

## **HABITAT II YAKLAŞIRKEN:**

# **KENT YÖNETİMİ İÇİN YENİ YAKLAŞIMLAR ve KOMŞULUK (MAHALLE) BİRİMİNİN ÖNEMİ**

**Cevat GERAY\***

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi'nin (İngilizce kısa adıyla UNCHS'in) yirmi yıllık aradan sonra düzenlediği HABITAT II Konferansı, gelecek yıl haziran ayında İstanbul'da toplanacak. Yaklaşık 25 bin kişinin katılması beklenen, "kent doruğu" olarak nitelenen bu toplantı, "herkesin kesesine uygun ucuz konut", sağlık, eğitim, toplum hizmetleri, ulaşım gibi önemli sorunlarda odaklaşacaktır. Ele alınacak iki ana konudan biri "herkese konut", öbürü de "kentleşen bir dünyada sürdürülebilir insan yerleşmelerinin geliştirilmesi" sorunsalıdır.

Bilindiği gibi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 1985 yılında aldığı bir kararla her yıl ekim ayının ilk pazartesi "Dünya Konut Günü" olarak belirlemiştir. 1995 yılı Dünya Konut Günü, 1996'da ülkemizde toplanacak olan HABITAT II'nin öncesine rastlaması nedeniyle ayrı bir önem taşımaktaydı. Ayrıca, Dünya Konut Günü'nde bütün küremizde "Komşuluğumuz" (Mahallemiz) konusu işlenmektedir. Bu nedenle, konuyu insan yerleşmelerinin daha iyi yönetimine ilişkin yeni yaklaşımlar ve komşuluk birimleri açısından ele almakta yarar görmekteyiz.

Yazımızda önce Birleşmiş Milletler örgütünün ilgili belgelerini de dikkate alarak, dünya ülkelerinin bu alanda kazandığı deneyimleri ve geliştirilen yeni yaklaşımları topluca gözden geçirmek, ülkemizde kent yönetimlerinin komşuluk düzeyindeki durumunu belirtmek, sonra da kimi öneriler geliştirmek istiyoruz.

## **KENTSEL YEREL TOPLUMUN İYİ YÖNETİLMESİ AÇISINDAN KOMŞULUĞUN ÖNEMİ**

Yerel toplumun iyi yönetilmesi için, halkın girişkenliği ele alması; yaşadığı komşuluğu (mahalleyi) iyileştirmek, geliştirmek, yoksulluğu azaltmak amacını güden projelere katılımının sağlanması; bu amaçla onları biraraya getirecek önderlerin ortaya çıkarılması zorunlu görülmektedir.

---

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1995 Dünya Konut Günü'nde işlenen ana konu "komşuluğumuz"dur. Böylece, komşuluğun konut ve insan yerleşmelerini geliştirmekte ne anlama geldiğini düşündürmek amaçlanmıştır. "Komşuluk, birbiriyle etkileşim ve işbirliği içinde bulunan bireylerin oluşturduğu yerel bir toplumdur. Yerel Toplum Yönetimi projeleri, bu etkileşim ve işbirliği duygusuna dayanmakta, komşuların yörelerinde birbirlerine gösterdiği dostluk, işbirliği ve destekten kaynaklanmaktadır."

Bu konudaki örnek olaylar, pek çok ülkenin kaldıramayacağı pahalı geleneksel planlama yerine, daha gerçekçi, daha düşük maloluşlu bir planlama yönteminin yararlı olduğunu göstermektedir. Bu yöntem, yerel demokrasiyi, iyi yönetimi geliştirmekte, kadınların, kırsal ve kentsel alanların gelişmesinde rol almalarını sağlamaktadır.

Komşulukta oturanlar birbirlerini tanımaktadır. Komşuluk, orada yaşayanlara, komşularıyla yalnızca yanyana oturmanın ötesinde dostlar olarak, birbiriyle yardımlaşmak, iyi ilişkiler kurmak olanağını sağlamaktadır.

Özellikle geri kalmış ülkelerde komşuluk aynı zamanda bir işyeridir. Bu yüzyılda oluşan en önemli toplumsal değişim, insanların kırsal alandaki evlerini bırakıp kasabalara, kentlere göç etmeleridir. Bu öyle bir eğilim ki, on yıl sonra dünya nüfusunun yarısından çoğu kentlerde yaşayacak.

Kentler bir ilerleme etmeni olduğu gibi çeşitli görüşleri potada eriten, kaynaştıran birer teknoloji ve kültür özekleridir de. Aynı zamanda kentler, yıldırma (terör) ve cinayet olaylarının, fuhuş ve çocuk suçluluğu gibi öbür toplumsal sorunların yaşandığı bir uzam parçasıdır. Bütün bunlar üzerinde insan yerleşmelerinin ne denli önemle etkili olduğu tartışması bir yana bırakılırsa, bu sorunlar, büyük ölçüde kentte yaşayanların hangi koşullar içinde yaşamakta olduğuna bağlıdır. Bu da komşuluğun yaşam kalitesi ile bağıntılıdır. Kötü yaşam koşullarının, yoksulluğun bireyleri suça ittiği unutulmamalıdır. Dr. N'Dow, "konut, toplumsal istikrarın özeksel ögesidir", "eşitsizliğin keskinleşmesi, şiddet, yıldırma kültürüne yol açar" diyor.

### **Yerel Halkın Konut, Yerleşme ve Kentsel Gelişmeye Katılımı**

Çeşitli ülkelerin deneyimi, Zambia'da Toplum Katılım Projesi önderlerinden Richard Mulenga'nın belirttiği gibi, destek verilirse kendi evi için yatırım yapmaya, daha iyi bir insan yerleşmesi kurmaya halkın yardımcı olduğunu göstermektedir. Halkın katılımı, daha iyi bir yerel toplum yaratmaya katkıda bulunmaktadır. Onun sözleriyle, "sahip bulduğumuz en iyi kaynağımız halkın kendisidir".

Yeryüzünde halk, çabalarının kendi güvenliğine, rahatlığına, sağlığına, mutluluğuna katkısı olacağı için, evlerinin, komşuluğunun (mahallesinin) altyapısının yapımına severek katılmaktadır. Çabalarının olumlu sonuçlar vermesi, komşuluk ya da köy halkını kendi enerji ve becerilerini birleştirmeye,

güçbirliğine yönelmektedir. Toplumun katılımı, **komşuluk (mahallelilik) ruhunu**, kenttaşlık bilincini yaratmaya da katkıda bulunmaktadır. Halk, toplumun gereksinmelerini belirlemede, planlar yapmada, projeler geliştirmede, bunları gerçekleştirmede, yapım işlerinde elbirliği yapmaktadır. İyi komşuluk ilişkilerinin belirtisi olarak yerel halk, kadınıyla erkeğiyle birbirine yardım etmekte; girişkenliği ele almak, önderlik etmek, karar almak gibi işlevleri yerine getirmektedirler. Eski bir sözdür, "birleşirsek ayakta kalırız, bölünürsek düşer, yıkılırız".

### YOKSULLUĞUN KENTSEL YÜZÜ

Hindistan'da sefalet yuvalarında yaşayan yaklaşık 300 milyon insanın dışında, kaldırımlarda yaşayan konutsuz insanlar var. Bütün dünyada yoksul kentliler, örgütlü işlerde çalışmadıklarından, örgütlü olmayan işlerde çalışarak geçimlerini sağlıyorlar. Örgütlü ekonomi yandaşlarının bu tür işleri benimsemesine ya da karşı çıkmasına karşın, kentlerin ekonomisine ve gönencine örgütlenmemiş kesimin de önemli ölçüde katkı sağladığı belirtilmektedir. Örgütlü olmayan kesimde çalışanlar toplumsal güvenlikten yoksun bulunmaktadır.

Bu tür işlerin çalışma koşullarının, emeğin sömürüsüne dayandığı ve çalışanların sağlığına aykırı nitelikte olduğu bilinmektedir. Bunlar, kredi ve ileri teknoloji olanaklarından yararlanamamaktadır.

Dünya kentlerinde her ne kadar en önemli sorun işsizlik olmaktaysa da bunun ardından konut sorunu gelmektedir. Konutlardaki barınma koşulları, kentin ekonomik gönencinin en belirgin göstergesidir.

Gelişmekte olan ülkelerde en az 600 milyon kentlinin, "yaşamını ve sağlığını tehdit eden koşullarda yaşadığı" kestirilmektedir. HABITAT II Genel Sekreteri Dr. Wally N'Dow, "Dünya yoksullarının büyük çoğunluğunu barındıran gelişmekte olan ülkelerde kır ve kent yoksulları.. sağlıklı içme suyundan, temel sağlık koşullarından yoksun bulunan ilkel konutlarda barınmak zorundadır" demektedir. Dr. N'Dow'a göre, bunlar, çeşitli salgın ve bulaşıcı hastalıkların hızla yayıldığı, kalabalık ve yüksek yoğunluklu yerleşmelerin bulunduğu kentsel alanlarda yaşamaktadırlar.

### KONUT İNSANCA YAŞAMA UYGUN NİTELİKTE OLMALI

İnsanca yaşama yakışır uygun nitelikteki konut sağlığa elverişli konut demektir. Sağlıklı olmakla verimlilik arasında çok sıkı bir bağ olduğu anlaşılmıştır. Ülkenin yoksul olması, barınma koşullarının da daha kötü olması sonucunu doğuruyor. En kötüsü, toplumsal, ekonomik, kültürel farklılıkların yıldırma, şiddet olaylarına yol açmasıdır.

Genel Sekreter Dr. N'Dow'a göre; "Kentlerimizin, kasabalarımızın karşı karşıya kaldığı sorunlar hem ülkesel, hem de küresel istikrara ciddi tehlike

oluşturmaktadır. Bu, yalnızca ülkeyi ilgilendiren bir bunalım değildir. Bu, ulusal sınırları aşan bir bunalımdır".

### **KADIN, GELİR ve SERVETTEN PAYINI ALAMIYOR**

Dünya nüfusunun yarısını, işgücünün üçte birini kadınlar oluşturuyor. Dünyadaki hanehalklarının üçte birinin başında kadınlar bulunuyor. Buna karşılık, kadınlar toplam gelirin ancak onda birini almakta, dünya servetlerinin ancak yüzde birine sahip bulunmaktadırlar.

2000 yılı için *Küresel Konut Stratejisi*'nde, insanca yaşamaya elverişli konut yalnızca büyük konut olarak tanımlanmamaktadır. Konut, aynı zamanda, aile gizliliğini, güneş ışığını, temiz havayı, güvenliği, mülk ya da kiracılık güvenliğini, makul bir ücretle işyerine, temel kolaylık ve hizmetlere erişebilirliği de sağlamalıdır.

### **KONUT YALNIZ BAŞINA DEĞİL, İŞSİZLİKLE ve ÖBÜR TOPLUMSAL SORUNLARLA BİRLİKTE ELE ALINMALIDIR**

Geri kalmış ülkelerde devlet, geçmişte, kent halkını konutlandırmak için düzenledikleri "düşük maloluşlu konut izlenceleri"nde konut ve altyapıyı sağlama görevini yükleniyordu. Artık devletin, yoksula konut sağlama yanında iş olanakları yaratmayı da birarada düşünmesi gereği vurgulanmaktadır. *Küresel Konut Stratejisi*'nin temel öğelerinden biri, hükümetlerin, dikkatini finansman, arsa ve altyapıya erişebilirliği kolaylaştırma konusunda odaklaştırmasıdır. Bununla birlikte, devletin, başlıca konut sağlayan aktör olmaktan çok, çabalarını halkın kendi konutunu yapabilir, iyileştirebilir kılacak ortamı yaratmak üzerinde yoğunlaştırmasıdır.

### **KONUTUN İŞLENDİRMEYE (İSTİHDAMA) KATKISI**

Konut sağlamak amacıyla girilen yapım işlerinde 1.4 milyara yakın insana çalışma fırsatı yaratılabilecektir. Yüksek maloluşlu yapılara göre geleneksel konut yapım işlerinde %20'den daha çok iş fırsatı yaratılabileceğine inanılıyor. ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) ile HABITAT'ın Konut Sağlama ve İş Yaratma (*Shelter Provision and Employment Generation*) konusundaki ortak yayınında, inşaat kesiminde işgücü isteminin yarısının konutla doğrudan ilişkisi olduğu belirtilmektedir.

### **YOKSULLUKLA SAVAŞIMIN BAŞARILI OLABİLMESİ İÇİN**

Yoksullukla savaşırken, insan yerleşmeleri açısından başarılı olmak için şu önlemler öneriliyor:

-yasalarda değişiklik yapılmalı,

-ödeme gücünün yeteceği teknolojilerin kullanılması, hem konut hem de ışık gibi kullanılabilecek konutların yapılması konusunda imar yönetmeliklerine esneklik getirilmeli,

-üzerinde konut yapacakları arsanın elinden alınmamasını güvenceye bağlayarak bireylerde güven duygusu ve çevre sorumluluğu geliştirilmeli,

-eğitim ve kredi olanaklarından yoksullar da yararlandırılmalı,

-en yoksul hanehalkları için örgütsüz işlendirme kesimi, ev ve el sanatları özendirilmeli, bu konudaki girişimler desteklenmelidir.

Sözü edilen stratejide, hükümetlere, örgütlü olmayan kesimi bilmezlikten gelmek, ihmal etmek yerine, bunlara karşı daha olumlu bir tutum takınması salık verilmektedir.

### KENTTAŞLIK BAĞI ve SORUMLULUĞU

İyi yönetim, yerel toplumların, ana toplumun bir parçası olarak varlığını tanımlamakla işe başlar. İnsan haklarına saygı, siyasal sorumluluk, kamu işlerinde saydamlık iyi yönetimin temel taşlarıdır. Pek çok ülkede, dünya savaşlarından sonra verimli yönetim sağlamak için özekelelik (merkeziyet) eğilimi ağırlık kazanmıştır. Bu, yerel halkın kamu işlerine katkısını engellemektedir. Bunun sonucu, yerel girişkenlik körelmiş, kentlerin ekonomik gelişmesi durmuş, kadınlar, gençler, göçerler siyasal süreçlerin dışında bırakılmışlardır. Ekonominin gerilemesi ve yaşam koşullarının kötüleşmesi, kırsal nüfusun kentlere göçmesine yolaçmıştır. Oysa, kente göçenlerden çoğu için kent bir "sefalet yuvası"dır. Gelişmekte olan ülkelerde ailelerin yarısından çoğu asla kabul edilemeyecek ölçüde kötü koşullarda yaşamaktadır. Geçmişte, Avrupa ölçülerine göre yapılan konutlar, onlar için güçlerinin yetemeyeceği ölçüde pahalıdır.

Kent yenileme hareketleri sırasında konutların yıkılması, komşuluğun dağılması, yer değiştirmesi ya da yok olması; halkın görüş alışverişinde bulunacağı, toplanacağı yerlerden yoksun kalmasına yol açmakta, bu da toplumsal açıdan sakıncalar yaratmaktadır.

### HABITAT I ÇAĞRISI (1976)

1976'daki HABITAT I Konferansı'nın sonunda, yerleşmelerin bundan etkilenen ya da yararlanan halkın katılımıyla iyileştirilmesi amacıyla bakım ve yenileme izlenceleri düzenlemesi, bunları uygulaması için hükümetlere çağrıda bulunulmuştu. Pek çok sivil toplum örgütü, halkın özüne yardım ilkesi çerçevesinde giriştiği konut yapımı, konut yenileme ve genel toplum kalkınması projelerini desteklemektedir. Vancouver Konferansı, herkese uygun konut sağlama ilkesi çerçevesinde özel ve kamusal kesim arasında işbirliğine yönelik çeşitli yaklaşımları özendirmek istemiştir. Bir başka anlatımla, HABITAT I, konut ve kent üreten tüm güçlerin ve halkın katılımının harekete geçirilmesini vurgulamıştır. Bu yaklaşımları şöyle özetleyebiliriz.

- Doğrudan devletin izlenceleri,
- Özel kesim etkinliklerinin kamuca düzene sokulması ve denetlenmesi,
- Özel kesim etkinliklerinin devletçe geliştirilmesi ve kolaylaştırılması,
- Özel kesimle görüşmeler yapılması,
- Özel kesimle kamu kesimi arasında ortaklık kurulması.

## ÇEVRE YÖNETİMİ ve SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Kentlerin özyapısını belirleyen insan etkinliklerinin yoğunluğu, trafik sıkışıklığı, kirlenme gibi kente özgü çevresel sorunlara yol açmaktadır. Bununla birlikte, kentlerin, plansız gelişen kırsal yerleşmelere ve ıssız alanlara göre, gelişmenin çevresel etkilerini denetlemek ve sorunları hafifletmek açısından daha uygun yerleşmeler olduğu da bir gerçektir.<sup>1</sup>

Gelecek yüzyılın ortalarında gelişmekte olan ülkelerin nüfusunun büyük çoğunluğu kentsel alanlarda yaşayacaktır. Bu insanlar iş aramakta olacaklar, yaşam kalitesini geliştirmek için kirlenme ve sıkışıklıkları gidermek amacıyla kalabalıklaşmış yerleşmelerin sınırlı kaynaklarını kullanacaklar, yönetimi daha da zor duruma sokacaklardır. Bu sorunlar çözülmeyecek nitelikte değildir. Ama, başarılması güç bir iştir.

Eğer kentlerimiz çevresel açıdan sürdürülebilir olacaksa ve belli değerlere yer verecekse, bu ancak toplumun büyük çoğunluğunun katılımının sağlanması ile gerçekleşebilir. Bu, aynı zamanda, çevrenin korunması, yenilenebilir kaynakların sağlanmasının önemi konusunda halkın duyarlılık kazanmasını da zorunlu kılmaktadır.

Doğal kaynakların hızla yokolması yoksulluğun başlıca etmeni olduğuna göre çevre koruma, kalkınmakta olan ülkeler açısından çok önem taşımaktadır. Kalabalıklaşmış kentlerde yaşam pek çok insan için kötü ve rahatsız edici olmakla birlikte, kentler yine 'de konut, yaratıcılık, bilgi alışverişi için fırsatlar sunmaktadır. Aynı zamanda kentler, toprakların kullanımı, konut, su sağlanması, temizlik, atıklar, ulaşım ve dinlenme konularında planlar yapmaya zorlayarak, katılımcı planlama yoluyla etkin bir çevre yönetimini sağlama olanağını da sunmaktadır. Kent yönetiminin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi ile kirlenme ve benzeri çevresel sorunların olumsuz etkilerinin giderilmesi olanaklıdır. Bu da, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi'nin belirttiğine göre, sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun kent planlaması, gelişme ve yönetim yaklaşımlarının benimsenmesine bağlıdır. Pek çok yerel sorun, sağlıklı, güvenli bir kent yaratmak için her komşulukta yaşayanların biraraya gelerek gücbirliği etmeleriyle çözülebilir. Çevre yönetimine ilişkin önlemlerin kendi yaşamlarını doğrudan etkilediğini anladığında halk, bu konuda gönüllü olarak emek ve para katkılarında bulunarak yardımcı olmaktadır. HABITAT'ın

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi (UNCHS), *Improving the Living Environment*, Nairobi, 1992, s. 13-18.

Toplum Kalkınması İzlenesi çerçevesindeki çalışmalarının sonuçları, yerel halkın örgütlenerek, yetki ve sorumluluk yüklenerek, kendi yaşam koşullarını iyileştirmekte başlıca rolü oynayabildiklerini göstermektedir.

Bu konudaki sorumluluk, komşuluklarda halka, kendilerini ilgilendiren konularda karar alma yetkisinin tanınmasından kaynaklanmaktadır. HABITAT'ın "Yaşam Çevresinin İyileştirilmesi" (*Improving the Living Environment*) adlı yayınında da<sup>2</sup> belirtildiği gibi bu yetki ve sorumluluk, onların en çetin sorunlarını belirleme, üzerine gitme, gerekli olan uyumlu ve sonuç getirici eylemlerde bulunma yeteneklerini güçlendirmektedir.

Halkın katılımı ve yetkilenmesi doğrultusundaki bu yeni yaklaşım, yerel halkın değerleri, yaşam uygulamaları ile ters düşmeyen yeni yöntemleri gerektirmektedir. Bu, kentler için de geçerli bir yöntemdir. Kimi geliştirme girişimlerinde, yoksulların yerinden yurdundan, elindeki kaynaklarından edilmeleri bu konuda olumsuzluklar yaratmıştır.

Kimi ülkelerde ormancılıkla ilgili girişimler ormansızlaşma ve yerleşme biçimlerinin bozulması sonucunu doğurmuştur. Buna, ormanları korumak amacıyla oraya yerleştirilenlerin ağaçları kesmeden ormanları nasıl koruyacaklarını bilmemeleri neden olmuştur. Sonuçta hem ağaçlar, hem de yaşam biçimleri zarar görmüştür. Şimdi çevreyi yeniden canlandırmak için girişilen çabalarda artık geleneksel kaynak işletme yöntemlerine dönülmüştür. Bundan başarılı sonuçlar alınmaktadır.

Planlamanın iyi yapılmış olması, bu tür orman bölgelerine önceden oradan göçmüş insanların geri gelmesini özendirse bile, kaynak kullanımı konusunda geçmişte yapılan hatalar giderilmediğinden yeni olumsuzluklara yol açılmaktadır. Başka bir anlatımla, insanları oradan göçetmeye zorlayan koşullar değiştirilmeden bu tür girişimlerden kaçınılmalıdır.

### KENTLEŞMENİN ÇEVRE AÇISINDAN YARARI

Kentleşmenin çevre açısından bir yararı da, kırsal alanda toprak üzerindeki nüfus baskısını hafifletmesi, çiftlikler, ormanlar ve göllerdeki yükü azaltmasıdır. Bu durum bir yandan da küremizin nüfusunun altı milyara çıkması karşısında, hazırlanmaları için kır ve kent plancılarına zaman kazandıracaktır. Her ne kadar kentleşme, kalkınmakta olan ülkelerde büyümenin kaçınılmaz bir sonucu ise de, kirlenme ve yaşam kalitesinin kötüleşmesi bir yazgı değildir. Başka bir anlatımla, kentler halkın yaşamak zorunda olduğu birer yerleşme olmakla birlikte, herkesin oradaki kötü çevre koşullarına katlanmak zorunda olması demek değildir.

### KOMŞULUK OLGUSUNA YAKLAŞIMLAR

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi'nin belgelerine dayanarak, başka ülkelerin deneyimlerini de gözönünde tutarak, demokratik, etkin,

<sup>2</sup> A.k., s.43.

katılımcı yerel yönetim anlayışı içinde komşulukların iyi yönetilmesine ilişkin yeni yaklaşımlar ışığında ülkemizde komşulukların geçmişini ve bugünkü durumlarını gözden geçireceğiz.

Komşuluğa (mahalleye);

- bir toplumsal olgu,
- bir yerel kamusal örgütlenme biçimi,
- bir dinsel ve insancıl amaçlı örgütlenme,
- bir savunma birimi

olarak yaklaşabiliriz. Bu yazının amaçları açısından komşuluğu hem toplumsal örgütlenme, hem de kamusal bir yönetim biçimi olarak birlikte ele alacağız.

Toplumsal bilimciler, komşuluğu, bir toplum örgütlenmesi biçimi olarak ele almaktadırlar. Özellikle, komşuluğun toplumsal denetim işlevi üzerinde çok durulmuştur. Toplumsal düzeltimlerden yana olanlar komşuluk birimine, kenttaşları ulusal siyasal sistem içinde harekete geçirme basamağı olarak bakmışlardır. Komşuluklara, toplumsal davranışların belirleyicisi ya da bir toplumsal doku kalıbı ya da örneği olarak yaklaşanlar da vardır.

Yönetimsel açıdan komşulukları anakente (metropol'e) karşıt birer yapı olarak görmeyenler, bütüncül bir yaklaşımla, komşulukların anakentle bütünleşmesi gereğini savunurlar. Buna karşılık, komşulukları anakente (metropol'e) karşıt birer yapı olarak görenler de vardır.<sup>3</sup>

Kapitalist sistemin ortaya çıkardığı anakentler ve onun içinde gelir katmanlarına göre oluşan ayrımlar, komşulukları "zengin" ya da "yoksul" komşuluklarına dönüştürerek organik birliği, bütünlüğü bozmuştur. Bu görüşte olanlar, ulusal ölçekli örgütlerce sömürülecek yerde, komşulukların anakenti denetleyen bir yapıya kavuşturulması gereğini vurgulamışlardır. Komşuluğu, uyumlu bir birliktelik içinde ulusal devletin tamamlayıcı bir ögesi olarak gören bütüncül yaklaşımın, komşuluğun geleneksel kimliğini gözardı ettiği ileri sürülebilir. Anlaşılabileceği gibi, ulusal ve anakentsel ölçeklerdeki yönetimlerin toplumsal-siyasal birliği öncelik taşıdığından, komşuluğu oluşturan bireylerin bu değerlere sahip olmasını, daha doğrusu, işlevsel olarak koşullanmasını, eğitilmesini, komşuluğun bunun bir aracı olarak kullanılmasını öngören bütüncül yaklaşım, çağdaş yönelimlere ters düşmektedir.<sup>4</sup>

Çoğunlukçu bir hizmet anlayışı içinde komşuluğa kimi kamusal sorumluluklar yüklemek, fakat özerk yönetim hakkını tanımak yanlısı olanlar, böyle bir yapı ile kaynakların yeniden adil biçimde dağılımını sağlayabilecek, teknik yardım sunabilecek olan üst basamak yerel yönetimlerle birbirini tamamlayacak bir yapıya dönüştürülebileceğini savunmaktadır. Doğrudan

<sup>3</sup> Lewis Mumford, *Culture of Cities*, New York, 1954.

<sup>4</sup> Adalet Bayramoğlu Alada, *Osmanlı-Türk Şehrinde Mahalle*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995, s.3.



demokrasinin komşuluk ölçeğinde yaşama geçirilmesi olanağı vardır. Böylece, hizmette verimlilik ve etkinlik sağlanabileceği görüşü ağır basıyor.

### KOMŞULUK BİRİMLERİNİN ÜLKEMİZDE TARİHSEL GELİŞİMİ

Bir toplumsal olgu olarak mahalle, tarihsel gelişimi içinde, Osmanlı toplumunda bütünü oluşturan, aynı zamanda tek başına bütünün aynası olabilecek nitelikte kültürel, yönetsel ve ekonomik bağlamda önemli bir çökirdek idi.<sup>5</sup>

Osmanlı'da;

. başlangıcında mahalle, katı biçimde din ve dil ayırımına dayanmayan esnek bir nüfus bileşimine sahipti;

. ayrıca, zorunlu ve bağımlı ilişkiler içindeki toplulukların bir savunma birimi değildi;

. engelli sınırlar tanımayan, kendiliğinden oluşmuş olan, herkese açık bir yerleşme alanıydı;

. nüfus büyüklüğü belli sınırlar içinde tutulmaktaydı.<sup>6</sup>

Osmanlı'da komşuluğun;

. toplumsal yapısının bileşiminin meslek ve gelir yönünden tekörnek (homojen) olmadığı,

. halkın iç örgütlenmesinin; 1) "zincirleme kefalet"e, 2) ortak sorumluluk ilişkisine dayalı bir "komşuluk hukuku"na göre yapılandığı anlaşılmaktadır.<sup>7</sup>

Yönetsel açıdan bakacak olursak Osmanlı'da komşuluğun; hem özekselleşmiş, hem de yerel hizmet amaçları çerçevesinde bir örgütlenme olduğu söylenebilir. Osmanlı komşuluğunda:

. Yerel işlerin görüşüldüğü, karara bağlandığı odak cami idi.

. Komşuların para ve mal olarak katkılarıyla oluşturduğu özerk bir akçal kurum olarak Avarız Akçası Vakfı, toplumsal gereksinimlerin ve kentsel hizmetlerin görülmesi için kaynak sağlıyordu.

. Günlük işlere ilişkin düzenlemeler, örgütlenmeler, komşuların ortak sorumluluğundaydı.

. Görevlerini sürdürürken yöneticiler halkın olurlarını almaktaydı. Bu nedenle halkın yönetimle iletişim kurmasına ve yönetimi denetlemesine olanak sağlayabilen bir yönetim yapısı söz konusuydu.

<sup>5</sup> A.k. s.161.

<sup>6</sup> A.k.

<sup>7</sup> A.k.

Osmanlı'nın mahallesi, devlet için yönetilenlerle ilişkileri sağlayabilecek bir ara kurumdur. Hem akçal, hem de toplumsal denetim alanıydı. Dinsel ve göreneksel tüze, geleneksel kültür, mahallenin toplumsal yapısını belirlemekteydi. Cami ve aynı yerde dinsel etkinliklerde bulunan dinsel topluluk (cemaat) komşuluğun temelini oluşturmaktaydı. Yönetimsel örgütlenmenin başı imamdı.

Yerel işlerin görülmesinde mahallede oturanların akçal ve bedensel katkıları en önemli öğelerdi. Burada komşuluk tüzesi çerçevesinde **dayanışmacı bir toplumsal yaşam** sergilenmekteydi. Bu bağlamda, Osmanlı'da komşuluk birimine, önemli ölçüde katılıma dayalı, göreceli olarak yönetimsel ve akçal özerkliğe sahip bir Sivil Toplum Çekirdeği gözüyle bakanlar da vardır.<sup>8</sup>

Geçen yüzyılda yeniden yapılanma hareketinin başlatılması üzerine toplumsal yapıda görülen kimi çözümler nedeniyle, dinsel ve geleneksel kültürün birleştirici kimliği altındaki komşuluğun toplumsal bileşimi, yerel sınıfsal farklılaşmanın etkileriyle birörnek (homojen) oluş doğrultusunda değişmeye başlamıştır.

20. yüzyıl başlarında, yerleşim birimleri büyük ölçüde gelir kümelerine göre farklılaşmış, birörneklik gösteren komşuluklar ortaya çıkmış, böylece ikili bir kentsel yapı oluşmuştur. Komşuluğun geleneksel kimliği değişmiş, bunun kalıntılarıyla "kenar mahalle olgusu" ortaya çıkmıştır.

Tanzimatla, muhtarlık kurumu yoluyla özek adına mahalleler üzerindeki izleyim-denetim ağının kurumsallaştırılmış olduğu belirtilmektedir. Vergi toplamada, kimi temizlik, bakım ve onarım işlerinde, komşular arasındaki kimi anlaşmazlıkların giderilmesinde ihtiyar kurulları yetkili kılınmıştı. **Avarız Akçası Vakfı**, sonradan kurulan **Evkaf Nezareti** çatısı altına sokuldu, sonra da gelirlerine el kondu, sonunda ortadan kaldırıldı. Bu, komşuluğun kendi kendisini yönetme istencinin büyük ölçüde sınırlanması sonucunu doğurdu.

## ÜLKEMİZDE KOMŞULUKLARIN BUGÜNKÜ DURUMU

Cumhuriyetle birlikte mahalle bir yandan Belediye Yasası'na göre oluşturulan, fakat büyük ölçüde özeksel yönetimin işlerini gören, onun bir tür uzantısı durumuna sokulmuş olan bir yönetimsel bölümü ya da basamağı niteliğindedir. Tüzel kişiliği, bağımsız gelir kaynakları ve bütçesi bulunmayan, fakat göreve seçimle gelen organlara sahip olan mahalle muhtarlıkları örgütü, yetki ve sorumluluklar, ast üst ilişkileri ve denetimleri açısından mülkiye amirlerine bağlıdır.

Hızlı kentleşme sonucunda ortaya çıkan kent yaşamına ilişkin sorunlar arasında şunlar bulunmaktadır:

1. Komşuluklarda yerel kimlik giderek bozulmuştur.

<sup>8</sup> Ak, s.162

2. Yeni yerleşmelerde de böyle bir kimlik oluşmamaktadır; komşuluğuna, semtine ya da kentine bağlılık duygusu, kenttaşlık bilinci ya da ruhu gelişmemektedir.

3. Kent yönetimine komşuluk düzeyinde katılmada sınırlılıklar vardır.

4. Kentsel hizmetler komşuluklara eşit, düzenli biçimde sunulmamaktadır.

5. Özeşsellik (merkeziyetçilik) yalnızca özeşsel yönetimde değil, kent yönetiminde de ağır basmaktadır.

6. Yerel özerklik sağlanmadığından halkın yerel işlere ilişkin kararlara katılımı ve yönetimi denetlemesi sınırlı kalmaktadır.

7. Ne 3030 sayılı yasaya göre yönetilen anakent ve ilçe belediyelerinde, ne de 1580 sayılı yasaya göre yönetilenlerde komşuluk birimleriyle organik bağ kurulabilmiştir.

8. Komşuluk birimi olarak "mahalle muhtarlığı", organları seçimle işbaşına gelmekle birlikte, tüzel kişiliğe, bütçeye, ayrı bir yönetim örgütüne sahip değildir.

9. Açıklanan yönetsel konumuyla "mahalle muhtarlığı" yerel nitelikli işlerden çok özeşsel yönetimin bir uzantısı olarak, devlet ile ilgili bir dizi görevleri yerine getirmekte, buna karşılık komşulukla ilgili herhangi bir iş yapmamaktadır.

10. Kimi muhtarlar, komşuların yakınmalarını, sorunlarını, fırsat verilirse, belediyeye iletmenin ötesinde, kent yönetimiyle ilgili herhangi bir iş yapmamaktadır.

11. Komşuluk duygusu, kentlilik bağının güçlendirilmesi için gerekli olan yerel demokrasi ortamı ve koşulları yaratılmamış, kentlilik kültürü gelişmemiştir.

12. Toplu konut girişimleriyle oluşturulan, birden çok komşuluğu, hatta birkaç semti içeren uydu kent niteliğindeki kent parçalarında komşuların birbirleriyle tanışmaları, kaynaşmaları, ortak sorunlarını ele almaları, örgütlenmeleri, kent yaşamına katılmaları konusunda da hiçbir düzenleme ve etkinlik gösterilmemektedir. Burada yaşayanların konut ve çevreyle ilişkileri kat mülkiyeti, mahalle ve köy muhtarlıklarına ilişkin yasaların sunduğu olanaklarla sınırlı kalmaktadır. Kimi kooperatif girişimlerinin, kenttaşların örgütlenmesi, kenttaşlık bilincini ve duyarlılığını kazanmaları için uğraş ve etkinliklerde bulunduğunu biliyoruz. Yeni yerleşmelerde, ada, site, komşuluk, semt düzeylerinde yerel işlerin yürütülmesi, bakım, onarım ve kent işletmeciliği, kent yönetimi konularında halk çok büyük sıkıntılarla karşı karşıya gelmektedir.

## **YEREL YÖNETİM REFORMU YAPILIRKEN KOMŞULUK ve SEMT OLGULARINI DİKKATE ALMAK GEREKİR**

Buraya değin yaptığımız açıklamaların ışığında, ister 3030, isterse 1580 sayılı yasada olsun, yerel yönetimlerin düzeltimiyle ilgili yasal düzenlemeler

yapılırken, hem demokratikleşme, hem de halkın yönetime katılması açısından komşuluk ve semt ölçeklerinde temsil edilme yoluyla kent yönetimlerine taze kan vermenin zamanı artık gelmiştir. Vakit yitirilmeden, bu ölçeklerde halkın kent yönetiminde temsil edilmesine, yönetime katılmasına olanak sağlayan düzeneklerin kurulması, önlemlerin alınması zorunludur.

Çağdaş yerel yönetim anlayışı içinde, hizmette etkinlik ve verimlilik, yönetimde demokratikleşme eğilimleri karşısında, dayanışmacı, yönetime katılmaya elverişli, hizmet etkinliği sağlayıcı özerk bir yapıya dayalı geçmişteki Osmanlı Mahallesi olgusunun da gözönünde bulundurulmasında yarar vardır.

Demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, komşuluklar, özgürlükçü, katılımcı, saydam, demokratik ve etkin bir yerel yönetim birimi olarak halkın katılımına ve denetimine en elverişli bir konumdadır. Kent yönetiminin alt basamak birimi olarak komşulukların yeniden düzenlenmesi, yerel topluluk kimliğinin kazandırılmasına ve demokratikleşmeye katkılar sağlayabilir. Ayrıca federatif bir kent yapısı içinde ya da dışında, komşulukların birer yerel yönetim birimi durumuna getirilmesinin, katılımcı demokrasiye olduğu gibi, etkin, saydam, kaynak yaratıcı, verimli bir yönetiminin kurulmasına büyük katkılarda bulunacağını savunmak da olanaklıdır.

#### KAYNAKÇA

Aktüre, Sevim. **Anadolu Kenti**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1981.

BM İnsan Yerleşmeleri Merkezi (UNCHS), **The Global Strategy for Shelter to the Year 2000**, Nairobi, 1990.

\_\_\_\_\_. **Improving the Living Environment**, Nairobi, 1995.

\_\_\_\_\_. **World HABITAT Day 1995: "Our Neighbourhood"**, The Thema for World HABITAT 1995, 1995.

Bayramoğlu Alada, Adalet. **Osmanlı-Türk Şehrinde Mahalle** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), AÜ SBE, 1989.

\_\_\_\_\_. "Beledi Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle", (Toplu Konut İdaresi İçin Yazanak), Çoğaltma, ty.

Ergin, Osman Nuri. **Türkiye'de Belediyeler**, İçişleri Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1946.

Geray, Cevat. "Belediyelerimizin Yapısal Sorunları", AÜ SBF Dergisi, Cilt 32, Sayı 1-4.

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

Ortaylı, İlber. **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, TODAİE, Ankara, 1974.

Tortop, Nuri. **Mahalli İdareler**, 5. Bası, Yargı Yayınları, Ankara, 1994.