

1057

T.C
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE METROPOLLEŞME
VE ÖRNEK ŞEHİR ANKARA

MASTER TEZİ

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

Tezi Hazırlayan : Remzi Süha Dede
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Eyüp G. İsbir

1097
ANKARA - 1986

ANNE VE BABACIĞIMA...



ÖNSÖZ

Küçük yerleşim birimlerinin zaman içinde büyüyerek çeşitli yonlerden merkez haline gelmesi ile,metropolitan alanlar adını verdigimiz büyük şehirler ortaya çıkmıştır.

Büyük şehirlerimizde yaşayan insanların ihtiyaçlarına cevap verebilmek,klâsık belediye tipinden farklı bir teşkilatlanmayı gerektirmiştir.Bu teşkilatlanma sonucunda Türkiye'de metropolitan idareler oluşturulmuştur.

İşte bu metropolitan idarelerin hangi ihtiyaçlardan doğduğu,hangi aşamalardan geçtiği ve hukuki durumu, çalışmamızın temelini oluşturmaktadır.Ayrıca bu çerçevede örnek olarak,Ankara şehri ele alınmıştır.

Bu tezi hazırlamamda bana yardımcı olarak yol gösteren ve beni destekleyen,sayın hocam Doç.Dr.Eyüp G.İs- bir'e teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Ayrıca tez jürimde bulunarak bana vakitlerini ayıracak,değerli jüri üyelerine de teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA NO</u>
İÇİNDEKİLER.	II
KISALTMALAR.	VI
TABLolar.	VII
GRAFİKLER.	VIII
GİRİŞ.	I
I - TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME.	2
A-ŞEHİRLEŞME KAVRAMI VE ŞEHİRLEŞME SEBEPLERİ	2
B-CUMHURİYET'TEN GÜNÜMÜZE ŞEHİRLEŞME.	5
C-TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME OLAYININ SONUÇLARI..	8
II- MODERN ŞEHİRLEŞMEYE İLK ADIM METROPOLLEŞME..	II
A-KAVRAM VE TANIMLAR.	II
B-METROPOLİTAN ALANLARIN GENEL ÖZELLİKLERİ..	15
1. Nüfus.	15
2. Ademi merkezîyet.	16
3. Karşılıklı Bağımlılık Durumu.	17
4. İdarî Bölünme.	17
5. Fonksiyonlara Göre Alan Farklılaşması..	17
C-METROPOLİTAN ALANLARIN GENEL ÖZELLİKLERİ-	
NİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ. .	19
III-KALKINMA PLÂNLARIMIZDA METROPOLLEŞME.	26
A-BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA	
METROPOLLEŞME.	26
B-İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA	
METROPOLLEŞME.	27

C-UÇUNCU BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA	
METROPOLLEŞME.	29
D-DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA	
METROPOLLEŞME.	31
E-BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINDA	
METROPOLLEŞME.	33
IV- TÜRKİYE'DE METROPOLLEŞME SEBEPLERİ. . . .	37
A-MERKEZ ŞEHİRİN PROBLEMLERİ.	37
B-BANLİYÖLERİN PROBLEMLERİ.	38
C-METRO MINTIKALARININ PROBLEMLERİ. . . .	39
V- ANKARA'DA METROPOLLEŞME (ÖRNEK ŞEHİR). ..	41
A-FİZİKÎ KONUM.	43
B-ÇALIŞMA ALANI SINIRLARI.	45
C-METROPOLLEŞME SURECİNDE ANKARA.	48
1. Nüfus.	48
2. Eğitim.	50
3. Sanayi.	51
4. Ulaşım.	52
5. Sağlık.	53
6. Şehirleşme.	54
D-ANKARA METROPOLİTAN PLÂNLAMA AŞAMALARI.	57
E-DEĞERLENDİRME.	60
VI- METROPOLİTAN ALANLARIN TÜRKİYE'DE Kİ HUKUKİ DURUMU.	63
A-1980-1983 DÖNEMİ.	64

I. 256I Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun.	66
2. İstanbul Su Ve Kanalizasyon Yönetimi	69
B-1984 VE SONRASI.	70
I. 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.	71
2. 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Ve ilgili yönetmelik.	73
3. 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.	76
4. 12-12-1984 Tarihli Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği.	93
5. 15-4-1985 Tarih Ve 18726 Sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanan Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Ve Fon Yönetmeliği.	97
SONUÇ.	101
KAYNAKLAR.	109
EKLER.	113

SAYFA NO

EK-I	KONSANTRİK ÇEMBERLER İNCELE-	
	MESİ (ANKARA).	113
EK-II	NÜFUS DAĞILIMI (ANKARA).	114
EK-III	YOL AĞI (ANKARA).	115
EK-IV	ANKARA'NIN ŞEMATİK YAPISI.	116

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser.
a.g.m.	: Adı geçen makale.
A.U.	: Ankara Üniversitesi.
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi.
B.P.D.	: Bölge Plânlama Dairesi.
Çev.	: Çeviren.
D.I.İ.	: Devlet İstatistik Enstitüsü.
D.P.T.	: Devlet Plânlama Teşkilatı.
E.G.O.	: Elektrik Gaz Ve Otomobil İdaresi
E.S.H.O.T.	: Elektrik Su Havagazı Otomobil ve Tramvay İdaresi.
FON	: Alt Yapı Yatırım Fonu.
İ.E.T.T.	: İstanbul Elektrik Tramvay Ve Trolleybüs İşletmesi.
İSKİ	: İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi.
K.İ.T.	: Kamu İktisadî Teşebbüsü.
mad.	: Madde.
O.D.T.U.	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
s.	: Sayfa.
S.B.F.	: Siyasal Bilgiler Fakültesi.
S.P.D.	: Sosyal Plânlama Dairesi.
S.S.Y.B.	: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı.
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi.

TABLOLAR

	<u>SAYFA NO</u>
TABLO-I Cumhuriyet Döneminde Toplam Ve Şehirsel Nüfusun Gelişimi	6
TABLO-II 1965-1985 Yılları nüfus Projeksiyonları	21
TABLO-III 1968 Yılı itibarı ile Uç Büyük ilimizde Metropolitan Alan, Nüfus Ve Sanayi İlişkisi	22
TABLO-IV Ankara Metropolitan Alanda Yer Alan Çevre Yerleşmelerin Listesi	47
TABLO-V Yıllar itibarı ile Ankara'nın Nüfusu (000) Ve Artış İndeksleri (1935:100)	49
TABLO-VI Ankara'da Okullaşma Oranı	51
TABLO-VII Ankara Organize Sanayide Çalışanlar Ve Artış yüzdeleri (%)	52
TABLO-VIII Yataklı Tedavi Kurumları, Sayı Ve Kapasiteleri (Ankara:1969)	55
TABLO-IX Yıllar itibarı ile Ankara İl'i Şehirleşme Oranları	54
TABLO-X 1977 Ve 1985 Yılları Ankara Ve Türkiye Şehirleşme Oranları	56
TABLO-XI Ankara'da Ruhsatlı Binaların Yapı Malzemesi Tüketimi (1970)	57

GRAFIKLER

SAYFA NO

GRAFIK-I Şehirsel Ve Kırsal Nüfus Yüz-
de (%) Payları (1925-1985)

7



GİRİŞ

Metropolleşme 20. yüzyılın şehirleşme düzenini ve biçimini simgeler, şehirleşmenin ileri bir aşamasını oluşturur. Bir toplumsal değişim sonunda oluşan, oluşması gereken bir yapı özelliği gösterir.

Türkiye'de de meydana gelen sosyâl, ekonomik ve siyasi değişikliklere paralel olarak şehirleşme olayının da değiştiği görülmektedir. Tam olarak sanayileşme ile paralel olmasa bile, Türkiye'ye has birtakım şartların varlığı altında şehirlerin hızla büyüdüğü gözlenmektedir. Hızla büyüyen bu şehirlerin klâsik yönetim biçimlerinin yetersiz kalması üzerine yeniden düzenleme yoluna gidilerek, büyük şehirlerimize yeni bir sistem getirilmiştir. Metropolitan idare adını alan bu sistem, örnekleri bir çok sanayileşmiş ülkelerde görülebilen bir sistemdir.

Bu çalışmada, Türkiye'de "Büyük Şehir Belediyeleri" ne varan gelişmeler ve meydana getirilen değişiklikler ile yeni sistem incelenmeye çalışılacaktır. Bu incelemede örnek şehir olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti olan ve Türkiye'nin bir çok genel özelliklerini bünyesinde barındıran Ankara şehri çeşitli yönleriyle ele alınacaktır.

I- TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME

Günümüzde dünya üzerinde yaşayan insanların büyük bir kısmı "şehir" adını verdiğimiz yerleşmelerde hayatlarını sürdürmektedir. Her geçen gün de şehirde yaşayanların sayıları artmaktadır. Türkiye açısından da aynı durum söz konusudur. Bu sebeple şehirleşme hakkındaki tariflerden bazıları verildikten sonra, Türkiye'de şehirleşme olayına kısaca değinilecektir.

A- ŞEHİRLEŞME KAVRAMI VE ŞEHİRLEŞME SEBEPLERİ

Şehirleşmenin tarifini yapmadan önce "şehir" kavramını incelemekte fayda vardır. Şehirler siyasal, fiziksel ve fonksiyonel açılardan incelenebilirler.

"Siyasal açıdan şehir" belirli idare hudutları içerisinde görev yapan ve belirli bir yönetime sahip olan birimlerdir.

"Fiziksel anlamda şehir" büyük sayıda ve değişik amaçlar için kullanılan binalar ile ulaşımı sağlayan yollardan oluşur.

"Fonksiyonel açıdan şehir" ekonomik ve sosyâl faaliyetlerin yapıldığı yerdir⁽¹⁾.

(1) Eyüp G. İsbir, Kentleşme Metropolitan Alan Ve Yönetimi, (Ankara: 1982), s.4.

Bu açıklamalardan sonra şehir ve şehirleşmenin tariflerine geçebiliriz.

"Şehir" belirli bir tarım dışı üretim, büyüklük, yoğunluk, çeşitlilik ve bütünleşme seviyesine varmış ya da bu düzeyi aşmış insan yerleşmesidir.

"Şehirleşme" bir insan yerleşmesinin ya da (bu yerleşme şehir olmuşsa) şehrin, tarım dışı üretim, büyüklük, yoğunluk, çeşitlilik ve bütünleşme derecesinin artma yönünde değişmesi olayıdır⁽²⁾.

Şehirleşme ile sosyal ve ekonomik gelişme ve sanayileşme arasında kaçınılmaz bir bağlantı vardır. Bu bakımdan sanayi inkılâbının yarattığı şehirleşme ile sanayi öncesi dönemin şehirleşmesi birbirinden farklı olduğu gibi, sanayileşmiş ülkelerin şehirleşmesi ile sanayileşmemiş ülkelerin şehirleşmesi de birbirinden farklı niteliktedir.

Sanayileşmiş ülkelerde, sanayinin şehirde yarattığı çekim ve kırdan bıraktığı işgücü belirli bir denge yaratırken, sanayileşmemiş ülkelerde şehirleşme, kırsal nüfusun itilmesiyle meydana gelmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde durum böyledir.

Demografik şehirleşme hızının, şehirsiz fonksiyonların gelişme hızından yüksek olması halinde şehirleşme, bir nüfus yığılması şeklinde kendisini gösterecektir⁽³⁾.

(2) Mimarlar Odası Ankara Şubesi, Türkiye'de Kentleşme, (Ankara:1971), s.4.

(3) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda İmar Ve Yerleşme (1923-1973), (Ankara:1973), s.5.

Şehirleşme ile ilgili bu açıklamalardan sonra Türkiye açısından şehirleşme sebeplerine kısaca göz atmakta fayda vardır.

İkinci Dünya Savaşından beri ülkemizin girdiği şehirleşme hareketinin temel sebebi, teknolojik gelişme, uygun tarım arazisinin marjinal sınırlara kadar kullanılması ve toprakların bir yandan bölünmesi, bir yandan da belli ellerde toplanması sonucu "kırın itimi" nin ortaya çıkması olmuştur.

Bir yandan tarımdaki teknolojik gelişme yani makinelleşme, öte yandan fiziksel ulaşım ve haberleşme imkânlarının hızla gelişmesi, Türkiye'de şehirleşmenin hız kazanmasını sağlamıştır.

Tarım kesiminde gözlenen ve şehirleşmeye yol açan faktörleri şöyle sıralayabiliriz:

- Makinalaşmadan doğan topraktan kopma olayı,
- Toprak mülkiyetindeki kutuplaşma olayı,
- Yoğun (entansif) tarıma geçiş⁽⁴⁾.

Bu üç temel sebebe nüfus artışının da eklenmesi ile Türkiye'de ki şehir nüfusunun hızlı artışını açıklamak mümkündür. Ulaşım imkânlarının artışı, özellikle ulaştırma bağlantılarının 1950 li yıllardan sonra hızlı gelişimi köyün dışa açılmasını sağlamıştır. Aynı şekilde, haberleşme imkânlarının artışı da dış dünya ile ilişkileri güçlendirmiştir.

Tarım kesimindeki bu değişmelere karşılık, sanayi

(4) Mimarlar Odası Ankara Şubesi, a.g.e., s.7.

kesiminde de önemli gelişmeler olmuş ancak, sanayileşme hızı şehirleşme hızını izleyememiştir⁽⁵⁾.

B- CUMHURİYET'TEN GÜNÜMÜZE ŞEHİRLEŞME

Ülkemizde şehirleşme hareketi 1927 yılında başlamış olup, 1950 yılından sonra hız kazanmıştır. Türk Toplum, Türkiye Cumhuriyeti olarak yaşadığı 63 yıllık dönemde sanayi toplumu olma yönünde üç önemli aşama yapmıştır. Bunlardan birincisi, sanayi öncesi toplum yapısından sanayi toplumu yapısını kazanma aşamasına geçiş olup 1923-1950 yıllarını içine alır. İkincisi, sanayi toplumu olgusunu kazanma dönemi olup 1950-1960 yıllarında yaşanmıştır. Son aşama ise, sanayi toplumu ve metropolitan toplum yapısının kazanılması aşamalarının bir arada yaşanmakta olduğu 1963 ten günümüze kadar süregelen dönemdir⁽⁶⁾.

İkinci dönemde şehirleşmemiz, sanayileşmemize paralel olmadığı için Türkiye'de çarpık bir şehirleşme meydana gelmiştir. Daha çok köyden şehire göç şeklinde olan şehirleşme, kırın itimi yanında şehirlerin çekiciliğinden kaynaklanmıştır.

Gelişmekte olan başka ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de şehirselleşme nüfus sürekli bir artış göstermektedir. Tablo-I de Cumhuriyet döneminde toplam ve şehirselleşme

(5) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.12-13

(6) Leylâ Elbruz, Karl Mannheim Ve Plânlı Değişme, D.P.T. Yayını, (Ankara: Kasım 1982), s.218-225.

nüfusun gelişimi verilmiştir.

TABLO-I

Cumhuriyet Döneminde Toplam Ve Şehirsel Nüfusun Gelişimi

<u>YILLAR</u>	<u>TOPLAM NÜFUS</u>	<u>ŞEHİRSEL NÜFUS</u>	<u>ORAN</u>
1927	13.648.270	2.236.085	% 16.4
1940	17.820.950	3.214.471	% 18.0
1950	20.947.188	3.883.865	% 18.5
1960	27.754.820	6.967.024	% 25.2
1970	35.666.549	12.734.761	% 35.7

Kaynak: D.İ.E.

Türkiye'de gerçek anlamda şehirleşme İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda başlamıştır. 1950 yılına kadar şehir nüfusunun büyüme hızı yavaştır. Şehirleşme hızının en yüksek olduğu dönem, 1960-1970 yılları arasındaki dönemdir⁽⁷⁾.

Toplam şehirsel nüfusa paralel olarak, nüfusu 100.000 den çok şehirlerin sayısı da artmıştır. 1970 nüfus sayımına göre, nüfusu 100.000 den çok şehir sayısı 20'dir. ⁽⁸⁾. Yine aynı nüfus sayımına göre Türkiye'de nüfusu 20.000 i geçen şehir sayısı 129, nüfusu 10.000-20.000 arasındaki şehir sayısı ise 134 olarak belirlenmiştir. 1980 yılı sonlarında yapılan nüfus sayımı sonuçlarına göre, nü-

⁽⁷⁾ İmar Ve İskân Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.6.

⁽⁸⁾ İmar Ve İskân Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.6-7.

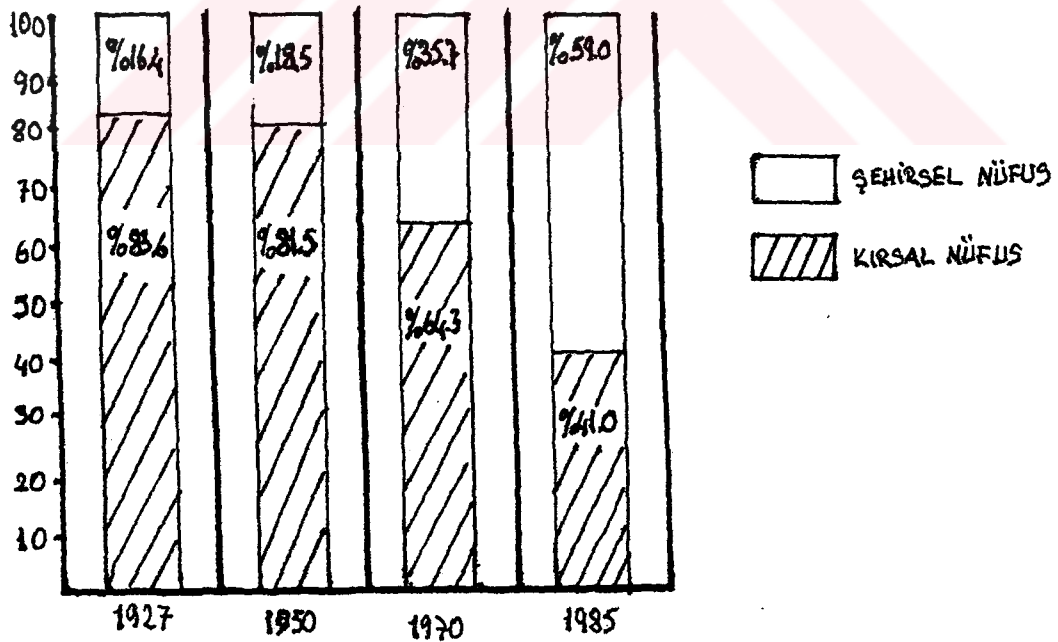
fusu 20.000 i geçen şehirlerin sayısı 163 e, nüfusu 100-000 i geçen şehirlerin sayısı da 30 a yükselmiştir⁽⁹⁾.

Özellikle 1950 den sonra, tarım arazisinde ekilebilir toprakların sınırına erişilmesi, tarımda işgücünün yoğun kullanımını sınırlandıran makineleşmenin başlaması, topraksız ve yeterli toprağı bulunmayanların artması, kara ulaşım ağının süratle geliştirilmesi ve tarım dışı etkinliklerin canlanması sonucunda kırdan şehirlere hızlı bir göç başlamıştır⁽¹⁰⁾.

Aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi toplam şehirsal nüfus giderek artmıştır.

GRAFİK-I

Şehirsal Ve Kırsal Nüfus Yüzde (%) Payları



(9) Nuri Tortop, Mahalli İdareler, (Ankara:1984), s.178.

(10) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.8.

1970 yılında 262 şehir, 74.000 kırsal yerleşim birimi vardır. Plânlı dönemde demoğrafik şehirleşme, daha çok nüfusu 500.000 in üzerindeki yerleşme birimlerine yönelmiş bulunmaktadır. 1970 yılında bu büyüklükteki yerlerde yaşayanlar, toplam şehir nüfusunun % 31 ini oluşturmaktadır^(II).

1965-1970 döneminde en çok göç alan il İstanbul olmuştur. Bu il'in net göç oranı % 20.7 dir. Aynı dönemde Ankara, % 12.2, İzmir % 8.3 net göç almışlardır.

Türkiye'de belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun yarısından çoğu, nüfusu 50.000 in üstünde olan 48 şehirde yaşamaktadır. Bu nüfusun hemen yarısında üç büyük şehrimizde yoğunlaşmıştır^(I2).

Görüldüğü gibi Türkiye'de şehirleşme olayı Cumhuriyet ile başlamış, 1950 yılından sonra hız kazanmıştır. Ancak şehirleşme, sanayileşme ile paralel olmadığı için şehirleşme, demoğrafik karakter arzetmiştir. Büyük şehirlerin giderek artan ihtiyaçlarına cevap verebilmek için de bir yeniden düzenleme hareketi başlatılarak, metropolitan yönetim şekli benimsenmiştir.

C- TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME OLAYININ SONUÇLARI

Türkiye'de şehirleşme olayının en büyük problemi

^(II) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.8.

^(I2) Kalkınma Plânlı, Dördüncü Beş Yıl (1979-1983), D.P.T. Yayını, (Ankara:1979), s.77-81.

sanayi eksikliğidir. Bunun yanı sıra, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma eksikliği de göze çarpmaktadır.

Türkiye'de 1965 yılında büyük şehirlerimizde, sanayi kesiminde çalışan işçi sayısı ile şehirleşmenin karşılaştırılması sonucunda ortaya çıkan sahne, şehirleşmenin sanayileşmeden oldukça önde gittiğidir. Bu durum da şehirleşmemizin demografik özellik taşıdığını doğrulamaktadır.

Toplam şehir nüfusu içinde en büyük payı alan şehirlerde, sanayi kesiminde çalışma imkânları yetirince sağlanamadığı için, iktisaden etkin nüfus, hizmetler kesiminde ve özellikle iyi tanımlanamayan hizmetler grubunda yığılmaktadır. Şehirleşmenin doğurduğu temel problem olan sanayileşememek ve yetirli teşkilatı kuramamak, diğer meselelerin de doğmasına yol açmaktadır.

Bunlardan bir grup, yerleşme ve tabakalaşma ile ilgili meselelerdir. Şehirlerdeki bu büyük nüfus yığılmaları, gecekondular denilen "bütünleşmemiş şehir alanlarının" doğumuna yol açmakta ve şehirlerde çok düşük standartlı yerleşme kesimleri ile, çok yüksek standartlı yerleşme kesimleri belirlemektedir. Ülkemizdeki gecekondular problemi, şehirleşmenin başlayıp hızlandığı İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kendisini hissettirmiş, Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana gibi büyük şehirlerimizde önemli boyutlara ulaşmıştır.

Yerleşme ve tabakalaşma ile ilgili öteki problemler olarak, arsa spekülasyonu, trafik, hava ve su kirlenmesi, elektrik, kanalizasyon problemleri sayılabilir. Sanayi-

leşemedikçe, kamu hizmetlerinin niteliklerini yükseltmek için gerekli gelir sağlanamamaktadır. Oysa ki kamu hizmetlerinin görülmesi için mali kaynak gereklidir.

Türkiye'de şehirleşmenin doğurduğu bir grup problem de sosyâl problemlerdir. Şehire göç eden nüfus, büyük çapta olmasa bile sosyâl güvenlik, sağlık ve eğitim meseleleriyle karşılaşmaktadır.

Bu problemleri kısaca özetlersek:

- Ekonomik problemler (sanayileşememe ve teşkilatlanamama),
- Sosyâl problemler,
- Fiziksel problemler,
- Alt yapı problemleri,
- Mali problemler⁽¹³⁾.

Yukarıda belirtilen problemlerin yoğunlaştığı büyük şehirlerimizde, günlük hayat giderek zorlaşmakta, problemler her geçen gün daha da artmaktadır. Özellikle, büyük şehirlerimizdeki teşkilatlanmanın yetersizliği, belirtilen problemleri artırıcı bir faktördür. Meseleyi kökünden halletmek, öncelikle gerekli teşkilatın kurulması ile mümkün olacağı için, işe buradan başlanmıştır. Düzenli ve yeterli mali güce sahip bir mahalli idare yukarıda sıralanan problemlerin çok büyük bir kısmını çözebilecektir.

(13) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s. 13-14.

II-MODERN ŞEHİRLEŞMEYE İLK ADIM: METROPOLLEŞME

A-KAVRAM VE TANIMLAR

Her şeyden önce şu önemle belirtilmelidir ki,metropol ve metropolleşme hakkında dünyada ve Türkiye'de üzerinde birleşilen genel bir tanım yoktur.Bu yüzden çalışmada,dünyada ve Türkiye'de kabul edilen birkaç tanıma yer verilecektir.Oncelikle "metro","metropolis" ve "metropolitan" kavramları üzerinde durmak gerekir.Kelime eski Yunan ve Latin köklerinden gelmekte olup,metro ve polis gibi iki sözcüğün bir araya gelmesinden ibarettir."Metro",ana,esas manasını;"polis" te bilindiği gibi şehir,kent anlamını taşımaktadır.Böylece "metropolis" anaşehir anlamında kullanılmaktadır.^(I4).Bir başka tanıma göre "metropolis",çoğunluğun kullandığı vasıtalarla,merkezden itibaren 45 dakika seyahat süresini geçmeyen uzaklıkta oturan,en az yarım milyon insanın yaşadığı bir alandır^(I5).Hocamız Eyüp İsbir ise metropolisi,metropolitani alanların ekonomik,sosyâl,siyasal ve kültürel açılarından merkezi durumda olan ve çevrelerini bu özellikleri sebebiyle etkileyen yerler olarak tanımlamaktadır^(I6).

"Metropolitan",metropolis ile ilgili,boyle bir

(I4) Şerif Tüten,Türkiye'de Metropolitan İdareler, Türk Belediyecilik Derneği, (Ankara:Şenyuva Matbaası,1969) s.25.

(I5) Hans Blumenfeld,Şehirsel Düzen, (çev.İsmet Kılınçaslan), Mimarlık Dergisi, Cilt:5:1975, s.95.

(I6) İsbir, a.g.e., s.2.

sistemi içine alan anlamını taşımaktadır^(I7).

"Metropolitan alan",yüksek yoğunluklu,büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük,ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel yönlerden ilişkisi olan şehir ve koylerden oluşan,ileri aşamada bir toplumun üzerinde oturduğu ve üretim yaptığı toprakların tümü olarak tanımlanmaktadır^(I8).

Metropolitan alan hakkında yapılan tariflerden biri de şöyledir:Asıl itibarıyla fonksiyonel bir ünite olan metropolitan alanda merkez,çevreye hükmeder durumda görülmekte ise de aslında aralarında üretim unsurları yönünden çok güçlü bir iki taraflı bağımlılık bulunan bölgedir.Bu bölgede,nüfus kıstası ile birlikte,endüstri-de istihdam,endüstri katma değeri ve karşılıklı fonksiyonel ilişki söz konusudur^(I9) denilmektedir.

"Metropolitan toplum",metropolitan alan içinde oturan nüfusun oluşturduğu iliri bir sosyâl organizasyondur⁽²⁰⁾.

"Metropolitan bolge",metropolitan alan ile çevresindeki ayırık şehir ve koyleri içine alan daha büyük bir

(I7)Tüten,a.g.e.,s.26.

(I8)Esat Turak,Metropolitan Alanlar,Türkiye'de Metropolitan Alan Plânlaması,Deneyimler Ve Sorunlar Kollogyumu,(Ankara:I978),s.7.

(I9)Asuman Yücel,Metropolitan Plânlama,S.P.D. Araştırma Şubesi,(Ankara:Mart I97I),s.3.

(20)Turak,a.g.m.,s.7.

alandır. Metropolitane alanın, çevresi üzerindeki etkisi güçlü, fakat egemenliği tam değildir⁽²¹⁾.

Diğer bir tanımlamaya göre metropolitane bölge, metropolisin etkisinin, her gün gidip gelinen en uç noktasına kadar yayıldığı bölgedir. Bu bölgenin yarıçapı, genellikle metropolis merkezinden iki saatlik mesafedir. Bölgede etki iki yönlüdür. Metropolis, mal ve iş üretici olarak şekillendiği gibi, ürünlerin pazarı ve tesislerin mekânında olabilir. Bölge sakinleri, metropolitane merkezlerden uzaklaşmak yerine, bu sebeplerle bölge içine yerleşmeyi tercih ederler⁽²²⁾.

"Merkez şehir", metropolitane alanın önderi olan en büyük şehirdir. Çevrede bulunan şehirler, metropolitane alanın diğer şehirleridir. Şehirselle nüfusu barındıran, metropolitane köy ya da köy mahalleleri banliyö adını alır. Şehir ise, belediyesi bulunan bir yerleşme olarak tarif edilebilir⁽²³⁾.

"Metropolitane idare" ise, büyük bir ana şehir etrafında mevcut olan mahalli idare birimlerinin (belediye, köy) belli bir gelişme alanı (metropolitane alan) içinde, gerek bölge plânı, gerek şehir plânının uygulanmasında biraraya gelerek, bazı ana hizmetlerin görev, yetki ve uygulamalar bakımından bir elden yapılmasını sağlamak üze-

(21) Turak, a.g.m., s.8.

(22) Blumenfeld, a.g.m., s.95.

(23) Turak, a.g.m., s.8.

re ,daha üst kademede bir mahalli idare birimi,bir başka değimle mahalli idare birliği kurmalarıdır.Bu tanıma göre metropolitan idare:

- Üst kademede bir mahalli idare birimi olacak,
- Görev ve yetki alanı belirtilmiş olacak,
- Alan içinde kalan belediye ve köylerin tüzel kişilikleri korunmuş olacak,
- Mahalli idareleri birleştiren bu üst kademede-ki idari birimin (birliğin) kurulması ihtiyari değil, mecburi olacaktır⁽²⁴⁾.

Bir başka açıdan metropolitan idare,metropolitan alandaki tüm belediye ve köy idarelerinin üstünde,ya da onların biraraya gelerek oluşturdıkları,ya da onların hepsinin yerini alan,metropolitan alanın tümünde ya da bazı mahalli konularda yetki sahibi olan idari birimler olarak tanımlanmaktadır.Bunun oluşmasıyla şehirlerüstü gelişmiş ve büyük bir toplumun yönetilmesiyle zorunlu düzeyde formalizasyon,bürokratikleşme ve merkezleşme sağlanmış olur denilmektedir⁽²⁵⁾.

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılabileceği gibi,metropolitan idareler üzerinde birleşilmiş tek bir tanım yoktur.Bu çalışmada da bir tanım oluşturulması yoluna gidilmeyecektir.Çünkü bunun pratik bir faydası bulunmamaktadır.

(24) Tüten,a.g.e.,s.26.

(25) Turak,a.g.m.,s.9.

B- METROPOLİTAN ALANLARIN GENEL ÖZELLİKLERİ

Lewis Mumford, "şehir için onun bütün belirtilerine uygulanabilecek ve rolünü tam olarak anlatabilecek tek bir tanım yoktur" der. Aynı tez metropoliten alanlar içinde ileri sürülebilir. Çünkü, sözkonusu alanlar bir çok sosyal değişkene sahiptir. Bu sebeple, metropoliten alanın kesin ve dünyaca kabul edilen bir tanımı yoktur. Ülkelere, konulara ve gelişmişlik derecelerine göre değişik tanımlar vardır. Yapılacak iş, metropoliten alanların genel özelliklerinin ortaya koyulmasıdır⁽²⁶⁾.

I. Nüfus

Nüfus yönünden her metropoliten alanın merkezi "yüksek derecede nüfuslanmış" veya "nüfus yoğunluğu yüksek olan" şehrsel yerleşme yerleri olmalıdır⁽²⁷⁾. Bu konuda üzerinde birleşilen ortak bir miktar yoktur. Ali Erkan Eke, 10.000 gibi çok düşük bir rakam vererek etkin nüfusun % 75'inin tarım dışı alanda çalışmasını şart koşmuştur⁽²⁸⁾.

Kalifornya Üniversitesi, Berkeley Kentsel Araştırma Merkezi geliştirdiği bir tanımda merkezi şehri şöyle

(26) Yücel, a.g.e., s.8.

(27) Yücel, a.g.e., s.8.

(28) Ali Erkan Eke, Anakent Yönetimi Ve Yönetimler-arası İlişkiler, S.B.F. Yayını, (Ankara:1982), s.8.

tarif ederek,nüfus kıstasını ortaya koymuştur: "Şevresin de ekonomik ilişkisi olan yerlerle birlikte bir veya daha fazla çekirdek şehri içine alan ,tüm etkin nüfusun % 65 i tarım dışı faaliyetlerde çalışan,toplam nüfusu en az 100.000 olan alandır⁽²⁹⁾."Bazı şehircilik uzmanları ise metropolitan alan nüfusunun un az 500.000 kişi olması gerektiğini savunmuşlardır.Görülüyorki nüfus konusunda belli bir kıstas yoktur,her bilim adamı geliştirdiği tanıma uygun bir nüfus ölçüsü ortaya atmıştır.

2. Ademi Merkeziyet

Metropolitan alan iki kısımdan meydana gelir.Bunlardan biri merkez şehir(core city),diğeri ise banliyöler veya şehir dışı alanlardır.Merkez şehir,metropolitan alanın en kalabalık birimi olup,sosyâl,ekonomik ve idarî bakımlardan bir merkez niteliği taşır.Şehir dışı alanlar ise ikinci derecede önem taşırlar⁽³⁰⁾.

Bu alanların nüfus yoğunlukları açısından bir ölçü vermek gerekirse,merkez şehir nüfus yoğunluğunun en az kilometrekareye bin kişi,şehirsel alanın ise en az kilometrekareye beşyüz kişi olması savunulmuştur⁽³¹⁾.

(29) Eke,a.g.e.,s.9.

(30) Yücel,a.g.e.,s.9.

(31) Eke,a.g.e.,s.9.

3. Karşılıklı Bağımlılık Durumu

Metropolitan alanda merkez şehir ile dış alanların birbirleriyle büyük ölçüde sosyâl ve ekonomik ilişkileri vardır. Bu ilişkiler ortak ihtiyaçlardan doğmakta ve gelişmektedir. Diğer bir deyişle, metropolitan alanın iç ve dış bölümleri, birbirlerine olan sıkı ilişkileri sebebiyle birbirlerinden bağımsız değildir⁽³²⁾.

4. İdari Bölünme

Genellikle hiç bir metropolitan alanın tek bir idari üniteye sahip olmadığı söylenebilir. Nüfusun ademi merkezleşmesi, idare biçiminde de bir ademi merkeziyeti gerektirmiştir⁽³³⁾. Bu demektir ki metropolitan alanda birden fazla idari ünite bulunacaktır. Bu sisteme metropolitan alan federasyonları adı verilir. Metropolitan alan içindeki mahalli birimler, birer idari ünite sayılmakta, bunları üzerinde de belirli hizmetlerin görülmesinden sorumlu bir idari ünite daha bulunmaktadır. Kısaca bir ana belediye, birkaç tane de ilçe belediyesi kastedilmektedir.

5. Fonksiyonlara Göre Alan Farklılaşması

(32) Yücel, a.g.e., s.9.

(33) Yücel, a.g.e., s.9.

Bir metropoliste oturma, çalışma ve eğlence yerleri daha küçük bir şehirdeki gibi birbiri içinde ve karışık olarak görülmez. Oturma yerleri, endüstriyel alanlar, iş ve ticaret merkezleri, eğlence ve dinlenme alanları birbirinden farklılaşmıştır. İç alanlar yoğunlukla, iş ve ticarete, dış alanlar ise oturma bölgelerine ayrılmıştır. Daha dış alanlarda ise endüstri kuruluşları yer alır⁽³⁴⁾.

Yukarıda sayılanları sıralarsak, dört temel arazi kullanılış şekli ortaya çıkar. Ticaret, sanayi, konut ve serbest alanlar.

Metropolisin tarihi çekirdeği olan ilk şehir, merkez olarak kalır. Ulaşım sisteminin ona doğru yönelmiş ana yollarıyla bu merkez, metropolisin her tarafından en iyi ulaşılabilen ve bu sebeple beslediği bütün alanlardan her türlü fonksiyonu kendisine çeken bir yer olarak şekillenir.

Merkezin kendisi veya ulaşım ağı için daha fazla hacim ihtiyacı, daha geniş kullanma alanına imkân tanıyan ikinci bir yeri gerektirmektedir. Bu kullanma alanları, yapım yerleri, büyük mağazalar, dükkânlar ve konut alanlarını içine almaktadır. Devamlı büyüyen bu ikinci merkez, daha yüksek nüfus yoğunluğuna sahip başka bir merkeze ulaşırken, o merkeze doğru hareket etmektedir. Benzer şekilde diğer talî hizmetlerde dışarıya doğru taşınmaktadır. Merkezde yalnızca, yüksek düzeyde fonksiyon ilişkileri kalmaktadır. Böylece merkez, uygun bulduğu fonksiyonların

(34) Yücel, a.g.e., s.9.

odak noktası olmaktadır. Merkezden dışa doğru gidildiğinde ise nüfus ve diğer eylemlerde düzenli azalmalar gözlenmektedir⁽³⁵⁾.

6. Konut Düzeni

Ailenin nüfusu ve gelirine göre düzenlenmiş konut alanları geniş alanları içine alır. Bekârlar ve çocuksuz aileler merkezde, çocuklu aileler ise çevrede yerleşirler. Aile tiplerine göre konut dağılım düzeni akılcı ve isteğe bağlıdır. Ama ekonomik zorunluluklar sebebiyle, merkeze yerleşim tercih edilmektedir. Yol parasından tasarruf ederken, kötü şartlarda barınmaktadırlar⁽³⁶⁾.

Yukarıda altı başlık altında incelemeye çalıştığımız, metropoliten alanların genel özelliklerinin her metropoliten alanda bulunması gereklidir. Ancak bu özellikler her metropoliten alanda aynı karakterde olmayabilir. Ülkenin ve metropoliten alanın diğer özellikleri doğrultusunda o ülkeye has bir görünüm arz edebilir. Bu yüzden metropoliten alanları değerlendirirken yaklaşım tarzımız esnek olmalıdır.

C- METROPOLİTAN ALANLARIN GENEL ÖZELLİKLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

(35) Blumenfeld, a.g.m., s.96.

(36) Blumenfeld, a.g.m., s.96.

Nüfus kriteri açısından,büyük şehir düzenlemesine gidilen Ankara,istanbul ve İzmir'de sözkonusu kriter fazlasıyla gerçekleşmektedir.1965-1985 yıllarında üç büyük şehrimizin nüfus projeksiyonları Tablo-II den izlenebilir.

Tabloya göre,1970 yılından itibaren her üç şehrimizin 500.000 nüfus barajını aştığını görüyoruz.Ancak , metropoliten büyüklüğe erişmede nüfus kıstası tek başına yeterli değildir.Endüstride istihdam,endüstri katma değeri ve karşılıklı fonksiyonel ilişkilere de bakmak gereklidir.Eğer nüfus dışı kıstaslar gerçekleşmiyorsa,sözkonusu alanlar metropoliten alan sayılmazlar⁽³⁷⁾.

Tablo-III te görüldüğü gibi,nüfus kriterinin gerçekleştiği üç ilden ancak ikisinde (İstanbul ve İzmir) il merkezinde yaratılan katma değer,ülke imalat sanayi katma değeri içindeki yüzdesinin 10-15 inden fazla olması durumu gerçekleşmektedir.İl merkezinde çalışan nüfusun en az yarısının imalat sektöründe çalışması şartı ise gerçekleşmemektedir.Bu kriterler ışığında,1968 yılı için metropoliten alan tanımına yaklaşan iki il merkezi vardır,İstanbul ve izmir.Ankara ise başkent olarak bir hizmet şehri özelliği gösterdiği halde,Türkiye için taşıdığı önem dolayısıyla bu gruplandırmaya dahil edilebilmektedir⁽³⁸⁾.

(37)Yücel,a.g.e.,s.4.

(38)Yücel,a.g.e.,s.5.

TABLO-II

1965-1985 Yılları Nüfus Projeksiyonları

	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>
ANKARA	905.660	1.208.791	1.613.808	2.145.530	2.876.427
İSTANBUL	1.741.980	2.247.630	2.900.184	3.742.194	4.828.665
İZMİR	411.626	520.686	658.683	837.254	1.054.091

KAYNAK: S.P.D. Nüfus Sektörü Çalışmaları

TABLO-III

1968 Yılı İtibarıyla Üç Büyük İlimizde Metropolitan Alan, Nüfus ve Sanayi İlişkisi

Nüfus	İmalat Sanayide Çalışan Nüfus	İl Merkezinde İmalat İmalat Sanayi Sanayinde Çalışan Nüfusun Ülke İçin Aynısı Konuya Oranı (%)	Katma Değerin Ülke Katma Değerine Oranı
			(%)
ANKARA	1.077.120	26.033	5.84
İSTANBUL	2.019.755	163.223	36.64
İZMİR	473.917	52.778	11.81

Kaynak: S.P.D.Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme, Araştırma Grubu Yayınları.

İdari teşkilatlanma olarak üç büyük şehrimiz şöyle taksim edilmiştirlerdir:

Büyük şehir belediyeleri dışında,

İSTANBUL	ANKARA	İZMİR
1- Bakırköy	1- Çankaya	1-Merkez
2- Adalar	2- Yenimahalle	2-Bornova
3- Beşiktaş	3- Altındağ	3-Karşıyaka ⁽³⁹⁾ .
4- Beykoz	4- Keçiören	
5- Beyoğlu	5- Mamak	
6- Eminönü		
7- Eyüp		
8- Fatih		
9- Gaziosmanpaşa		
10-Kadıköy		
11-Sarıyer		
12-Şişli		
13-Üsküdar		
14-Zeytinburnu		
15-Kartal		

Merkezî yönetim ile mahalli yönetimler arasındaki görev bölüşümü şöyledir. Mahalli görevlerin çok sayıda kanuni düzenlemeye konu olması, yani dağınıklığı, ikilemelere, kaynak israfına ve hizmette duraklamalara yol açmaktadır. Çogu görevlerin ortak olması, ilişkilerin açık ve iyi biçimde düzenlenmemiş olması işbirliği ve koordi-

(39) Tortop, a.g.e., s.184.

nasyonu zorlaştırmaktadır. Ayrıca mahalli görevler çok ve ayrıntıya yöneliktir. Bu görevlerin sınırları ve içeriği ortaya konularak, birkaç temel kanunda toplanması gereklidir⁽⁴⁰⁾. Kısaca, merkezi yönetim ile mahalli yönetimler arasındaki görev bölüşümünün sınırları tam olarak belirlenmemiştir.

Ayrıca büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bir görev bölüşümüne gidilmiştir. 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" un 3. maddesinde, büyük şehir belediyelerinin görevleri 16 madde hâlinde sıralanmıştır. Sıralanan bu görevler, genel nitelikli ve ilçe belediyelerinin ekonomik güçlerini aşan görevlerdir. 1580 sayılı Belediye Kanununda belirtilen diğer görevlerin ise ilçe belediyeleri tarafından yapılması istenmiştir. Ana belediye ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki konularında doğan sakinler da 28 Nisan 1984 tarihli "Büyük Şehir Belediyelerinin Görevleri Ve Bu Belediyelere Ait Taşınır Ve Taşınmaz Mallarla Personelin İlçe Belediyelerine Devri Hakkında Yönetmeliği" ile giderilmiştir.

Metropolitan alanların genel özelliklerini ortaya koyarken, merkez şehrin nüfus yoğunluğunun, kilometrekareye bin kişi olması gerektiğini belirtmiştik. Örnek şehir olarak incelenen Ankara'nın Ulus ve Kızılay merkezlerinin nüfus yoğunlukları, belirtilen sınırın üzerinde-

(40) Eke, a.g.e., s. 127.

dir.Şöyle ki,Ulus'un alanı 6.7 km^2 ,nüfusu 223.800 kişidir.Kızılay'ın alanı ise, 6.3 km^2 ,nüfusu 144.200 kişidir.Buna göre,Ulus'ta kilometrekareye 3000,Kızılay'da 2000 den fazla nüfus düşmektedir(Bakınız Tablo-IV).

Ankara'da konut alanları da bir ölçüde ayrıdır.Konut alanı olarak sayabileceğimiz Batıkent,Oran Sitesi ve 100. Yıl İşçi Sitesi vardır.

Belirtilen özellikler dolayısı ile sanayileşme ve sanayide yaratılan katma değer dışında,üç büyük şehrimizin,metropolitan alanların genel özelliklerine büyük ölçüde uyduğunu söyleyebiliriz.

III-KALKINMA PLANLARIMIZDA METROPOLLEŞME

A-BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA METROPOLLEŞME

Sözkonusu plânın "bölge planlaması ve kalkınması" başlığını taşıyan bölümünde, büyük şehir bölgeleri adı altında şu ilkelere yer verilmiştir. Nüfusun ve iktisadi çalışmaların aşırı derecede toplandığı ve bunun sonucu olarak bir çok sosyâl, iktisadî ve fizikî meselesi olan büyük şehir bölgelerimizle ilgili çalışmalar, bölge politikasının bir yönünü teşkil etmektedir. Bu bölgelerin dolaylarında yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratacak nüfusun ve iktisadî çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmalıdır denilmektedir⁽⁴¹⁾. Böylece "yeni çekim ve büyüme merkezleri" oluşturulması hedeflenmiş olmaktadır.

Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında metropoliten alanların plânlanmasından sorumlu teşkilat hakkında hiç bir görüş mevcut değildir⁽⁴²⁾.

Ayrıca bu plânda, "Doğu Marmara Projesi" adı altında İstanbul ve çevresinin ele alındığını görüyoruz.

Türkiye'nin ilk kalkınma plânında şehirleşme ile ilgili meselelere yer verilmesi olumlu bir gelişmedir.

(41) Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl (1963-1967), D.P.T. Yayını, (Ankara:1963), s.474.

(42) Ruşen Keleş, Şehirciliğin Kuramsal Temelleri, S.B.F. Yayını, (Ankara:1972), s.199.

Anlaşılmaktadır ki 1960 lı yıllarda büyük şehirlerin meseleleri insanları rahatsız etmeye başlamıştır. Buna karşılık, plânın metropolleşme ile ilgili hükümleri bir görüşten öteye gidememiş, birer temenni olarak kalmıştır.

B-İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA METROPOL- LEŞME

"Bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme meseleleri" başlığı altında şu önemli ilkeler toplanmıştır:

- Şehirleşme desteklenecek ve şehirleşmeden ekonomimizi itici bir güç ve gelişme aracı olarak yararlanılacaktır.

- Dengeli şehirleşmeyi, iktisadî ve sosyâl gelişmeyi sağlayacak bir yerleşme düzenini, işgücü verimini, ekonomik ve sosyâl yapının gereklerini gözönünde tutarak gerçekleştirmek amaç olacaktır.

- Şehirleşme ve bunun yarattığı müesseseler şehir, çevre ve bölge ilişkileri içinde düşünülecek, şehir meselelerinin çözümünde, şehirler bu anlayış içinde tek başlarına ele alınmayacaklardır⁽⁴³⁾.

Türkiye'de şehirleşmenin ana sebepleri, şehrin çekimi, teknolojik gelişme, uygun tarım arazisinin sınırlılığı, toprağın belli ellerde toplanması ve parçalanması sonucu tarım alanlarından itilme olmuştur. Şehir faaliyet-

(43) Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), D.P.T. Yayını, (Ankara:1967), s.263.

lerinin, özellikle sanayinin hızlı gelişmesi sonucu, şehirler, kırsal kesimden gelen göçü istekli karşılayamamışlardır. Bu sebeple, Türkiye'de şehirleşme, daha çok demografik özellik taşımıştır.

Plânda şehirleşme için uygulanacak politikalar şöyle tesbit edilmiştir:

- Büyük şehirler, büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadî ve sosyâl gelişmeye katkısını arttıran bir güç kazandırmaktadır. Büyük şehirlerde ortaya çıkan ortam, daha küçük şehirlere dağılmış daha büyük nüfusun yaratamadığı özellikler taşımakta ve bu özellikler, ekonomik ve sosyâl gelişmeyi hızlandırıcı bir nitelikte olmalıdır. Bu anlayışla, büyük şehirlerin büyümeleri önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir.

- Milli ölçüde fonksiyona sahip merkezlerin, bölge merkezleriyle bağlantısı kurulacaktır. Bölge merkezleri, bölge içi bütünlüğü sağlayacak ve bölge dışı ile bağlantıları kuracak merkezler olarak geliştirileceklerdir.

- Bölge merkezleri, yatırımların yoğunlaşacağı, memleketteki birinci derecede ulaşım haberleşme ağının düğüm noktalarında gelişecek merkezler olacaklardır. Bu merkezlerden, çevreye yayılması istenen gelişmeyi meydana getirecek bir bölge yerleşmesi geliştirilecektir.

- Sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki şehirler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir şehir belediyesi ile birkaç binlik bir belediye aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde

teşkilatlanmaktadır⁽⁴⁴⁾.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında metropoliten alanlar ile ilgili olarak benimsenen temel ilke, şehirlerin büyümelerinin önlenmemesi gerektiği, hatta desteklenmesi gerektiği yolundadır. Kalkınma ile şehirleşme arasında paralellik görülerek, şehirleşmeden kalkınma yolunda faydalanma düşünülmüştür. Büyük şehirlerin ihtiyaçlara cevap veremediği belirtilerek, bunların birkaç binlik bir belediye ile aynı kefeye koyulmaması gerektiği üzerinde durulmuştur.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının, birinciye oranla metropolleşme konusuna daha fazla önem verdiğini görüyoruz. Bu önem, metropoliten bir idareye duyulan ihtiyacın sonucu ve ifadesi olmaktadır.

C-ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA METROPOLLEŞME

Plânda ilke ve tedbir olarak şu görüşlere yer verilmiştir:

- Büyük şehir merkezlerine yönelen nüfus yığılmaları yerine, sosyal ekonomik ve kültürel organizasyon bütünleşmesini sağlayacak bir şehirleşme olgusu gerçekleştirilecektir. Şehrin çevresiyle bütünlüğünün sağlanması, şehir ve kır yerleşmeleri arasında devamlı ve karşılık-

(44) Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), a.g.e., s. 266-269.

lı fonksiyonel ilişkilerin gerçekleştirilmesi,kademeli şehirleşme yapısına geçişte birinci derecede ele alınacaktır.

- Şehir mekân düzenlemesi,fonksiyonel ve kademeli şehirleşme ilkelerine uygun olacak biçimde,çeşitli büyüklükteki şehirler için değişik yaklaşım ve teknikler kullanılarak ve esnekliğe önem verilerek gerçekleştirilecektir.Büyük şehir alanları için ekonomik yönü ağır basan "metropolitan plânlama" teknikleri kullanılırken,daha küçük şehirlerde fizikî yönü ağır basan imar plânları yoluyla alan düzenlemesi yapılacaktır.Bu arada üst ve alt plânlama faaliyet ve birimleri arasında koordinasyon sağlanmasına özellikle dikkat edilecektir.

- Büyük şehir alanlarında etkili bir yönetimi sağlamak üzere,mevcut mahalli idare sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır.

- Dış ekonomilerden fazla yararlanma durumunda olan,belli büyüklüğün üstündeki sanayi ve ticaret işletmelerinin,şehir hizmet girdilerine güçleri oranında katılmalarını sağlayacak malî düzenlemeler yapılacaktır. Bu düzenleme sonucu meydana gelecek fonların kullanımında,imar plânı ya da metropolitan plân öncelikleri dikkate alınacak ve yürütücülük görevini mahalli idareler yapacaktır⁽⁴⁵⁾.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında öncelikle şe-

(45) Kalkınma Plânı,Üçüncü Beş Yıl(1973-1977), D.P.T. Yayını,(Ankara:1973),s.854-856.

hir bütünlüğü için "kademeli ve fonksiyonel şehirleşme" ilkeleri kabul edilmiştir. Kademeli şehirleşmeyle, çeşitli büyüklükteki şehir grupları arasındaki ekonomik ilişki ve koordinasyon sağlanması amaçlanmıştır. Fonksiyonel şehirleşme ise, şehirleşen nüfusa yeni iş imkânları bulunabildiği ölçüde şehirleşmedir.⁽⁴⁶⁾

Plânda ilk defa olarak, metropoliten plânların yapılması istenerek, büyük şehirler için yeniden düzenleme çalışmalarına gerek duyulduğu vurgulanmıştır. Bu istek, 1960 yılından bu yana giderek artan bir ağırlıkla kendisini hissettirmiştir. Artık büyük şehirlerin meselelerinin mevcut sistem ile çözülemeyeceği kesin olarak anlaşılmıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında , İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında yer alan görüşler tekrarlanmıştır. Büyük şehirlerin metropoliten bir yapı kazandıkları belirtilerek, buralardaki ihtiyaçların karşılanabilmesi için kanunî düzenlemelerinde yapılması istenmiştir.

D- DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA METROPOLİTAN ŞEHİRLEŞME

Metropoliten alanlar ile ilgili önerilerin bu plân zamanında olgunlaştığını görmekteyiz.

Metropoliten alanlara has bir yönetim biçimi ve alt yapı organizasyonu ihtiyacı belirginleşmiş, etkili

(46) İsbir, a.g.e., s.152.

bir yönetime, kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, şehrin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulmadığı⁽⁴⁷⁾ belirtilerek, yeni bir yapıya duyulan özlem dile getirilmiştir.

Plânın "şehirleşme ve belediyeler" başlığını taşıyan bölümünde kabul edilen görüşler şöyledir:

- Dördüncü plân döneminde de büyük şehirlerin ve metropollerin ülkenin dengeli kalkınmasında, ekonomik ve sosyâl etkilerini arttırarak sürdürecekleri ve bu etkilerini, çevrelerinin ekonomik ve toplumsal gelişmelerine de yansıtacakları gözönünde tutulacaktır. Bu amaç ile, şehirleri yaşanabilir kılmak ve şehir halkının asgari ihtiyaçlarını karşılayabilmek temel ilkedir.

- Projelerin kuruluş yerlerinin seçiminde, özellikle metropollerde, nazım plânlara uyulacaktır.

- Belediyeler için ise, şehirselleşmenin niteliklerine göre, mahalli idare biçimlerinde farklılaşmaya gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda, kendilerine has mahalli idare birimleri kurmaları sağlanacaktır.

- Metropoliten plânlama ve teşkilat alanı içindeki alt yapı hizmetleri içindeki koordinasyon, kurulacak metropoliten teşkilatların temel görevleri arasında olacaktır⁽⁴⁸⁾.

Bu plânda metropoliten idare kurmak için çabaların

(47) Kalkınma Plânı, Dördüncü Beş Yıl (1979-1983), a.g.e., s.81.

(48) Kalkınma Plânı, Dördüncü Beş Yıl (1979-1983), a.g.e., s.292-294.

yoğunlaştığını,metropolitan bir idareye olan ihtiyacın arttığını görüyoruz.Büyük şehirlerin kendi kendilerine yetecek bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir.

Plânda,metropolitan plânlama konusuna ayrıca yer verilerek,artık elle tutulur sonuçlar elde edilmesi istenmiştir.Ayrıca koordinasyon eksikliğinin de kurulacak teşkilatlarda dikkate alınması önemle belirtilmiştir.

Dört kalkınma plânında yer verilen metropolleşme konusunda bu plân döneminde olumlu adımlar atılmıştır. 1980 yılından sonra metropolleşme hareketi kanuni bir yapıya kavuşmaya başlamıştır.

E- BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA METROPOLLEŞME

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının "Yerleşme ve şehirleşme" başlığını taşıyan bölümünde yer verilen ilke ve politikalar:

- Plân dönemi içinde,şehirli nüfusun,kır nüfusu-na eşitlenmesi,plânlı dönem sonunda da toplam nüfusun % 52 sinin nüfusu 20.000 den fazla olan yerleşmelerde yaşıyor olması beklenmektedir.

- Şehirleşmenin mekânda dengeli dağılımını sağlamak amacıyla ekonomik potansiyele sahip orta büyüklükteki şehirlere ekonomik faaliyetlerin yöneltilmesi desteklenecek,bunun temini için malî ve fizikî teşvik tedbirleri,nüfusu 50.000-500.000 arasında bulunan şehirlere yöneltilecek,buraların ekonomik faaliyetler açısından

canlandırılması sağlanacaktır. Büyük Şehirlerde ise caydırıcı tedbirler yoluyla, ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük şehirlere yayılması temin edilecektir⁽⁴⁹⁾.

Görülüyor ki önceki plânlarda önemle üzerinde durulan, şehirlerin öyümesi ve bu şehirlerden kalkınma hareketinde bir araç olarak faydalanma fikrinden vazgeçilmiştir. Bunun yerine gelişmenin ve kırsalkesimden gelen göçün, orta büyüklükteki şehirlere aktarılması hedeflenmiştir. Büyük şehirlere olan göçün, bazı caydırıcı tedbirler yoluyla önlenerek, ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük şehirlere kaydırılacağı belirtilmiştir.

Plânın "mahalli idareler" kısmında, amaçlar şöyle belirtilmiştir:

- Belediye idarelerinin sayısının 1989 yılında 1774 e ulaşacağı, belediye nüfusunun toplam nüfusa oranının % 63.2 dolaylarında olacağı tahmin edilmektedir.

- Belediyeleşmede esas, çok sayıda belediye kurulmasına imkân verilerek, sonradan bunların birleştirilmesi değil, tabii sınırlar içinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla daha verimli hâle getirilmesi olacaktır.

- Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeği yükseltilecektir⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Kalkınma Plânı, Beşinci Beş Yıl (1985-1989), D.P.T. Yayını, (Ankara:1985), s.164-165.

⁽⁵⁰⁾ Kalkınma Plânı, Beşinci Beş Yıl (1985-1989), a.g.e., s.168.

Böylece son plân, belediyeleşmede birleşme yolunu değil, merkez belediyenin şubeleşmesi yolunu seçmiştir. Halbuki, metropoliten idareye sahip üç büyük şehrimizde katılım metodu kullanılarak, çevre yerleşmeler merkez belediyeye bağlanmıştır. Anlaşılan bu yol pek faydalı görülmemiş, bundan sonraki belediyeleşmenin, merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla yapılması istenmiştir.

Şimdiye kadar yapılan kalkınma plânlarında metropoliten alanlarla ilgili gelişmeleri şöyle özetlemek mümkündür:

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "bölgesel çekim ve büyüme merkezleri" oluşturmak hedeflenmiş, fakat bundan sorumlu teşkilat belirlenmemiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hedef ve araç olarak, dengeli şehirleşmeyi, tarım alanında kalkınmayı ve şehirleşmenin getirdiği meseleleri halledecek tedbirler ve çalışmaların, ana hatları itibarıyla esaslarını ve unsurlarını ortaya koymuştur⁽⁵¹⁾. Bu plânda şehirlerin büyümesinin önüne geçilmiyeceği, hatta büyümelerinin destekleneceği, ayrıca büyük şehirlerin mevcut teşkilatları ile ihtiyaçlara cevap veremediği belirtilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında şehir bütünlüğünün sağlanması, bu bütünlüğün ise "kademeli ve fonksiyonel şehirleşme" yolu ile gerçekleştirilmesi istenmiştir. Büyük şehirler için metropoliten plânların yapılaca-

(51) Faruk Sükan, Türkiye'de Metropoliten İdareler, Türk Belediyecilik Derneği, (Ankara: Şenyuva Matbaası 1969), s.12.

ğı belirtilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında ise,metropolitan idare çalışmalarının olgunlaştığını gormekteyiz. Bu plân zamanında metropolitan idare kurma ozlemleri artmış,büyük şehirlerimizin meseleleri önemli boyutlara ulaşmıştır.Büyük şehirlerin,mevcut düzenleme ile ihtiyaçlara cevap veremediği,yeni bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.Nihayet bu plân döneminin ikinci yarısında metropolleşme konusunda ilk kanuni düzenlemeler yapılmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında şehirleşmenin orta büyüklükteki şehirlerde olması için çaba harcanması istenerek,büyük şehirlerin daha fazla büyümelerinin arzu edilmediği vurgulanmıştır.Büyük şehirlere olan göçün çeşitli caydırıcı tedbirler ile önüne geçilmesi istenmiştir.Bu plânda önemli bir gelişme olarak belirtebileceğimiz husus,belediyeleşmenin tabiî sınırlar içinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla sağlanacağı,sonradan birleştirme yoluna gidilmeyeceğidir.

Yukarıda önemli hükümlerini özetlemeye çalıştığımız kalkınma plânları,Türkiye'de metropolleşme hareketinin başlamasına en büyük yardımcılardan biri olmuştur.

IV- TÜRKİYE'DE METROPOLLEŞME SEBEPLERİ

Günümüzde bütün dünyada, şehirlerin nüfusu giderek artmaktadır. Bu artışı zorla önleyecek tedbirler yerine, problemi kökünden halledecek tedbirler aranmaktadır⁽⁵²⁾.

Son yıllarda İzmir ve İstanbul gibi, çevrelerinde bir çok küçük belediyenin bulunduğu büyük şehirlerde, bazı ortak hizmetlere çare bulamamanın sıkıntısı başlamıştır. Şehirlerin büyüyüp, eski komşu belediyelere yaklaşması yeni meseleler ortaya çıkarmıştır⁽⁵³⁾. Şehirleşme konusunda kamuoyunun duyarlı kesimlerinin buralarda yaşıyor olması sonucu dikkatler buralarda toplanmıştır⁽⁵⁴⁾.

Bu açıklamalardan sonra, Türkiye'de metropoliten idareye duyulan ihtiyacı şöyle gruplandırabiliriz:

A- MERKEZ ŞEHİRİN PROBLEMLERİ

1. Gündüz nüfusun geceye oranla % 30-50 artışı⁽⁵⁵⁾, ekonomik ve sosyal gelişmenin ortaya koyduğu meseleler ve bu anlayış içinde şehirlerin gelişmelerinin desteklenmesi⁽⁵⁶⁾.

2. Ulaşımın sağlanmasındaki güçlükler.

(52) Sükan, a.g.e., s.19.

(53) Tortop, a.g.e., s.176.

(54) Eke, a.g.e., s.109.

(55) Tüten, a.g.e., s.31.

(56) Osman Kibar, Türkiye'de Metropolitan İdareler, Türk Belediyecilik Derneği, (Ankara:1969), s.55.

3. Halkın genel araçlardan çok, otomobillerini kullanmaya başlaması ile ortaya çıkan ekspres yollar ve otogarlar inşaatı meselesi.

4. Varlıklı nüfusların banliyölere, azgelirli nüfusun ise başka yerlerden şehir merkezlerine hücumu sonunda ortaya çıkan problemler.

5. Yeni gelen nüfusun, mesken, sosyal yardım, sağlık gibi konularda, merkez şehre yüklediği külfetler.

6. Merkez şehrin alt yapı yatırımlarının yenilenmesi ve yangından korunma masraflarının artması zorunluluğu⁽⁵⁷⁾.

7. Milli ölçüde fonksiyonu olan merkezlerin, bölge merkezleri ile bağlantılarının kurulması ve kamu hizmetlerinin bölgelere göre yapılması zorunluluğu.

8. Bölge merkezleri bakımından, yatırımların düzenlenmesi ve merkezden çevreye doğru kamu hizmetlerinin geliştirilmesi.

9. Şehirleşmenin gerçek bir şehir ortamında olması (endüstrileşme ve nüfus artışına göre), gelişme için en uygun ölçülere sahip şehirlerin ortaya çıkarılması⁽⁵⁸⁾.

B- BANLİYÖLERİN PROBLEMLERİ

Milli gelirin artması ile banliyölerde yerleşme

(57) Tüten, a.g.e., s.31.

(58) Kibar, a.g.e., s.55.

hatta hafta sonu geçirme oranlarıda artmakta,dolayısıyla banliylerdeki mahalli idarelerin okul,su,p toplama, kanalizasyon,itfaiye,cadde ve sokakların yapımı ve onarımı,elektrik,gaz,otopark,dinlenme ve eğlenme tesislerinin giderleri de hızla artmaktadır⁽⁵⁹⁾.

C- METRO MINTIKALARININ PROBLEMLERİ

1. Ulaştırma araç ve tesislerinin bakımı ve onarımı.
2. Hava ve suların kirlenmesinin önlenmesi.
3. Açık sahalar ve parklar,otoparkların yapımı ve nazım plânlarda yer alması.
4. Metropolitan alandaki arazinin,maksatlara en uygun şekilde kullanılması için nazım plânlr yapılması.
5. Bu alanlar içinde,sanayi tesislerine yer ayrılması ve bunların en uygun biçimde yerleştirilmesi.(İstanbul ve İzmir civarında son yıllarda süratle ve bütün kontrolden uzak şekilde gelişen fabrikalar ve sanayi bölgeleri hatırlanmalıdır⁽⁶⁰⁾).

Yukarıda belirtilen sebepler,Türkiye'de metropolleşmeye duyulan ihtiyacı açıkça ortaya koymaktadır.Fiilen büyüyen şehirler,bu konuyla uğraşan bilim adamlarını ve idarecileri gerçekle yüzyüze getirmiştir.Uygulamadaki aksaklıklar,özöme ulaştırılamayan bir çok mesele,ge-

(59)Tüten,a.g.e.,s.31.

(60)Tüten,a.g.e.,s.31.

lişmiş bir çok ülkede örnekleri görülen,metropolitan idare sistemini Türkiye'de kurmaya yöneltmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi'nin II-I2-1980 tarih ve 34 sayılı kararı ile ilk adım atılmıştır.Bundan sonra 256I sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.Böylece Türkiye'de ilk olarak metropolitan idareler kanunî bir yapıya kavuşmuşlardır.İkinci olarak,mahalli idarelerin seçiminde sözkonusu düzenlemeye uyulmuş ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" çıkarılarak mahalli idarelerin organları teşekkül ettirilmiştir.

Bu adımlar sonunda ve yapılan araştırmalar ışığında,büyük şehirlerimizin esaslı bir yapıya kavuşturulması amacıyla 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Aceleyle gelen bu kanun hükmünde kararnamenin aksaklıklarını gidermek ve daha geniş bir alana uygulamak için 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" çıkarılarak,ideal olmasa da özlenen bir büyük şehir yönetimine kavuşulmuştur.

V- ANKARA'DA METROPOLLEŞME (ÖRNEK ŞEHİR)

Çok eski bir geçmişi olan Ankara 1919 yılının son günlerinde Atatürk'ün Kurtuluş Savaşı'nı buradan başlatması ile başkent adayı olmuş ve Cumhuriyet'in ilanından 16 gün önce çıkarılan bir kanun ile başkentlik hukukî açısından gerçekleştirilmiştir.⁽⁶¹⁾

Başkent'in Ankara'ya taşınması, şehirleşmemiz ve şehir plânlaması açısından büyük bir önem taşır. Bu kararla, Türkiye, tek büyük şehre bağlı olmaktan kurtulmuş, ülke ortasında yeni bir çekici merkez kurmaya doğru ilk adım atılmıştır.

20. yüzyılın başlarında Ankara, herhangi bir Anadolu kasabasından farklı değildi. 1915 yılında çıkan bir yangın, şehrin yarısından fazlasını yok etmişti. Cumhuriyet'in ilânından hemen sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce başkent'in imar meselesinin ele alındığını görüyoruz. ancak o dönemde, yürürlükte bulunan 1882 tarihli Ebnîye Kanununda, plânlı gelişme açısından yetirli hükümler bulunmamaktaydı. Plânlı çalışmalara girebilmek için ilk adım olarak 1924 yılında 417 sayılı kanun ile Ankara'da o zamanlar İstanbul'da uygulanan Şehremaneti'ne benzeyen bir teşkilat kurulmuş ve ilgili mevzuatın Ankara'da uygulanması kabul edilmiştir. Ankara'nın ilk olarak 1924 tarihini taşıyan, Heussler tarafından yapılan, biri eski Ankara, diğeri Yenışehir'e ilişkin iki "mevzii" plânu var-

⁽⁶¹⁾ Fehmi Yavuz, Ankara'nın İmarı Ve Şehirciliği-miz, S.B.F. Yayını, (Ankara:1952), s.2.

dır ki bunlardan Yenişehir'e ilişkin olan 150 hektar tutarındaki plân, uygulanma imkânı bulabilmiştir⁽⁶²⁾.

1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı kanunla Türkiye'de belediyeler, ilk defa teşkilatlanmaya ve bir esas içinde çalışmaya başlamıştır. Nüfusun artması ve göçler sonucu şehirler büyümüştür. Büyük şehirlere gelenlerin, başlarını sokabilecekleri ve barınabilecekleri derme çatma yapılaşma ile imarlı bölgelerin dışında, gecekondular tabir edilen yapılar ve mahalleler oluşmaya başlamıştır. Oysa ki bu gecekondular mahalleleri zamanla Ankara'da imarlı alanlardan fazla yer tutar olmuştur. Ayrıca 1580 sayılı kanunla kurulan şube müdürlükleride büyük şehirlerin büyük problemleri karşısında etkisiz kalmıştır⁽⁶³⁾.

Bu gelişmelerin ışığında, Ankara'nın plânlı bir şekilde büyümesi için bir takım çalışmalar yapılmıştır. 1927 yılında Ankara şehri nazım plânı için açılan yarışmayı, 1928 yılında Alman şehircilik uzmanı Jansen kazanmış plânı ancak 1932 yılında tamamlayabilmiştir. Plân Ankara'nın hızlı gelişimi ve daha pek çok sebeplerle, belirtilenden çok daha önce geçerliliğini yitirmiştir.

İkinci Dünya Savaşına kadar olan dönemde, tek plânlı imar gören şehrimiz Ankara olmuştur. Bütün ülkede uygulanmak üzere çıkarılan kanun, tüzük ve kararnamelerin

(62) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.45.

(63) Çankaya Belediyesi, Faaliyet Raporu (1984-1985), s.29.

temelinde,daha önce Ankara için hazırlananların bulunması,Ankara imarını hukuki açıdan önemli bir yere getirmiştir.1969 yılı başlarında kurulan Ankara Nazım Plân Bürosu,yapılacak plânların yakın çevreleri ile metropoliten alan içinde ele alınmalarını sağlamıştır⁽⁶⁴⁾.

12 Eylül 1980 den sonra,üç büyük şehrimiz ana şehir idaresine kavuşmuşlardır.Bu büyük şehirlerimizden biriside Ankara'dır.

Ankara'nın bu hızlı gelişimi,şehirleşmenin ülkemizde yarattığı meseleleri izlemeğe imkân vermektedir. Bu şehrimizin incelenmesi,günümüz Türk şehrinin bir çok özelliklerinin ortaya koyulmasını sağlayacaktır.

A- FİZİKİ KONUM

Ankara,Türkiye'nin kesintisiz olarak en hızlı gelişen şehridir.Nüfusu son 50 yıl içinde 40 misli kadar artarak 3.000.000 u aşmıştır.Ekonomik,sosyâl,fizikî,göstergelerde bu hızlı gelişimi doğrulamaktadır.Şehirleşme sürecinin Türkiye'deki en belirgin sonucu olan gecekondu bakımından,Ankara ilk sırayı almaktadır.Şehirdeki konut ünitelerinin % 60 ından fazlasını,gecekondu statüsünde olan konutların oluşturduğu tahmin edilmektedir⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁴⁾İmar Ve İskan Bakanlığı,50 Yılda...,a.g.e., s.46-48.

⁽⁶⁵⁾Tuğrul Akçura,Ankara,Türkiye Cumhuriyeti'nin Başkenti Hakkında Monoğrafik Bir Araştırma,O.D.T.Ü.,(Ankara:1971),s.1.

Orta Anadolu Bölgesi'nde 30.000 km² lik bir alanı içine alan Ankara ili, Konya'dan sonra Türkiye'nin ikinci büyük ilidir. Şehrin yakın etki alanı olarak, kuzeyde Çubuk, doğuda Elmadagı, batıda Sincan'ın batısı ve güneyde Gölbaşı'nın güneyini içine alan bir bölge tesbit edilmiştir⁽⁶⁶⁾. 1967-1968 yıllarında yapılan çalışmalar sonucunda belirlenen yakın etki alanı, Ankara'nın metropolitan alan sınırı olarak kabul edilmiştir⁽⁶⁷⁾.

Ankara, Anadolu'daki başlıca yollara güzergâhlık etmiş, bu sebeple de Ankara Yerleşmeye elverişli bir hâle gelmiştir. Tarih boyunca, batıyı doğuya bağlayan ve Anadolu'yu kateden yollar Ankara'yı çevrelemiştir.

Ankara'nın yakın tabii bölgesini, doğu-batı yönünde uzanan Engürü Ovası teşkil eder. Şehir, bu ovanın doğu yamaçlarında bulunmaktadır. İklim ve bitkisel örtü yönünden, güneyindeki bozkırla, kuzeyindeki ormanlık bölge arasında makilik bir geçit bölgesi karakterindedir. Yazlar kuru ve sıcak, kışlar soğuk ve karlıdır. Bölgede susuz tahıl tarımı ve hayvancılık yapılmaktadır. Son yıllarda, çayır ve meraların ekime açılışı, hayvancılık ve genellikle de toprak korunması yönünden problemler yaratmaktadır. Ayrıca yörede, meyvecilik, sebzecilik ve bağcılık vardır.

Ankara'nın yer seçiminde ve tarih boyunca önemi-

(66) İmar Ve İskan Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi, "Ankara Metropolitan Alan Plânlama Çalışmaları", Mimarlık Dergisi, Cilt:5:1970, s.79-80.

(67) İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda..., a.g.e., s.49.

ni korumasında diğer önemli etken, şehrin yerleştiği yöre, yani kalenin bulunduğu tepe olmuştur. Askeri fonksiyonun, şehirlerin kuruluş ve yer seçimlerinde önemli rol oynaması Ankara'da kendisini göstermiştir⁽⁶⁸⁾.

Kısaca Ankara şehri, bir ticaret ve sanayi merkezi değildir. Bilinen metropolis özelliklerin hepsine birden sahip değildir. Bununla beraber, başkent olma fonksiyonlarının varlığı, ülkelerarası ve ülke çapındaki ilişkiler, ulaşım ve haberleşme merkezi olması sebepleriyle metropolitan bir merkez olarak kabul edilmektedir⁽⁶⁹⁾.

B- ÇALIŞMA ALANI SINIRLARI

Ankara metropolitan alanı bir büyük şehir belediyesi ile, beş ilçe belediyesinden oluşmaktadır. Bu durum, Milli Güvenlik Konseyi'nin II-I2-I980 tarih ve 34 sayılı kararı ile belirlenmiştir. Söz konusu karar ile, bir çok illerde sıkıyönetim komutanlıklarınca belediye şubeleri kurulmuştur. Ankara'da ilçe belediyeleri olarak, 1-Çankaya, 2-Yenimahalle, 3-Keçiören, 4-Altındağ, 5-Mamak tesbit edilmiştir.

Böylece merkez şehir, kanuni sınırlarını, çevresindeki şehirsiz büyümenin devam ettiği alanları içine alacak şekilde büyümüş olmaktadır. Bu büyümeyle de Ankara metropolitan alanı politik bütünlüğe kavuşmuş olmaktadır. Bu bütünlük, merkez şehir ağırlıklı bir yapıda çözümlen-

⁽⁶⁸⁾ Akçura, a.g.e., s. II-13.

⁽⁶⁹⁾ İmar Ve İskan Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi, Orta Anadolu Bölgesi, (Ankara: 1970), s. 33.

miş ve bu çözümlemede "ilhak" (katılım) metodu kullanılmıştır. Ankara'da idari sınırlar, yani belediye sınırları genişletilmiş olup, şehrin devamlı ve hatta kopuk gelişme alanlarının çok büyük kısmını içine almıştır. Tablo-IV de Ankara Metropolitan alanındaki çevre yerleşmeler verilmiştir.

Ozetle Ankara şehri için iki sınır söz konusudur. Bunlardan ilki, fizikî bünye araştırmalarında kullanılan sınır olup, belediye sınırlarından oldukça farklıdır. Metropolitan ölçüde devamlı diyebileceğimiz bütün iskân ve faaliyet alanları ile şehirden kopuk, fakat fonksiyonel bakımdan şehre bağlı yerler bu sınırın içinde sayılmaktadır. İstatistik bilgi yönünden ise belediye sınırları söz konusudur⁽⁷⁰⁾.

Şehir iki merkezlidir, Ulus ve Kızılay olmak üzere. Ankara'nın gelişmesinde bu iki merkez etrafında dairesel biçimde kendisini göstermiştir. Bu gelişme Ek-I'deki haritadan izlenebilir. Yaklaşık 0.7 ilâ 1.0 km içinde çekirdek, 2.0 km yarıçap içinde iç çember, 2.0-4.0 km yarıçaplar arasında orta çember, 4.0-7.0 km yarıçaplar arasında dış çember bölümleri bulunur. Nihayet beşinci çember, fizikî olarak küçük fakat fonksiyonel olarak metropolitane alana dahil Sincanköy ve Gölbaşı'ndan oluşur⁽⁷¹⁾. Merkezden uzaklaştıkça nüfus yoğunluğu düzenli olarak düşmektedir.

(70) Akçura, a.g.e., s. 72-73.

(71) Akçura, a.g.e., s. 129.

TABLO-IV

Ankara Metropolitan Alanında Yer Alan Çevre Yerleşmelerin Listesi

<u>YER</u>	<u>NÜFUS(000)</u>	<u>ALAN(km²)</u>
1- Ulus ve civarı	223.8	6.7
2- Kızılay ve civarı	144.2	6.3
3- Yeni Mahalle	42.6	64.4
4- Etlik	21.9	9.1
5- Keçiören	26.2	9.8
6- Çubukçayı	30.4	26.5
7- Aydınlikevler	21.0	0.9
8- Gülveren	35.3	2.0
9- Güneydoğu bölgesi	88.5	11.3
10- Hatip Çayı	58.0	17.8
11- Çankaya	17.9	3.7
12- Dikmen Bölgesi	30.9	12.1
13- Balgat	11.1	4.9
14- Bahçelievler	44.6	2.1
15- Etimesgut	21.5	27.6
16- Sincanköy	9.6	x
17- Gölbaşı	3.4	x
18- Kutludüğü bölgesi	3.8	x
19- Bağlum	4.2	x
20- Batı şeridi	1.9	5.1
21- Kuzey Ringi	10.3	10.4
22- Güney Ringi	0.3	26.7
23- Atatürk Orman Çiftliği	1.3	21.4

Kaynak: Tuğrul Akçura, Ankara, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başkenti Hakkında Monografik Bir Araştırma, s.86-89.

C- METROPOLLEŞME SÜRECİNDE ANKARA

Ankara'nın son 60 yıl içinde şaşırtıcı bir hız ile gelişmesinin ilk sebebi başkent olmasıdır. Bunun yanı sıra coğrafi durumu, tarıma müsait arazileri ve doğuyu batıya bağlayan yol üzerinde bulunması bu gelişimi hızlandıran faktörlerdir.

Ankara'nın büyümesinin diğer önemli sebebide göç olayıdır. Çeşitli sebeplerle kırsal kesimden kopanlar büyük şehirlere akına başlamışlar, bu akın karşısında Ankara, İstanbul'un yükünü kendi üzerine çekerek bir baraj görevi yapmıştır⁽⁷²⁾.

Bütün bu belirtilen faktörlerin ışığı altında Ankara'nın metropoliten yapıya nasıl kavuştuğunu çeşitli açılardan ortaya koyabiliriz.

I. Nüfus

Ankara'nın başkentlik fonksiyonu, metropolleşmesinde hareket noktası olmuştur. Bu fonksiyon, nüfusu çekmiş, nüfusun toplanması yeni çalışma imkânlarının doğmasına yol açmış, bu yeni çalışma imkânları ise nüfusun daha da artmasını sağlamıştır. Böylece faaliyetlerin ve nüfusun birbirini çekmesi ve desteklemesi ile Ankara, devamlı bir gelişme sürecine tanık olmuştur⁽⁷³⁾.

⁽⁷²⁾ Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, (Ankara:1966), s.32.

⁽⁷³⁾ Akçura, a.g.e., s.54-55.

TABLO-V

Yıllar İtibarıyla Ankara'nın Nüfusu(000) Ve Artış İndeksleri (1935:100)

YILLAR	<u>1935</u>	<u>1940</u>	<u>1945</u>	<u>1950</u>	<u>1955</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>
NÜFUS	127.7	157.2	226.7	288.5	451.2	650.2	905.7
İNDEKS	100	128	182	235	368	532	737

Kaynak: Tuğrul Akçura, Ankara, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başkenti Hakkında Monografik Bir Araştırma, s.55.

Tablodan anlaşılıyor ki, şehrin nüfusu 1935 yılından sonra her 10 yılda bir % 100 e yakın artış göstermiştir. Böylece 30 yılda Ankara'nın nüfusu hemen hemen yedibuçuk misline ulaşmıştır. Ankara'nın nüfus artışları ülke içindeki en yüksek indeks değerleriyle oluşmuştur (74).

1970 yılında Ankara'nın nüfusu 1.208.791 e ulaşmış (75), 1985 yılında ise 3.640.000 olmuştur.

Nüfus artışında önemli pay, şehre göçenlerindir (76). Buna göre, 1960-1965 yılları arasında toplam ülke içi göçlerin % 16.5 ini Ankara çekmiştir. Aynı dönemde İstanbul % 36.6, İzmir % 9.6 göç almışlardır (77). 1965-1970 döneminde ise Ankara'nın net göç oranı % 12.2 ye

(74) İmar Ve İskan Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi, Orta..., a.g.e., s.46.

(75) Kalkınma Plânı, Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., s.850.

(76) Akçura, a.g.e., s.57.

(77) Kalkınma Plânı, Üçüncü Beş yıl, a.g.e., s.850.

düşmüştür.İstanbul % 20.7,İzmir %8.3 net göç hareketine sahne olmuşlardır⁽⁷⁸⁾.

Ankara'nın nüfus artışının yaklaşık beşte üçü göç ve sadece beşte ikisi normal artış yoluyla olmuştur.19-65 yılında yapılan bir ankete göre,Ankara'da doğanlar 282.200 kişi iken,Ankara dışında doğanlar 623.500 kişi olmuştur⁽⁷⁹⁾.Buradan anlaşılmaktadırki Ankara'nın nüfus artışının en büyük sebebi göç olayıdır.Bu göç olayı da Ankara'nın hızlı gelişimini doğurmuş ve gecekondulaşma yoluyla da olsa şehirleşmesini sağlamıştır.

2. Eğitim

Ankara'da okuma-yazma bilenlerin oranı Türkiye genelinden çok yüksektir.Bu oran da,okur-yazarlık ile şehrin büyüklüğü arasındaki paralelliği doğrulamaktadır. Erkeklerde okuma-yazma oranı İstanbul'dan bile yüksektir. Yüksek öğrenim gorme açısından,Ankara çok ileri durumdadır.Türkiye'de,yüksekokul veya üniversite bitirmiş olanlardan dörtte birine yakını Ankara'da bulunmaktadır⁽⁸⁰⁾.

Kısaca Ankara'da okullaşma oranı çok üst seviyededir.Bu durum Tablo-VI dan izlenebilir.

1968 yılında Ankara'da yapılan eğitim yatırımı, sanayi,konut ve sağlık yatırımlarından fazladır⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Kalkınma Plânı,Dördüncü Beş Yıl,a.g.e.,s.77.

⁽⁷⁹⁾ Akçura,a.g.e.,s.57-58.

⁽⁸⁰⁾ Akçura,a.g.e.,s.57-58.

⁽⁸¹⁾ İmar Ve İskan Bakanlığı,Bölge Plânlama Dairesi,Orta...,a.g.e.,s.157.

TABLO-VI

Ankara'da Okullaşma Oranı

<u>ŞEHİR</u>	<u>KIR</u>	<u>TOPLAM</u>
100.3	97.1	98.5

Kaynak: M.E.B. İstatistikleri.

Anlaşılmaktadır ki Ankara bir eğitim merkezidir. Eğitim seviyesine paralel olarak büyüklüğünde artmıştır. Üniversite ve yüksekokul merkezlerinin burada olması bu büyüklükte önemli rol oynamaktadır.

3. Sanayi

Metropolleşmenin tarifini yaparken, önemli faktörlerden birisinin de sanayi seviyesi olduğunu belirtmiştik. Nüfus ile birlikte sanayi seviyesinin artması, şehrin metropolleşmesinde önemli bir etkidir.

Başlangıçta da belirtildiği gibi, Ankara bir sanayi şehri değildir. Başkent olması sebebiyle, devlet faaliyetlerinin yoğunlaştığı bir hizmet şehridir. Ancak belli seviyede de olsa bir sanayisi vardır. Özellikle 1970 li yıllarda sanayi konusunda bazı adımlar atılmıştır.

Türkiye'nin önemli eksikliklerinden birisi de şehirleşmenin hızına sanayileşmenin erişememesidir. Bu durum Tablo-VII den açıkça izlenebilir. 1960 yılında Ankara'nın nüfusu 650.000 civarındadır. Sanayide çalışan nüfus ise 18.623 tür. 1967 yılında ise Ankara'nın nüfusu yaklaşık 1.000.000 iken, sanayide çalışanların sayısı yaklaşık o-

olarak 25.000 dir.Bunu oranlarsak,karşımıza % 4 gibi oldukça düşük bir rakam çıkar.Gerçek anlamda metropolitan bir şehir için bu oranın % 50 ye yakın olması gereklidir.

TABLO-VII

Ankara Organize Sanayide Çalışanlar Ve Artış
Yüzdeleri (%)

Yıllık Artış Yüzdesi (%)				
<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1967</u>	<u>1960-65</u>	<u>1965-67</u>
18.623	22.410	24.904	3.8	5.4

Kaynak: B.P.D. İmalât Sanayi Çalışmaları.

4. Ulaşım

Ankara,şehir dışı ulaşım yönünden oldukça şanslı bir durumdadır.Tarihî açıdan öneme haiz ulaşım yolları bu merkezden geçmektedir.

Ulaşım ile arazinin kullanılışı arasında yakın bir ilişki mevcuttur.Bu iki eleman karşılıklı olarak birbirini etkilemekte ve şehrin şekillenmesinde beraberce rol oynamaktadır.Ek-III ten görülebileceği gibi,şehrin kuzey-güney yönünde Atatürk Bulvarı tek kuvvetli aks niteliğindedir.Bu aks aynı zamanda,Ulus ve Kızılay merkezlerini birbirine bağlamaktadır.Doğu-batı aksı ise Dikimevi-Bahçelievler hattından oluşmaktadır.Şehirdeki diğer önemli bağlantı,banliyö treninin işlediği demiryolu olmaktadır.Bu bağlantı,şehirde görülen doğu-batı uzantıları üzerinde,karayolu ile ortaklaşa etki yapmaktadır⁽⁸²⁾.

(82) Akçura,a.g.e.,s.90-92.

1965 yılında yapılan bir etüde göre, Ankara'da ülke geneline oranla önemli ölçüde taşıt aracı bulunmaktadır. Ankara'da, toplam taşıt aracı sayısı 31.000 civarında iken, Türkiye genelinde 188.000 taşıt aracı vardır. O yıl için Ankara'da, Türkiye genelinin altıda biri oranında taşıt aracı vardır.

Ozetle Ankara'da ki ulaşım sistemi şehir merkezine dönük şekildedir. Şehir merkezi iki tane olduğu için Ankara'nın her yerinden bu iki merkeze ulaşılabilmekte, ayrıca bu iki merkezde birbirleriyle çok sıkı bağlantılı olup, yoğun bir hareketliliğe sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte, şehrin nüfus yükünü çekebilecek sayıda ve nitelikte şehir içi ulaşım aracına sahip değildir. Özellikle, işe başlama ve bitiş saatlerinde şehir içi ulaşımında tıkanıklıklar ve beklemeler olmakta, metro ile raylı sisteme duyulan ihtiyaç gün geçtikçe artmaktadır.

Ankara'nın dışarıyla ile temasını sağlayan ve Türkiye için de büyük önemi bulunan milletlerarası bir hava limanı vardır. Bunun yanı sıra, başkent olması sebebiyle ülke içi ve ülkelerarası teleks, teleron ve telgraf sistemlerinin düğümlendiği bir şehir özelliği göstermektedir⁽⁸³⁾.

5. Sağlık

Ankara'nın bir diğer özelliğide, adeta bir sağlık

(83) İmar Ve İskan Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi, Orta..., a.g.e., s.181.

merkezi gibi ülkenin dört yanından hasta ve refakatçi çekmesidir.Yani Ankara,Türkiye çapında oneme haiz bir sağlık merkezi konumundadır.

Tablo-VIII den görüldüyorki toplam sağlık ünitesi ve yatak kapasitesi bakımından Türkiye çapında bir merkezdir.Son yıllarda dertlerine çare aramak için Ankara'ya gelenlerin sayısındaki artış,yetersizde olsa sağlık kuruluşlarının sayı ve kapasitelerinin artmasına yol açmıştır.

Ankara'nın sağlık merkezi niteliği,göç eğilimini arttıran bir faktör olmuş ve dolayısıyla metropolleşmesinde rol oynamıştır.

6. Şehirleşme

Konumuz açısından büyük önemi olan şehirleşme olayı Ankara'da Türkiye geneline oranla oldukça hızlı bir gelişim göstermiştir.Şehirleşme oranı 1945 yılından itibaren ülke ortalamasını aşarak 1965 yılında 0.38 oranına ulaşmıştır.

TABLO-IX

Yıllar itibarı ile Ankara ili Şehirleşme Oranları

<u>1935</u>	<u>1940</u>	<u>1945</u>	<u>1950</u>	<u>1955</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>
0.13	0.15	0.19	0.20	0.26	0.32	0.38

Kaynak: B.P.D. çalışmaları.

1945-1950 yılları arasındaki düşüş hariç,Ankara'

TABLO-Vİİİ

Yataklı Tedavi Kurumları Sayı Ve Kapasiteleri (Ankara 1969`

	<u>S.S.Y.B.</u>	<u>S.S.K.</u>	<u>K.İ.T.</u>	<u>BELEDİYE</u>	<u>ASKERİ</u>	<u>ÜNİVERSİTE</u>	<u>ÖZEL HASTANE</u>	<u>GENEL TOPLAM</u>
ÜNİTE	26	3	2	2	3	5	18	61
YATAK	4376	620	325	165	2200	2193	274	10.162

Kaynak: S.S.Y.B., Planlama Ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayınları, No:12.

da ki şehirleşme hızı,ülke ortalamasının üstündedir⁽⁸⁴⁾.

Ayrıca 1977 ve 1985 yılları için tesbit edilen şehirleşme oranları şöyledir:

TABLO-X

1977 Ve 1985 Yılları Ankara Ve Türkiye Şehirleşme Oranları

	<u>1977</u>	<u>1985</u>
ANKARA	84.65	88.34
TURKIYE	56.34	65.43

Kaynak: B.P.D. çalışmaları.

Türkiye geneli ile karşılaştırıldığında Ankara'nın şehirleşme oranının % 40 daha fazla olduğu görülür.

Beşinci beş yıllık kalkınma plânında,artık büyük şehirlerin daha fazla büyümelerinin istenmediği belirtilerek,birtakım caydırıcı tedbirler ile büyümelerinin öneneceği belirtilmiştir.Bu durum,bundan sonraki gelişmeleri izlenmeğe değer hâle getirmektedir.

Bölgede inşaat sektörü hızlı bir gelişme göstermiştir.Bu durum hızlı şehirleşmenin bir sonucu olmaktadır⁽⁸⁵⁾.İnşaat sektörünün ne denli büyüdüğü Tablo-XI den anlaşılabilir.

Tablo-XI de belirtilen rakamlara,ruhsatsız yapıların ve gecekonduların eklenmesi ile hangi boyutlara u-

(84) İmar Ve İskan Bakanlığı,Bölge Plânlama Dairesi,Orta...,a.g.e.,s.84.

(85) İmar Ve İskan Bakanlığı,Bölge Plânlama Dairesi,Orta...,a.g.e.,s.157.

laşacağı kolayca tahmin edilebilir.

TABLO-XI

Ankara'da Ruhsatlı Binaların Yapı Malzemesi Tüketimi (1970)

<u>KİREMIT (000)</u>	<u>TUĞLA (000.000)</u>	<u>KİREÇ (000 Ton)</u>
11.900	240.4	58.4

Kaynak: İmar ve İskan Bakanlığı Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü.

Kısaca Ankara'nın şehirleşmesi, tahmin edilenden hızlı olmuş ve büyük boyutlara varmıştır. Hızlı şehirleşmenin sonucu olarak ta nüfus ve hacim yönünden metropoliten büyüklüğe erişmiş, hatta geçmiştir.

D- ANKARA METROPOLİTAN PLANLAMA AŞAMALARI

13 Ekim 1923 tarihinde başkent olan Ankara, Orta Anadolu'nun en önemli merkezi haline gelmiştir. Şehrin yönetim ve plânlama tarihindeki önemli olaylar şunlardır:

- 1928, Ankara İmar Müdürlüğü'nün kuruluşu.
- 1928, Herman Jansen'in plânının, şehrin 1980 yılına kadarki gelişimini düzenleyecek plân olarak seçilmesi.
- 1930-40 döneminde, Jansen Plânı, oldukça başarılı sayılabilecek bir uygulama aleti olmuş, plânın ana öğeleri araziye yansıtılmıştır⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁶⁾ Ankara Nazım Plân Bürosu, Ankara Metropolitan alan deneyimi, (Ankara: Kasım 1978), s.İ.

- Ankara imar sınırları ile belediye sınırları birleştirilerek, Ankara imar sahası 1.500 hektardan, 16.000 hektara çıkarılmıştır. (15-II-1930 tarih ve 2-9874 sayılı karar) Bu hâl Ankara'nın imarını kontrol edilemez bir hale getirmiştir. Gecekondu sahaları şehrin her yönüne yayılmıştır.⁽⁸⁷⁾.

- 1945-50 yılları arası şehir, plânlama açısından durgunluk yaşamıştır. Bu dönemde şehir nüfusu olağanüstü şekilde artmış, Jansen Plânı için kabul edilen nüfus düzeyinin, hedeflenenden 30 yıl önce gerçekleştiği görülmüştür.

- 1955 yılında açılan milletlerarası bir yarışma sonunda şehrin 1985 yılına kadarki gelişimi plânlanmıştır. 1980 yılını hedef alan plân için öngörülen nüfus (300.000) bu kez 22 yıl önce, 1962'de geçilmiştir. 30 yılda olması beklenen artış sekiz yılda gerçekleşmiştir.

- 1967 yılında İmar Ve İskan Bakanlığınca Ankara il programlaması çalışması yapılmış, şehrin yakın etki alanı çizilerek, bu alan içindeki kırsal yerleşmelerin sosyal alt yapıları incelenmiş ve öneriler getirilmiştir.

- 1969 yılında, 1965 yılında çıkartılan bir kararname ile İmar Ve İskan Bakanlığına bağlı olarak kurulan Ankara Nazım Plân Bürosu çalışmaya başlamıştır. Ankara Nazım Plân Bürosu, şehrin plânlama meselelerine yaklaşımı açısından önemli bir aşamayı temsil etmektedir. Yeni plânda hedef yılı yine 1985, hedef nüfus ise bu kez 3.6-

(87) Yavuz, Ankara'nın..., a.g.e., s. 109.

00.000 kişidir⁽⁸⁸⁾.

- 1972 yılında İmar Kanununda yapılan bir değişiklik ile valilerin, belediye sınırları dışındaki yapı etkinliklerini denetleme yetkileri vücuda getirilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu, aynı tarihte ana şehir alanlarındaki imar işleriyle ilgili bütün çalışmaların koordinasyon içinde yapılması ve büyük şehirlerin meselelerini, büyük şehirlere uygun yöntemlerle çözülmesi ile görevli bir Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

- Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı ile 1981 yılında Ankara'da ki çevre mahalli idarelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

- 1981 yılında çıkarılan 2561 sayılı kanun ile büyük şehirlerin yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir⁽⁸⁹⁾.

- 1982 Anayasası'nın 127. maddesine istinaden çıkarılan 2863 sayılı kanun ile Ankara, beş ilçe ve bir ana belediyesine bölünmüştür.

- 1984 de 2872 sayılı kanun ile her ilçe bir seçim bölgesi olarak kabul edilmiştir⁽⁹⁰⁾.

- Nihayet 1984 te 3030 sayılı kanun ile Ankara, bugünkü büyük şehir belediyesi yapısına kavuşmuştur.

(88) Ankara Nazım Plân Bürosu, a.g.e., s.2.

(89) Ruşen Keleş, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, cilt:18, Sayı:2, (Ankara:1985), s.75.

(90) Çankaya Belediyesi, a.g.e., s.30.

E- DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin hayatî derecede önem taşıyan bir büyük merkezî başkenti, ikinci bölümde belirtilen metropoliten alanların genel özellikleri çerçevesinde, nüfus, eğitim, sanayi, ulaşım, sağlık ve şehirleşme yönlerinden incelenmeye çalışıldı. Elde edilen sonuçları şöyle özetleyebiliriz:

Ankara, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti olduktan sonra hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Nüfusu, 1930 yılından sonra, her 10 yılda bir yaklaşık % 100 artmış ve 1985 yılında 3.640.000'e ulaşmıştır. Nüfusun böylesine artışında en önemli rolü, ülke içi göçler oynamıştır. Öyleki 1965 yılında yapılan bir ankete göre, Ankara'daki nüfus artışının beşte üçü göç sonucu meydana gelmiştir.

Eğitim kurumları açısından Ankara, ülke çapında ilk sırayı almaktadır. Okuma-yazma oranı Türkiye genelinden çok yüksektir. Erkeklerde bu oran İstanbul'dan bile yüksektir. Kısaca Ankara bir eğitim merkezidir.

Metropolleşmede önemli bir ölçü olan sanayileşme ve sanayide yaratılan katma değer açısından, kriterlere tam anlamı ile uymamaktadır. Bu konuda İstanbul ve İzmir'den daha geride bir yer işgal etmektedir. Bunun temel sebebi, Ankara'nın bir sanayi şehri olmayıp, bir idarî merkez olmasıdır. Bununla beraber sanayi alanında son yıllarda bazı kıpırdanmalar görülmektedir.

Ulaşım açısından, şehir içi ulaşım ağının yetersizliğine rağmen, ülke içi ulaşım yönünden bir merkezdir. Do-

ğuyu, batıya bağlayan yollar bu merkezden geçmektedir. İdarî merkez olması sebebiyle, telgraf, telefon ve teleks bağlantıları burada yoğunlaşmaktadır. Ayrıca Esonboğa hava limanı, ülke içi trafik açısından ikinci, diplomatik trafik açısından birinci derecede öneme sahip hava limanıdır.

Ankara, önemli sayıda ve nitelekte sağlık kuruluşlarını bünyesinde barındırmaktadır. Gerek ayakta, gerekse yatarak tedavi amacıyla, ülkenin dörtbir yanından hasta akınına uğramaktadır.

Nihayet Ankara'nın metropoliten bir yapıya kavuşması şehirleşmesinin bir devamı ve sonucu olmuştur. Şehirleşmesi Türkiye'ye oranla önemli boyutlara ulaşmıştır. Türkiye'nin kesintisiz olarak en hızlı şehirleşin yerleşim merkezi olmuştur.

Bütün bu sayılan faktörlerin sonucu olarak Ankara metropolleşme açısından gerekli büyüklüğe bundan yaklaşık 25 yıl önce ulaşmıştır. Plânlanandan çok hızlı gelişmesi, metropolleşmeye olan ihtiyacı zamanından önce ortaya çıkarmıştır. Mevcut mahalli idarenin, gün geçtikçe yetersiz kalması hizmette aksamalara yol açmıştır. Zaman zaman bazı düzenlemeler yapılmışsa da, bu düzenlemeler ihtiyaca cevap verememiş, metropoliten bir yapıya duyulan ihtiyaç kalkınma plânlarında dile getirilmiştir. Milyonluk bir belediye ile birkaç binlik bir belediye, aynı kanunî düzenleme ile yönetilmek zorunda bırakılmıştır. Bu durumu düzeltmek 12 Eylül yönetimine düşmüş, olağanüstü dönemde başlayan yeniden düzenleme hareketi, demokratik

hayatta da devam etmiştir.Yapılan yeniden düzenleme hareketi sonucu,Ankara,Istanbul ve Izmir şehirleri metropoliten idare biçimi olan büyük şehir belediyelerine kavuşmuşlardır.



VI- METROPOLİTAN ALANLARIN TÜRKİYE'DEKİ HUKUKİ DURUMU

12 Eylül yönetiminin 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile başlayan Türkiye'de metropolleşme hareketinin kanuni bir yapı kazanması, 15 Nisan 1985 tarihli Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Fon Yönetmeliği'nin çıkarılmasına kadar sürmüştür. Geçen beş yıllık süre içinde bir dizi kanun hükmünde kararname, kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır.

Türkiye'de ilk olarak başvurulmuş böyle bir düzenlemeye gidilmesi, yılların birikiminin bir sonucu olmuştur. Çünkü Türkiye'de metropoliten yapıya olan ihtiyaç, 1960 lı yılların ikinci yarısından itibaren kendisini hissettirmiştir. Böyle bir birikim, ihtilâl ile yönetime gelen Milli Güvenlik Konseyi'nin işine yaramış ve ilk ateşi 34 sayılı Konsey Kararı ile yakmıştır.

Büyük şehirler için getirilen sistem, Fransa'da uygulanmaya başlayan sistemle büyük bir benzerlik göstermektedir. Fransızlar, Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri için özel yönetim biçimi getirmişlerdir. Paris'in içinde 20 ilçe vardır. Fakat bu ilçelerin son düzenlemeye kadar belediyeleri bulunmamaktaydı. Tüm hizmetler ana belediye tarafından yürütülüyordu. Son yapılan düzenleme ile, Paris ve diğer iki il'in ilçelerinde birer belediye kurulması, bunlara belediye başkanı ve meclis üyeleri seçilmesi kabul edildi. İlçe belediye başkanlarına doğrudan birtakım yetkiler verildi. Bu açıdan Fransa'da uygulanan sistem,

bizim büyük şehir yaklaşımımıza benzemektedir. Aynı gerekçeler, yönetim sistemimizin büyük ölçüde benzediği Fransa'da da ileri sürülmüştür. Büyük şehirlerde yalnız bir belediye başkanının bulunması sakıncalı görülmüştür. Belediye başkanı ve meclis üyeleri halktan çok uzaklaşmış oluyor denmektedir. Büyük şehirlerde, şehirsiz alanın genişliği, burada yaşayan halkın değişik çevrelerden karmaşık tipte insanlardan oluşması, önemli meseleler ortaya çıkarmakta ve bunların halka uzak, merkezî bir yönetimce çözülmesi güçleşmektedir⁽⁹¹⁾. Yukarıda sayılan sakıncaların giderilmesi ve ihtiyaçların zamanında, tam olarak karşılanması için metropolitan bir yapı tercih edilmiştir.

Şimdi 12 Eylül 1980 den sonra yapılan hukukî düzenlemeleri çeşitli yönleriyle ortaya koymaya çalışacağız.

A- 1980-1983 DÖNEMİ

1980 ve 1983 yılları arasındaki dönem, ülkenin siyasi hayatında bir askeri müdahalenin yaşandığı ve buna paralel olarak, büyük yeniden düzenlemelerin yapıldığı dönemdir. Bu yeniden düzenlemelerin bir tanesi de, büyük şehirlerimiz için Fransa benzeri şekilde geliştirilen özel yönetimlerdir.

Yapılan ilk girişim, büyük şehirlerdeki küçük mahalli birimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanısıra, bu yerleşim yerleri yakınında bulun-

(91) Tortop, a.g.e., s.183.

dukları büyük belediyeler ile birleştirilmişlerdir.Bu düzenleme,Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 numaralı kararı ile ve küçük mahalli birimlerin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilmiştir.Bu yeniden düzenlemenin dayandığı düşünce,sözü edilen kararda şöyle dile getirilmiştir: "Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden şehre göçün sonucu olarak,büyük şehirlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler,aydınlatma,su,kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yetirli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına sebep olmaktadır.Büyük şehirlerin çevresinde teşekkül etmiş bulunan bu durumdaki belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plân dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır⁽⁹²⁾."

Milli Güvenlik Konseyi'nin bu kararının amacı,doğrudan doğruya İzmir ve İstanbul gibi şehirlerin metropoliten alanlardaki belediyeler olduğu halde,uygulamada amaç dışına çıkmış ve daha geniş bir alanda uygulanmaya başlanarak,kısa surede birçok belediyeler ve köyler tüzel kişiliklerini kaybetmişlerdir.Konsey kararı,metropoliten alanlardaki küçük belediyeleri,büyük belediyelere bağlamayı hedef aldığı halde,bazen daha fazla nüfuslu belediyeler,daha az nüfuslu belediyelere (Hacılar ve Haruniye belediyelerinin Bahçe belediyesine bağlanması gibi)bazende imkân ve mesale bakımından hizmet arzı mümkün

(92) Keleş,Türkiye'de...,a.g.e.,s.75.

olmayan bir belediyeye diğer küçük belediyeler (44 km mesafedeki Suvarlı, 39 km mesafedeki Tut belediyelerinin Besni belediyesine bağlanması gibi) bağlanmıştır. (93).

Nitekim bu kararın uygulanması sonucunda 1980 yılında 1.700 olan belediye sayısı 1981 de 1580 e düşmüştür. Aynı zamanda 150 kadar koyun de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu küçük mahalli idarelerden pek çoğu, büyük şehir alanlarının yakınında bulunmaktaydılar (94).

Görülüyorki sözkonusu kararın, askerî birimler tarafından kendi yorumlarına göre uygulanması bazı aksaklıklara yol açmıştır. Aksaklıkların giderilmesi amacıyla 4Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" çıkarılarak büyük şehirlerin yönetim yapıları düzenlenmek istenmiştir.

I. 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun

Bu kanun birleştirme kanunu olduğu için, özel bir öneme sahiptir. Kanunun amacı I. maddede şöyle özetlenmiştir: "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin

(93) Osman Meriç, "Metropolitan İdare Kurma Teşebbüsünde Üçüncü Aşama", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 462: Nisan 1984, s. 1473.

(94) Keleş, "Türkiye'de...", a.g.e., s. 75.

birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir paınlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, belediye nüfusu 300.000 i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve koyler bu kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir." Gerçek amaç, küçük mahalli birimleri büyük yönetimlerle birleştirip, hizmette etkinliği sağlamak ve bazı uyuşmazlıkları çözmektir.

Kanunda belirtilen nüfus kıstası 300.000 olduğu için daha küçük belediyeleri ilgilendirmemekteydi. Nüfusu 300.000 i aşan belediyeler ise İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir idi.

Belediyelerin bağlanmasında diğer kıstaslar' yine I. maddede belirtilmiştir: "Bu bağlantıda, bağlanacak belediye ve koylerin ana belediyelere uzaklıkları, ana belediyenin imkânları, hizmet götürme ve birleştirme imkânları gözönünde tutulur." Anlaşılan odur ki kanun koyucu 34 sayılı Konsey kararının uygulanması sırasında doğan aksaklıklara tekrar sebep olmamak için, birleştirmede birtakım şartların varlığını aramıştır.

Kanunun 2. maddesinde birleştirmeye tâbi belediyelerin, ana belediyenin şubesi veya mahalle olarak bağlanması ilkesi kabul edilmiştir. Bu birleştirmede, bağlanacak belediyelerin nüfusu, yerleşim biçimi ve uzaklık gibi özellikleri de dikkate alınacaktır.

3. Madde de ilke olarak koylerin, mahalle hâline

gelmesi kabul edilerek, birden fazla köyün nüfus, yerleşme biçimi ve uzaklığına bağlı olarak tek bir mahalle veya belediye şubesi hâline getirilmeleri yolu açık tutulmuştur.

Kanunun 2. maddesinde belirtildiği gibi, birleştirmede son yetki Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Birleştirme önerilerinin, valilikler tarafından ilgili belediye ve sıkıyönetim komutanlıklarının görüşlerinin alınması ile İçişleri Bakanlığına yapılması kabul edilmiştir. Ayrıca valilikler, birleştirilecek yerlerin belediye şubesi mi, yoksa mahalle mi olması gerektiği hakkında da görüş bildireceklerdir. İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı'nın görüşünü alarak konuyu Bakanlar Kurulu'na götürür, nihai karar burada verilir. Böylesine uzun bir birleşme prosedürüne ihtiyaç duyulması, birleşmelerin hatasız yapılabilmesi içindir. Bu birleştirmelerde valiliklerin görüşlerinin önemi büyüktür. Çünkü konuya en yakın mülki amirlik valiliktir ve birleştirme tasarısı bu aşamada şekillenmektedir.

Büyük şehir belediyelerine bağlanacak köy ve belediyelerin, tüzel kişiliklerinin sona ermesi 4. maddede belirtilen şekilde olmuştur: "Devredilecek köy ve belediyelerin tüzel kişilikleri Bakanlar Kurulu kararının yayımından itibaren en geç altı ay içinde yapılacak devir işlemlerini müteakip sona erer." Altı aylık süre, işlemlerin hızlandırılması amacıyla koyulmuştur.

Büyük şehir belediyelerine yeni belediye ve köylerin katılması ile doğacak yeni sınırın 1580 sayılı Be-

lediye Kanunu'nun 5/B maddesine göre tesbit edilmesi istenmiştir.1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 5/B maddesinde konu şöyle hükme bağlanmıştır: "Seksenbinden fazla nüfuslu beldelerde,belediye meclisinin kararı ve yönetim kurulunun muvafakat ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nun onayı ile kesinleşir." Burada nüfusu 80.000 olan yerleri biz 300.000 olarak kabul edeceğiz,yani yukarıda sayılan sekiz İl'i anlayacağız. Kısaca yeni sınırın tesbitinde esasrolü,ana belediye meclisi olnamakta,son kararı Bakanlar Kurulu vermektedir.

Belediye şubelerine tanınacak yetkiler,metropolleşmede önemli bir aşamayı oluşturur.Bu büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin küçük bir örneğini oluşturur.Şöyle ki,büyük şehir belediyesini,kendisine küçük belediye veya köy bağlanan belediye,ilçe belediyelerinde belediye şubeleri temsil etmektedir.Belediye şubelerine tanınacak yetkilerin II. maddede bir yönetmelik ile tesbit edilmesi istenmiştir.Şubelerin yapacağı iş ve işlemlerde belediye ,kaynak göstermek durumunda bırakılmıştır.

Yukarıda önemli hükümlerini belirtmeye çalıştığımız kanun ile,Türkiye'nin 20 yıldan bu yana ihtiyacı olan bir yeniden düzenlemenin önemli bir aşaması tamamlanmış olmaktadır.

2. İstanbul Su Ve Kanalizasyon Yönetimi

Bu dönemin önemli bir gelişmeside 1981 yılında

2560 sayılı kanunla kurulan İstanbul Su Ve Kanalizasyon Yönetimidir, (İSKİ).

İSKİ'nin görevlerini kısaca şöyle gruplandırabiliriz:

a) Şehrin su ihtiyacını karşılamak, suyun dağıtımını sağlamak, su hizmetlerine ilişkin projeleri ve gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak.

b) Kullanılmış suları ve yağmur sularını toplamak ve yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak.

c) Su kaynaklarının kaybolmasını ve kirlenmesini önlemek.

d) Büyük şehir alanı içindeki belediyelerin su ve kanalizasyon işlerine ilişkin bütün hizmetleri yerine getirmek.

Bu özel büyük şehir kuruluşu 1981 yılında İstanbul Belediyesi'nden bağımsız olarak kurulmuş, 1984 yılında ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanarak genel müdürlük haline getirilmiştir⁽⁹⁶⁾.

B- 1984 VE SONRASI

1982 Anayasası'nın 127. maddesi: "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" demektedir. Bu hüküm ile Türkiye Cumhuriyeti Tarihi'nde ilk kez, büyük şehirlerde özel yönetim biçimleri oluşturulmasına izin verilmektedir. Yani büyük şehirlerimiz için

(96) Keleş, Türkiye'de..., a.g.e., s.77.

diğer şehirlerden ayrı bir sistem getirilebilecektir.

Nitekim 6 Kasım'da iktidar olan hükümet,metropolitan idareler konusuna el atarak 18-I-1984 gün ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" u çıkarmıştır.

I. 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

Kanun il,belediye,koy ve mahalle teşkilatlarının seçim sistemi ve usulü,seçim çevresi,üye sayıları,seçim dönemleri,seçilme yeterliliği,adaylık,seçim günü işleri, seçilenlerin tesbiti ve seçim sonuçlarının ilânı ile seçimlerin yenilenmesi konularını düzenlemektedir.

Kanunun,büyük şehirler ile ilgili olan üç maddesi vardır.Bunları şöyle sıralayabiliriz:

4.Maddede " Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde,büyük şehir belediye başkanı seçimi için,o şehrin belediye hudutları içi bir seçim çevresidir."

Büyük şehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde ise her ilçe bir seçim çevresidir."

Görülüyorki kanun,belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde,birer büyük şehir belediye meclisi ve belediye başkanı,ilçelerde de birer belediye meclisi ve belediye başkanı seçilmesini istemiştir.Mahalli idareler seçimi yapıldığı zaman,kanunda belirtilen

şartlara uygun üç büyük şehrimiz vardır.İstanbul,Ankara veİzmir.Bunlardan İstanbul 15 ilçe,Ankara 5 ilçe,İzmir 3 ilçe belediye başkanı ve belediye meclisi seçmiştir. Bu üç şehrimizde birer tane de büyük şehir belediye başkanı ve belediye meclisi seçilmiştir.

6.Madde " a) Büyük şehir belediye meclisleri,belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tesbit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder.

Bu hesaplama da artık sayılar nazara alınmaz.

b) Yedek üyeliklerde aynı usulle heseplanır."

24. Madde de ise "Bu kanunun 6. maddesinde tesbit olunan büyük şehir meclisi üyeleri,her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya inilmek suretiyle hasaplanır.

Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır."

1980 den önce İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirlerin belde sınırları içindeki ilçelerde belediye teşkilatı bulunmamakta,buralardaki belediye hizmetleri belediye şubeleri yoluyla görülmekte idi. Buna karşılık,ilçe,nin büyük şehir beldesinin içinde kalan diğer kısımlarında birden çok belediye bulunmakta ve çalışmaktaydı.İstanbul'un,Bakırköy hudutları dahilinde halkalı,Küçükçekmece,Safakoy,Esenler,Güngören,Kocasınan,Yenibosna,Yeşilbağ;Kartal ilçesi hudutları dahilinde ise Dolayoba,Kçük Yayıllı,Maltepe,Pendik,Soğanlık,Tuzla ve Yakacık bulunmaktaydı.İzmir'de büyük şehir beldesine ait sınırlar için-

de Balçova, Gaziemir, Gültepe, Halıdere ve Yeşilyurt adlarında bir çok belediye vardı. Fakat bütün bu belediyelere ait elektrik, su ve ulaşım gibi hizmetler İzmir Belediyesi'nin göreviymiş gibi, İzmir Belediyesi'nce yapılmaktaydı. Bu da hizmette aksaklığa ve yetersizliğe sebep olmaktaydı⁽⁹⁷⁾.

12 Eylül yönetimi, büyük şehir dahilindeki küçük belediyelerin ve bazı köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmış ve bunları ana belediyelere bağlamıştır. Buralardaki belediye hizmetleri ise belediye şubeleri kurarak yerine getirmeye çalışmışsa da başarılı olamamıştır.

2972 sayılı kanun ise, büyük şehirlerin yeni bir yonetime kavuşmasını sağlamıştır. Belediye hizmetlerinin halka daha yakın olan ilçe belediyeleri ile görülmesi, bunların üzerinde koordinasyonu sağlayacak ve genel ölçüde bazı hizmetleri yerine getirecek büyük şehir belediyeleri kurulması sağlanmıştır.

2. 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Ve İlgili Yönetmelik

Mahalli idarelerin seçimi kanunundan ve 25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idarelerin seçiminden sonra, konunun çabuk çözüme ulaştırılması için kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. (Mart 1984, 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname) Bu kanun hükmünde kararname 27 Haziran 1984 tarihinde 3030 sayılı kanun ile değiştirilerek yü-

(97) Meriç, a.g.m., s. 1474.

rürlükten kaldırılmıştır. Getirilen yeni sistem 3030 sayılı kanunun incelenmesi sırasında açıklanacaktır.

195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin işlerliğini sağlamak amacıyla 23 Nisan 1984 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından bir yönetmelik yayımlanmıştır. "Büyük Şehir Belediyelerinin Görevleri Ve Belediyelere Ait Taşınır Ve Taşınmaz Mallarla Personelin İlçe Belediyelerine Devri Hakkında yönetmelik ", büyük şehir belediyelerinin görevlerini şöyle belirlemiştir:

Her türlü nazım plânları, alt yapı hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri, isim verme ve numarataj hizmetleri, trafik düzenlenmesi, yolcu ve yük terminalleri yapımı ve denetimi, çevre sağlığının korunması, büyük şehir dahilindeki yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvar kurmak, işletmek, mezarlık alanlarını tesbit etmek, temizlik konusunda çöp ve sanayi artıklarının toplama yerlerinin tesbiti ve bunların imhası, itfaiye ve zabıta hizmetlerinde koordinasyonun sağlanmasıdır. Ayrıca büyük şehir çapında hizmeti gerektiren yatırımlar da büyük şehir belediyelerince yapılacaktır.

Yönetmelik, ilçe belediyelerinin 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ve yukarıda sayılanların dışındaki görevlerden sorumlu tutulacağını belirtmiştir. Bazı görevlerin ise, büyük şehir ile ilçe belediyeleri tarafından beraberce yapılmasını hükme bağlamıştır. Yönetmeliğin II. maddesine göre: " Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler yapmak, yaptırmak, iş-

letmek veya işlettirmek görevleri hem büyük şehir hem de ilçe belediyelerine ait görevlerdir"denilmektedir.

Yönetmeliğin üçüncü bölümünde, büyük şehir belediyeleri taşınır ve taşınmaz malları ile personelinin ilçe belediyelerine dağıtım esasları belirtilmiştir. Devir işlemlerinin ilgili valilerce teşekkül ettirilecek "devir komisyonları" ile yapılması öngörülmüştür.

Aynı yönetmeliğin dördüncü bölümünde, ilçe belediye bütçelerinin ilçe belediyelerinin organlarının teşekkülünden sonra bir ay içinde ilçe belediyeleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız yönetmelik ve 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, her şeyden önce bir geçiş dönemini kodlamak için yürürlüğe sokulmuşlardır. Çünkü, ancak üç ay kadar bir süre yürürlükte kalabilmişlerdir. Bu yüzden de bazı hataları bünyesinde taşımıştır. Kanun Hükmünde Kararnamenin en büyük hatası, büyük şehir belediyelerine, büyük şehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan "genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı" üzerinden ayrılan payın % 1 gibi çok düşük bir oran olarak tesbit edilmesidir. Belediyelerin özellikle de büyük şehir belediyelerinin hizmet verebilmeleri, malî güçleri ile doğru orantılıdır. Parasız bir belediyeden hizmet beklenemeyeceği açıktır. Kanun Hükmünde Kararname-deki bu yanlışlığı gören kanun koyucu, 2030 sayılı kanun-da bu oranı % 3 e çıkarmış, hatta Bakanlar Kurulu'na % 6 ya kadar arttırabilme yetkisini vermiştir.

3. 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

a) Tanım ve Amaç

"Büyük şehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen bu kanunun amacı.büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü,hizmetlerin plânlı,programlı,etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir.(mad.1)."

"Büyük şehir:Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir,

İlçe Belediyesi:Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler (mad.3)"olarak tanımlanmaktadır.

b) Kuruluş ve Sınırlar

"Büyük şehirlerde,büyük şehrin adı ile bir 'büyük şehir belediyesi' ,büyük şehir dahilindeki ilçelerde,ilçenin adını taşıyan 'ilçe belediyeleri' kurulur.

Merkezî ilçeler,bu kanunun uygulanması bakımından ayrı birer ilçe sayılacak ve bu ilçenin büyük şehir belediyesi içinde kalan kısmında 'merkez ilçe belediyesi' adı ile bir belediye kurulur (mad.4)."

Nitekim İzmir'de Merkez İlçe adını taşıyan bir ilçe vardır.

Boylece yaklaşık 20 yıldan beri özlemi duyulan,büyük şehirlerimize metropolitan bir yapı kazandırma işlemi köklü olarak düzenlenmiş olmaktadır.

"Büyük şehir belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır.

İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçenin büyük şehir belediyeleri içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.

Büyük şehir belediyesi bulunan illerde, o ilin adı ile anılan mahkemeler ile büyük şehir belediyesi sınırları içindeki ilçelerin adı ile anılan mahkemelerin yargı çevreleri ilçe sınırlarına bakılmaksızın, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenir (mad.5)."

1980 öncesinde, büyük şehirlerin belde sınırları içindeki bazı ilçelerde belediye teşkilatı yoktu. Buna karşılık, ilçenin büyük şehir beldesinin içinde kalan kısımlarının ise bir kaç belediye tarafından işgal edildiği görülmekteydi. Kanunun yukarıdaki hükmü ile, belirtilen karışıklıkların önüne geçilerek sınırları tayin edilmiştir.

c) Büyük Şehir Belediyesine Ait Görevler

" (1) Büyük şehir yatırım plân ve programlarını yapmak,

(2) Büyük şehir nazım imar plânlarını yapmak, yaptırmak, onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plâna uygun alarak hazırlayacakları tatbikat imar plânlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,

(3) Büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenleme-

sinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

(4) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek,

(5) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, I., 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,

(6) Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

(7) Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

(8) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

(9) Mezarlık alanlarını tesbit ve tesis etmek ve işletmek,

(10) Çöplerin ve sanayi artıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,

(II) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlemlerini gerçekleştirmek,

(12) Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

(13) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tesbit etmek,

fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tesbit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,

(I4) İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

(15) Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

(I6) Büyük şehir belediyesince işletilen alanlarda, zabıta hizmetleri diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek (mad.6/A)."

d) İlçe Belediyelerine Ait Görevler

" Yukarıda sayılan 16 madde dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür.

Yukarıda sayılanlardan (6) ve (I2). maddelerdeki görevler ilçe belediyelerince de yapılabilir. Bu görevlerin hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceği yönetmelik ile belirlenir (mad.6/B)."

Büyük şehir belediyelerine verilen görevlerden (I), (I2) ve (I3). maddelerde belirtilenler 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer almamaktaydı. Böylesine önemli görevlerin ilk düzenlemede bulunmaması büyük eksiklikti. Ancak bu eksiklik, kanuni düzenlemede giderilmiştir.

I6 Madde halinde düzenlenen büyük şehir belediyelerinin görevleri çoğunlukla, ilçe belediyelerinin güçlerini aşan görevlerdir. Büyük organizasyon ve malî güç is-

temektedir.Büyük şehir belediyeleri belirtilen görevleri,bazen kendi güçleriyle,bazen de ilçe belediyeleri ile yerine getireceklerdir.

Büyük şehir belediyesine düşen en önemli görevlerden birisi de (I4). bentte belirtilen görevdir.Sözkonusu görev ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlanması ile ilgilidir.Türkiye'nin önemli eksikliklerinden birisi koordinasyon eksikliğidir.Bir caddenin bir kaç kuruluş tarafından çeşikli gerekçelerle defalarca kazıldığı,meydana gelen çukurların günlerce kapatılmadığı her gün yaşadığımız olaylardandır.Böyle olaylarda birlikte hareketi sağlamak,yatırım plân ve programlarında birlik ve beraberlik sağlamak,iyi bir koordinasyon ile yapılabilir.

e) Hizmetlerin Dağılım Esasları

" Büyük şehir belediyeleri 6. maddenin (A) fıkrasında belirtilen hizmetleri malf ve teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak,bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır.

Büyük şehir dahilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tesbit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir ' Alt Yapı Koordinasyon Merkezi' ile bir 'Ulaşım Koordinasyon Merkezi' kurulur.ilçe belediye başkanları kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde

koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar.

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi, kamu kurum ve kuruluşlarının büyük şehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşlarca aynı anda yapılması gerekenler 'ortak program' a alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konan ödenekler Alt Yapı Koordinasyon Merkezince teşkil ettirilecek 'Alt Yapı Yatırım fonu' na aktarılır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için her bakanlık ile, ilgili büyük şehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları Alt Yapı Koordinasyon Merkezince tesbit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi, şehrin ulaşım plânına göre toplu taşıma araçlarının güzergâh, zaman, bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır.

Koordinasyon merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ilgili kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır (mad.7)."

Kanunun bu maddesinde koordinasyona verilen önem açık bir şekilde dile getirilmiştir. Teşkil ettirilen 'Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri' Türkiye'de

ilk defa başvurulmuş bir düzenlemedir. Gereken önemin verilmesi halinde büyük şehirlerimizin büyük boyutlara ulaşan meselelerinin çözülmesinde en önemli merkezler olacaklardır.

f) Büyük Şehir Belediyesinin Organları

- (1) Büyük şehir belediye meclisi,
- (2) Büyük şehir belediye encümeni,
- (3) Büyük şehir belediye başkanıdır.

g) Büyük Şehir Belediye Meclisi

" Büyük şehir belediye meclisleri, 18-1-1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 6. ve 24. maddelerinde belirtilen esaslara göre teşekkül ederler ve görev süreleri 5 yıldır. Büyük şehir belediye meclisi üyelerinin ilçe belediye meclisi üyelikleri devam eder.

İlçe belediye başkanları, büyük şehir belediye meclisinin tabii üyesidirler.

İlçe belediye meclislerinin fesih veya herhangi bir sebeple boşalması halinde, yeni seçimler yapılınca kadar ilçe belediye meclisi yerine kaim olan kurullar, üyeleri büyük şehir belediye meclisi görevini de ifa ederler. Ancak bu şekilde katılacak üye sayısını o ilçe için belirtilen seçilmiş üye sayısını geçemez (mad.10)."

Yukarıdaki madde de sözü edilen 2972 sayılı kanuna göre, büyük şehir belediye meclisi, her ilçe belediye meclisinin beşte biri oranında gönderilen üyeler ile ilçe belediye başkanlarından oluşur. Hesaplamada artık sayı-

lar nazara alınmaz.Mesela,25-29 üyeli ilçe meclisi,büyük şehir belediye meclisine 5 üye gönderir.

İlçe belediyelerinden büyük şehir belediyesine gidecek üyelerin tesbitinde,bunların seçiliş sıralarını dikkate almak gereklidir.Her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya inilerek üye sayısı hesaplanmaktadır.Eğer 5 üye gidecek ise,sıra ile baştan 5 asıl üye büyük şehir belediye meclisi üyesi olmaktadır⁽⁹⁸⁾.

h) Büyük Şehir Belediye Encümeni

" Büyük şehir belediye encümeni,büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter,büyük şehir belediyesinin imar,fen,hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur (mad.13)."

Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından encümene üye seçmesi kanunda öngörülmemiştir.Halbuki 1580 sayılı Belediye Kanununun 77.maddesinde,belediye meclisinin kendi üyeleri arasından 'ikiden aşağı olmamak üzere yeteri kadar' üye seçip encümene vermesi istenmiştir.

İ)Büyük Şehir Belediye Başkanı

"Büyük şehir belediye başkanı.büyük şehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre ile seçilir.

Büyük şehir belediye başkanı,belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında ilçe belediyeleri arasın-

(98) Tortop,a.g.e.,s.187.

da hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir.

Büyük şehir ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararlar, büyük şehir belediye başkanına gönderilir.

Büyük şehir belediye başkanı konunun mecliste tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler ve bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur (mad. 14)."

Belediye başkanı, meclisin verdiği kararı bir kez geri çevirmekte, veto edememektedir. Meclis 2/3 çoğunluk ile ısrar ederse karar kesinleşmektedir. Yani konu demokratik bir usulle çözüme bağlanmıştır.

" Büyük şehir belediye başkanının diğer görevleri şunlardır:

- (1) Büyük şehir tüzel kişiliğini temsil etmek,
- (2) Büyük şehir belediye meclisince onaylanan nazım imar plânlarını onaylamak,
- (3) Büyük şehir belediye meclisi ve encümeninin kararlarını uygulamak,
- (4) Büyük şehir belediye meclisinin ve bağlı kuruluşlar ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlamak,
- (5) Büyük şehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlayarak ilgili organlara göndermek,
- (6) Büyük şehir belediyesinin gelir, alacak, hak

ve menfaatlerini izlemek ve tahsil etmek,

(7) Bu kanunda öngörülen hallerde, yetkili organların kararını da almak şartıyla, büyük şehir belediyesi adına sözleşmeler yapmak, bağış kabul etmek, bağlayıcı her türlü hukuki akit ve tasarruflarda bulunmak,

(8) Dairelerde ve adli yargı mercilerinde davacı ve davalı sıfatıyla büyük şehir belediyesini temsil etmek veya başkasına vekâlet yetkisi vermek,

(9) Dava değeri 500.000 T.L. den az davaları sulhen ortadan kaldırmaya karar vermek,

(10) İta amiri sıfatıyla verilen emirlerini imza etmek veya bu konuda yetki vermek,

(11) Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak,

(12) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyük şehir belediyesi görevlerine ilişkin bulunan hizmetlerini yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,

(13) Gerektiğinde görev ve yetkilerinden birkaçını ilçe belediye başkanlarına devretmek,

(14) İlçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61 ve 67. maddeleri hükümlerindeki 2/3 çoğunluk şartı, büyük şehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanır (mad. 14)."

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye başkanının görevleri iki grupta (belediye amiri ve belediye temsilcisi olarak görev ve yetkileri) belirtilmiş ve kanu-

nun çeşitli maddelerine dağıtılmıştır. Halbuki 3030 sayılı kanun belediye başkanının görevlerini düzenli bir şekilde belirterek açıkça ortaya koymuştur.

(14). bentte belirtilen ve 1580 sayılı kanuna atıf yapılan bölümünde belirtilen 61 ve 76. maddeler şu konuları ihtiva etmektedir: 61. madde belediye başkanına görevi verilmesi, 76. madde ise, başkanın senelik raporunun belediye meclisi tarafından incelenmesi konularını düzenlemektedir. Oranların 3/4 olarak belirtilmesi. büyük şehir belediye başkanının daha rahat hareket edebilmesi içindir. Kanunun bu hükmü ile, büyük şehir belediye başkanına ilçe belediye başkanlarından daha fazla yetki verildiğini görüyoruz.

" Büyük şehir belediye meclisi, her yılın ilk olağan toplantısında bir belediye başkan vekili seçer. Başkan vekili, başkanlığın herhangi bir sebeple boşalması, başkanın görevli olarak belediye sınırları dışına çıkması veya yıllık mazeret ve hastalık izinleri veya görevden uzaklaştırma sebebiyle görevinden geçici olarak ayrılması hallerinde başkanlığa vekâlet eder.

Büyük şehir başkan vekili, ilçe belediyelerinde meclis üyeliğinden başka görev alamaz (mad. 15). "

Son fıkradan anlaşıldığı üzere ilçe belediye başkanları, büyük şehir belediye başkan vekili seçilemezler. Bu hüküm, ilçe belediye başkanlarının yüklerini ağırlaştırmamak için koyulmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre ise belediyelere iki tane belediye başkan vekili seçilmektedir.

j) Genel Sekreter ve Yardımcıları

" Büyük şehir belediyesinde,hizmetlerin başkan adına,onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur.

Genel sekreter,büyük şehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı'nın onayı ile,genel sekreter yardımcıları ise büyük şehir belediye başkanınca atanır.

Büyük şehirlerde başkan yardımcısı bulunmaz.

Büyük şehir belediyelerinde,genel sekreter ve yardımcısı kadroları,daire başkanı kadroları ve büyük şehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür kadroları ile ilçe belediye başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle,atamaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir.Sözleşmeli personelin ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın görüşü alınmak suretiyle tesbit edilir(mad.16)."

Büyük şehir genel sekreterliği Amerika Birleşik Devletleri'nde ki şehir yöneticiliğine benzer şekilde geliştirilmiş bir kurumdur⁽⁹⁹⁾.Büyük şehir belediyelerinde sözleşmeli personel çalıştırma,son yıllarda Türkiye'de sıkça başvurulmaya başlanan bir yoldur.Sözleşmeli personel ile en yüksek verimin elde edilmesi amaçlanmaktadır. Personelin verimi azaldığı zaman sözleşmesi yenilenmeye-

(99) Tortop,a.g.e.,s.189.

rek işine son verilmektedir.Bu da personeli dikkatli çalışmaya yönlterek verimi artırmaktadır.

" Büyük şehir belediyeleri,genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı,müdürlük,şerlik ve memurluklardan teşekkül eder.

Birimler hizmet gereklerine gore,büyük şehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kurulur.

Daire başkanları ve diğer porsonel,büyük şehir belediye başkanınca atanır.

Büyük şehir belediyelerinin hizmet alanlarına giren konularda,büyük şehir belediye başkanlığına istişari mahiyette görüş bildirmek üzere,büyük şehir belediyesi danışma kurulu kurabilir.Bu kurulun üye sayısı 10 u geçemez (mad.17)."

k) Büyük Şehir Belediyesi Gelirleri

" (1) 2-2-1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Gelen Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile ek ve tadillerine gore Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak iller Bankasınca gonderilecek pay,

(2) Büyük şehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyük şehir belediyesine yatırılacak % 3 pay,

(3) 26-5-1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundayer alan nispet ve esaslara gore tahsil olunacak Elektrik ve Havagazi Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının % 50 si,

(4) Büyük şehir belediyesine bırakılan sosyâl ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsi edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,

(5) 6. maddenin (A) fıkrasının (3) numaralı bendinde belirtilen alanlardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,

(6) Hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen nispet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

(7) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,

(8) İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri,

(9) Şartlı ve şartsız yardımlar,

(10) Büyük şehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

(11) Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar,

(12) Büyük şehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi nasılatlarından büyük şehir belediye meclisinde belirlenenek oranda alınan hisseler,

(13)Diğer gelirler.

(2). fıkrada belirtilen % 3 lük pay Bakanlar Kurulu'nca % 6 oranına kadar artırılabilir (mad.18)."

(1).fıkrada belirtilen Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere verilecek pay oranını Bakanlar Kurulu ,1984,1985,1986 ve 1987 yılları için belirlemiştir. Buna göre,büyük şehir belediyeleri 1984 ve 1985 yılları için % 30,1986 ve 1987 yılları için ise % 35 oranında pay alacaklardır.Dolayısı ile ilçe belediyelerine kalan miktarlar,1984 ve 1985 yılları için % 70,1986 ve 1987 yılları için ise % 65 olmaktadır(100).

Merkezî yönetime kendi vergi gelirlerinden pay verme yetkisi tanıyan 3004 sayılı kanuna göre,vergi gelirlerinin % 10 u belediyeler için ayrılmaktadır.Bü miktarın % 80 i İstanbul,Ankara ve İzmir gibibüyük şehir dışında kalan belediyelere,nüfusları oranında dağıtılmaktadır.Geriye kalan % 20 ise 'Belediyeler Fonu' adını almakta ve büyük belediyeler de dahil olmak üzere,bütün belediyelerin harita,imar plânı,her türlü yatırım ve alt yapı ve proje harcamaları için kullanılmaktadır(101).

(2).fıkrada belirtilen oran 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de % 1 olarak tesbit edilmişti.Aynı oran, 3030 sayılı kanunda % 3 olarak belirlenmiş,Bakanlar Kurulu'na da % 6 ya kadar artırma yetkisi vermiştir.Nitekim kanunun verdiği yetki ile Bakanlar Kurulu bu payı Nisan

(100) Keleş,Türkiye'de...,a.g.m.,s.80.

(101) Keleş,Türkiye'de...,a.g.m.,s.80.

1985 de % 5 e yükseltmiştir (85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı,R.G.,27 Nisan 1985,No:18737).Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulandığı çok kısa sürede,oranın yetersizliği anlaşılarak beş misli bir artış sağlanmıştır.Boylece büyük şehir belediyeleri.malî açıdan güçlendirilerek merkezî yönetimden biraz daha bağımsız hale gelmişlerdir.

Kanunun 18. maddesinin (4) ve (5). fıkraları 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yer almamakta idi.Konunun genişliğine paralel olarak belirtilen fıkralar eklenerek büyük şehir belediyelerinin gelirleri biraz daha artırılmıştır.

1) Giderler

"(1) Bu kanun ve diğer kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar,

(2) Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla ortaklıklara katılma payları,

(3) Büyük şehir belediyesi mallarının vergi,resim, harç ve sigorta giderleri,

(4) Diğer giderler (mad.19)."

m) Plân,Program ve Bütçeler

" Büyük şehir dahilindeki tüm hizmetler,Devlet Kalkınma Plânı,ilke,hedef ve surelerine uygun olarak yapılacak plân ve programlara göre yürütülür.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır.

Büyük şehir belediye butçeleri doğrudan,ilçe belediye butçeleri ise büyük şehir belediye meclisince,yatı-

rım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra ilgili valı tarafından onaylanır (mad.20)."

Bütçenin hazırlanmasında yeni bir usul getirilmemiş, bütçenin Belediye Kanunu'na göre yapılması istenmiştir. Yalnızca ilçe belediyelerinin bütçelerinin, öncelikle büyük şehir belediyesi tarafından kabul edilmesi şartı getirilmiştir. Amaç yatırımlarda ve hizmetlerde bütünlük sağlamaktır. Bütçenin büyük şehir belediyesi tarafından kontrolü, büyük şehir belediyesinin, ilçe belediyeleri üzerinde mutlak bir hakimiyet kurduğunu göstermez. Bunu sınırlı denetim yetkisi olarak kabul etmemiz gereklidir. Çünkü amaç, ilçe belediyelerinin bütçelerinin uyumudur.

n) Belediye Şubeleri

" Büyük şehir belediyelerince belediye şubesi tesis edilemez (mad.22)."

12 Eylül sonrasında bazı yorelerde sıkıyönetim komutanlıklarınca tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin görevleri, belediye şubeleri yardımı ile görülmeye çalışılmış, fakat çeşitli aksaklıklar ortaya çıkmıştı. Kanun, bir daha böyle aksaklıklara meydan vermemek için bu hükmü koymuştur. Ayrıca, büyük şehir belediyeleri büyük teşkilatlardır, şubelerin yapabilecekleri işleri ilçe belediyeleri ile yapabilirler.

o) Birlik Kurulması

" Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında veya diğer mahallî idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Ku-

rulu'nun iznine bağılıdır (mad.25)."

Belediye Kanunu'na göre birlik kurulması valinin iznine tabidir.Burada ise Bakanlar Kurulu'nun izni gereklidir.Çünkü ,büyük şehir belediyeleri normal belediyelerden daha önemlidirler.Bu yüzden kurulacak birliğin iyice incelenip tetkik edilmesi gereklidir.

Yukarıda geniş bir şekilde açıklanmaya çalışılan kanun ile Türkiye'de artık büyük şehir belediyeleri,dolayısı ile de metropoliten yönetim biçimi hayatımıza tamamen girmiş olmaktadır.

3030 sayılı kanunun işlerliğini artırıp bazı konulara açıklık getirmek için iki tane yönetmelik İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe sokulmuştur.

4. 12-12-1984 Tarihli Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği

3030 sayılı kanunda belirtilen hükümlerin açıklığa kavuşturulması amacıyla çıkarılan bu yönetmelik,özellikle büyük şehir belediyelerinin görev ve yetkilerini geniş bir biçimde ortaya koymuştur.

Büyük şehir belediyeleri sınırları içinde faaliyet gösteren idare ve işletmeler,bağlı kuruluşlar ve ilçe belediyeleri ile bir bütün olarak ele alınmıştır.

Görevlerin,yetki genişliği,sorumluluk,hizmetlerde birlik ve beraberlik içinde yapılarak,etkili,yetkili ve verimli bir yapı oluşturulması hedeflenmiştir.Yetki genişliğine yer verilmesi ile merkeziyetçilikten bir parça daha uzaklaşmış olmaktadır.Böylece halka yakınlaş-

lıp,hizmetlerin daha iyi görölmesi sağlanmaktadır.

Yönetmelikte,3030 sayılı kanunun 6/A maddesinde sayılan görevler tek tek açıklanarak,bu görevlerin ilçe belediyeleri ile koordineli olarak yerine getirilmesi istenmiştir.

Yönetmelik,önceden belediyelere bağlı,özel kanunlarla kurulan,kamu tüzel kişiliğine sahip,müstakil veya katma bütçeli,idare,işletme,kurulu ve kurumların büyük şehir belediyelerine olan bağıllıklarının devam edeceğini,statü ve yetkilerini koruyacaklarını belirtmiştir.

Bu kuruluşların başında,önceden Ankara Belediyesi'ne bağlı olarak görev yapan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü gelir.Bu müdürlük,şimdi Ankara Büyük Şehir Belediyesi'ne bağlı olarak,imar konusunda görevli ve yetkili olarak hizmet vermektedir.

1983 yılında Boğaziçi Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulan Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu,Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü,İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'ne bağlı olarak hukukî ve fiilî statülerinde,hizmet alanlarında görevlerine devam edeceklerdir.

Son olarak Büyük İstanbul,Ankara ve İzmir Nazım Plân bürolarının da ilgili büyük şehir belediye başkanlıklarına bağlı olarak görevlerine devam etmeleri sağlanmıştır.

Alt yapı hizmetlerinin görölmesi sırasında,önceden belediyelere bağlı olarak görev yapan İstanbul Elektrik,Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İ.E.-

T.T.), Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (E.G.O.), İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs, Tramvay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (E.S.H.O.-T.), büyük şehir belediyeleri bünyesinde kurulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezlerine bağlı olarak; İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve Ankara Sular İdaresi'nin de Alt Yapı Koordinasyon Merkezleri ile koordineli olarak görevlerine devam edecekleri belirtilmiştir.

Böylece yeni bir teşkilatlanma oluşturularak, büyük şehirler için hayati derecede onemi olan bu konularda etkinlik, verimlilik ve sürat sağlamak amaçlanmıştır. Belirtilen bu amaçlara ne ölçüde ulaşılacağını zaman gösterecektir.

Yönetmelik, büyük şehir ile ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümünün nasıl olacağını belirterek, tereddütlü olan konulara açıklık getirmiştir. Böylece büyük şehir ile ilçe belediyeleri arasındaki görev kargaşasının büyük ölçüde önüne geçilmiş olmaktadır.

İlçe belediyelerinin meclislerinin kararı ile talepte bulunması, malî küllretin kendilerince karşılanması ve büyük şehir belediye meclisince talebin kabul edilmesi ile, ilçe belediyelerine ait görevlerin bir veya birkaçı ortaklaşa veya sadece büyük şehir belediyesi tarafından yapılabilir denilerek, ilçe belediyelerinin acze düşmelerinin önüne geçilmiştir. Ayrıca ilçe belediyelerinin malî yonden güçsüzlüğü ve nürusunun azlığı sebepleriyle, büyük şehir belediyesinin, ilçe belediyelerine

malî yardımda bulunması yolu açık tutulmuştur.Yardım, kredi şeklinde olabileceği gibi,hibe şeklinde de olabilecektir.

Yönetmeliğin 31. maddesinde sayılan ortak finansman ve yatırım konusu hizmetlerin görülmesi sırasında belediye birlikleri kurulamayacağı belirtilmiştir.çünkü belirtilen hizmetler,büyük şehirler için hayati derecede önem taşıyan hizmetlerdir.Hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumluluk,büyük şehir belediyesine düşmektedir.

Belediye meclislerinin kararlarına karşı,süreleri içinde idarî yargı mercilerine başvurulabileceği gibi,büyük şehir belediye başkanı da,belediye meclisinin 2/3 çoğunlukla ısrar ettiği kararlara karşı idariyargı mercilerine başvurabilecektir.Bu hüküm ile demokrasinin işlerliği konusunda ili bir örnek verilmiş olmaktadır.Organlar bu sayede dolaylı olarak birbirlerinin kontrolü altına verilmiş olmaktadır.

Yönetmelikte belirtilen önemli bir nokta da,büyük şehir belediye başkanının görev ve yetki devriyle ilgilidir,Şöyle ki,büyük şehir belediye başkanı görev ve yetkilerini devrederken 3050 sayılı kanunun 14. maddesinde belirtilenler ile sınırlı değildir.Bu demektir ki,büyük şehir belediye başkanı kanunun verdiği sınırlar içinde 14. madde de belirtilen görev ve yetkilerin dışında kalanları da gerektiğinde ilçe belediye başkanlarına devredebilecektir.

Belirtilen yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ile, 8-3-1984 tarih ve 195 sayılı kanun Hükmünde Kararname'-

nin verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan 28 Nisan 1984 tarih ve 18385 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Büyük Şehir Belediyelerinin Görevleri ve Bu Belediyelere Ait Taşınır ve Taşınmaz Mallarla Personelin İlçe Belediyelerine Devri Hakkında Yönetmelik" geçiş döneminin bitmesi ile görevini tamamlamış ve yürürlükten kaldırılmıştır.

Yukarıda önemli yönlerini açıklamaya çalıştığımız yönetmelik, büyük şehir yönetimini düzenleyen ve temel kanun adını verdığımız 3030 sayılı kanuna açıklık getirerek, boşluklarını doldurmuştur.

5. 15 Nisan 1985 Tarih ve 18726 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği

Yönetmelik Türkiye'de ilk defa koordinasyon merkezlerini düzenlemektedir. Böylece önemli bir boşluk ta doldurulmuş olmaktadır.

Yönetmelik, 3030 sayılı kanunda adı geçen " Alt Yapı Koordinasyon Merkezi " , " Ulaşım Koordinasyon Merkezi " ye " Alt Yapı Yatırım Fonu " nun büyük şehir belediye başkanlığına bağlı olarak vücuda getirilmesi konusunu düzenlemiştir.

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), büyük şehir belediyesinde alt yapıyla ilgili genel müdür, bölge müdürü ve müdürler ile ilgili ilçe belediye başkanlarından oluşur ve büyük şehir belediye başkanına bağlı olarak görev yapar. Genel anlamda yürütme organı belediye

başkanıdır. Görevleri ,yönetmeliğin 8. maddesinde tek,tek sayılmıştır.Yatırımların kesinleştirilip program haline getirilmesi,Alt Yapı Yatırım Fonunun teşekkül ettirilmesi,ortak program yapımı ve ortak programa alınmayan yatırımların ilgili kurumlar tarafından yapılmasını sağlayıp Ulaşım Koordinasyon Merkezi ile işbirliği yapmak şeklinde özetleyebiliriz.

Alt Yapı koordinasyon Merkezinin yürütme organı, büyük şehir belediye başkanının oluşturacağı Alt Yapı Koordinasyon Birimidir.Birim,AYKOME nin toplantılarında , sekreterlik ,yazı işleri,toplantılara üye gönderen kurum ve kuruluşlar arasında irtibat,ortak program taslağının hazırlanması,yatırımların ayrıntıları ile tesbit edilmesi,proje ve ihale işlerinin yapılıp denetlenmesi,aykırılık halinde AYKOME nin karara bağlayacağı müeyyideleri uygulamakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Alt Yapı Yatırım Fonu (FON),ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin görülmesi için Devlet,belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine koydukları odeneklerden oluşur.Odenekler,bütçelerin kesinleşmesini takiben bir ay içinde FON a aktarılır.

FON un idari işlem ve hizmetleri,büyük şehir belediye başkanına ait büro şerliğince,muhasebesi de saymanlıklarca yürütülür.

FON,alt yapı yatırımlarını ve bunlarla ilgili olarak tranşe galeri harcamalarını finanse eder.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME),büyük şehir belediyesinde ulaşım ve yatırımlarla ilgili kuruluşların

genel müdür,müdür ve bolge müdürleriyle,ilgili ilçe belediye başkanlarından oluşur ve büyük şehir belediye başkanına bağlı olarak gorev yapar.Kurul halinde çalışır ve ulaşım,trafik,toplu taşıma konularında üst düzeyde karar alır,uygular ve uygulatır.

Büyük şehir belediye başkanı,kendisine bağlı bir müdürlük veya şerlik kurarak UKOME yi yönetir.

Birimin görevleri yönetmeliğin 26. maddesinde ayrıntıları ile sayılmıştır.Kısaca,büyük şehir dahilindeki raylı,raysız,kara ve deniz taşımacılığının etkinliğini sağlamak,metropolitan alan nazım plân çerçevesinde arazi kullanım ve ulaşım plânlama çalışmaları ve etüdlərini inceleyerek büyük şehir ulaşım plânını yapmak,toplu taşıma araçlarının zaman,güzergâh ,ve bilet tarifelerini belirlemek,çeşitli mevzuatın belediyelere verdiği gorev ve yetkilerin metropol alan içinde büyük şehir belediyesince kullanılmasını sağlamak,sinyalizasyon arızaları için ikazda bulunmak ve il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyonu sağlamak şeklinde belirtilebilir.

UKOME nin yazı işleri ve sekreterlik gorevi mudurlük veya şeflik tarafından yapılır.

Bu birimlerin teşekkül ettirilmesi ile Türkiye'de neredeyse yaşanamaz hale gelen büyük şehirlerimizin yaşanır hale getirilip,plânlı,programlı gelişiminin sağlanması yolunda önemli bir adım atılmış olmaktadır.Büyük şehirlerimizin hayati oneme haiz problemlerine çözüm bulunabilmesi ancak böyle bir ihtisaslaşma ile sağlanabilir. Gerek Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin,gerekse Ulaşım

Koordinasyon Merkezi ve Alt Yapı Yatırım Fonunun kararlarının bağlayıcı nitelikte olması kuşkusuz bu kurumların etkinliklerini artıran özelliklerdir.

AYKOME nin yürütme organı olarak bir Alt Yapı Koordinasyon Birimi kurulmuş, fakat UKOME nin yürütülmesinin büyük şehir belediye başkanının kurduracağı müdürlük veya şerhlik kanalı ile yapılması istenmiştir. Bunun sebebi AYKOME nin, UKOME den daha geniş mahiyette bir birim olması ve görevlerinin nispeten daha önemli olmasıdır. Ayrıca şu anda büyük şehirlerimizin önemli meseleleri daha çok alt yapıyla ilgilidir. Bunların çözülmesinde elbette büyük bir teşkilatlanmayı gerektirmektedir.

Bu birimler malî açıdan , büyük ölçüde büyük şehir belediyesine bağlı durumdadırlar. Büyük şehir belediyesinin malî gücü oranında birimlerin etkileri ve hizmetleri artacak aksi halde azalacaktır. Bu yüzden, büyük şehir belediyelerinin güçlendirilmeleri, bu birimlerin de güçlendirilmesi anlamına gelecektir.

Kuşkusuz bu birimlerin. büyük şehirlerimize katkıları çok olacaktır. Kamuoyunun ilgisini çeken büyük şehirlerimizin problemlerinin çözümü konusunda dikkatlerin bu birimlerde toplanması. birimlerin daha dikkatli çalışmasını sağlayacak ve etkinliklerini artıracaktır.

SONUÇ

Günümüz dünyasında, insanların birarada yaşama istekleri giderek artmaktadır. Bu istek ile insanlar büyük şehirlere akın etmekte ve şehirler de giderek büyümektedir. Türkiye'de 1930 yılında % 17 dolaylarında olan şehir nüfusu, 1985 yılında % 59 a ulaşmıştır. Şehir nüfusunun boylesine artması, beraberinde birtakım problemleri de getirmiştir. Bilinmelidir ki bu problemlerin temel sebebi sanayileşememektir. Yani şehirleşmenin hızına, sanayileşmenin yetişememesidir.

Teknoloji, ulaşım imkânlarının artması, makinalaşma, toprak mülkiyetindeki kutuplaşma ve göç etme eğilimi sebepleriyle şehirlere akın eden insanlar, çarpık bir şehirleşme olgusu olan gecekondulaşmayı doğurmuşlardır. Tarım kesiminden kopan işgücüne, şehirlerde yeterli iş imkânı sağlanamamıştır. Böylece yetirli gelir seviyesine ulaşamayanlar kaçak yapılarda, gecekonduarda ikâmet etmek durumunda kalmışlardır. Zamanla, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerimizde gecekondu, plânlı yerleşme yerlerinden daha fazla yer tutar olmuşlardır.

Bir yandan hızlı şehirleşme, bir yandan da gecekondulaşma ile şehirler giderek büyümüş, problemleride önemli boyutlara ulaşmıştır. Büyük şehirlerin konut, ulaşım ve alt yapı yatırımları karşılanamamış, hava ve çevre kirliliği burularda yaşayanların hayatlarını tehlikeye sokmuştur.

Belirtilen problemlerin çözülememesi ve giderek artması, yeni bir düzenlemeye duyulan ihtiyaca artırmıştır.

Büyük şehirlere olan nüfus akını, Ankara, İstanbul ve İzmir gibi şehirlerin yakınında bir çok küçük yerleşim yerlerinin doğmasına yol açmıştır. Küçük yerleşmelerin zamanla ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmesi, bu ihtiyaçların giderilmesi için büyük şehirlere başvurmaları sonucunu doğurmuştur. Böylece büyük belediyeler, hem kendi bölgelerindeki hizmetleri, hem de bu küçük yerleşmelerdeki hizmetleri karşılamaya çalışmışlardır. Ancak kendi bölgelerindeki ihtiyaçları bile tam olarak karşılayamayan bu belediyelerin, bu bölgelerdeki ihtiyaçlara cevap vermeleri beklenemezdi. Fakat zamanla, büyük şehirler ile çevrelerindeki yerleşmeler birleşik hale gelmişlerdir. Böylece ortaya nüfusu milyonlarla ifade edilen yeryeşmeler ortaya çıkmıştır. Bu büyük şehirlerin problemlerinin çözülebilmesi için de metropolitan idare fikri ortaya atılmıştır. 1960 lardan sonra konu, kalkınma plânlarında, çeşitli konferanslarda ve seminerlerde dile getirilerek çeşitli yönleriyle işlenmiştir. İlk dört kalkınma plânında şehirlerin büyümelerinin desteklenmesi istenerek büyümelerinden kalkınma yolunda yararlanmak öngörülmüştür. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda ise, bu fikir den vazgeçilmek zorunda kalınmıştır. Çünkü 1980 li yılların başında Ankara, İstanbul ve İzmir gibi şehirlerin nüfusu önemli boyutlara ulaşmış, bu nüfusa hizmet vermek zorlaşmıştır. Bu yüzden son plânda, nüfusun orta büyüklükteki şehirlere çekilmesi hedeflenmiştir.

Ankara'nın son 60 yıldaki hızlı gelişimi, metropoliten bir idareye duyulan ihtiyaca açıkça gözler önüne sermektedir.

Ankara şehri, başkent seçilmesinden sonra girdiği hızlı şehirleşme sürecinde inanılmaz bir gelişme göstermiştir. Öyle ki 1927'de açılan bir yarışmayı kazanan Alman şehircilik uzmanı Jansen'in yaptığı plânda Ankara'nın nüfusu 1980 yılı için 300.000 olarak belirlenmiştir. Halbuki bu nüfus 1952 yılında geçilerek tahminleri alt üst etmiştir. Jansen'in plânında öngörülen nüfus, 30 yıl önce gerçekleşmiştir. Ancak 1969 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaya başlayan Ankara Nazım Plân Bürosu, yaptığı plânda 1985 için 3.600.000 nüfus öngörmüştür. Şimdi bu tahminin çok yerinde olduğunu görüyoruz, çünkü 1985 yılı nüfus sayımına göre Ankara'nın nüfusu 3.640.000'dir.

Ankara'nın bu hızlı gelişimi, şehirleşmenin Türkiye'de yarattığı problemleri izlememize imkân vermektedir.

Yaklaşık 10 yılda bir nüfusu % 100'e yakın artan Ankara, Türkiye'de büyük şehirlere olan göç miktarını anlamamıza yiticektir. 1965 yılında yapılan bir ankete göre Ankara'daki nüfus artışının beşte üçünün göç sonucu meydana geldiği görülmüştür. Eğitim seviyesi ile şehirleşme arasındaki doğru orantı Ankara örneğinde görülebilir. Çünkü Ankara, İstanbul'dan sonra Türkiye'nin en okur-yazar şehridir. Ayrıca, ulaşım ve sağlık merkezliliği de Ankara'nın şehirleşmesini sağlayan faktörler olmuşlardır. Kısaca Ankara, 1950'den sonra Türkiye'nin kesintisiz olarak en

hızlı şehirleşen merkezi olmuştur.

Nüfusu 3.640.000 e varan bir belediyenin problemlerinin bir tek belediye tarafından çözülmesi beklenemezdi. Nitekim, bu amaçla bir dizi kanuni düzenlemeye gidildi ve klâsik belediye tipinden farklı bir teşkilat oluşturuldu. Örneklerini Amerike ve Fransa'da sıkça gördüğümüz şekilde metropoliten idareler teşkil edilerek, büyük şehirlerimize ana ve ilçe belediyeler kuruldu. Böylece de büyük şehirlerimizin büyük boyutlara ulaşan problemlerine etkili çözümler bulunabilmesi yolu açılmış oldu. Meselelerin, halka daha yakın olan ilçe belediyeleri tarafından, ilçe belediyelerini aşan ve şehrin bütününe ilgilendiren meselelerinde büyük şehir belediyeleri tarafından çözülmesi kararlaştırılarak, Türk Belediyecilik Tarihi'nde yeni bir sayfa açıldı.

Uzaktan beri sanayileşmiş ülkelerde, bu türlü düzenlemelere gidilmekte ve başarılı sonuçlar alınmaktaydı. Meselâ Fransa'da, böyle bir düzenlemeye gidilerek Paris, Marsilya ve Lyon şehirlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulmuştu. Bu yüzden Türkiye şanslıdır, çünkü denenmiş ve sonuçları alınmış birçok örnekten yararlanma şansına sahiptir. Bu şans iyi kullanan Türkiye, kendi bünyesine uygun bir metropoliten idare kurmayı büyük ölçüde başarmıştır.

Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 numaralı kararı ile başlayan metropolleşme hareketi, 15 Nisan 1985 tarihinde çıkarılan bir yönetmelik ile tamamlanmıştır. Konunun etkili bir çözüme kavuşturulabilmesi için bir dizi kanu-

ni düzenleme yapılmıştır.

Önce, 2561 sayılı kanun ile nüfusu 300.000 i aşan büyük şehirlerin, çevresindeki küçük yerleşim yerleri ana belediyelere bağlanmıştır. Daha sonra çıkarılan 2972 sayılı mahalli idarelerin seçimiyle ilgili kanunda, içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler için, birer büyük şehir belediye başkanı ve her ilçe için de ayrı birer belediye başkanı seçilmesi hükmüne bağlanmıştır. 25 Mart 1984 tarihinde yapılan mahalli idarelerin seçiminde de buna uyularak Ankara, İstanbul ve İzmir şehirleri için birer büyük şehir belediye başkanı ve belediye meclisi ile ilçe belediye başkanları ve meclisleri seçilmiştir. Bu seçimden sonra, konunun çabuk çözüme ulaştırılması için bir kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Acele olarak yürürlüğe sokulan bu kanun hükmünde kararnamenin aksaklıklarını giderip, kanunlaştırmak için 27 Haziran 1984 tarihinde 3030 sayılı kanun yürürlüğe sokulmuştur. Böylece ana kanun adını verebileceğimiz 3030 sayılı kanun ile Türkiye'de büyük şehir belediyeleri, dolayısıyla da metropolitan idare sistemi günlük hayatımıza girmiştir.

Getirilen yeni düzenlemede büyük şehir belediyelerinin malî açıdan büyük ölçüde merkezi yonetime bağlı olduğunu görüyoruz. Hatta 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de, büyük şehir dahilindeki genel bütçe vergi gelirlerinden büyük şehir belediyelerine verilecek pay, % 1 gibi çok düşük bir oran olarak tesbit edilmişti. 3030 sayılı kanun, bunu % 3 e çıkarmış ve Bakanlar Kurulu'na % 6 ya kadar arttırabilme yetkisi vermiştir. Bakanlar Kurulu'

da bunu % 5 olarak tesbit etmiştir. Böylece, büyük şehir belediyelerinin gelirlerinin önemli bir bölümü beş misli artmış olmaktadır. Büyük şehir belediyelerinin gelirlerinin arttığı oranda, hizmetlerinin de artacağı kuşkusuzdur. Bu yüzden soz konusu belediyelere yeni kaynaklar bulunmalıdır.

Yeni kanuna göre, ilçe belediyeleri ikinci plâna itilmiş gibi görülmektedir. Fakat gerçekte böyle değildir. Çünkü büyük şehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkileri oldukça sınırlıdır. Yalnızca ilçe belediyelerinin bütçelerini ve imar plânlarını onaylamaktadır. Bu da yatırım ve plânlarda koordinasyonun sağlanması içindir ve Türkiye'nin merkezîyetçi özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Büyük şehir yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte, imar plânlaması gibi merkezî yönetimin vesayeti altında bulunan işler merkezî yönetimden alınarak, büyük şehir belediyelerine verilmiştir. Bu, merkezîyetçilikten uzaklaşma yolunda atılmış önemli bir adım olarak kabul edilir. Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki araç, gereç ve personel bölüşümünün yol açtığı kargaşa, bir yönetmelik ile asgari seviyeye indirilmiştir. Ayrıca 3030 sayılı kanunun getirdiği düzenlemede, büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümünün ayrıntıları ile belirlenmediğini görüyoruz. Bu konu, gerek büyük şehir, gerekse ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlıkların doğmasına yol açmıştır. Bu problem 12-12-1984 tarihli bir yönetmelik ile çözümlenerek, büyük şehir belediye-

leri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümünün nasıl olacağı hükme bağlanmıştır. Böylece, büyük şehir ile ilçe belediyeleri arasındaki görev kargaşasının büyük ölçüde önüne geçilmiş olmaktadır.

Türkiye'de hizmette yetersizliğe ve önemli ölçüde kaynak ısrarına yol açan koordinasyon eksikliği, getirilen üç yeni birim ile giderilmeye çalışılmıştır. Alt Yapı ve ulaşım Koordinasyon Merkezleri ile Alt Yapı Yatırım Fonu, çok iyi kullanıldıkları takdirde, büyük şehirlerin problemlerini büyük ölçüde çözülmüş olacaktır.

Yaklaşık 20 yıldır özlemi duyulan bu düzenleme ile büyük şehirlerimiz (İstanbul, Ankara ve İzmir), yeni bir yapıya kavuşmuşlardır. Getirilen bu yapının, meselelerin tümünü birden çözmeye yetmeyeceği kabul edilmelidir. Ancak önemli ölçüde çözümüne yardımcı olacaktır. Ayrıca Türkiye'de ki demokratik ortamın iyice oturup, gelişmesini sağlayacaktır. Halka, kendisine en yakın yöneticisini seçme ve bizzat belediye meclislerine seçilme imkânı tanınarak yonetime katılması özendirilmektedir. Yalnızca büyük şehir belediye encümeninin oluşmasında, halkın seçtiği üyelere yer verilmemesi eleştirilebilir, bu da düzeltilemeyecek bir hata değildir.

Getirilen yeni sistem üzerinden daha geniş çaplı bir değerlendirme yapacak kadar bir zaman geçmemiştir. Ancak sistem, yeni ihtiyaçlara cevap verebilecek değişikliklerin yapılmasına müsaittir.

Özetle bu düzenleme, büyük şehirlerin meselelerini çözmeye yardımcı, halkın yonetime katılmasını özendirir.

ci ve merkeziyetçilikten uzaklaşma yönünde atılmış,üzere-
de durulmaya değer bir adımdır.



KAYNAKLAR

GENEL ESERLER

- AKÇURA, Tuğrul. Ankara, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başkenti
Hakkında Monografik Bir Araştırma, O.D.T.Ü., Ankara:
1972.
- ELBRUZ, Leyla. Karl Mannheim Ve Plânlı değişme, D.P.T. Yayını,
Ankara: Kasım 1982.
- EKE, Ali Erkan. Anakent Yönetimi Ve Yönetimlerarası İlişkiler, S.B.F. Yayını, Ankara: 1982.
- İSBİR, Eyüp G. Kentleşme Ve Metropolitan Alan Yönetimi,
Ankara: 1982.
- KELEŞ, Ruşen. Şehirciliğin Kuramsal Temelleri, S.B.F. Yayını,
Ankara: 1972.
- KİBAR, Osman. Türkiye'de Metropolitan İdareler, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara: Şenyuva Matbaası 1969.
- SÜKAN, Faruk. Türkiye'de Metropolitan İdareler. Türk Belediyecilik Derneği, Ankara: Şenyuva Matbaası 1969.
- TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler, Ankara: 1984.
- TÜTEN, Şerif. Türkiye'de Metropolitan İdareler, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara: Şenyuva Matbaası 1969.
- YAVUZ, Fehmi. Ankara'nın İmarı Ve Şehirciliğimiz, S.B.F. Yayını, Ankara: 1952.
- : Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, Ankara: 1966.
- YÜCEL, Asuman. Metropolitan Plânlama, S.P.D. Araştırma Şubesi, Ankara: Mart 1971.

KURUM YAYINLARI

Ankara Nazım Plân Bürosu, Ankara Metropolitan Alan Deneyimi, Ankara: Kasım 1978.

Çankaya Belediyesi, Faaliyet Raporu, (1984-1985).

İmar Ve İskan Bakanlığı, 50 Yılda İmar Ve Yerleşme (1923-1973), Ankara: 1973.

_____, Bölge Plânlama Dairesi, Orta Anadolu Bölgesi, Ankara: 1970.

Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl (1963-1967), D.P.T. Yayını, Ankara: 1963.

Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), D.P.T. Yayını, Ankara: 1967.

Kalkınma Plânı, Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), D.P.T. Yayını, Ankara: 1973.

Kalkınma Plânı, Dördüncü Beş Yıl (1979-1983), D.P.T. Yayını, Ankara: 1979.

Kalkınma Plânı, Beşinci Beş Yıl (1985-1989), D.P.T. Yayını, Ankara: 1985.

Mimarlar Odası, Ankara Şubesi, Türkiye'de Kentleşme, Ankara: 1971.

MAKALELER

Blumenfeld, Hans. "Şehirsiz Düzen" (Çev. İsmet Kılınçaslan) Mimarlık Dergisi, Sayı: 5, 1975.

İmar Ve İskan Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi, "Ankara Metropolitan Alan Plânlama Çalışmaları", Mimarlık Dergisi, Sayı: 5, 1970.

KELEŞ, Ruşen, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Anne İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı:2, Ankara:1985.

MERİÇ, Osman. "Metropolitan İdare Kurma Teşebbüsünde Uçuncü Aşama", İller Ve Belediyeler Dergisi, Sayı:462, Nisan 1984.

TURAK, Esat. "Metropolitan Alanlar", Türkiye'de Metropoliten Alan Plânlaması, Deneyimler Ve Sorunlar Kolloquumu, Ankara:1978.

KANUN VE YÖNETMELİKLER

1580 Sayılı "Belediye Kanunu", T.C.Kanunları, Cilt:2, s.I-470.

2561 Sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun", T.C. Kanunları, 1981/2, s.9273. .

2972 Sayılı "Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları Ve Koy İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun", T.C.Kanunları, 1984/1, s.10183.

3030 Sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", T.C.Kanunları, 1984/1, s.10253.

"Büyük Şehir Belediyelerinin Görevleri Ve Bu Belediyelere Ait Taşınır ve Taşınmaz Mallarla Personelin İlçe Belediyelerine Devri Hakkında Yönetmelik", Resmi Gazete:28Nisan 1984, Sayı:18385

"Büyük Şehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği", Resmi Gazete:28-

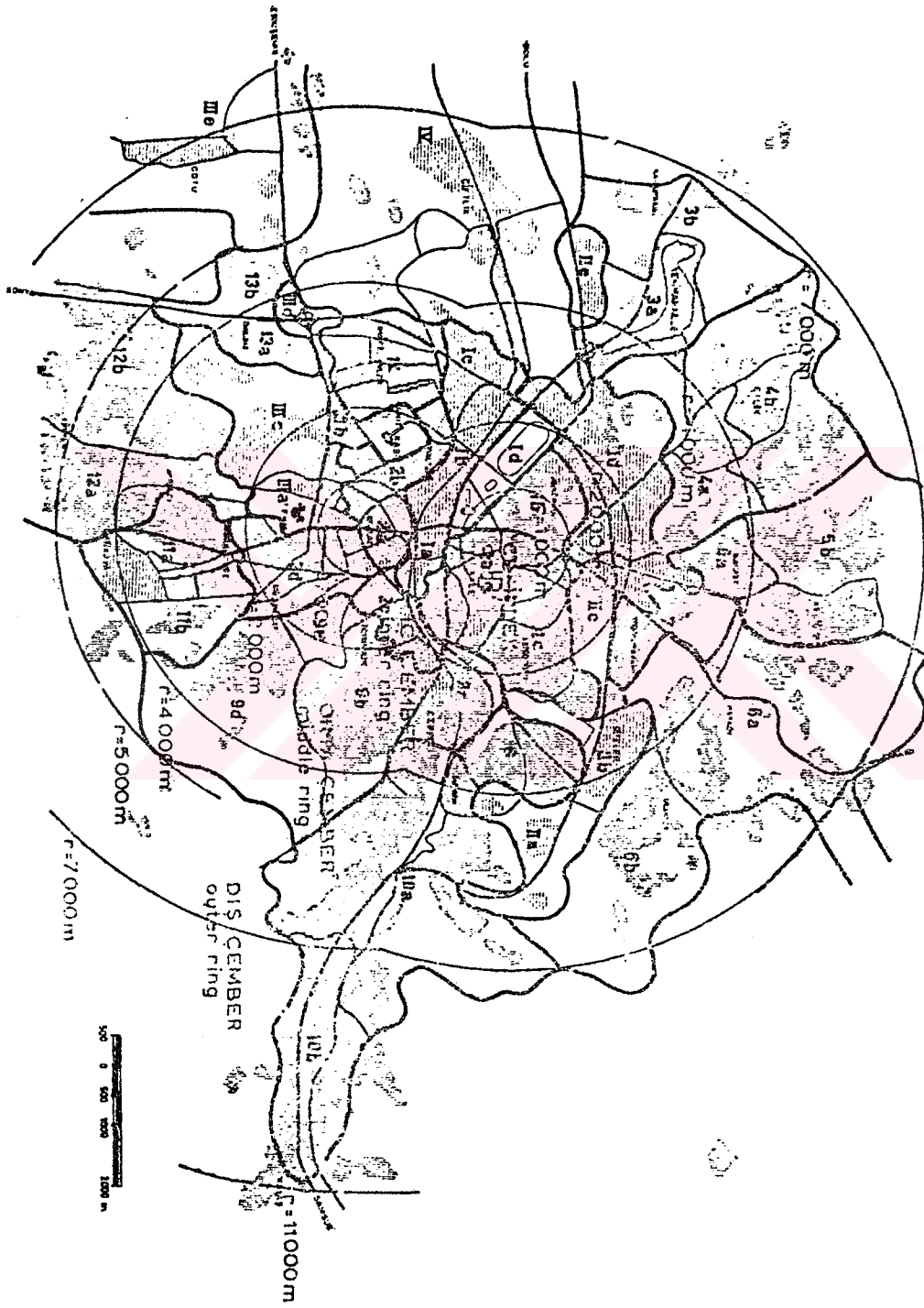
Aralık 1984,Sayı:18603.

"Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Ve Fon
Yonnetmeliği",Resmi Gazete: 15 Nisan 1985,Sayı:
18726.



EK-I

h.22. KONSANTRİK ÇEMBERLER İNCELEMESİ CONCENTRIC ZONES APPROACH



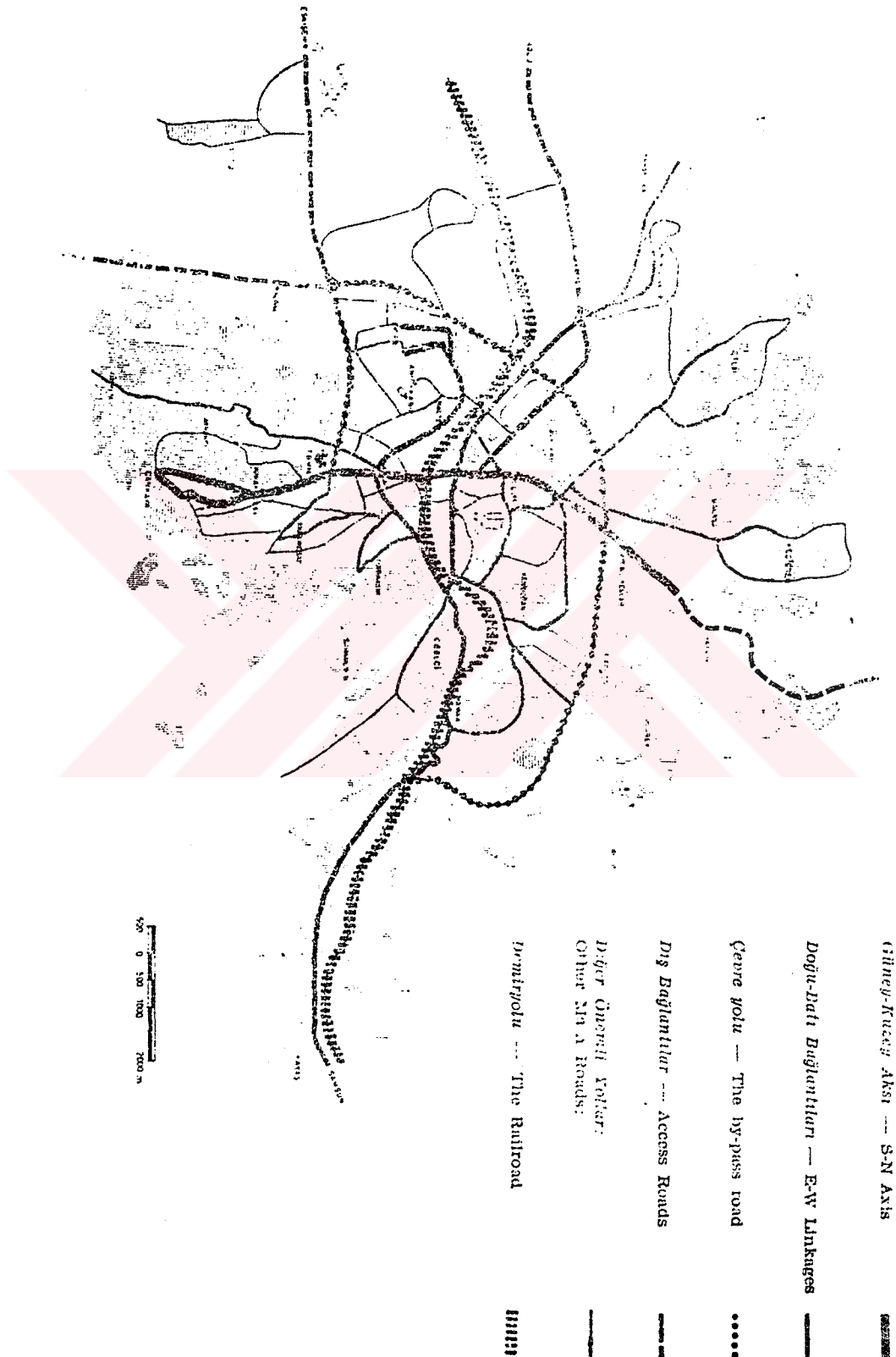
EK-II

h8. NÜFUS DAĞILIMI — POPULATION DISTRIBUTION



EK-III

h.14. YOL AĞI — ROAD NETWORK



EK-IV

h.24. ANKARA'NIN ŞEMATİK YAPISI — SCHEMATIC STRUCTURE OF ANKARA

