap İşleri Md.Muavini
Muvazene Müdürlüğü
RİP
Memur Özlük İşleri Müd.
Yazı işleri Müd.
.....
Basın Yayın Müdürlüğü
Daire Müdürlüğü

Yeni Kadro ve Birimler

Genel Sekreter
Genel Sekreter Yard(İd.İşl.İç.Yön.)
Genel Sekreter Yard(Çev.Sağ.Sos.Hiz)
Genel Sekreter Yard(Fen İşleri)
Genel Sekreter Yard(Araş.Plan.ve Kont)
Daire Başkanı(satın alma)
Daire Başkanı(sağlık İşleri)
Daire Başkanı(APK)
Daire Başkanı(Nazım Plan ve İmar)
Başkan Danışmanı
Daire Başkanı(Hesap işleri)
Daire Başkanı(Kültürel,sos.İşl.)
Daire Başkanı(Koordinasyon)
Daire Başkanı(Özel Projeler)
Müşavirler
Uzmanlar
Özel Kalem ve Protokol Müd.
Gelirler Müdürlüğü
Giderler Müdürlüğü
Bütçe,Finans ve Den. Müd.lüğü
Araştırma Bilgi bankası Müd.
Personel İşleri Müd.
Yazı işleri ve Genç.Evrak Müd.
Dış İlişkiler Müdürlüğü
Basın yayın ve Halk. İlişk. Müd.
Sosyal ve İdari İşler Müd.

Mak.Elek.ve San İşl.Müd.

.....

Fen İşl. Müd. Yard.

Çubuklu Gaz Depoları Müd

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Bu tablodan da açıkça görüldüğü gibi belediyeye eklenen yeni birimler belediyenin iş yapma yöntemlerinin değiştiği ve özel sektöre açıldığını göstermektedir.

Araç Gereç Satınalma Müd.

İnşaat Malzemeleri Müd.

Yapı İşleri Müd.

Yanıcı,Patlayıcı ve parlayıcı

Malzemeleri Depolama Müd.

Ulaşım Koordinasyon Müd.

Altyapı Koordinasyon Müd.

Uzun Vadeli Plan ve Yatırım

Plan Müdürlüğü

Yatırımların Eko.Plan ve Kes.

Hes.Müd.

Özel yatırım Projelendirme Müd.

Ruhsat ve Denetim Müd.

Tarihi Çevre ve Restorasyon Müd.

Kalite Kontrol Müd.

SONUÇ

Toplumsal gelişme ve demokrasi kültürümüzün sağladığı olanaklar, bugün gelinen noktada yöneten ve yönetilenleriyle yerel yönetim kavramını ve ona içkin değerleri özümseyemediğimizi göstermektedir. Topluluklar düzleminde kamu hizmetlerini gerçekleştirme araçları olmalarının yanı sıra, yerel yönetimlerin bir diğer yönü de toplumsal, siyasal ve kurumsal hüviyetlerimizde ortaya çıkar. Tarihsel olarak demokrasimizin gelişiminde temel dayanak noktalarıdır. Oysa çok önemli bir yeniden yapılanma süreci içinde bulunduğumuz bu günlerde dahi bizler konuyu sadece “hizmet” ekseninde görüyor ve onun üzerinden projeler geliştirebiliyoruz.

Belediyeciliğin bizdeki gelişimi büyük oranda 19.yüzyılın batılılaşma çalışmalarının bir parçası olarak başlamıştır. Belediye kurumsallaşmadan önce yerel hizmetleri sosyal amaçlı kurumlar yerine getiriyordu. Belediye örgütlenmesinin Batıdan alınarak Osmanlı tarafından benimsenmesi ise 19.yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. Osmanlı devletinin son döneminde tanık olduğumuz bürokratik kurumlaşma çabalarına belediye uygulamalarında da rastlıyoruz. Devlet eliyle kurularak, devlet kaynaklarıyla yönetilen ve bu bağlamda da vesayetle yönlendirilen belediyeler, Osmanlı'nın Batılı yeni kurumları içinde yer alıyordu.

Cumhuriyetin ilk yıllarının belediye anlayışı da bir önceki dönemden farklı değildir. Bu dönemde belediyelerin asıl görevi geride bırakılan savaşların yıkım izlerinin şehirler üzerinden silinmesiydi. Bu dönem belediyeciliğinin yasal çerçeveye oturması ise 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur. Bu dönemde Ankara'nın yeni Cumhuriyet'in başkenti olması önceki dönemden sembolik bir ayrışmadır. Bu dönem belediyeciliğinin öncü şehri Ankara'dır. Ankara bu hakim konumunu 1945'lere kadar sürdürmüş, bundan sonra İstanbul bu defa başkent olması nedeniyle değil, sorunları ile ülke gündemine taşınmıştır.

2. Dünya Savaşının sonuçlarının Türkiye'ye etkisi ise o dönemden sonraki tüm siyasal süreçleri etkileyecek kadar ciddi olmuş, ekonomide devletçilik uygulamasından vazgeçilerek gelişme daha çok özel sektöre bırakılmış, tarımda hızlı makineleşmeye, dış borçlanmaya ve temel ulaşım sisteminin demiryollarından karayollarına kayışına neden olmuştur. Bu aşamadan sonra İstanbul ülke gündeminin öncelikli konusu haline gelecek ve önemli siyasaları yönlendirecektir. Bu kapsamda

Menderes Hükümetinin 1956 yılında İstanbul'da başlattığı kapsamlı imar operasyonu İstanbul'un sorunlarının ülke genelinin sorunları olarak algılandığının da bir göstergesidir. Hatta bu imar operasyonu esnasında merkezi düzeyde örgütlü bir kuruma ihtiyaç duyulmuş ve İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Tezimizin birinci bölümünde incelenen bu dönüşüm artık gelecek yılların belediyeçiliğinde temel belirleyici olacak ve şehirleşme ve getirdiği sonuçlar kentsel siyasetin en etkili aracı olacaktır. 1960-1980 ve hatta sonrasında temel belirleyicisi olan gelişmeler bu şekilde yaşanırken, 1960 yılı 27 Mayıs'ta çok partili siyasal yaşama ilk darbe vurulmuştur.

1960 İhtilalinin yerel yönetimlere ilk etkisi belediye başkanlarının görevden alınarak yerlerine atanmış asker kişilerin atanması olmuştur. Bu uygulamanın temelinde kanımızca belediye başkanları ile Demokrat Parti iktidarı arasında kurulan organik bağlar vardır. Bu dönemde yerel yönetimler sorunlarına göre çok kısıtlı kaynaklara sahiptirler. Dönemin önemli bir özelliği de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına başlanmasıdır. MEHTAP Projesi adı verilen bu reform çalışması hayata geçirilememiştir. İlk çalışmaları bu yıllarda başlayan kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ileriki dönemlerde de projeler şeklinde devam etmiş fakat bir türlü gerçekleştirilemediği için her dönemde gündemdeki yerini korumuştur.

1960'lar Türkiye'de özellikle büyük kentlerin çehrelerinin değişmesiyle siyasette belirleyici ve etkileyici olmaya başladıkları ve çok yoğun nüfusa ulaştıkları yıllardır. Kentlerin eski kent nüfusuna eklenen yeni nüfus sadece kentin ekonomisine emek gücü olarak getirdiği katkıyla kalmayıp kentsel sosyal hizmetlere yönelik taleplerini geliştirdikçe bunu siyasal davranışlarına da yansıtmaya başlamıştır. Bu durum siyasetçileri de bunun farkında olarak yeni stratejiler oluşturmaya zorladı. CHP, 1966 yılında "ortanın solu" sloganıyla programını belirledi ve 1973 seçimlerinde bu stratejinin sonuçlarını aldı. CHP yerel yönetim seçimlerini ülke genelindeki büyük şehirlerin çoğunda kazanarak yeni başlayan bir dönemin öncü partisi oldu. 1973-1980 dönemi belediyeçiliği yerel yönetim tarihimizde özgün dönemdir. Belediyelerle merkezi hükümetin içinde bulunduğu çelişki bu dönem belediyelerini yeni arayışlara itti. Bu arayışlar yeni belediyeçilik ilkelerini getirdi. Bunlar kaynak sıkıntısına çözüm bulmak amacıyla kaynak yaratıcılık, kendi kaynaklarına dayanarak üreticilik, bu sorunlara karşı dayanışmayı

geliştirici birlikçi belediyecilik anlayışları idi. Özellikle bu dönemde sosyal demokrat belediyelerde hakim olan bu ilkeler merkezi hükümet tarafından desteklenmezken aynı zamanda belediye başkanlarının kendi partilerinden de destek görememiştir. 1973 belediye başkanlığını kazanan İstanbul Belediye başkanı Ahmet İsvan, İzmit Belediye başkanı Erol Köse ve Ankara Belediye başkanı Vedat Dalokay 1977 seçimlerinde partileri CHP'den aday gösterilmeyerek Parti örgütü tarafından bilinçli bir şekilde uzaklaştırılmışlardır. Bu belediye başkanlarının dönemlerinde başarılı çalışmalara imza atmaları bu konuda akıllara parti içi muhalefetten başka bir seçeneği getirmemektedir. 1977 seçimlerine bu avantajla giren CHP hem kentten hem de kırsal alandan oy alarak başarısını yinelemiştir. Yerel yönetimlerde bu gelişmeler olurken ülke genelinde siyasal şiddet ve ekonomik bunalım yoğunlaşmış ve genel görünüm her geçen gün kötüleşmiştir. Sistem hem iktisadi hem de siyasal ve toplumsal bir kriz içerisindeydi. Bu sorunların hepsinin bir sebebi vardı fakat çözüm sivillerden değil, radikal bir şekilde askerlerden gelmiştir.

Tezin ağırlıklı kısmını oluşturan ikinci bölüm önceki dönemden bir askeri darbe ile ayrılmış ve yeni bir döneme başlangıç olmuştur. Emir komuta zinciri içerisinde gerçekleşen bu hareket sistemli bir şekilde ülke sathında örgütlenmiş ve yönetim tamamen askeri makamlara geçmiştir. 12 Eylül 1980'den 1984 seçimlerine kadar ülke askeri idare tarafından yönetilmiştir. Bu döneme, askeri yönetimle neredeyse eş zamanlı hayata geçen yeni ekonomik politikalar da damgasını vurmaktadır. 12 Eylül Askeri yönetimi ülkedeki tüm demokratik kurumlar için büyük bir darbe olmuştur. İlk olarak siyasal partiler, sendikalar, dernekler kapatılmış ve bir tasfiye süreci başlamıştır. Askeri yönetim ilk olarak kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına başlamıştır. Askeri yönetim bu amaçla bir Komisyon kurmuş ve Komisyon kamu yönetimi ve yerel yönetimler ile ilgili bir rapor hazırlamıştı. Bu idari komisyon raporunda yerel yönetimler ile ilgili olarak hem özerklikten hem de merkezileşme kaygılarından bahsedilmektedir. Rapor, dönemin yerel yönetimlere bakışındaki çelişkili tutumu yansıtmaya bakımından önemlidir. Kanımızca bu kaygının ardında 12 Eylül öncesinin anarşi ortamından belediyelerin de sorumlu tutulması vardır. Bu yüzden yeni yönetim belediyelerin tüm seçilmiş organlarını görevden uzaklaştırmıştı. Askeri yönetimle başlayan bu dönemle birlikte

ülke siyasalarını etkileyen bir süreç vardır ki bu süreç 24 Ocak 1980’de kabul edilen İstikrar Programıdır. Bu aşamadan sonra yerel yönetimleri etkileyen bu süreç, dönemin uygulamalarından ayrı düşünülemezdi. Bu yüzden hem askeri yönetim hem de bu politikaların birlikte ele alınması zorunluluğu doğmuştur. Bu bölümde yeni yönetimin belediyeyi bir hizmet birimi olarak gördüğü, belediye gelirlerini iki yeni düzenlemeyle arttırmasından anlaşılmaktadır. Temel hizmetlerin halka etkin sunumunun sağlanması amacıyla merkezi belediyelerin kurulması da kanımızca hizmet mantığından ileri gelmektedir. Oysa bu aşamada yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden alınması ve belediyelerin tek merkez uygulamalarıyla yerel yönetimlerin asıl işlevleri ihmal edilmiştir. Tezin uygulama alanı olması bakımından önem taşıyan İstanbul belediyesindeki uygulamalar, belediyelerde meydana gelen kırılmanın göstergelerini vermesi bakımından anlamlı görülerek irdelenmiştir. İçinde bulunulan siyasal ortam ile hayata geçen ekonomi politikaları sonucu özerk bir kurum olan İSKİ ortaya çıkmıştır. Askeri yönetim İstanbul’un su işinin güvenilemeyecek bir kurum olarak görülen Belediyeye bırakılmasına taraftar değildi. Fakat Büyükşehir yönetimine geçildikten sonra İSKİ belediye bünyesine geçecektir. Bu dönemde önceki dönemden ayrılan diğer bir uygulama beledi hizmetlerin piyasaya konu olmasıdır. 1980 öncesinin kendi kaynaklarına dayanan belediye anlayışının yerini bu dönemde borçlanma ve hizmet satın alma yoluyla üretim sürecine dahil olan belediye yaklaşımı almıştır. Bu değişimde hiç kuşkusuz dünyada esen neo-liberal dalganın etkisi büyüktür.

Tezin üçüncü bölümünde 1950’lerden beri ihtiyacı hissedilen ve 1982 Anayasasının getirdiği yasal çerçeve ile hayata geçirilme imkanı bulan Büyükşehir belediye sisteminin olumlu, olumsuz yönleri değerlendirilmiştir. 1982 Anayasasında yer alan “büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü ile Büyükşehir belediye sisteminin yasal altyapısı oluşturulmuş yeni bir yerel örgütlenme birimi kurulmuş oluyordu. Bu sistemin en zayıf yönlerinden biri Büyükşehir belediye başkanları ile ilçe belediye başkanları arasındaki hiyerarşik ilişkilidir. Yerel özerkliğe zarar veren bu uygulama ve merkezin birtakım vesayet yetkilerine sahip bırakılması bu sistemin en zayıf yönleri olarak değerlendirilebilir. Tüm bu eksik yanlarına rağmen, bugün nüfusu Dünyadaki

birçok ülkeden daha fazla olan İstanbul için, Büyükşehir belediye örgütlenmesinin gerekliliği ve bu yapının daha da geliştirilmesinin önemi açıktır.

İncelediğimiz dönem yerel yönetimleri hem yasal hem uygulamalarıyla gösterdiği sonuçlar bakımından bir paradoks sergilemektedir. Bir yanda siyasal kadrolardan arındırılan adeta siyaset dışı bırakılarak bürokratikleştirilen bir yerel yönetim, diğer yönden kaynakları artırılan yeni örgütlenme elastikiyetine kavuşturulan yerel yönetim. Bu dönem, geleneksel belediyeçilik anlayışının askeri yönetim eliyle hızlandırılmış süreç içinde kırılması ve yeni liberal politikaların uygulanacağı yeni bir belediyeçiliğe geçiş eşiğinin hazırlanmasıyla sonuçlanmıştır.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akkoyunlu, Kıvılcım: **“Kentsel Toplumsal Hareketler ve Türkiye”**,
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Ün., S.B.E., 1995.

Başbakan Bülent Ulusu'nun Konuşma, Demeç ve Mesajları (21 Eylül 1980-31
Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982,

Çölaşan, Emin, **12 Eylül-Özal Ekonomisinin Perde Arkası**, Milliyet
Yayınları, 1984.

Güler A. Birgül, **Su Hizmetleri Yönetimi-Genel Yapı**, TODAİE Yayını, Ankara,
1999.

Güler, A. Birgül, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**,
TODAİE Yayını, Ankara, 1992.

Hamamcı, Can, **“Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin
Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1981.

İsvan, Ahmet, **Başkent Gölgesinde İstanbul**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu, Başbakanlık Basımevi,
Ankara, 1982.

Keleş Ruşen - Yavuz Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, 2. Bs., Ankara,
1989.

Keleş, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar(1975-1992)**, IULA-EMME Yayını,
1993.

Keleş, Ruşen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Turhan Kitabevi, 1988.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 1992.

Kenan Evren’in Anıları, Milliyet Yayınları, 1990, I.cilt.

Kepenek, Yakup, **12 Eylül’ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi**, V. Yayınları,
Ankara, 1987.

Özbudun, Ergun, **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara Hukuk
Fakültesi Yayınları, 1975.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınevi, 7.bs., Ankara, 2002.

Şengül, Tarık, **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar,s.75, Demokrasi Kitaplığı WALD, 2001.

Tanilli, Server, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz**, Adam Yayınları, 2003.

Tanör, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınevi, 3.bs, İstanbul, 1994

Tekeli, İlhan – Ortaylı, İlber, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** , Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara,1978.

Tekeli, İlhan, **Belediyecilik Yazıları(1976-1991)**,IULA-EMME Yerel Yönetimler Dünyası, 1992.

Toplumcu Belediye, Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, Ankara Basım ve Ciltevi,1977.

Tortop, Nuri – İsbir, Eyüp G. – Aykaç, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara 1993.

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınevi, 1994.

Üstünışık, Berna, **Belediye Hizmetleri Sektör Raporu**, DPT Yayını,1982.

Yayla, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Zeaif, İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, İstanbul 1982.

Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999, TODAİE Yayını, 2001.

Ziyaoğlu, Rakım, **Yorumlu İstanbul Kütüğü**, Yenilik Basımevi, İstanbul,1985

MAKALELER:

Adalet Bayramoğlu Alada, “Türkiye’de Belediye”nin 70 yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım:1930-2000”, **Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara,2001

Adalet Bayramoğlu Alada, “Cumhuriyet Döneminde İstanbul’un Yönetimi”, **İstanbul**, Sayı:8, 1994.

Ahmet Sezai Aydın, “2303 Sayılı Kanun Hükümleri Belediye Başkanı ve Meclis Encümen Çalışmaları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 619, Aralık 1981.

Ali Ülkü Azrak, “Büyükşehir Belediyeleri Ne Kadar Demokratik, Halksız Demokrasi”, **İstanbul**, Ekim 1994,

Birgül Ayman Güler “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 374, Mart 1987.

Cengiz Bulut, “34 Sayılı Karardan 2561 Sayılı Kanuna”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 435, Ocak 1982.

Cengiz Bulut, “Yeni Belediye Gelirleri Kanununun Getirdikleri” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Eylül Ekim 1981, Sayı.431-432.

Cevat Geray, “Boğaziçi Yasası”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı 1, 1983.

Fikri Gökçeer, “Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 427, Mayıs 1981.

İlhan Tekeli, **Yiğit Gülöksüz**, “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği”, Türk Belediyeciliğinde 60Yıl Sempozyumunda sunulan Bildiriler.

İlhan Tekeli, “Türkiye’de Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Dizisi**, Türk İdareciler Derneği Yayını, 1982.

İrem Acaroğlu - Akın Atauz, “Belediyeler, Yerel Yönetim Anlayışı ve 12 Eylül 1980’den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Dizisi 2**, Türk İdare Dergisi, 1982.

İsmet Tayşi, “Mali Tevzi Yasasının Analitik İrdelemesi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı.426, 1981.

Kadir Koçdemir, “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler(İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:424, Eylül 1999.

Marmara ve Boğaları Belediyeler Birliği, “Belediyelerin Gelir Yasası ve Kaderi Değiştirilemedi”, **Belediyeler ve Kent Sorunları Dergisi**, İstanbul, MBB Yayın Organı, 1977.

Metin Kazancı, “1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi**, Türk İdareciler Derneği- Bilimsel Araştırma Dizisi, 2, Ankara 1982.

Metin Kazancı, Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı.4, 1983.

Muzaffer Akalın, “Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Hakkındaki Yasa”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, sayı.427, 1981.

Osman Meriç, “Büyük Şehirler Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı.464.

Ruşen Keleş, “Büyük Belediyelerin Yönetimi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 464, Haziran 1984.

Ruşen Keleş, “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcıya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği, Ankara,1991.

Ruşen Keleş, “Toplu Konut Yasası ve Getirdikleri”, **Prof Dr. Fadıl Sur’a Armağan**, A.Ü.SBF Yayını, 1983.

Sait Güran, “Büyükşehir Belediyesi Sait Güran, “Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sayı,1-3, 1983

Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi,Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Ankara, Metropol İmar A.Ş ve IULA-EMME Yayını,1990.

Şerafettin Tarhan, “Belediye İşletmeleri ve Elektriğin Tek’e Devri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 363, Mayıs 1984.

Tacettin Karaer; “12 Eylül ve Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Aralık 1987, Sayı 506.

Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 3, 1987.

DİĞER KAYNAKLAR;

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 4, 1984.

01.06.1984 tarihli Resmi Gazete.

01.10.1981 tarihli Resmi Gazete.

04.06.1981 tarihli Resmi Gazete.

10.01.1981 tarihli Resmi Gazete.

11.12.1980 tarihli Resmi Gazete.

19.01.1982 tarihli Resmi Gazete.

23.01.1981 tarihli Resmi Gazete.

25.12.1981 tarihli Resmi Gazete.

29.09.1980 tarihli Resmi Gazete.

Çevrimiçi: www.yerelnet.gov.tr, www.ibb.gov.tr.