

## TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİME KATILMADA HALKIN ROLÜ

Zerrin TOPRAK(\*)

### S U M M A R Y

There is quick movement of urbanization in our country because of pushing forward of the villages and attraction of the cities. That is show a quick occurrence and planless development. Generally, urbanization which considered as if an increasing of population. The increase of population which has been brought by demands, caused new requests, especially on public services. Thus, created important problems for urbanization. As a matter of fact, discrepancy between arrangement and planning in connected with time appeared some problems such as housing, infrastructure, mushroom house and environment pollution. Really, from this time, insufficient services and urban problems will be mentioned together in our country.

In the first time of habitation, despite of deprivation population increased up high level. Finally, by force of this weak municipalities were established. This, effected to development of urbanization in negative way. Specially, around our big cities, the nearest distance from each other, different size and capacity, these type of municipalities remained themselves incapable condition and can not carry equal service to their people. The municipalities like these, which have local government

(\*) Öğ. Gör. Dr., D.E.Ü.İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü



units, try to carry out the services within their possibilities. In this solution, beside economic effectiveness and size of democracy (in the local subjects people's concerns and participation) begun to approbate by the people (only, local quality decision). For instance, one of our research on this subject, for İzmir -in İzmir municipal region- we understood that the people's has no relation with the municipality. The reason why we saw that the people goes away gradually from government and becomes foreigner degree by degree. All these attach importance. In connected with this, in the frame of the Constitution of 1982 enacted some legal procedure relation with environment protection. And in order to obtain participation of citizen to the local government. And put some incentive and necessary precautions. All of these are very important policy that ought to think over.

## 1. GİRİŞ

İdarenin faaliyetlerinin kanunlarla düzenlenmesi, Hukuk Devletinin önemli özelliklerinden birisidir. Ancak, günümüzde idarenin yüklendiği kamu hizmetleri hızla çoğalmakta ve giderek daha da karmaşıklaşan yeni teknik özellikler kazanmaktadır. Ülkelerin ekonomik ve toplumsal gelişmeleriyle, hukukî düzenlemeleri arasında zorunlu bir ilişki vardır. Ekonomik ve toplumsal yapı zaman içinde gelişip değiştikçe, bu düzenlemeler gelişmelere uygun olarak yeniden gözden geçirilmektedir.

1982 Anayasa'sının hazırlanıp, buna bağlı olarak temel idarî mevzuatın yeniden düzenlendiği bu dönemde, kentleşme hareketlerinden etkilenen kentsel hizmetlerin yetersizliği ve getirdiği sorunlar konusu güncel hale gelmiş bulunmaktadır. Bu sorunlar, yerel yönetimlerde yeni hukukî düzenlemeler denemesine giren ülkemizde de çeşitli açılardan derinlemesine incelemeyi gerektirecek boyutlara ulaşmış durumdadırlar. Gerçekten nüfus artışına bağlı olarak yerleşimlerin büyümesi, konut, eğitim, beslenme, yeşil alan, çevre kirliliği ve organizasyon yetersizliği gibi çeşitli sorunlarla karşılaşılması sonucunu getirmiştir. Konunun uzmanı olan hiçbir yetkili, bunun aksini ileri sürmüş ve tartışma konusu yapmış değildir.

Çevre sorunları denildiğinde yakın zamanlara kadar önce hava, daha sonraları toprak ve su kirliliği anlaşılmış; özellikle kirlenen doğanın nasıl temizleneceği sorunu tartışılmıştır. Ancak sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte beşeri faktör olan «insan»ın yukarıda bir kısmını ana başlıkları itibariyle verdiğimiz tüm sorunlarıyla ilgilenen ve ihtiyaçların karşılanması ölçüsünde «kentte yaşadığını hissetmek» kavramına en geniş an-

lamını veren bir çevre anlayışı ağır basmaktadır. Nitekim, çevreye ilişkin düzenlemelerin kaynağı olan 1982 Anayasa'sının 56. maddesinde, «Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir» açık hükmüyle, çevre kavramı geniş bir anlatımla açıklanmıştır.

Gerçekten, yeryüzündeki ülkeler nüfusunun içinde yaşadığı eğitim, sağlık ve çalışma koşullarını, insanın içinde yaşadığı çevrenin maddî özelliklerinden ibaret bir «çevre» kavramından ayrı tutmanın mümkün olmadığı da artık kabul edilmektedir. Çağdaş çevrecilik akımı toplumda her türlü çatışmayı reddeden bunun yanında ahenge, dengeye ve barış içinde yaşamaya dayanan bir kavramdır. Hiç kuşkusuz toplumsal birlik ve beraberlik üstün değerlerdir. Çevrecilik akımının kökeninde bunların derin izleri vardır. Nitekim belirtilen görüşlere paralel olarak ülkemizde ilk defa bir bütün olarak çevre korunmasına ilişkin hukukî düzenleme 1983 yılında 2872 sayılı «Çevre Kanunu» ile yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacını belirleyen 1. maddesi; vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi, bugünkü ve gelecek kuşaklara sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesinin güvence altına alınmasını sağlamak için önlemlerin sosyo-ekonomik kalkınma hedefleriyle uyumlu düzenlenmesi gereğini hükme bağlamıştır. Aynı Kanunun 3. maddesi, çevre korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesini sağlamada «vatandaşın» da görevli olduğunu belirtmiştir.

Çalışmamızın konusu, çevreye ilişkin hukukî düzenlemelerin getirdiği anlayış çerçevesinde kentsel gelişme ve yerel yönetime katılmada belde halkının önemini değerlendirmektir. Konu esas itibariyle Türkiye'de kentleşme ve yerel halkın çevreye etkisi olmak üzere iki bölümde incelenmiştir.

## 2. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME SÜRECİ VE KENTLEŞME NEDENLERİ

Türkiye'de kentleşme hareketleri özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra kısa ve orta vadede çözümlenmesi çok zor, hattâ imkânsız sayılabilecek yönetim sorunlarına neden olabilecek bir gelişme göstermiştir. Ayrıca kentleşme ile ilgili hukukî düzenlemelerde, zamanın kullanılması da temel bir sorun haline gelmiştir.

Kentsel sorunların çözümünde zamanlamanın önemini ortaya koyabilmek ve gecikmeden doğan sorunları değerlendirebilmek için kentsel gelişme üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Kentleşme genellikle



hemen her ülkede itici-çekici, iletili ve siyasal olarak sınıflandırılabilen faktörler etkisiyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerin ülkemizdeki kentlevme açısından etkinlikleri bazı önemli farklılıklar göstermektedir.

## 2.1. İtici-Çekici Nedenler

Kentleşmede itici ve çekici nedenleri; demografik gelişim, üretim faktörlerinin bileşimindeki değişme, köy ve kent yerleşim birimlerinin sosyal ve kültürel açıdan farklı imkânlar sağlaması olarak özetlemek mümkündür.

### 2.1.1. Kentleşmenin Demografik Gelişimi

Ülkemizde nüfus en hızlı gelişmeyi 1950'li yıllarda göstermektedir. 1950-1955 döneminde toplam nüfusun artış hızı yüzde 2.77 ve 1955-1960 yılları arasında ise yüzde 2.85'dir. 1960 yılından sonra nüfus artış hızı azalmıştır. Örneğin 1975-1980 döneminde bu oran yüzde 2.06'dır. Ancak 1980-1985 yıllarını esas alan geçici sonuçlarına göre toplam nüfusun artış hızının yüzde 2.78'e ulaştığı anlaşılmıştır.

Öte yandan kentli nüfusun genel nüfus içindeki payı da yıllar itibarıyla artmaktadır. 1927 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı yüzde 16.25 iken, kır nüfusu için bu pay yüzde 83.75'dir. Ancak zaman içinde kentli nüfus artmış ve 1980 yılında yüzde 46.45 ile hemen hemen kırsal nüfusa yaklaşmıştır. 1985 yılında kentli nüfus kır nüfusunu aşmıştır.

1950-1955 yılından sonra hızlanan kentleşme hareketlerinin en belirgin özelliği nüfusun İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük kentlere yönelmesidir. Özellikle Ankara 1975 yılına kadar nüfus artışlarını birinci derecede çekmiştir. Kent nüfusunun gelişimi ortalama yüzde 6 civarındadır. 1975-1980 döneminde İstanbul için bu oran yüzde 1.88, Ankara için yüzde 2.28 ve İzmir için ise yüzde 3.14 değerine sahiptir. 1980-1985 yılları arasında kent nüfusunun gelişiminde artış görülmüştür. Kent nüfusunun artış hızı İstanbul, Ankara ve İzmir için sırasıyla yüzde 4.23, yüzde 3.85 ve yüzde 3.17'dir. Esasen 12. Genel Nüfus Sayımı geçisi sonuçlarına göre Urfa yüzde 7.67, Ağrı yüzde 5.13, Kocaeli yüzde 4.67 ve İçel yüzde 4.32 ile hızla nüfusu artış gösteren illerdir. Ayrıca 11 ilimizin nüfusu milyonu geçmiştir. Gelecekte artan nüfusun konut, altyapı gibi hizmetlerin ağırlığını daha çok taşıyacak bu kentlere diğer üç büyük kentimizle birlikte ağırlık vermek gerekir. Aksi takdirde, kentlerin, artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya hazırlıklı olmaması kentsel sorunları getirecektir.

### 2.1.2. Üretim Faktörlerinin Bileşimindeki Değişme

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen altyapı yatırımlarına paralel olarak tarımda makineleşme kırsal yörelerde, bir yandan tarımda sermaye malı kullanımını yoğunlaştırarak işgücü fazlalığına yol açarken, öte yandan hem genel ekonomik yapının hem de tarım sektöründeki sosyal yapının değişmesi sonucunu getirmiştir.

Önceleri, Marshall yardımı çerçevesinde küçük oranlarda traktör, pulluk ve biçerdöver gibi az sayıda tarımsal üretim araçlarının tarıma girmesi daha sonraları tarımsal üretime tanınan kredi ve sübvansiyonlar dağınık bir makineleşmeye yol açmıştır. (Tekeli, İlkin, 1974). Kanımızca bu tür makineleşme tarımsal üretimdeki bir bakıma belli bir düzenleme sayılan geleneksel ve geçimlik üretim faaliyetini, makineleşme şokuyla tekrar dağınık ve düzensiz bir hale getiren bir olaydır.

Tarım sektöründeki bu düzensizlik, bu sektördeki işgücünün istihdamını da çok belirsiz hale getirerek hemen hemen bütün tarımsal işgücünü etkileyecek bir itici faktör niteliğini kazandırmıştır. Öyleki, makineleşmenin açığa çıkardığı işgücü miktarından daha fazla işgücü veya fiilen tarımda çalıştığı kabul edilen işgücü, tarımsal faaliyetin dışına çıkarak herhangi bir ihtisasa sahip olmadan yerleşim merkezlerine akmaya başlamıştır. (Varher, 1978.) Bu açıdan bakılınca kırsal alandan kalkan iç göçü sektörler arasındaki işgücü transferi şeklinde değil, tarım sektöründen kente gelen bir işgücü transferi şeklinde değerlendirmek gerekir. Bunun sonucu olarak da kente göçen kırsal işgücü belli bir ihtisasa sahip olmadığı için ya hizmet sektöründe tekrar gizli işsiz niteliği kazanmış; ya da marjinal sektör adıyla anılan seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı ve apartman kapıcılığı gibi faaliyetlerde bulunmuşlardır.

1960'lardan bu yana Tarım Sektöründe makineleşmenin daha düzenli hale getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Böylece kırsal alanlarda sermaye faktörünün işgücü faktörüne ikamesi daha netleşmiş ve tarım sektörü diğer ekonomik sektörlerle faktör transfer eden bir sektör şeklinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak bilindiği gibi gelişme, en azından işgücü için sektörden sektöre değil, sektörden kente veya daha sonraları sektörler arası şeklinde bir süreç değil, alandan alana bir demografik süreç haline dönüşmüştür.

Üretim faktörlerinin bileşimindeki değişme, tarımda verimi etkileyecek bir başka iktisadî itici nedene yol açmıştır. Bu da daha çok miktarı sınırlı olan üretim faktörü niteliğindeki toprağın karşısında miktarı bollaşan işgücü faktörünün verimliliğinin azalmasıdır. Bilindiği gibi, üretim



rin birçoğu sanayi devrimi öncesi toplum yapısından sanayi toplumuna geçiş ile ortaya çıkmıştır. Ancak sosyo-ekonomik gelişme süreci tüm yönleriyle aynı düzeyde değişme ve dönüşme esnekliğine sahip olamamaktadır. Bu yüzden farklı gelişme ve değişmelerin ortaya çıkardığı uyumsuzluklar toplumsal ilişkilere kişilerin davranışlarına ve çeşitli sosyo-ekonomik kurumlara çok farklılaşarak yansımaktadır. Toplum da büyük ölçüde kişi ve kurumlarıyla bu hızlı değişikliklere yabancıdır. Buna bağlı olarak sorunların giderek ülkemizde yoğunlaşması hukukî düzenlemelerin gecikmesinin bir başka nedeni şeklinde görülmektedir. Ayrıca, bu ani değişmeye bağlı olarak çevreden siyasal sisteme yöneltilen istekler doğrultusunda yönetimin yükü artmış ve kamu hizmetleri giderek çeşitlenmiştir.

### 3.1. Hukukî Düzenlemelerde Başlıca Gecikme Nedenleri

Kamu hizmetlerinde hemen hemen tamamını kapsamak üzere hukukî düzenlemelerdeki gecikmeler, hizmeti gerekli kılan olayın ortaya çıkışı ile, hukukî düzenlemelerde izlenen amacın gerçekleşmesine kadar çok değişik ve birbirinden farklı gecikme biçimleri şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin hukukî düzenlemesinde, gecikme biçimlerinin her olayda ve düzenlemede önemi ve etkisi değişiktir. Kentleşmeye özgü gecikme farklılığını ortaya koymadan önce, gecikme biçimleri kamu hizmetlerinin tümü için aşağıdaki tabloda görüleceği üzere sınıflandırılabilir.

Olayın ortaya çıkması	Müdahale gerekliliğinin tanınması	Önlem Planlama	Karar Alma	Uygulama	Önlemin etkilemeye başlaması	Etkinin tamamlanması amacın gerçekleşmesi
-----------------------	-----------------------------------	----------------	------------	----------	------------------------------	---



KAYNAK; Erkan (1984)

Tabloda da görüldüğü gibi, kamu hizmetini gerekli kılan bir olayla karşılaşılması, karar alma ve buna ilişkin düzenlemeye kadar «tanı» ve «plânlama gecikmesi» şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Tanı gecikmesi, herhangi bir olayın ortaya çıkmasıyla müdahalenin gerekliliğinin anlaşılmasına kadar geçen zaman şeklinde tanımlanabilir. Ancak bu gecikme, genellikle olayı anlamak ve farkına varmak şeklinde anlaşılmaktadır. Aslında olayın farkına varılmıştır, ancak tanımlanmamıştır. Olayın kısa bir süre içinde tanımlanamaması tanı gecikmesine yol açmıştır.

Plânlama gecikmesi ise, müdahale gereğinin benimsenmesinden sonra bu müdahalenin yönü, etkinliği ve seçeneklerin belirlenmesinden doğan zaman kaybı şeklinde tanımlanabilir.

O halde tanımlanması yapılan olayın, bu tür gecikmeyle karşılaşmadan hukukî yönden düzenlenebilmesi için önlem plânlamasının da seçeneklerin hiç değilse en önemlilerinin belirlenmesi şeklinde bir an önce yapılması gerekecektir.

Hukukî düzenlemeyi gerektiren olayın ortaya çıkmasından sonra tanımlamasının ve önlem plânlamasının yapılamaması, konunun önem boyutuna göre bazan uzunca sayılabilecek bir zamanlama sorununa yol açabilir.

Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve amacını etkileyen en önemli bir gecikme türü de karar almaya ilişkin gecikmedir. Olayın tanımlanması ve önlemlerin plânlaması yapılsa bile, karar almada tereddütlü davranırlar bu konu bir tartışma ortamına aktarılmış ise, o zaman kamu hizmetlerini tamamen etkisiz kılacak, hatta yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açacak zaman gecikmesiyle karşılaşılması kaçınılmazdır. Nitekim, karar vermemek de bir «karar» şeklinde tanımlanmakta ve bu şekildeki karar da yenilik için isteklerin bastırılması veya politik kararın yürütülme sürecinin bozulması olarak değerlendirilmektedir (Goldsmith, 1980).

Tabloda yönetim gecikmesi olarak gösterilen gecikme, daha çok yetki ve sorumluluk gecikmesidir. Bunun nedeni, kanımızca kamu hizmetinde belli bir yetkinin çok sayıda ve detay sayılabilecek ayrıntılarla dağıtılması sonucunu yaratan eleman istihdamı politikasıdır. Böyle olunca yetki belirsizliği ve paylaşılması genellikle sorumluluk belirsizliğine ve hatta sorumluluğun boşlukta kalmasına yol açmaktadır. Yönetim gecikmesi, hizmetin uygulama aşamasında etki oluşum gecikmesiyle içiçe bulunabilir. Ancak bundan önce, karar gecikmesiyle yönetim gecikmesi de birbirini kesintisiz takip eden bir gecikme olarak ortaya çıkabilir. Nitekim tabloda bu durum, aksiyon gecikmesi olarak gösterilmiştir. Bu şekilde ele



rın birçoğu sanayi devrimi öncesi toplum yapısından sanayi toplumuna geçiş ile ortaya çıkmıştır. Ancak sosyo-ekonomik gelişme süreci tüm yönleriyle aynı düzeyde değişme ve dönüşme esnekliğine sahip olamamaktadır. Bu yüzden farklı gelişme ve değişmelerin ortaya çıkardığı uyumsuzluklar toplumsal ilişkilere kişilerin davranışlarına ve çeşitli sosyo-ekonomik kurumlara çok farklılaşarak yansımaktadır. Toplum da büyük ölçüde kişi ve kurumlarıyla bu hızlı değişikliklere yabancıdır. Buna bağlı olarak sorunların giderek ülkemizde yoğunlaşması hukukî düzenlemelerin gecikmesinin bir başka nedeni şeklinde görülmektedir. Ayrıca, bu ani değişmeye bağlı olarak çevreden siyasal sisteme yöneltilen istekler doğrultusunda yönetimin yükü artmış ve kamu hizmetleri giderek çeşitlenmiştir.

### 3.1. Hukukî Düzenlemelerde Başlıca Gecikme Nedenleri

Kamu hizmetlerinde hemen hemen tamamını kapsamak üzere hukukî düzenlemelerdeki gecikmeler, hizmeti gerekli kılan olayın ortaya çıkışı ile, hukukî düzenlemelerde izlenen amacın gerçekleşmesine kadar çok değişik ve birbirinden farklı gecikme biçimleri şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin hukukî düzenlemesinde, gecikme biçimlerinin her olayda ve düzenlemede önemi ve etkisi değişiktir. Kentleşmeye özgü gecikme farklılığını ortaya koymadan önce, gecikme biçimleri kamu hizmetlerinin tümü için aşağıdaki tabloda görüleceği üzere sınıflandırılabilir.

Olayın ortaya çıkması	Müdahale gerekliliği	Önlem Planlama	Karar Alma	Uygulama	Önlemin etkilemeye başlaması	Etkinin tamamlanması
-----------------------	----------------------	----------------	------------	----------	------------------------------	----------------------



KAYNAK; Erkan (1984)

Tabloda da görüldüğü gibi, kamu hizmetini gerekli kılan bir olayla karşılaşılması, karar alma ve buna ilişkin düzenlemeye kadar «tanı» ve «plânlama gecikmesi» şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Tanı gecikmesi, herhangi bir olayın ortaya çıkmasıyla müdahalenin gerekliliğinin anlaşılmasına kadar geçen zaman şeklinde tanımlanabilir. Ancak bu gecikme, genellikle olayı anlamak ve farkına varmak şeklinde anlaşılmaktadır. Aslında olayın farkına varılmıştır, ancak tanımlanmamıştır. Olayın kısa bir süre içinde tanımlanamaması tanı gecikmesine yol açmıştır.

Plânlama gecikmesi ise, müdahale gereğinin benimsenmesinden sonra bu müdahalenin yönü, etkinliği ve seçeneklerin belirlenmesinden doğan zaman kaybı şeklinde tanımlanabilir.

O halde tanımlanması yapılan olayın, bu tür gecikmeyle karşılaşmadan hukukî yönden düzenlenebilmesi için önlem plânlamasının da seçeneklerin hiç değilse en önemlilerinin belirlenmesi şeklinde bir an önce yapılması gerekecektir.

Hukukî düzenlemeyi gerektiren olayın ortaya çıkmasından sonra tanımlanmasının ve önlem plânlamasının yapılamaması, konunun önem boyutuna göre bazan uzunca sayılabilecek bir zamanlama sorununa yol açabilir.

Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve amacını etkileyen en önemli bir gecikme türü de karar almaya ilişkin gecikmedir. Olayın tanımlanması ve önlemlerin plânlanması yapılsa bile, karar almada tereddütlü davranışlar olarak bu konu bir tartışma ortamına aktarılmış ise, o zaman kamu hizmetlerini tamamen etkisiz kılacak, hatta yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açacak zaman gecikmesiyle karşılaşılması kaçınılmazdır. Nitekim, karar vermemek de bir «karar» şeklinde tanımlanmakta ve bu şekildeki karar da yenilik için isteklerin bastırılması veya politik kararın yürütülme sürecinin bozulması olarak değerlendirilmektedir (Goldsmith, 1980).

Tabloda yönetim gecikmesi olarak gösterilen gecikme, daha çok yetki ve sorumluluk gecikmesidir. Bunun nedeni, kanımızca kamu hizmetinde belli bir yetkinin çok sayıda ve detay sayılabilecek ayrıntılarla dağıtılması sonucunu yaratan eleman istihdamı politikasıdır. Böyle olunca yetki belirsizliği ve paylaşılması genellikle sorumluluk belirsizliğine ve hatta sorumluluğun boşlukta kalmasına yol açmaktadır. Yönetim gecikmesi, hizmetin uygulama aşamasında etki oluşum gecikmesiyle iç içe bulunabilir. Ancak bundan önce, karar gecikmesiyle yönetim gecikmesi de birbirini kesintisiz takip eden bir gecikme olarak ortaya çıkabilir. Nitekim tabloda bu durum, aksiyon gecikmesi olarak gösterilmiştir. Bu şekilde ele



ahındığında etki oluşumu gecikmesi bütünüyle aksiyon gecikmesinden ayrılabilir.

Aslında etki oluşum gecikmesi ve bunu izleyen etkinin tamamlanmasındaki gecikme, hukukî düzenlemelerden sonra ortaya çıkan bir gecikmedir. Buna göre tanı, plânlama ve aksiyon gecikmesi bütünüyle hukukî düzenleme kapsamına giren ve «kurumsal gecikme» veya «iç gecikme» şeklinde ele alınan bir bloku gibi değerlendirilebilir. Bu iç gecikmenin kısaltılabilmesi değinilen aşamalardaki gecikmenin kısaltılabilmesine bağlı olmaktadır. Bu husus özellikle ülkemizde kentleşme olayında ortaya çıkmaktadır. Gecikme için İzmir körfezi kirliliği oldukça çarpıcı bir örnektir. Yine 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanununda öngörülen standartların belirlenmemesi nedeniyle aksiyon gecikmeleri ortaya çıkmaktadır.

### 3.2. Hukukî Düzenlemelerde Yeterlilik Sorunu

Kamu hizmetini gerekli kılan olayın ortaya çıkmasıyla, bu hizmetin gerçekleşmesi sırasında meydana gelen gecikme sorunu kısmen ortadan kaldırılabılır veya asgari düzeye indirilebilir. Ancak, aynı zamanda kamu hizmetinin etkinliğini azaltan bir başka sorun da, bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesidir. Bunu kamu hizmetinde yeterlilik sorunu olarak ele almak mümkündür.

Kamu hizmetinin yeterliliği, daha önce değinilen kamu hizmetinin yerine getirilmesindeki gecikmelerin yanısıra başka nedenlerle de ilgili olabilir. Bu nedenler arasında sosyal kesimlerin politik direnişi, idare ve toplumun kurumsal davranışlarından gerekli esnekliğe sahip bulunmalarını, kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından merkez yerel yönetim birimleri arasında net ve açık bir işbölümünün bulunmayışı, malî konular ve teknik yetersizlikler, sayılabilir.

Sosyal kesimlerin amaçlarını gerçekleştirebilmek için çeşitli yollarla politik direnişi özellikle bazı önemli kamu hizmetleriyle, ekonomik sonuçları yaratacak kamu hizmetlerinde hem hizmetin gecikmesine hem de etkinliğinin azalmasına yol açabilir. Bunun örneklerine ülkemizde sık sık rastlamak mümkündür. Örneğin, önemli kara yollarının plânlaması, şeker, çimento ve sigara gibi tarıma dayalı endüstri yatırımlarının kuruluş yerlerinin tesbiti gibi kamusal kararlar, bölgeler arasında yoğun rekabete ve direnişlere yol açabilecektir.

Öyle ki, bu politik rekabet ve direniş zaman zaman kamu hizmeti

gerçekleşmiş olsa dahi bu hizmetin çeşitli açılardan yeterliliğini ve verimliliğini tartışma plânında tutabilmektedir. Ülkemizde bu tür direnişlerin etkinliği ile kurulduğu kanaatını veren bazı tesislerin (çimento, şeker fabrikası gibi) kentleşme ve çevre düzenlemesiyle uyum içinde olmadığı açıktır. Örneğin Elâzığ, İzmit ve İzmir gibi yörelerde kurulan çimento fabrikalarının (Sarmaşık, Tokgöz, 1982) bu kentlerimizde yoğun bir çevre kirliliğine yol açtığı bilinmektedir.

Ülkemizde özellikle bu tür kamu hizmetlerinin kuruluş yerleri seçimi yoğun politik rekabet ve direnişe yol açmaktadır. Bu da kamu hizmetinin yeterliliğini azaltabilen önemli bir nedendir. Kamu hizmetlerinin yeterliliğini azaltan etkenlere ilâve olarak belli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde işlem ve belge çokluğu, idare ve toplumun kurumsal davranışında hizmetin gerekli kılabileceği esneklik ve hızın bulunmayışı da önemli bir faktör olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinin mahiyeti, bireylerin ve toplulukların haklarını korumaktır. Buna bağlı olarak bu hizmetin düzenlenişinde halkın isteği de önemli yer tutmaktadır. Aşağıda belde halkının yerel yönetime katılması konusu işlenmiştir.

### 4. YEREL HALKIN ÇEVREYE ETKİSİ

İnsanların sosyo-ekonomik gelişmeye bağlı olarak fiziksel çevrelerinin değişmesi, ihtiyaçları da büyük ölçüde değiştirmektedir. Değişmeye paralel olarak çevreden siyasal sisteme yöneltilen istekler doğrultusunda yerel yönetimlerin de yükü artmıştır. Artık bu insanlara iş ve barınak temin etmek, düzenli bir çevrede yaşamalarını sağlamak, birer ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan yerel yönetimin karşılaştığı talepleri yerine getirebilmesi ve getirebildiğine dair bir inancı halkta uyandırmayı başarıp başaramaması siyasal sistemin istikrarını belirleyici bir unsurdur.

Kişilerin kentsel gelişmeyi etkilemesi ve çevreden etkilenmesine bağlı olarak kent yönetiminde karar almına katkıda bulunmasının sağlanması gerekmektedir. Gerçekten çevre düzenlemesi kararlarına yalnızca doğa ve matematik bilimi uzmanlarının katkısı yetmemektedir. Kentsel gelişme, bireyin içinde yaşadığı küçük topluluğun basit yapısını ortadan kaldırmakta ve onun yerine hem algılanması hem de etkilemesi zor bir yapı meydana gelmektedir.

Kentsel gelişmeye bağlı olarak vatandaşın yerel yönetim kararlarına katılması çeşitli araştırmalara konu olmuştur. Esasen yönetime katılma, kent ve kırsal alanların yanısıra çeşitli ülkelerde de farklı görünüm



arzetmektedir. (Dahl, Tufte, 1973; Newton, 1982). Bu çalışmalar sonucunda kentsel gelişmenin tek başına önemli bir siyasal toplumlaşma etmeni olarak görülmediği (Alkan, Ergil, 1980; Özbudun, 1975), ancak gelişmenin en büyük katkısının bu tür etkileşimleri sağlayacak bir ortamı doğurduğunu ortaya koymuştur.

Toplumsal siyasal çevre ile birey arasındaki etkileşimi, teoriler ileri sürmek için değil, ancak bir yönüyle inceleyebilmek amacıyla İzmir Büyükşehir Kent Bütünü Alanı içinde çeşitli kuruluşlarda —kamu, özel— yerel halkın yönetime katılımı konusunda yapılan anket çalışması burada değerlendirilmiştir.

Öncelikle ankete katılanlara kentsel hizmetlere ilişkin sorular yöneltilmiştir. Nitekim kentsel hizmetlerin etkinlikle yerine getirilmesi konusunu belirleyebilmek için, «Bulduğunuz Semtte Kentsel Hizmetler Yeterli midir» sorusu üzerinde durulmuştur. Ankete katılanların yüzde 69.2 si bu soruyu «hayır» şeklinde cevaplandırmışlardır. Öte yandan hizmetlerin yerine getirilememesinde etkili faktörler içinde elde edilen sonuçlara göre, mali konular yüzde 24.7, yöneticinin başarısı yüzde 26.9 ve organizasyon ise yüzde 25.5 oranına sahiptir. Görüldüğü gibi halk, mali yetersizlikten dolayı hizmetlerin yerine getirilememesi fikrini iyice benimsemiş görülmektedir. Bununla beraber organizasyon yetersizliğinin yanısıra yöneticinin de kent yönetiminde aktif bir role sahip olması gerektiğinin bilincindedir. Ayrıca, belde halkı kendisinin yerel yönetimde kentsel hizmetlere ilişkin kararlar alımında etkin role sahip olduğu fikrine yabancıdır. Nitekim hizmetleri etkileyen faktörler içinde «halkın ilgisi» faktörü yalnızca yüzde 8.1 değerine sahiptir. Aşağıdaki tablo bu konuda bir fikir vermektedir.

Hizmeti	Etkileyen Halkın Yöneticinin Mali Faktörler					
	İlgisi	Başarısı	Konular	Organizasyon	Cevapsız	Toplam
Yüzde	8.1	26.9	27.4	25.5	12.1	100

Halkın yönetime katılmada istekliliğinin belirlenebilmesi amacıyla, «Bölgenizde daha iyi kentsel hizmet sunulabilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunabilir misiniz» sorusuna ankete katılanların yüzde 46.1'i «evet» cevabını vermiştir. Bununla birlikte yardımcı olamayacaklarını belirtenler, çekimsenler ve cevap vermeyenler de dahil olmak üzere yüzde

53.9'u bu konudaki olumsuz yaklaşımı göstermektedir denilebilir. Aşağıdaki tabloda yüzde oranları gösterilmektedir.

Hizmete Katılma	Bir fikrim yok				
	Evet	Hayır	yok	Cevapsız	Toplam
Yüzde	46.1	26.9	18.8	8.2	100

Aslında bireyin kendisinin etkileyemediği, ancak başkalarının etkileyebileceği ve çok daha fazla yararlandığına inanç getirdiği bir siyasal sistemde yaşamakta olduğunu düşünmesi onun sisteme yönelttiği desteğini çekmesine yol açabilecektir. Nitekim «yerel nitelikli kararların alınmasında halk sizce yönetimi etkileyici güce sahip midir» sorusuna ancak yüzde 43.3 «evet» cevabını vermiştir.

Halkın etkileyici rolü/gücü	Bir fikrim yok				
	Evet	Hayır	yok	Cevapsız	Toplam
YÜZDE	43.9	30.3	13.9	12.5	100

Katılma isteksizlik, yerel yönetimlerin katılımı sağlama konusunda yeterli girişimde bulunmadığı fikrini akla getirmektedir. Bu konuyu açıklığa kavuşturabilmek için «kente ilişkin isteklerinizi nasıl iletmedikleriniz» sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya yüzde 49.5 «iletmedikleri» yolunda cevap vermişlerdir. Ayrıca ilgi göremeyecekleri için iletmediklerini belirtenler yüzde 9.7'dir. Nitekim aşağıdaki tabloda isteklerin iletilmesinde gösterilen isteksizlik açıkça görülmektedir. Bunun yanında ancak yüzde 14.4 oranında «muhtar», yüzde 10.0 oranında da belediyeye başvurduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan olağan katılma yollarının kendisine kapalı olduğunu gören birey, olağan dışı yollara, arkadaşlık ilişkileri gibi başvurabilmektedir.

İsteklerin İletilmesi	Arkadaşlık İlişkileri						
	Muhtar	Belediye	İlişkileri	İletmem	İletemiyorum	Cevapsız	Top.
Yüzde	14.4	10.0	8.7	9.7	49.5	7.7	100

Genel olarak ankete katılanlar, bugünkü durumda kentsel hizmetlere ilişkin ümitsizliklerini belirtmekle beraber, geleceğe yönelik olarak, «Beldeye ilişkin karar alımında katkılarımızı sağlayacak bir büro oluşturulsaydı başvurarak katılır mıydınız» sorusuna yüzde 74.5 olumlu cevap



vermiştir. Yüzde 13.5 soruyu «hayır» şeklinde cevaplandırmıştır. Olumsuz cevap verenlerin yüzde 60.7'si ise kente ilişkin kararların alınmasında isteklerin etkili olacağına ihtimal vermediklerini ileri sürmüşlerdir.

Katkıda					
Bulunma	Evet	Hayır	Bir fikrim yok	Cevapsız	Toplam
Yüzde	74.5	13.5	4.3	7.7	100
İlgisizliğin	İşin	İsteklerin	Hiç biri		
Nedeni	Çokluğu	Kararda önemli	(Alternatif yok)		Toplam
		olmayışı			
Yüzde	28.6	60.7	10.7		100

Kente sosyal ve kültürel anlamda bütünleşememe, insanların kendi dışında kalan konularda konuşma zorlukları, evden ayrılma güçlükleri, işe karışmama alışkanlığı ve isteklerin bir sonuç verip vermeyeceği konularındaki şüphencilik gibi unsurlar, ilgili kuruluşların katılmayı sağlayıcı çalışmalarını büyük ölçüde olumsuz yönde etkileyebilecektir. Katılımı artırabilmek için, çevre sorunlarını ilgilendiren her alanda-ekonomi, toplumsal kent plânlaması gibi konularda çabuk öğrenilemeyecek tekniklerle karıştırılmamak koşuluyla yaygın eğitim ile bilgi verilmesi yararlı olacaktır. Yetişkinler bu konuyla yakından ilgili kişiler olup, savunulacak görüşlerden fayda/zarar elde edeceklerinden bu konuyla yakından ilgilenmek durumundadırlar. Ayrıca, basın, yayın araçları halka bilgi vermekte katılım konusuna yeni boyutlar kazandırabilir. Yapılan bir araştırmada, Kenya için çevre korunması tasarılarının yerel halkın harekete geçirilememesi nedeniyle başarıya ulaşamadığı, buna karşılık Meksika'da Mapi-ni çevresinde, bir biosfer rezervi sağlanması sayesinde kaçak avcılarının bile çevre korunmasında bekçi durumuna dönüştüğü (Zule, 1984) belirtilmektedir.

Gerçekten, belde vatandaşlarının desteğini sağlamak için «çevre koruması» konusunda bilgi verilmesi, amaçların öğretilmesi gerekmektedir. Aksi halde destek elde edilemez ve başarı sağlanamaz.

## 5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de kentsel nüfusun gelişmesi, birbirinden bağımsız uygulanan sosyo-ekonomik politikalar sonucu olumsuz yönde etkilenmiş ve kentleşme yalnızca bir nüfus artışı şeklinde anlam kazanmıştır. Başka bir ifadeyle kentleşme, batı ülkelerinde görüldüğü gibi, sanayileşmenin bir

işlevi olarak gelişmemiş, ancak sanayileşme için gerekli ortamı hazırlamıştır. Buna bağlı olarak, düzensiz ve aldatıcı bir kentleşme meydana gelmiştir. Kentleşme olayındaki hazırlıksızlık sosyal, iktisadî ve hukukî bakımdan açıkça görülmektedir.

Nüfus artışı ile kentlerin büyümesi, merkezdeki kentle onun yakın etki alanı içinde bulunan yerleşmeleri iktisadî ve sosyal yönden bütünleştirmiştir. Kentlerin büyümesiyle birlikte kentsel hizmetlere olan talep de artmıştır. Ancak kent nüfusunun artışıyla ortaya çıkan konut, arsa ve altyapı yatırımları gibi kentsel hizmetlere yeterli ilgi gösterilmemiştir. Buna bağlı olarak, aslında kalkınmanın itici gücü şeklinde değerlendirilmesi gereken kentleşme, hizmet sorunlarına yol açan bir değişim gibi yorumlanmaya başlamıştır. Bu olumsuz gelişmeyi ortadan kaldırmak için, özellikle metropoliten alanlarda kentsel fonksiyonların düzenlenmesi ve büyük kent yönetiminin daha geniş bir perspektif içinde ele alınması gerekmektedir.

Ülkemizde, kentleşmeye ilişkin hizmetlerin yerine getirilememesi, önemli ölçüde hukukî düzenlemelerin gecikmesinden kaynaklanmaktadır. Burada, hukukî düzenlemelerin gecikmesi ise, sorunun zamanında tanınarak, politik tercih kararının zamanında verilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda, yerel nitelikli kararların nasıl verildiği, onları kimin verdiği ve ayrıca genelde hangi kararların azınlık elinde toplandığı hususlarının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Çevre sorunlarının çözümü için uygulanacak siyasalar, plânlar, işletme yöntemleri ve teknikleri konularındaki yeniliklerin başında halkın tutum ve davranışlarıyla destekleyici katılımı gelmektedir. Halkın karar almına katkıda bulunmasının sağlanması için de kuruluşların özellikle kent yönetiminde etkin organ durumundaki belediyelerin halkla ilişkilerini geliştirmesi gereklidir. Şüphesiz bu gelişmeye bağlı olarak, halkın tepkisine önem veren ve değerlendiren yönetimlerin başarısının büyük ölçüde artacağı söylenebilir.

## KAYNAKLAR

- 1) ALKAN, T., ERGİL, D. (1980): «Siyaset Psikolojisi; Turhan Kitabevi; Ankara.
- 2) BREESE, G. (1966): «Urbanization in Newly Developing Countries»; Prentice Hall Inc. Englewood Cliff; New Jersey.
- 3) DAHL, R.A., TUFTE, E.R. (1973); «Size and Democracy»; Stanford University Press; Stanford California.



- 4) DPT., (1981): «Kalkınan Türkiye»; DPT yayını; Ankara.
- 5) ERKAN, H. (1984): «Ekonomi Politikasının Temelleri»; Aydın Yayınevi; İzmir.
- 6) GOLDSMITH, M. (1980): «Politics, Planning and the City»; Hutchinsec Publishers; London.
- 7) KARTAL, S.K. (1978): «Kentleşme ve İnsan»; TODAİE Yayını; Ankara.
- 8) NEWTON, K. (1982): «Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government»; Claredon Press, C. XXX; Oxford.
- 9) ÖZBUDUN, E. (1975): «Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma»; A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını; Ankara.
- 10) SARMAŞIK, M.N., TOKGÖZ, M. (1982): «İzmir'de Hava Kirliliği ile İlgili Bir Araştırma»; Çevre Sempozyumu, Ege Üniversitesi Yayını; İzmir.
- 11) SENCER, Yakut. (1979): «Türkiye'de Kentleşme»; Kültür Bakanlığı Yayınları; Ankara.
- 12) TEKELİ, İ., ORTAYLI, İ. (1974): «Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Plânı»; ODTÜ, İdari İlimler Fakültesi Yayını; Ankara.
- 13) VARLIER, Oktay. (1978): «Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü»; DPT. Yayını; Ankara.
- 14) ZULE, E.H. (1984): «Toplum Bilim Uzmanlarının Çevre Plânlaması Araştırmalarına Katılması»; Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları; Ankara.

## TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİME HALKIN ROLÜ

### Ö Z E T

Ülkemizde köylerin itme ve kentlerin çekme gücü nedeniyle oluşan kentleşme hareketleri hızlı ve plânsız bir gelişme göstermiştir. Genel olarak nüfus artışı şeklinde değerlendirilen kentleşme ile hizmetlere olan talep artmaktadır. Bu artışın getirdiği isteklerin karşılanamaması da önemli kentleşme sorunlarına yol açmaktadır. Nitekim plânlama ve düzenleme arasındaki zaman uyumsuzluğuna bağlı olarak ortaya çıkan ko-

nut, altyapı, gecekondü ve çevre kirliliği gibi sorunlar bunlardan birkaçıdır. Gerçekten de hizmet yetersizlikleri artık ülkemizde kent ve sorunlarının birlikte anılmasına neden olmuştur.

Yerleşimlerin daha doğuşunda belli bir düzenlemeden yoksun olmasının yanısıra nüfus artışları sonucunda zorlama ile kurulan güçsüz belediyeler kentsel gelişmeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle büyük kentlerimizin çevrelerinde birbirine çok yakın mesafelerde ancak farklı büyüklük ve güçte kurulmuş belediyeler belde halkına eşit hizmet götürmez durumda kalmışlardır. Bu durumda yerel yönetim birimi olan belediyeler kentsel sorunlara imkânları ölçüsünde çözüm getirmeye çalışmaktadır. Bu çözümde büyüklük ve iktisadi etkinliğin yanısıra, büyüklük ve yerel yönetimlerin demokratikliği (yerel konulara halkın ilgisi ve katılımı) ölçüsü benimsenmeye başlanmıştır. Bu görüşe bağlı olarak, «Yerel Nitelikli Kararların Alınmasında Halkın İlgisi» konusunda İzmir Büyük Kent Bütünü alanında yaptığımız bir araştırmamızda; halkın, yerel yönetim birimi olan belediye ile ilişki kuramadığı, ve yerel yönetime yabancılaşmaya başladığı görüşü önem kazanmıştır. Bu nedenle de, 1982 Anayasa'sı ve çevre korunmasına ilişkin hukukî düzenlemelerin getirdiği anlayış çerçevesinde, belde vatandaşlarının (hemşeri), yerel yönetime katılımını sağlamak amacıyla gerekli teşvik tedbirlerinin alınması, üzerinde önemle durulması gereken bir siyasa (policy) olarak düşünülmektedir.