

Göç Olgusu ve Kentsel Yaşama Uyumda Yerel Yönetimlerin Rolü

Dinçer ÖZER*

Giriş

19. yüzyılın başlarından itibaren, kent ile kırsal kesim arasındaki etkileşim sonucu gelişen ticari ilişkiler, çeşitli iş kaynakları yarattı ve şehirler birer çekim merkezi haline geldiler. Karşılıklı iş bölümünden kaynaklanan tarımsal üretimin pazara uyarlanmasıyla, kent merkezleri birer ticaret kapısı olarak görülmeye başlandılar. Kent ve kasabalarda iktisadi gelişmeyle beraber yeni bir tür orta sınıf ortaya çıktı ve bunun sonucu olarak, adeta geleneksel toplumsal yapı işlevini kaybetti. Bu toplumsal yapının değişmesi, kente olan göçün temelini oluşturan en büyük etken

olarak kabul edilebilir. Diğer taraftan, düzenli geliri olmayan yoksul kırsal bölge insanının yüksek gelir, öğrenim ve sağlık gibi kentin çekici unsurlarına sahip olma isteği göçü besleyen diğer etkenlerden sayılabilir. Sonuç olarak, sanayileşme ile birlikte artan iktisadi kalkınma, yeni yolların inşa edilmesiyle gelişen ulaşım imkânları ve tarımdaki değişimler büyük şehirlerde gecekondu semtlerinin hızla büyümesine yol açmıştır.

Gecekondulular arasındaki siyasal gruplaşmalar ve eylemler, bir bakıma kendileri açısından yeni kentsel kimliklerinin tanımlanması ve yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında kurulan etkileşimin araçlarıdır.

Göçle birlikte kentin göçmenler üzerinde yaptığı dönüştürücü etki, kendini özellikle toplumsal ve siyasal örgütlenme düzeyinde, mesleki alışkanlıklarda, çekirdek aile büyüklüğü ve a-

ile içi iletişimde göstermektedir. Kitle iletişim araçları, teknolojik gelişmeler ve siyasal örgütlenmelerle devamlı bir şekilde kendini dönüştüren kent, kırsal göçmenler üzerinde çok daha büyük boyutlarda dönüşüme sebep olmuştur. Bu dönüşümü kent açısından modernleşme, kırsal göçmen açısından ise kentlileşme olarak adlandırılabiliriz. Diğer bir deyişle, gecekondu bölgelerindeki kırsal göçmenler açısından kentlileşme, tek başına kültürel uyumu değil iktisadi ve mesleki uyumu anlatan bir süreçtir. Göçmenin kişisel ve toplumsal hayatını etkileyen mesleki değişim, onun geldiği yerle ilişkisini kesmesine ve kentlileşme yolunda ilerlemesine katkı yapan en önemli etkidir. Bu süreçteki geleneksel kültürdeki değişim, bir taraftan kent yaşamının yavaşça özümsemesini, diğer taraftan akrabalık bağlarının güçlü olduğu geniş ailenin yerini çekirdek ailenin almasını sağlamıştır.

Gecekondulular arasındaki siyasal gruplaşmalar ve eylemler, bir bakıma kendileri açısından yeni kentsel kimliklerinin tanımlanması ve yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında kurulan etkileşimin araçlarıdır. Bundandır ki, göçmenler arasında seçmenlik hakkı, kendilerini göstermeleri açısından çok önem verilen bir baskı aracı olarak görülmektedir. Bu durum, bir taraftan kent siyasetine ve ulusal siyasete katılımı özendirirken, diğer taraftan siyasal partiler tarafından maddi çıkar sağlamak için kullanılabilir. Yukarıda sıraladığımız iyimser havanın aksi durumunda, yani iktisadi zorluklarla baş edemeyip kültürel ve siyasal yabancılaşma ile karşı karşıya kalan göçmenler, toplumsal bzulmayla birlikte marjinalleşmektedir. Yabancılaşma duygusunun derinleştiği bu tur ailelerde, içine kapanık ve suça meyilli bireyler yetişmekte ve bu bireyler de radikal gruplar içinde yer almaktadır.

* Fatih Üniversitesi

1. Türkiye’de Göçün ve Gecekonduunun Tarihsel Gelişimi

Tarım makinelerinin artmasıyla birlikte emeğe olan ihtiyacın azalması, arazilerin küçük parçalara bölünmesiyle ortaya çıkan topraksızlaşma, sanayileşme ile birlikte gelişen iktisadi kalkınma, artan iletişim ve yaygınlaşan ulaşım gibi sebeplerden dolayı kırsal bölgelerde yaşayan insanların kendi yerleşim yerlerinden çıkıp, kasaba ve kentlere yerleşmeleri sosyal, kültürel ve siyasal değişmelerin başlangıcı olmuştur. Göçü tetikleyen en belirgin olgulardan birisi yoksulluktur. Makine gücüne dayalı tarımsal üretimden yoksun ve miras yoluyla küçülmüş arazilerden verim elde edemeyen tarım koylusu kaçış olarak sanayi kentlerini umut olarak görmüştür. Şu da bir gerçek ki, bu süreçteki şehirleşmenin dayanak noktasını şehirlerin çekim gücü değil, aksine makineleşmenin emeğe olan ihtiyacı azalttığı kırsal bölgenin itme gücüdür. Kırsal alandaki bu dönüşüm, kendi dönemine ait pazar ekonomi koşullarının bir uzantısı olarak algılanmış ve bu konuda toprak reformu gibi kurumsal düzenlemeler yapılamamıştır. Umudun olarak görülen büyük kentlere göç, yoksulluğa çoğu zaman çözüm olamamış, aksine kente uyum sağlayamamış ailelerin çözümlerine sebep olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Sosyal yapıdaki en önemli temel kurum olan aile, bu süreçte yıpranmış ve daha büyük sosyal problemlerin ortaya çıkmasına engel olamamıştır.

Türkiye’de 1927 ile 1965 yılları arasında 10.000 ve daha fazla nüfuslu yerleşim yerlerinin kentsel nüfusunun % 409 arttığı tahmin edilmektedir. İmar ve İskân Bakanlığı tarafından 1960’ların başında yapılan bir araştırmaya göre, gecekondu sakinleri toplam kent nüfusunun Ankara’da % 59.22’sini, İstanbul’da % 45’ini, Adana’da % 44.95’ini ve İzmir’de % 33.42’sini oluşturduğu hesaplanmıştır.¹ Gecekondu yerleşimleri ve gecekondu nüfusu, gelişmekte olan hemen bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de Cumhuriyet’ten itibaren düzenli olarak artmıştır. Türkiye ve birçok üçüncü dünya ülkesi kendi büyüklük ve ekonomik kaynaklarına kıyasla aşırı kentleşmiş ve bunun sonucu olarak ta insan gücünün köyden kasabaya hareketi hızlanmıştır. Sonuç olarak, yoksulluk, düşük gelir, sağlık ve öğrenim hizmetlerinin yetersizliği karşısında kentlerdeki işgücü, yüksek gelir, öğrenim ve sağlık hizmetlerindeki fırsat eşitliği göç hareketinin temelinde yatan sebepler olarak görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de kırdan kente göçü tetikleyen tarihsel ve kültürel sebepler de vardır. Buna gö-

re, sosyal kimlik kazandıran kentle bir tür kültürel ve tarihsel kenetlenme isteği ve buna bağlı diğer değişkenler de kente yerleşme isteğini artırmaktadır.

Bütün bunların yanında, ücret mekanizması yoluyla şehirlerdeki var olan iş imkânlarına kişilerin gösterdiği tepki ekonomik anlamda göç olarak adlandırılabilir. Şehre kırsal kesimden göç, şehirde yaratılan örgütlü işgücü tarafından emilememektedir. Şehrin büyüklüğünün, büyüme hızının ve şehirde yaratılan örgütlü işgücünün o şehirdeki marjinal kesimin büyüklüğünü yansıttığını kabul edersek, şehre yeni katılan işgücü marjinal kesim içinde istihdam edilmektedir. Başka bir deyişle, kırsal kesimden şehre göç, boş iş alanlarını doldurmak için gelmemektedir. Şehirdeki iş olanaklarına bağlı olmadan şehre gelenler, şehrin işgücü yapısını değiştirici zorlamalar yaparak şehre uyum sağlamaktadırlar.² Diğer taraftan, gecekondu, ilk olarak kendi siyasal dönüşümüne köy sakini olarak başlar; sonra kentte kırsal göçmen ve düşük ücretli işçiye dönüşür; gecekondu haline gelir ve sonunda, eğer başarılı olursa, bir kent sakini olmak için kendini kentle bütünleştirir. Toplumsal eylem ve siyaset gecekonduların kentsel, ulusal hayata katılmaları ve bu hayatla bütünleşmeleri grup bağlılığını temin eden etkenler olarak düşünülebilir.³

Türkiye gibi yeni endüstrileşmekte olan ülkelerde göçle birlikte meydana gelen hızlı şehirleşmenin bir sonucu da gecekondulaşmadır. Türkiye’de köyden kente göç edenlerin kurdukları evlere verilen “gecekondu” ismi, evlerin alelacele bir gecede inşa edildiğini ifade ettiği için kullanılmıştır.⁴ Toplumdaki sınıfsal farklılıkların mekânsal görüntüdeki izdüşümleri olan gecekondulaşma, düzenli bir işi ve sosyal hiç bir güvencesi olmayan bireylerin varlığını sürdürebilmesinin en önemli dayanağı olarak ortaya çıkmaktadır. Büyük ölçekte merkezi yönetimin, küçük ölçekte ise yerel

Türkiye gibi yeni endüstrileşmekte olan ülkelerde göçle birlikte meydana gelen hızlı şehirleşmenin bir sonucu da gecekondulaşmadır. Türkiye’de köyden kente göç edenlerin evlerine verilen “gecekondu” ismi, evlerin alelacele bir gecede inşa edildiğini ifade ettiği için kullanılmıştır.

1 İmar ve İskân Bakanlığı, 13 Büyük Şehirde Gecekondu, s.5-6, tablo 1 ve 2. (Alıntı: Kemal H. Karpat, Türkiye’de Toplumsal Dönüşüm, (Cev. Abdülkerim Sönmez), İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2003, s.33.)

2 İlhan Tekeli, Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 3, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara, 1982, s.178-179.

3 Kemal H. Karpat, Türkiye’de Toplumsal Dönüşüm, (Cev. Abdülkerim Sönmez), İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2003, s.22-23.

4 Kemal H. Karpat, a.g.e. , s.8-9.

yönetimlerin en önemli hedefi, bu kesimin gelir seviyesinin yükseltilmesi ve sosyal güvenlik ihtiyaçlarının sağlanmasıdır. Yeniden yaratılan istihdamlar sonucunda is imkânlarına bağlı olarak artan gelir düzeyi, konut ihtiyacının giderilmesi konusunda da ilk basamak olacaktır.

2. Türkiye’de Kentleşmenin Tarihsel Aşamaları

Kentleşme, her şeyden önce bireylerin kırsal yerleşim yerlerinden kentlere göç edip, buraları kendilerine özgü yaşam standardı etrafında kırsallaştırmaları değil, büyük bir toplumsal ve ekonomik dönüşümün vasıtası ve somut bir ifadesidir. Ekonomik bir kavram olarak kentleşme, işgücünün tarım sektöründen sanayi ve hizmet sektörü gibi tarım dışı sektörlerle aktarımı olarak tanımlanırken, sosyal bir olgu ve dönüşüm olması yönüyle de sosyalleşmeyi ve sosyal yapıyı tayin eder. Modernliğin önemli göstergelerinden sayılan kentleşme, Türkiye’de özellikle 1950’lerde başlayan ve halen de devam eden yapısal bir süreç olarak toplumsal yapılanmamızın en dinamik ve o kadar da problemlili ana meselelerinden birisidir.⁵

16. yüzyılda kentsel merkezlerin mekânsal dağılımı Anadolu içine doğru bir yönelme göstermektedir. Kentler, hem kervan yolları güzergâhı olması hem de su sağlanmasındaki kolaylıklar açısından nehir vadilerinde toplanmıştır. Ancak bu kervan yollarının kıyıya bağlandığı

noktalarda oldukça az sayıda liman kenti vardır.⁶ Bu dönemde kırsal kesim nüfusunda görülen artışlar köylerin sayısında ciddi bir artış meydana getirmiştir. Diğer taraftan 17. ve 18. yüzyılda Anadolu’nun içine girdiği karışıklık hem kentsel hem de kırsal nüfus da azalmaya neden olmuştur. 19. yüzyıla gelindiğinde kent nüfusları için tekrar bir nüfus büyümesi dönemi yaşanmış ve toplam nüfus 11.5 milyona yükselmiştir. Bu büyümenin değişik kaynakları vardır. Bu kaynaklardan

16. yüzyılda kentsel merkezlerin mekânsal dağılımı Anadolu içine doğru bir yönelme göstermektedir. Kentler, hem kervan yolları güzergâhı olması hem de su sağlanmasındaki kolaylıklar açısından nehir vadilerinde toplanmıştır.

nin değişik kaynakları vardır. Bu kaynaklardan

biri sınırlardan gelen göçmenlerdir. Bu göçmenler var olan kentin hemen bitişiğine, eski mahallelere benzemeyen dokuda, “grid-iron”, yerleştirilmişlerdir. Tüm denetim önlemlerine rağmen kırdan kopup gelerek kente yerleşenler vardır, bunlar da kentin çevresinde bugünkü gecekondular mahallelerine benzer şekilde yerleşmişlerdir.⁷

Karpat’a (2003) göre, gecekonduyu yaratan köyden kente göçün başlangıcını 19. yüzyılda aramak lazımdır. 19. yüzyıl başından İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar devam eden kentleşme ve kentleşme süreci çok yavaş bir süreçtir. 19. yüzyılda Anadolu’ya ve Rumeli’ye gelen milyonlarca göçmen (ki bunların büyük çoğunluğu eski Osmanlı tebaası Müslümanlardan oluşmaktadır) sosyal yapı değişikliklerine yol açmıştır. Buradan hareketle, miri arazilerinin özel mülkiyete dönüşmesi, yeni bir orta sınıfın ortaya çıkması ve kapitalizmin Osmanlı toplumuna yavaş yavaş girmesi gibi birçok tamamlayıcı ve yön verici olay bu sosyal değişimin göstergeleridir.⁸ 19. yüzyılda Osmanlı toplumunda görülen sınıfsal ittifakları Tekeli (1982) üçe ayırmaktadır; birinci grup genellikle yabancı sermaye ile bütünleşmiş ve Müslüman olmayan milletlerin ticaret ve sermaye çevresiydi. İkinci grup 19. yüzyıl dönüşümü içinde ortaya çıkan küçük bürokratlar, Müslüman kesimin ticaret sermayesi ve eşraf idi. Üçüncü grup ise 19. yüzyıl dönüşümünde kaybeden sınıfların oluşturduğu ilmiye, küçük sanatkarlar ve toplumun marjinal kesimi idi. Birinci grup var olan toplumsal ilişkiler düzeninin en çok yarar sağlayan kesimiydi. İkinci grup ise kapitalizmi ve batıya açılmayı yadsıyordu. Ama birinci grubu ve onun yaşantısını yadsıyorlardı. Kısaca, ulusal burjuvazinin yozlaşmamış kentsel yaşantısını kurmak istiyorlardı. Üçüncü grup ise tüm bu değişimleri yadsıyordu yani geçmişe dönüşün özlemi içinde idiler.⁹

II. Dünya Savaşı’ndan sonra siyasal bağımsızlık kazanan üçüncü dünya ülkeleri ile çok partili siyasi hayata geçen Türkiye, sanayileşme ve teknoloji kazanımı yoluyla kentsel bir dönüşüm geçirmişlerdir. Kentin göçmen üzerindeki dönüştürücü etkisi özellikle mesleki alışkanlıklarda, aile içi iletişimde, toplumsal ve siyasal ilişkilerde kendini hissettirir. Bu sosyal değişim çok büyük boyutlarda olduğu için kentin sanayi, teknoloji ve siyasal dönüşümü de çok hızlı gerçekleşmiştir. Bu dönüşüm kentler açısından modernleşme, göçmenler açısından ise kentleşme olarak betimlenebilir. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra gelişen ulusal burjuvazinin dışa açılma

5 İhsan Sezal, Şehirleşme, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.13.

6 Leila Erder, The Measurement of Preindustrial Population Changes, The Ottoman Empire from 15th to 17th Century, Middle Eastern Studies, c.11, s. 3, Ekim 1975 (Alıntı İlhan Tekeli, 1982).

7 İlhan Tekeli, Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 3, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara, 1982, s.36-37.

8 İlhan Tekeli, a.g.e., s. 31-32.

9 İlhan Tekeli, Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 3, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara, 1982, s. 41.

hamleleri, siyasal ilişkilerin dñzene girmesi ile birlikte ÷lkenin dışa dñnük bir dinamik kazanmasını sağlamıştır. Daha liberal ekonomik politikalarla hız kazanan bu dışa açılım sñreci, daha çok üretim teknolojisindeki köklü değişimle ivme kazanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm ÷lke kentlerinde gör÷lecek % 6'lık bir kentleşme hızının doğurduğu sorunları çözmeye ne ekonomik gelişme düzeyi ne de yönetimsel örgütlenme hazırđı. Savař sonrasında kentleşme ve onun paralelinde ortaya çıkan konut sorunu tam bir bunalım halinde ortaya ıktı. Türkiye'nin içinde bulunduğu hızlı kentleşme sürecinin sorunlarını görev ve yetkileri sınırlı belediyelerin teker teker çözemeyeceklerini ve bir yerel yönetim hareketi yaratamayacaklarını geçmişin deneyleri göstermiştir. Bunun için belediyelerin kendi aralarında işbirliği yapmaları, ortaklaşa çözüm aramaları ve dayanışmada bulunmaları bir zorunluluk olmuştur. Bugün Türkiye'de uygulanmaya çalışılan demokratik, üretici, tüketimi düzenleyici, birlikçi ve bütünlükçü, kaynak yaratıcı ilkeler etrafında örgütlenmiş sosyal belediyecilik anlayışına geçmiş dönemlerde nadiren rastlanmaktadır.

Bugün Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak % 80'i -küçük belediyeler de dahil olmak üzere- büyük kentlerde yaşamaktadır. Küreselleşmenin belirgin etkilerinin özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kentler üzerinde hissedilmesi ve yine bu tarihten itibaren Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarının hızlanması yerel politikaların tekrar gözden geçirilmesini lüzumlu kılmıştır.

3. Kentlerde Sürdür÷lebilir Kalkınma

Sürdür÷lebilir kalkınma, insan ile doğa arasında denge kurarak doğal kaynakları tüketmeden, gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına ve kalkınmasına imkân verecek şekilde bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını programlama anlamını taşımaktadır. Sürdür÷lebilir kalkınma sosyal, ekolojik, ekonomik, mekansal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Sürdür÷lebilir kalkınma, bugünkü nesillerin ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye sokmaksızın karşılayabilen kalkınmadır.¹⁰ Bu açıklamalar ışığında sürdür÷lebilir kalkınma, herkesin eşit olarak doğuştan hakkı olan temel sosyal, ekonomik ve çevresel hizmetlerin yine aynı şekilde herkese sunulabildiği kalkınma olarak tanımlanabilir.

Sürdür÷lebilir kalkınma, özellikle Türkiye gibi kalkınmakta olan ÷lkelerde daha bir önem kazanmaktadır. Köy ve kırsal bölgesi halkının sanayi bölgeleri ve büyük şehirlere göçlerinden doğan siyasi ve sosyal haklardan mahrum kalmamaları bu yönde atılacak kalkınma hamlelerine bağlıdır.

Bilhassa gelişmekte olan ÷lkelerde, aileyi geçindirmek, yaşanılan çevreye ayak uydurma kaygısı, şehir hayatına katılma ve bundan faydalanma arzusu gibi saikler altında göç hadisesi yaygın, alışıl gelmiş hadiseler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu göç hadiselerinin temelinde yatan sebeplerden en önemlisi, toplumun hemen hemen her kesiminde gör÷len daha iyi yaşam koşullarına ulaşılmasında iktisadi çevrelerin sunduğu teşvikler ve özendirmelelerdir. Göç, kendine has değerleri, adetleri ve ahlaki özellikleri barındıran bir yerden, yeni kültürel ve ahlaki değerlerin yaşandığı bir başka yere yerleşmek fertleri ve aile gruplarını son derece güç ve üstesinden gelemeyecekleri zor durumlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Yeni ortama uyumda yaşanılan çeşitli sıkıntılar, şaşkınlıklar ve aile içi parçalanmalar göçle birlikte uzun zaman devam etmektedir. Kırsal kesimlerde sıkça gör÷len sıcak ve sağlam aile münasebetlerinin, kentte artan ekonomik zorluklara bağlı olarak giderek zayıflaması buhranlı parçalanmalara yol açmaktadır. Bugün şehirlerde, kötü alışkanlıkların ve bunlara bağlı suçların, özellikle dayanışma ve birlik şuurunu kaybetmiş aile bireyleri arasında yaygınlaştığını gör÷yoruz.

İktisadi ve siyasal koşulların çoğunlukla göçmenlerin kentsel uyumunu kolaylaştırdığı düşün÷lürse bunda en büyük payın göçmenler arasındaki sosyal ve ekonomik iyileşmenin olduğunu söyleyebiliriz. Göçmenler açısından kent ölçüsünde ideal bir istihdam oranı olmasa bile yaşam koşulları kendilerinin eski sahip olduklarından çok daha iyimser görünmektedir. Bu durumun tam tersi düşün÷ldüğünde yani gecekonduların kentsel yasa- ma uyumu geciktiğinde ekonomik koşulları kötüleşmekte, toplumdaki soyutlanma duyguları derinleşmekte ve bu da radikal çevrelere katılımı kolaylaştırmaktadır. Buradan şunu rahatça söyleyebiliriz ki, meslek ve mesleki hareketlilik gecekondunun hayatında ve dönüşümünde çok önemli bir yere sahiptir. 1960'larda büyük kentlerde meslek dağılımı zanaatlar ve genel hizmetler gibi geleneksel mesleklerden oluşmaktaydı. Ciddi anlamda uzmanlaşma istemeyen bu mesleklerde yeterince kalifiye olmayan göçmenler kolayca istihdam edilebilmiştir. Su bir gerçek ki,

Sürdür÷lebilir kalkınma, insan ile doğa arasında denge kurarak doğal kaynakları tüketmeden, gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına ve kalkınmasına imkân verecek şekilde bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını programlama anlamını taşımaktadır.

10 <http://www.gap.gov.tr/gap.php?sayfa=Turkish/Ggbilgi/gsurkal.html>.

kentleşme tarımsal nüfusun azalmasını, buna karşılık sanayi veya hizmet sektöründeki nüfus oranının artmasını gerekli kılmıştır. Bir taraftan kalkınmada önemli bir yere sahip yatırımların kentlere yapılması diğer taraftan sanayi ve hizmet kesimlerinin aradığı gelişme ortamının kentlerde oluşturulması kalkınma yolunun kentlerden geçtiğini göstermektedir. Keleş'e (2004) göre, ülkemizde tarımsal faal nüfusun 1935'te % 82.5'ten, 1990'da % 40'lara düştüğü görülmektedir.¹¹ Buradan hareketle, kentlere gelen kitlelerin işsiz ya da gizli işsiz duruma düşmemesi, kentsel kalkınmaya gerçek katkıda bulunması, bu göçmen kitlenin sanayi veya hizmet sektöründe çalışır duruma getirilmesine bağlıdır. Kalkınmanın bir göstergesi olan çalışan kitlenin istihdam oranının yanında toplumsal bir sorun olan konut açığı da kalkınma açısından bir göstergedir. Geniş kitlelerin yetersiz barınma koşulları içinde yaşamalarının ve barınma koşullarına bağlı olarak huzur ve güven ortamının oluşmamasının hem ekonomik hem de sosyal etkileri göz ardı edilemeyecek kadar önemlidir. Rahat yaşanabilir bir konutun sakinlerinin verimliliğinin artmasının yanında artan konut yatırımlarının özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından azımsanamayacak ölçüde istihdam artırıcı etkileri vardır.

Ulusal ve yerel birimlerin birçoğu ile sosyal yardım kuruluşları, kendi yetki ve bütçeleri oranında çeşitli tedbirler, işçi ücretini arttırma, sosyal sigorta gibi çareler ile bu olumsuz sosyal etkileri azaltmaya çalışmaktadırlar. Dengeli bir sosyal sigorta sisteminin uygulanması yani başında kırsal kesimlerde yeni iş sahaları açmak suretiyle şehirlere göçün akışı yavaşlatılmış olacaktır. Diğer taraftan, yerel birimlerin hizmet üretiminde daha etkin olabilmeleri için, ülke kaynaklarının adil ve şeffaf dağıtılması gerekmektedir.

1990'lı yıllardan itibaren ulusal ve uluslararası ekonomik krizlerin etkisi altına giren ülkelerde, giderek yoksullaşan ve sosyal hizmet ve sosyal yardım talebi artan toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında özellikle büyükşehir belediyeleri öncü rol oynamışlardır.

4. Kentsel Yaşama Uyumda

Yerel Yönetimlerin Rolü

Türkiye'de Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllardan itibaren belediyeler, mahalli nitelikli hizmetlerin ve sosyal politikaların sağlanmasında geniş

görevlerle donatılmıştır. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sağlanmasında aktif olduğu bu dönem, aynı zamanda yeterli mali olanaklara sahip olmayan belediyeler açısından kendilerine bırakılan hizmetlerin sağlanmasında yetersiz kaldıkları bir dönem olmuştur. 1945'lerden itibaren reform çalışmaları hız kazanmış, ulaşım ve kitle iletişim imkânlarının gelişmesiyle özellikle temel kentsel hizmet alanındaki il özel idarelerine ve belediyelere bırakılmış görevlerin birçoğu merkezi idarelere geçmiştir. Yerel hizmetler alanında bu merkezileştirmelerin en önemli sebebi, kaynak bulmakta zorlanan yerel yönetimlerin hizmetlerin sağlanmasında yetersiz kalmalarıdır. Bununla birlikte, özellikle 1950'lerden itibaren kırsal bölgelerden büyük kentlere başlayan hızlı ve plansız göç hareketleri, kentsel altyapının hazırlanmasında yeterli kaynağa sahip olmayan belediyeler açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllarda başlayan nüfus artışı ve göçler, kent nüfusunun artmasına ve belediyelerin önceliklerini sosyal politikalardan ziyade temel kentsel altyapı ve hizmetlerinin karşılanmasına yöneltmesine yol açmıştır. 1990'lı yıllara kadar sosyal politikaların ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında merkezi idarelerin baskın olduğu dönemde, başta eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi sosyo - kültürel nitelikli hizmetler merkezi idareye bırakılmıştır.¹²

1990'lı yıllardan itibaren ulusal ve uluslararası ekonomik krizlerin etkisi altına giren ülkede, giderek yoksullaşan ve sosyal hizmet ve sosyal yardım talebi artan toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında özellikle büyükşehir belediyeleri öncü rol oynamışlardır. Çeşitli yasal düzenlemelerle gelirleri artırılan belediyeler, kamu hizmetlerinin sağlanmasında ihtiyaç duydukları kaynakları bulmak için bankalarla ve uluslararası kurumlarla kredi anlaşmaları yapmışlardır. Bu dönemde, belediyeler idari ve mali yetersizlikler içinde dahi sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmetler, örgün ve yaygın eğitim ile konut alanında önemli fonksiyonlar yerine getirmişlerdir. Sosyal devlet anlayışı kapsamında Büyükşehir Belediyeleri öğrencilere burs verilmesi, yoksullar için aşevi açılması, ilaç, yiyecek, giyecek, yakacak yardımı yapılması gibi faaliyetleri organize etmişlerdir. Ayrıca, yaşlı ve özürülere yönelik hizmetler, meslek ve beceri kursları, sosyal ve kültürel etkinliklerin düzenlenmesi ve kadın sığınma evlerinin tesisi gibi konularda önemli mesafeler alınmıştır. Diğer taraftan, Avrupa Kentsel Şartı ile kentli hakların korunması, yaşayanların ulaşım, trafik, yaşam, çalışma, dinlenme ve eğlenme gereksinimlerinin uyum içinde bir arada sağlanması ve kentteki sosyal hizmetlerin sağlanması yerel yönetimlerin önemli görevleri arasına girmektedir. Kente yeni göç edenlerin mutlaka toplumla kaynaştırılması,

11 Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, İmge Yayınevi, Ankara, 2004, s.34-35.

12 İlhan Tekeli, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1983.

yabancılık hissetmeyen birer üye haline getirilmesi, kaliteli ve düzenli eğitim imkânlarına ulaşmada kolaylık sağlanması ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında olabildiğince yardımcı olunması gibi hizmetler yerel yönetimlerin görev alanları içerisinde sayılmaktadır.

5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesine göre, belde sınırları içerisinde mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında belediyelere yetki verilmiştir. Sosyal devlet anlayışına azda olsa atıfta bulunularak yapılan düzenlemelerle birlikte belediyeler, çevre ve çevre sağlığı başta olmak üzere, konut ihtiyacının karşılanması, sosyal hizmetlerin sunulması ve sosyal yardımlarda bulunulması, işsizliği azaltmak amacıyla yerel halka meslek ve beceri kazandırıcı faaliyetlerin yapılması ve özellikle korunmaya muhtaç kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması görevlerini yerine getirecektir. Yine aynı yasanın 69. maddesinde belediyeler, düzenli kentleşmeyi sağlamak amacıyla, beldenin konut veya toplu konut ihtiyacının karşılanması için kamulaştırma yapmak ve bu ihtiyaçların karşılanmasında ticari kurumlarla işbirliği yapmak, hatta bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir. Gecekondu Kanunu'nun ilgili maddelerine uyan ihtiyaç sahipleri bu konulardan faydalanabilmektedir.¹³ Bu amaçla, 1984 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Toplu Konut İdaresi Başkanlığının işlevi Türkiye'de konut üretim sektörünün teşvik edilerek hızlı artan konut talebinin planlı bir şekilde karşılanmasını sağlamak yönünde belirlenmiştir. Türkiye'de yerleşim ve konut politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında en önemli kurum olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, kuruluşundan 2002 yılına kadar yaklaşık 950 bin konuta kredi yoluyla finansman desteği sağlamış, aynı zamanda kendi arsaları üzerinde 43.145 konutun inşaatını da tamamlamıştır.¹⁴ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı gecekondu dönüşüm programı kapsamında belediyelerle de işbirliği yaparak ülkemizde büyük çaplı ve hızlı bir şekilde gecekondu dönüşüm çalışmalarını başlatmıştır. Gecekondulaşmanın önlenmesi ve mevcut gecekondu alanlarının dönüşümü amacıyla ülke bütündeki belediyelerin gecekondu dönüşüm projelerine finansman desteği de sağlayacak şekilde Toplu Konut Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu amaçla, Türkiye'nin farklı noktalarında yaklaşık 20.000 konutluk gecekondu dönüşüm çalışmaları başlatılmış ayrıca gelişmiş ülkelerin çok önem verdiği bir başka uygulama olan Ta-

rımköy Uygulaması da hayata geçirilmiştir. Tarımköy uygulamalarının amacı, şehri cazip kılan olanakları köylerde de temin ederek göçü önlemek ve üretimi teşvik etmektir.¹⁵

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin içinde buldukları ekonomik ve yerel koşulların yeterliliği veya yetersizliği koşulu yoksulluğun azaltılmasında en önemli kıstastır. Yoksullukla mücadelede merkezi idarenin desteği dışında, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarının ve yan gelirlerinin varlığı ölçüsünde başarı sağlanacaktır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi merkezi yönetimin doğrudan desteğiyle değil, kendi öz kaynaklarının ve gelirlerinin artırılmasıyla mümkündür. Buna bağlı olarak da, yerel yönetişimin geliştirilmesi bu öz kaynakların ve varlıkların artmasına ve çeşitlenmesine katkı yapacağı açıktır. Yoksullukla mücadele ve yerel yönetişim konusunda karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki iletişim eksikliğidir. Hem ulusal hem de yerel düzeyde, sosyal yardım kurumları ve STK'ların yardım projeleri arasında eşgüdüm eksikliği de bu bağlamda değerlendirilebilir. Bu iletişim eksikliğinin ortaya çıkmasında, eşgüdümlü ve verimli biçimde organize edilmiş bir sosyal yardım sisteminin olmaması ve kurumlar arası bilgi paylaşım ağlarının yetersiz olması yatmaktadır. Yoksullukla mücadele stratejileri üzerine yapılan çalışmaların ısrarla üzerinde durduğu temel çözüm önerisi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki eşgüdümün sağlanmasıdır. Merkezi yönetimler açısından bakıldığında, yoksullukla mücadele stratejisinin diğer politikalarla bütünlük içinde değerlendirilmesi gerektiği kabul görünürken, yerel yönetimler için ise, yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik, bölgenin kaynakları doğrultusunda bölgeye özel gelir getirci projeler ve kalkınma modelleri geliştirilmesi gibi çalışmalar önem arz etmektedir. Buna bağlı olarak da, yoksullukla mücadele stratejisine uygun bölgesel yoksullukla mücadele politikalarının geliştirilmesi gerektiği öne çıkmaktadır.

Belediyeler, düzenli kentleşme için, beldenin konut veya toplu konut ihtiyacının karşılanması için kamulaştırma yapmak ve bu ihtiyaçların karşılanmasında ticari kurumlarla işbirliği yapmak, hatta bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir.

13 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Mevzuat Bilgi Sistemi. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Mefin.aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIsmi=0&sourceXmlSearch>.

14 T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Tanıtım- Tarihçe. <http://www.toki.gov.tr/page.asp?id=2>.

15 Toplu Konut İdaresi Başkanının konuşma metni, Toplu Konut İdaresi 20. kuruluş yılı töreni, 2004.

Bütün bunların yanında, uygulamaya geçirilmiş yönetim kavramının yoksullukla mücadelede çok önemli bir rol oynayacağı da artık kamuoyu tarafından kabul görmektedir. Yönetişim kavramının yansımaları olan; ulusal politikaların yerel ihtiyaçlara cevap vermesini sağlama, merkezi yönetim ile vatandaşlar arasında sorumluluk paylaşımı ve güven oluşturma, yerelin kaynaklarının ve potansiyelinin doğru kullanılmasını sağlama, yerel katılımı destekleme, yoksullukla mücadele programlarının yerelde hedefe ulaşmasını sağlama ve yerelde başarılı işbirlikleri geliştirme gibi hedefler bu alanda üzerinde durulması gereken önemli adımlardır. Yönetişim kavramını özellikle işbirliği, katılımcılık, hesap verebilirlik ve bilgi paylaşımı çerçevelerinde ele almak daha isabetli olacaktır.¹⁶

Küreselleşmenin kentler üzerindeki yapıcı ve belirgin yansımaları ile Avrupa Birliği'ne giriş ve uyum çalışmalarının son yıllarda hız kazanması mevcut yapının tekrar gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Batılı uygulamalardan uyarlanarak yapılan yasal düzenlemeler ve sosyal programlar yerel yönetimlere etkin bir şekilde mücadele etme imkânı tanımaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin kentsel yasama uyumdaki yaklaşımları çok daha geniş kapsamlı bir perspektife kavuşturulması gerekmektedir. Son dönem yasal düzenlemelerden olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu içerisinde sosyal devlet anlayışına yeterince yer verilmemesi konunun aciliyetinin henüz görülemediğini göstermektedir. Öyle ki belediyelerimizin birçoğu, sosyal program anlayışından tamamen habersizdir.

Göçle birlikte kimlik sorunu ve aidiyet duygusunun gelişmemesi sosyal dışlanmayı getirmekte buda çözümü güç sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu sorunlarla mücadelede başarıya ulaşılması, yerel yönetimlerin eyleme dönüştü-

rülebilecek sosyal ve ekonomik programlar oluşturması ile doğrudan ilgilidir. Ülkenin her yöresinde görülmesi bile, kent idarecilerinin sosyal programlar adı altında okuma-yazma kursları, meslek edindirme kursları ve çeşitli kişisel beceri kurslarını başlatmaları bu alt grupların topluma entegre edilmesinde çok önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan, gecekondularındaki bireylerin kendileriyle ve çevreleriyle uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacıyla yapılan çalışmalar sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Bu sosyal hizmet amaçlı çalışmalar, aynı zamanda farklı sosyal sınıfların toplumsal bütünleşmesine de katkı yapmaktadır.

Sonuç

Gelişmiş batı ülkelerinin birkaç yüzyılda gerçekleştirdiği kentleşmeyi, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin 20–30 yılda gerçekleştirmeleri bu ülkelerde kentleşme probleminin daha da kronikleşmesine neden olmuştur. Aslında, Türkiye açısından çok daha hızlı bir kentleşme süreci yaşanmış ve kırdan kente göç, kentlerde mekânsal ve nüfus olarak ciddi bir artışa sebep olmuştur. Kente göç eden nüfusun kente uyumu için kültürel bir değişim geçirmesi ve kentli yaşam kalıplarını benimsemesi gerekmektedir. Bu da kısa sürede gerçekleşen bir süreç değildir, birkaç nesil içinde gerçekleşmektedir. Kentlilik bilincinin gelişmesi için ortak bir kentte yaşamak yeterli bir koşul değildir. Bireylerin yaşadıkları kente karşı ait olma duygusu taşımaları hem o şehri korumalarını ve geliştirmelerini hem de kentin imar ve yönetimine katılmalarını gerekli kılmaktadır. Kentlerimizi içinde yaşamaktan huzur duyulan mekânlar haline getirmek gelecek nesillerin bizlerden beklediği en doğal beklentidir. Dolayısıyla, kent ile kurulan güçlü bağ hem kendimize hem de yaşadığımız dünyaya yapacağımız en anlamlı iyilik olacaktır. ■

Kaynakça

1. Kaya, Erol, Şentürk, Hulusi, Danış, Osman, Simsek, Sami (2008), *Modern Kent Yönetimi*, İstanbul: Okutan Yayıncılık.
2. Karpat, Kemal Haşim (2003), *Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm*, (Cev. Abdülkerim Sönmez), Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.
3. Keleş, Ruşen (1984), *Kentleşme ve Konut Politikası*, A.Ü.S.B.F. No 540, Ankara.
4. Keleş, Ruşen (1990), *Kentleşme Politikası*, No 13, Ankara: İmge Yayınevi.
5. Keleş, Ruşen (2004), *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitapevi Yayıncılık.
6. Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can (2005), *Cevre Politikası*, Ankara: İmge Kitapevi Yayıncılık.
7. Kıray, Mübcecel (1999), *Toplumsal Yapı ve Toplumsal Değişme*, İstanbul: Bağlam Yayınları.
8. Sezal, İhsan (1992), *Şehirleşme*, İstanbul: Ağaç Yayıncılık.
9. Tekeli, İlhan (1982), *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Ankara: Turhan Kitabevi.
10. Tekeli, İlhan (1983), *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2.
11. Sürdürülebilir Kalkınma Nedir, T.C.Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. <http://www.gap.gov.tr/gap.php?sayfa=Turkish/Ggbilgi/gsurkal.html>.
12. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 13 Büyük Şehirlerde Gecekondular, İstatistikler. <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/bakanistveriler.php>.
13. Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, (1993a), 21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz, Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi.
14. Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi Bölgesel Konferansı, 15–16 Nisan 2005, İstanbul, TESEV. http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk.
15. TESEV, Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine, s.16. 25.02.2005. http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc.

¹⁶ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/dem_yon_yoksulluk.