

Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*

Belediye Kavramı

Tanzimat’la birlikte kullanılmaya başlayan Belediye terimi, Osman Nuri Ergin’in deyimiyile “*ortak menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir beldede oturan halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirttiği sınır ve sorumluluk dairesinde seçmiş oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri*”dir¹. Şemsettin Sami’nin Kamus-ı Türki adlı eserinde belediye, “*bir şehrin umumi işleri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare*” olarak tanımlanır².

Modern belediyecilik açısından bakıldığında; belediyenin varlığı için yerleşik bir topluluk olmalı, kent/şehir topluluğu olmalı (en azından kasaba), belediye merkezi yönetimden ayrı bir yönetim örgütü olarak değerlendirilmeli³.

Batı’da Belediyecilik

Eski Yunan (cite) ve Roma (municipe) şehir tarzı bugünkü belediyecilik anlayışının temellerini teşkil eder. Roma şehrini ifade eden “*Municipe*” terimi bugünkü İngilizce’deki “*municipality*” (belediye) teriminin kökenidir. Ortaçağ boyunca ve Yeniçağ’a kadar geçen süre içerisinde, Avrupa’da belediyeciliğin önemli gelişmeler kaydettiği söylenemez. Gerçek dönüşüm 18. yüzyılın sonunda Avrupa’nın Fransız ve Sanayi Devrimi ile tarım toplumundan/geleneksel toplumdan, sanayi toplumuna/modern topluma geçmeye başlamasıyla yaşandı. Kentlerin sanayinin merkezi olarak ortaya çıkması ve buralara köylerden yoğun göç olması yeni bir dönemin başlangıcıydı. 19. yüzyılda kentler önceki dönemlerden farklı olarak, yoğun nüfus, çarpık kentleşme, hava kirliliği, alt yapı yetersizliği gibi sorunlarla karşılaştılar. Bu sorunların çözümüne yönelik arayışlar ve çabalar, Avrupa belediyeciliğini derinden etkiledi ve yerel yönetimlere yeni bir anlam kazandırdı.

Batı’daki Belediyecilik ekollerini çeşitli başlıklar altında toplayabiliriz:

1. Federal devletlerde belediye örgütlenmesi
 - a. Alman belediyesi
 - b. ABD belediyeleri
2. Üniter devletlerde adem-i merkezîyetçi belediye örgütlenmesi
 - a. İngiltere belediyesi
 - b. Japonya belediyesi
3. Sosyalist belediyecilik
4. Fransız tarzı belediyecilik

İslam Dünyası ve Osmanlı’da Belediyecilik

Batı dünyası ile karşılaştırıldığında gerek ekonomik, gerekse sosyal statüler açısından sınıfsal farklar (Aristokrasi, Burjuvazi) oluşmasına izin vermeyen İslam toplumlarının kurup geliştirdikleri şehirlerde önemli farklar bulunmaktadır.

İslam dünyasındaki şehirlere örnek olarak Bağdat verilebilir. Uzun yıllar Abbasi halifelerinin başkent olarak kullandıkları bu şehir, ticaret yollarının üzerinde ve tarıma

* Bu metin, 28 Mart 2004 yerel seçimleri öncesinde, CHP İzmir İl Örgütü’nün düzenlediği **Yerel Yönetimler Okulu**’nda (16 Kasım 2003) konferans olarak verildi. Ayrıca şurada da yayımlandı: **Aydınlanma 1923**, sayı 51, Kış 2004.

¹ Osman Nuri (Ergin), **Mecelle-i Umur-i Belediye, c. I**, İstanbul, 1338 (1922), s. 1.

² Şemsettin Sami, **Kamus-ı Türki**, İstanbul, 1317, s. 301.

³ M. Ali Gökaçtı, **Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik**, Ozan yay., İstanbul, 1996, s. 10.

elverişli bir bölgedeydi. Asurlulardan beri bilinen dairevi şehir geleneğini ordugah şehir stili ile birleştiren Araplar; çarşı, medrese ve evleri bir plan dahilinde yerleştirmişler ve mesleklere göre bir düzenleme yapmışlardı. Bu tip şehirlerde ihtisab emini bir nevi belediye başkanı (şurta da zabıta) olarak işlev görmekteydi. Söz konusu şehircilik anlayışı Osmanlı şehirciliğini de etkileyecektir.

Anadolu'nun Türkler tarafından fethini takip eden süreçte, yeni şehirler kurmak yerine mevcut yapılara yeni fonksiyonlar (kiliselerin camiye, manastırların tekke ve zaviyeye dönüştürülmesi) verilerek işe başlandı, ardından yeni ve orijinal mimari eserler ortaya çıktı. Selçuklularda belediye işlerinde birinci derecede yetkili kadı idi. Osmanlılar da aynı geleneği devam ettirdiler. Süreç içerisinde Osmanlılar kendilerine özgü bir kent yapısı meydana getirdiler. Bunu Arap şehirciliğinden ayıran iki temel özellik vardı. Bunlardan birincisi, Araplar gibi şehirleri önemli yapılar grubunun meydana getirdiği bir merkezin çevresine oturtmak yerine, birden fazla minyatür merkezler meydana getirerek şehri külliye ya da imaret dediğimiz cazibe noktalarının etrafında büyütme. İkinci önemli nokta ise, İslami karakterli yapıların o güne kadar alışılmışın dışında, Türklerin Orta Asya'dan getirdikleri mimari karakteristiği yansıtan özellikler (Örneğin Bursa'daki Hüdavendigâr külliyesi, Orta Asya'daki mimari geleneği yansıtan dört eyvan ve kapalı avlu tarzı ile inşa edilmişti) ile inşa edilmeleridir. Bu açıdan bakıldığında yüz yıllık süreç içerisinde Bursa, Osmanlı kent tipinin bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır (camiler, hanlar, hamamlar, medreseler, esnaf ve tüccarın bir arada olduğu büyük ticaret merkezleri...). Osmanlı-Türk mimarisi, Bursa'dan sonra Edirne ve İstanbul'da kendini gösterdi. Son yüzyılda kent nüfusunun hızla artması ve çarpık kentleşme ile (plansız ve vizyonsuz imar hareketinin saldırısı sonucu), yüzyıllar içinde oluşan tarihi doku tahrip ve hatta büyük ölçüde yok edildi.

Osmanlı şehirciliğinin imaret (külliye) kurumunu merkez alan bir sistem etrafında şekillenmişti. İmaretlere; cami, medrese, bimarhane (hastane), aşevi, tabhane (misafirhane), kervansaray, sıbyan mektebi, kütüphane, hankah (zaviya), türbe, imalathane, arasta (çarşı), han, su tesisatı, hamam, umumi tuvalet, meşruta binalar, kahveler, bayram ve pazar yeri, muvakkithanelerden (küçük rasathane) oluşuyordu. Tüm bu özelliklere sahip olan imaretlere padişahlar tarafından kurulmuş olanlardı. Diğerleri ise, bu birimlerin tamamını içermiyordu. İmaretlere finansmanı vakıflar aracılığıyla oluyordu. Osmanlı sosyal hayatında vakıfların büyük rolü vardı. Sosyal yardımın, eğitim ve kültür hizmetlerinin büyük bölümü vakıflar aracılığı ile yapıyordu. Vakıfların bu ölçüde yaygın olmasının nedenlerinden biri de, özel mülkiyetin garanti altında bulunmamasıydı. Özel mülkiyetini garanti altına almak isteyen zenginler, mallarını vakfediyor ve yönetimini (ve gelirin bir bölümünü) aile bireylerine bırakıyorlardı. Böylece, hem sosyal yardımda bulunuyor, hem de mülklerini kuşaklar boyunca garanti altına almış oluyorlardı.

Kuruluşundan 1850'li yıllara kadar Osmanlı devletinde bir belediye örgütlenmesi yoktu. Devletin görmesi gereken belediye hizmetleri vakıflar aracılığıyla görülüyordu. Bunlar arasında su işleri, temizlik ve aydınlatma işleri, parklar ve bahçeler, mezarlıklar, yol ve altyapı hizmetleri, halk sağlığını koruyucu çalışmalar olarak sayılabilir. Bu tip hizmetler için halktan vergi toplanmaması, devletin bu işler için para harcamaması ve hizmetlerin halka parasız olarak sunulması olumlu yanlar olarak sayılabilir.

Geleneksel dönem boyunca bu hizmetlerin yürütülmesinde büyük sorunlar yaşanmadı. Ancak geleneksel yapının bozulmaya başladığı 16. yüzyıl sonrasında, toprak sisteminin bozulması, vakıf gelirlerinin azalması ve özellikle 19. yüzyıldan itibaren Osmanlı ekonomik sisteminde görülen büyük çöküntü (Sanayi devrimi sonrasında Osmanlı'nın hammadde ve pazar kaynağı haline gelmesi, el sanatlarına dayalı geleneksel ekonominin çöküşü (ve

vakıfların buna paralel gelir kaybına uğraması) vakıf hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde görülmesini engelledi⁴.

Belediye hizmetlerinin görülmesinde kadınların büyük bir rolü vardı. Bunların başında esnaf ile ilgili konular gelmekteydi. Esnafı kadınlar karşısında meslek örgütü olan loncalar temsil ederdi. Kadınların esnafla ilgili en önemli işi narh meselesiydi. Devlet, fiyatların artmasını kontrol altında tutarak tebaasını korumak istiyordu. Kadının belediye işlerini görebilmesi için idari işlerde ve zabıta alanında yardımcıları vardı.

19. yüzyılda devleti yeniden yapılandırma ve merkeziyetçiliği güçlendirme politikaları çerçevesinde, belediye örgütlenmesinin de Batılı tarzda ortaya çıkışı 19. yüzyıla rastlar. Bu, geleneksel örgütlenmesinin yerini modern örgütlenmenin almaya başladığı bir dönemdir.

Osmanlılarda Batılı Tarzda Belediye Örgütlenmesi

Devletin Batılı tarzda örgütlenmeye yönelmesi, belediye hizmetlerinin geleneksel tarzda/vakıflara dayalı örgütlenmesi ile bir çelişki yaratıyordu. Evkaf ve İhtisab Nezaretlerinin kurulması belediye hizmetlerinin görülmesi konusunda önemli bir değişiklik anlamına geliyordu. Yürümeyen eski sistemin yerine yeni bir sistemi koymakta yaşanan zorluklar, büyük sorunlar da doğuyordu. Kırım Savaşı sırasında İstanbul'a gelen kalabalık sayıdaki İngiliz, Fransız ve İtalyan askerlerinin barındırılması ve buna yönelik alt yapı yetersizliği, Fransız tarzında 1854 yılında Şehremaneti'nin kurulmasıyla sonuçlandı. Eskimiş ve fonksiyonunu yitirmiş geleneksel sistemle kör-topal yürüyen belediye hizmetleri, yeni bir yapılanmayla çözülmeye çalışıldı. 13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan nizamname ile, belediye hizmetlerinde şehremini dönemi başladı. Şehremini'nin sadece belediye hizmetleriyle uğraşacak olması önemli bir adımdı (Kadı'nın başka pek çok görevi vardı). Ancak, belediye hizmetlerinin görülmesi konusunda Evkaf Nezareti'ne de pek çok sorumluluk yüklenmesi bir ikiliği doğurdu (Tanzimat döneminin temel özelliklerinden biri de hemen her alanda yaşanan ikilikti). Kimin neden sorumlu olduğu tartışması yoğun olarak yaşandı ve bürokratik kargaşa, kırtasiyecilik arttı. Bu ortamda Tanzimat yöneticileri belediyeleri, idari ve siyasi yapının temeli olarak görmediler. Onlar için belediye, şehirleri modernleştirecek bir araçtı sadece. Dolayısıyla Tanzimat dönemi belediye anlayışı, yerel demokrasiyi güçlendirmenin bir aracı olarak hiçbir zaman düşünülmemişti. Yaşanan sorunlar yayınlanan nizamnamelerle çözülmeye çalışıldı. 1857 yılında İstanbul 14 belediye dairesine bölündü. Beyoğlu'nun (6. daire) belediye görevleri arasında şunlar vardı: Mahalle, çarşı ve pazarların düzen ve temizliği; yapı işleri; yol, kaldırım, lağım ve su yollarının yapımı ve bakımı; gıda maddeleri ile ilgili narh kontrolü (1865'ten itibaren narh kaldırdı) ve sokakların petrol lambası ile aydınlatılması (1865'ten itibaren gerçekleşti). Bunlar Beyoğlu için geçerliydi. Osmanlı Devleti açısından ilginç bir gelişme de, Beyoğlu'nda bir genelev ve zührevi hastalıklar hastanesinin açılmasıdır. Gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu'ndaki 6. daire, 1913 yılına kadar varlığını sürdürdü. Bu tarihte, daireler kapatılarak belediye işleri İstanbul Şehremaneti bünyesinde tek elde toplandı.

1864 tarihinde yayınlanan Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı mülki idaresi açısından bir dönüm noktasıdır. Merkezin yükünü azaltmak için, kentin bayındırlığı, altyapı inşası, temizlik, aydınlatma, narh, çarşı ve pazar işleri, itfaiye gibi konularda yetkili olmak üzere belediye meclislerinin kurulmasına karar verildi. Vali ya da kaymakam tarafından atanacak olan "reis" belediye meclisine başkanlık edecek, kararları uygulayacak ve vilayet ile belediye ilişkilerini düzenleyecekti. Nizamnameye rağmen, belediye meclisi uygulaması birkaç istisna dışında uygulanmadı. Dolayısıyla İstanbul'da daha önce kurulan belediyenin dışında belediye örgütü kurulamamış oldu. İstanbul'da da Beyoğlu belediye dairesi (Müslüman olmayan

⁴ Gökaçtı, age., ss. 21-66; Kemal H. Karpat, **Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus**, (çev. Akile Zorlu Durukan-Kaan Durukan), İmge yay., Ankara, 2002.

nüfusun yaşadığı) sadece ayrıcalıklı bir konuma sahipti. Diğer belediye daireleri gelir kaynaklarından yoksundu⁵.

Osmanlı devletinin son dönemi ile ilgili olarak şu değerlendirmeyi yapmak mümkün:

19. yüzyılla birlikte geleneksel Osmanlı kurumlarının iç ve dış gelişmelerin (Tarıma dayalı toplumsal yapının çözülüşü, Sanayi devriminin etkilerinin Osmanlı'ya girişi, Fransız devriminin yarattığı ayrılıkçı akımlar...) etkisiyle ortaya çıkan yozlaşma ve çöküş sonucunda, devlet ve toplum yapısını etkileyen değişiklikler gündeme geldi. Özellikle kıyı kentlerinde bazı ürünlerin ihracı, Batı ürünlerinin iç pazarda satımına dayalı bir ticaretin ortaya çıkışı ile birlikte, kıyı kentleri hem şekil, hem de işlev değiştirmeye başladılar. Bu yerleşim yerlerinde değişen işlevlere paralel olarak yeni yerel ihtiyaçlar ortaya çıktı. Sağlık, temizlik, ulaşım, yangınlardan korunma gibi yeni hizmet istekleri doğdu. Yaşanan dönüşüm sonucu ortaya çıkan ihtiyaçların nitelik ve nicelik olarak yozlaşmış geleneksel kurumlarla karşılanması mümkün değildi. Bu da, yeni kurumların ortaya çıkmasını bir zorunluluk haline getirdi⁶.

Cumhuriyetin Osmanlı'dan Devraldığı Miras

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin ana işlevi, Kurtuluş Savaşı ile yakılıp yıkılan ülkeyi onararak temel hizmetleri verir hale gelmek ve sınırlı olan nüfusu (11 milyon) arttırma politikası ile birlikte ülkenin sağlık sorunlarının (özellikle salgın hastalıklar) çözümüne katkıda bulunmaktı. Buna Cumhuriyet'in başkenti olan Ankara'nın örnek bir şehir olarak imarı ve geliştirilmesi⁷ eklenebilir.

Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim kuruluşları, gerçek anlamda yerel yönetimlerin görev ve işlevlerini yerine getirebilecek bir durumda değillerdi. İşlevleri çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmış ve parasal olarak güçleri sınırlıydı. Personeli sayıca ve kalite açısından yetersizdi.

Tek Parti Dönemi Belediyeciliği

Bu sorunları gidermek için 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediyeler yasası çıkarıldı ve 12 Eylül dönemine kadar yürürlükte kaldı. Osmanlı döneminde olduğu gibi, Cumhuriyet dönemindeki bu yasa da Fransa'dan uyarlanarak alındı. Yasayla, belediyelerin dağıntık olan işlevleri tek elde toplandı. Tek parti döneminin sanayileşme politikalarından biri de, sanayinin tüm ülke yüzeyine yaygınlaştırılması idi. Bunun sonucu da, yeni yeni orta büyüklükteki kentlerin ortaya çıkışı ve buna paralel olarak daha düzenli olarak yerel hizmetlerin sunulmasının zorunlu hale gelmesidir.

Atatürk'ün 1930'lu yıllarda belediyecilikle ilgili söyledikleri dikkat çekicidir: *“Türk ülkesi içinde köylere varıncaya kadar bütün şehirlerimizin güvenlik ve bayındırlık görevi olması, önce tuttuğumuz amaçlardandır. Türk'e ev bark olan her yer, sağlığın, temizliğin,*

⁵ Gökaçtı, age., ss. 67-104; Osmanlı döneminde İstanbul belediye hizmetleri için ayrıntılı bilgi için bkz. İlber Ortaylı, “Yerel yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 63-74; Zafer Toprak, “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Şehremaneti”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 75-84.

⁶ Korel Göymen, “Türkiye'de Yerel Yönetim”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, c. 10, İletişim yay.**, ss. 2838-2844.

⁷ Gönül Tankut, **Bir Başkentin İmarı Ankara (1929-1939)**, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 1993.

Nevzat Tandoğan, 1929-1946 yılları arasında hem Ankara valisi, hem de Belediye başkanı idi. Tandoğan, tipik bir tek parti dönemi bürokratydı. Söz konusu dönemde Ankara'yı otoriter bir tarzda yönetti. Bu dönem için bkz. Uygur Kocabaşoğlu, “Bir Devir, Bir Şehir, Bir Adam: 1929-1946 Ankara'sı ve Nevzat Tandoğan”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 193-213.

*güzelliğın, modern kültürün örneği olacaktır. Devlet kurumları yanında doğrudan doğruya bu işlerle ilgili olan urayların (belediyelerin) bu görüş ve düşünüşle çalışmalarını istiyorum”*⁸.

Tek parti döneminin başarılı ve iz bırakan belediyeçilik politikalarına, İzmir’de 1931-1941 yılları arasında Behçet Uz’un belediye başkanlığı örnek olarak verilebilir. Toplum sağlığını önde tutma ve ücretsiz sağlık hizmetleri (tifo, menenjit, difteri, çiçek aşılı); bataklıkların kurutulması Mersinli, Halkapınar, Güzelyalı, Bostanlı, Karşıyaka) ve sıtma ile mücadele; hayvanlara ilişkin sağlık önlemleri (kuduz, şarbon); lağım ve kanalizasyon işleri; su işleri ve mevcut suların daha sağlıklı hale getirilmesi; kent ve çevre sağlığına yönelik genel önlemler (gürültünün önlenmesi, yerlere tüküenlere para cezası verilmesi). Çağdaş bir kent görüntüsü ve altyapısına yönelik çalışmalar çerçevesinde merkez garaj ve halin kurulması; kent içi ulaşım ve toplu taşımaya yönelik düzenlemeler; yollar, bulvarlar, caddeler, meydanlar; sosyal yardım kurumları (hastane/Behçet Uz, yaşlılar evi...); itfaiye ve telefon idaresi; işçi evleri (Kahramanlar’da); park, bahçe ve yolların ağaçlandırılması; Kültür Park’ın kurulması...⁹

Tek parti dönemine genel olarak bakıldığında, 1923’de 421 olan belediye sayısı 1938’de 537’ye ulaşmıştı. Bu belediyelerden 1923’te sadece elektrik tesisatı vardı; bu oran, 1938’de 150’ye ulaşmıştı. Su tesisatı olan belediye sayısı 1923’te 20 iken, 1938’de 245’e çıkmıştı¹⁰.

1580 sayılı yasa, belediyeleri merkezi hükümetin bir uzantısı olarak kabul etmektedir. Bu düşünce tarzı Cumhuriyete mahsus değildir. Bizans’tan Anadolu Selçuklulara ve Osmanlılara kadar benzerlikler taşımaktadır. her şeyi merkezi yönetimin denetimi ve kontrolü altında tutma mantığının bir yansımasıdır. Belediyeler karar alma süreçlerinde, kaynak ve yetki kullanımlarında ve hatta haberleşmelerinde merkezi yönetimin sıkı bir kontrolü altındaydılar¹¹.

Çok partili yaşama geçiş sürecinin hemen öncesinde, 13 Temmuz 1945 tarihinde “Belediyeçilik Derneđi” kuruldu. 1580 sayılı kanunun çıkarılmasından 18 yıl sonra, 1948’de 5237 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” çıkarıldı. İlk derli toplu belediye gelirleri kanunu olan bu kanun 30 yıldan fazla yürürlükte kaldı. Kanun belediye gelirlerini düzenlemekle beraber, uygulamada merkezi iktidarlar gelirleri merkezde toplayıp, sonra dağıtmayı tercih ettiğinden, belediyeler ihtiyaç duydukları kaynakları hiçbir zaman kontrol edemediler ve merkezi hükümete bağımlı oldular. Bu nedenle de, sürekli borçlanma yolunu tercih ettiler. Yıllar içinde borçlar birikince de, belediyeler lehine mali reformlar yapmak yerine belediyelerin borçlarını devletin üstlenmesi ya da ertelenmesi yoluna gidildi¹².

DP’nin iktidarı aldığı 1950 yılından önce, henüz CHP iktidarda iken, 1948’de belediyelerin çarpık yapılaşmayı, gecekondulaşmayı önlemesi için 5218 sayılı yasa çıkarıldı. Yasa, belediyelerin kent içinde arsa üretmelerini amaçlıyordu. Bunun uygulamaları Ankara Yenimahalle’de yaşandı. 10 yılda 20 eşit taksitte arsa paralarının ödenmesi planlandı ve Emlak Bankası’dan % 5 faizle kredi kullandırıldı. Ancak, bu uygulama ülke geneline yaygınlaştırılmadı¹³.

⁸ Gökaçtı, age., ss. 135-136.

⁹ Ülker Baykan Seymen, “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeçiliđi İzmir: Behçet Uz Örneği”, **Türk Belediyeçiliđinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 159-192.

¹⁰ İlhan Tekeli, **Türkiye’de Belediyeçiliđin Evrimi**, Ankara, 1978, s. 95.

¹¹ Göymen, agm.

¹² Gökaçtı, age., ss. 140-143.

¹³ Tekeli, age., ss. 162-167.

Menderes Dönemi Belediyeciliği¹⁴

1950 yılına kadar tek parti yönetimi egemendi. Pek çok büyük şehirde valiler, belediye başkanlığını da üstlenmişlerdi (Örneğin İstanbul'da). 1950-60 arasında Demokrat Parti'nin iktidar olduğu dönemde kentlere göçün hız kazandığı bir dönemdir. Bu, kentlerin etrafının gecekonduyla kuşatılmaya başlamasıyla sonuçlandı. Sonuçta belediyeler hızlı kentleşmeye yenik düştüler¹⁵. Bu dönemde, ülkeyi ve kentleri yönetenlerin hayali, kentlerin fabrika bacalarıyla donatılması ve vızır vızır işleyen limanlardı¹⁶. Kentlerin imarı, yeni yollar ve binalar yapılması hız kazandı. Örneğin İstanbul'da Adnan Menderes bu işin öncülüğünü yaptı. Bizzat yıkımların başında durdu, tarihsel doku yok edildi. İşin ilginç yanı bu işin öncülüğünü yapanların muhafazakar değerlere sahip olmaları, tarihsel değerlere sık sık gönderme yapmaları da ilginç bir çelişkidir.

İstanbul'un 2000 yıllık tarihsel mirasını göz ardı eden DP yönetimi, İstanbul'da önce kat mülkiyetine izin vererek daha sonra da sanayiye bu bölgede kurdurarak, kırsal nüfusu İstanbul'a doğru harekete geçirdi. Buna Menderes'in 1956'da başlattığı imar seferberliği eklenince, İstanbul ikiye katlanan nüfusunun altında ezilmeye başladı. Devrin ekonomik tercihi olarak karayolu ve otomobil benimsenip, dönemin tek toplu ulaşım aracı olan tramvaylar da otomobillere yer açmak amacıyla dışlanınca, çarpık kentleşmeye çarpık taşımacılık da eklendi: Dolmuşçuluk, münibüşçülük...

Bu gelişim sürecinde ihtiyaçlara cevap vermek için de yeni yollar yapılmaya çalışıldı. Bunun için de büyük bir yıkım politikası benimsendi. Öyle ki, adına "*Aksaray muhacirleri*" denen bir kesim oluştu ve yıkılan ev ve işyeri sayısı 7000'i aştı. Bunların istimlak paraları zamanında ödenemedi ve büyük sıkıntılar yaşandı¹⁷. Vatan ve Millet caddelerinin açılması sırasında yok edilen tarihi eserler arasında şunlar sayılabilir: Şirment Çavuş Camii ve Türbesi, Oğlanlar Tekkesi, Tevekkül Hamamı, Yusuf Paşa Çeşmesi, Çakırağa Camii ve Çeşmesi, Katip Çelebi Mezarı, Mimar Ayas Camii, İbrahim Ağa Mescidi, Revani Çelebi Mescidi....¹⁸ Halbuki DP iktidarı, kente merkezindeki tarihi dokuyu yok edeceğine, burayı koruyup, kent çevresindeki alanlarda büyümeyi ve genişlemeyi sağlayabilirdi. İmara ve yapılaşmaya açılmamış alanlarda büyüme sağlansaydı, tarihi dokuda bu tahribat yaşanmazdı.

Yakın yıllara kadar (özellikle Özal dönemi hatırlardadır) hükümetler, yerel seçimlerde iktidarda olmanın avantajıyla hizmet yarışına girmekte ve halka aba altından sopa göstermekte, iktidarla uyumlu bir belediyenin (iktidar partisinden belediyenin) halka daha çok ve iyi hizmet götüreceği dile getirilmektedir. Bu yerel yönetimlerin iktidarlara ne ölçüde (kaynak vs) bağlı olduğunu gösterdiği gibi, günümüzde bile hala yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görüldüğünün bir göstergesidir.

1950'li yıllarda başlayan ve 1970'li yıllarda hız kazanan kentleşmenin getirdiği ve biriktirdiği ağır sorunlar, kentleri ülke gündeminin merkezine taşıdı.

¹⁴ Menderes tarzı belediyeciliğin ciddi bir eleştirisi için bkz. Aydın Boşan, "Adnan Menderes Belediyeciliği İmar Hareketi Uygulama ve Sonuçları", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 225-233.

¹⁵ Cevat Geray, "Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 217-224.

¹⁶ DP'li Samet Ağaoğlu bu konuda şunları söylüyor: "*Demokrat Parti devri, çocukluğumuzda coğrafya kitaplarında resimlerini hasretle seyrettiğimiz o kalabalık limanların dumanlar içinde sanayi merkezlerinin, asfalt yollarında birbiri arkasına uçup giden otomobiller, kamyonlar, otobüsler ve makineli ziraatın kapılarını sonuna kadar açtı*". Bkz. Samet Ağaoğlu, **Demokrat Partinin Doğuşu ve Yükseliş Sebepleri Bir Soru**, İstanbul, 1972, s. 232.

¹⁷ Gökaçtı, age., ss. 150-151.

¹⁸ Gökaçtı, age., s. 151.

1960-1980 Dönemi ve Sosyal Demokrat Belediyecilik (1973-1980)

Tek parti dönemi için demokratik katılımın yüksek olduğunu söylemek mümkün olmamakla beraber, şehirler belli bir disiplin altında belediye hizmetleri bakımından modernleştirilmeye çalışıldı ve bu konuda önemli adımlar da atıldı. 1950'li yıllarda Türk belediyeciliği bu yanını da kaybetti ve ciddi bir viziyozsuzlukla karşı karşıya kaldı.

1960 sonrası dönemin en önemli adımlarından biri 27 Temmuz 1963 tarihli ve 307 sayılı kanundur. Daha önceleri Belediye Meclisi tarafından seçilen belediye başkanlarının bu yasa ile, doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri kabul edildi.

1960 sonrasında belediyelerin mali açıdan zayıflamalarının üç nedeni vardır: 1. Anayasa Mahkemesi'nin yapılan itirazlar sonucu bazı belediye gelirlerini iptal etmesi, 2. merkezi hükümetlerin belediyelerin gelir kaynaklarını ellerinden alıp, kendine gelir kaynağı haline getirmesi, 1960 sonrası gelişen sendikal hareket sonucu, işçi ve memur haklarındaki yükselme sonucu bunlara ödenen ücretlerdeki artışın etkisi (ayrıca partizanca kadrolaşmalar sonucu çalışan sayısındaki ciddi artış ve bunun getirdiği büyük mali külfet)¹⁹.

Tüm bu olumsuzluklara rağmen, 1973-1980 dönemi, Türkiye belediyeciliğinin tarihinde bir dönüm noktasıdır. 1950'lerde başlayan ve 1970'lerde hız kazanan kentlere yönelik yoğun göç ve buna paralel olarak ortaya çıkan gecekondulaşma kentlerin çehresini tamamıyla değiştirmişti. Ortanın Solu politikasının benimseyen CHP'nin bu kesimlerin oylarını alarak yerel yönetimlerde iktidar olması yepyeni bir belediyecilik anlayışı başlattı: Sosyal Demokrat Belediyecilik.

Türkiye'de kırsal kesimden kentlere yönelik göçü iki döneme ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi 1980'e kadar olan dönemdir. Bu göçler isteğe bağlı/iradi göçlerdir. Büyük kentlere iş bulmak, sosyal ve ekonomik nedenler, daha bir eğitim imkanı gibi nedenlere dayanır. Kente entegrasyonda isteklidir. Örneğin 1980'e kadar İstanbul Karadeniz'den yoğun bir göç almıştır. Bunlar CHP içinde de aktif ve etkin politika yapmışlardır (Ali Topuz, Aytekin Kotil²⁰, Orhan Eyüpoğlu gibi). 1980 sonrası göçler ise, iradi değil, zorunlu göçler grubuna girer. Terör ve güvenlik nedeni ağır basar kente göçte. Etnik ve mezhep kimliği belirgindir. Kent entegrasyonda 1980 öncesindekiler gibi istekli değildir. İç kapalı, gettosal bir nitelik taşır. CHP, 1980 öncesindeki göç dalgasının kitlesel desteğini sağlarken, 1980 sonrasındaki göç dalgasının kitlesel desteğini (Aleviler hariç) sağlayamamıştır.

1973 yerel seçimleri ile birlikte ilk kez İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirler sosyal demokratların eline geçti. Bunda izlenen politikalar sonucu gecekondu oylarının kazanılmasının etkisi büyüktü. Sosyal demokratların güçlü bir merkezi hükümet oluşturmamaları yerel yönetimlere kaynak aktarılmasına, sorunlarına köklü bir çözüm getirilmesine engel oldu (Bu dönemde belediye başkanları sık sık Ankara'ya borç istemeye gidiyor, çalışanların maaşlarını ödemekte zorlanıyordu). Bu dönemde, 1978'de CHP hükümetinin Yerel Yönetimler Bakanlığı kurması da sorunları çözmedi. Türkiye tarihinin ilk ve tek Yerel yönetimler Bakanı Mahmut Özdemir, kendi belediye başkanlarıyla kavgalıydı o dönemde.

1973-80 arasında İzmir'de İhsan Alyanak; İstanbul'da Ahmet İsvan (1973-1977) ve Aytekin Kotil (1977-1980); Ankara'da Vedat Dalokay (1973-1977) ve Ali Dinçer (1977-1980) parti örgütlerinin desteği ile, önseçimle aday oldular. Kitlesel bir destek de sağlayarak başarılı belediyecilik uygulamaları yaptılar. Metro için çalışmalar, toplu taşımacılık, tercihli yollar, kültür ve sanata destek, kitap kampanyaları, deniz kıyılarının halkın kullanımına açılması, halk plajları, tarihi eserlerin restorasyonu (İstanbul'da Turing'le yapılan anlaşma

¹⁹ Gökaçtı, age., ss. 152-153.

²⁰ Hakkı Uyar, **Karadenizli Bir Politikacı: Aytekin Kotil**, (yayınlanmamış biyografisi).

sonucu köşk ve sarayların restorasyonu), TANSA'lar, ekmek fabrikaları... Bu dönem belediyeleri öncekilerden zihniyet olarak tamamıyla ayrılıyorlardı. Temel felsefeleri: Demokratik belediye, üretici belediye, tüketimi düzenleyici belediye, kaynak yaratıcı belediye, işbirliği ve dayanışmayı temel alan belediye...

Ekonomik bunalım ve terör olaylarının dorukta olduğu bu dönemde belediye hizmetlerinin yürütülmesinde büyük zorluklar da yaşanıyordu. Ancak, her şeye rağmen, % 50-60'lar civarında alınan oylarla kazanılan bu belediye başkanlıklarında CHP'li belediye başkanları başarılı oldular ve “*unutulmaz*” belediye başkanları olarak tarihe geçtiler. Bu dönemde yerel yönetimlerdeki başarılar, genel seçimlerdeki başarıları da destekledi. 1989 döneminde ise, bunun tersinin olduğunu söyleyebiliriz²¹.

1980 Sonrası Belediyecilik

12 Eylül askeri müdahalesi ile birlikte, belediyecilik anlayışında bir dönem kapandı, yeni bir dönem başladı. ANAP tarzı belediyeciliğin, “*işbiririci*” belediyeciliğin egemen olduğu bu dönem belediyeciliği tarz olarak Menderes dönemi belediyeciliği ile benzerlikler taşımaktadır.

Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri, 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerine ilişkin yasal düzenlemedir. Söz konusu dönemde Büyükşehir belediyesi örgütlenmesi ve belediye gelirlerinin arttırılması, belediyelerinin ekonomik olarak rahatlamalarını sağlamıştır.

1980 sonrası döneme damgasını vuran iki tarz belediyecilik anlayışından söz edilebilir:

a. ANAP Belediyeciliği (1984-1989)

b. Milli Görüş Belediyeciliği (1994 -)

1989 yılında yapılan yerel seçimlerde SHP başarılı oldu; ama, aynı başarının belediye yönetiminde gösterilebildiğini söylemek zor.

CHP'nin bugün yerel seçimlerde başarılı olması izleyeceği politikalara bağlıdır. 3 Kasım seçimleri göstermiştir ki, CHP, kent merkezinden, üst gelir gruplarından oy alan bir partidir. Alt gelir gruplarından, varoşlardan aynı ölçüde oy alamamaktadır (Alevi oyları hariç). Örneğin Alsancak, Göztepe, Güzelyalı, Mavişehir gibi yörelerde oyları % 50-60 civarında iken, Kadifekale'de % 6'dır. 1980 öncesi varoşların oylarını alabilen CHP, bugün bu oyları alamamaktadır. Bunda parti politikalarının yanı sıra, varoşlardaki insan yapısının (iradi göçten zoraki göçe, etnik kimliğin ön plana çıkması) farklı olmasının da etkisi büyüktür.

AKP iktidarının yerel seçimlerde başarılı olması, Türkiye açısından büyük sorunları da beraberinde getirecektir. Bu açıdan bakıldığında CHP'nin yerel seçimlerde başarılı olması bir zorunluluktur. Bu açıdan 1973-1980 dönemi sosyal demokrat belediyecilik anlayışından ve uygulamalarından alınacak çok dersler vardır, günün koşullarına uydurmak şartıyla.

²¹ Uyar, age.; Korel Göymen, “Türk Belediyeciliğinde Ankara Örneği: 1973-1980”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi yay., Ankara, ss. 395-404.