

TOKİ'NİN KENT MEKÂNININ KULLANIMINA İLİŞKİN KAMUSAL YETKİLERİNİN YEREL DEMOKRASİ KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

Hazal Ilgın BAHÇECİ*

Özet

1980'li yıllarda tüm dünyada yaşanan ekonomi politikalarındaki dönüşüm sürecine denk gelen 1984 yılında, konut ve kentleşme sorunlarının çözümüne katkı sağlamak ve toplu konut üretimini arttırmaya yönelik bir genel amaç çerçevesinde kurulan Toplu Konut İdaresi (TOKİ), 2003 yılına kadar bu misyonu yerine getirmekte önemli adımlar atmış; ancak bu yapı, 2003 yılından itibaren özellikle kentsel planlama konusunda TOKİ'ye verilen yetkilerin ciddi şekilde artırılmasıyla bozulmaya başlamıştır.

2008 yılına kadar büyük ölçüde yerel yönetimlerin uhdesinde gerçekleştirilen kentsel mekânın kullanımına yönelik uygulamaların giderek artan bir şekilde merkezi yönetim eliyle TOKİ'nin yetki alanına sokulması ve son durumda neredeyse tüm yetkinin TOKİ'de bulunması, hem yerel demokrasinin gelişimi açısından önemli sorunların ortaya çıkmasına hem de kentsel gelişimin sorunlu bir süreç haline gelmesine neden olmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, TOKİ'nin kent mekânının kullanımına ilişkin yetkilerinin, “demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması” esasında şekillenen bir kavram olan yerel demokrasi kavramı çerçevesinde incelenmesidir. Bu çerçevede ilgili mevzuat ve TOKİ'nin kurumsal tarihi, konuya ilişkin esaslar çerçevesinde ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: TOKİ, Yerel demokrasi, Kentsel dönüşüm, Kentsel planlama, Yerel yönetimler

GİRİŞ

Günümüzde TOKİ sahip olduğu ekonomik ve hukuksal güç ile kentleşme politikalarına yön veren çok önemli bir aktör konumundadır. Bu konumuna özellikle 2002 sonrasında kendisine tanınan yetkilerle kavuşan TOKİ'nin bu yetkileri özellikle, kent mekânının kullanımına dair planlama, imar ve dönüşüm üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarında olması gereken söz konusu yetkilerin Türkiye'de TOKİ'de toplanmış olması, TOKİ'nin bu yetkileri yerel yönetimlere rağmen ve hatta onlara karşı kullanıyor olması, yerel demokrasi ilkeleriyle çelişmektedir. Bu durum kent mekânında ortaya çıkan ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel pek çok sorunun da kaynağını oluşturmaktadır.

1.YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan ve zorunlu bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler, demokrasi tecrübesinin ilk kez yaşandığı yerler olarak demokratik yaşamın başlangıç noktası olarak görülmektedir. Bu savın dayandığı temel yaklaşım ise yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreci içinde yerel halk tarafından kendi kendini yönetmek amacıyla merkezi idarelere karşı özerk, karar organları seçimle işbaşına getirilen, yerel halkın gündelik yaşamını etkileyen işleri yapan ve bunlara ilişkin kararları alan kurumlar şeklinde kurulmuş olmalarıdır¹ (Yaylı ve Pustu, 2008: 134). Demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için bir okul (Wickwar, 1970: 23-25) olarak “*yerel yönetim kurumları, özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel yönetimlerin de özgürlüğe katkısı odur*” (Tocqueville, 1962: 52). Bu çerçevede yerel yönetimler; bireylerin özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlığı ile

* Dr.; Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi. E-posta: hazali.bahceci@bozok.edu.tr

demokrasinin yaşanabilmesinde ve bireylerin demokratik eğilim kazanmasında birincil kuruluşlar olarak görülmektedir (Görmez, 1997: 62).

Yerel yönetimlerin demokratik birer kurum olarak nitelendirilmesinin gerekçelerinden biri seçim ve temsil ilkesinin varlığıyla ilgilidir. Merkezi yönetimin taşra birimleri ile karşılaştırıldığında yerel yönetimler, karar ve yürütme organları seçim ilkesine göre olduğundan daha demokratik birimler olarak görülmektedir.

Yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi çerçevesinde yerel yönetimleri avantajlı kılan bir diğer nokta ise ölçektir. Kent ölçeği, katılım ve temsil ilkelerinin en etkin şekilde gerçekleşebildiği ölçektir. Böylece yerel seçimler sonucunda oluşan yerel meclisler ile temsil edilenler arasında coğrafi ve toplumsal yakınlık, demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkesinin gerçek anlamda uygulanabilir olmasına imkân sağlamaktadır (Çitçi, 1998: 234). Katılımın yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudan bir şekilde gerçekleşmesi, dolayısıyla demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerler yerel yönetimlerde daha kolay hayata geçirilmektedir (Hill, 1974: 22-24). Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın ulusal düzeye oranla daha az olması, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”ni hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağlamaktadır (Çitçi, 1998: 6). Böylece yerel yönetimler, halkın yönetime katılımını kolaylaştırarak, halka kendi kendisini yönetme erdemi kazandıran temel kuruluşlar olarak demokrasinin etkin bir şekilde hayata geçirilmesini sağlamaktadır (Pustu, 2005: 124).

Demokrasi kültürünün yerleşmesi ve gelişmesine katkı açısından çok zengin olanaklar sunan yerel yönetimler, “demokrasinin beşiği ve okulu” olarak adlandırılmakta ve yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasında başlıca kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Bu sebeple, yerel yönetimler düzeyinde demokrasi konusunda başarılı olunursa, ülke düzeyinde de başarılı olunacağı iddia edilmekte (Şinik, 2001: 12) ve gerçekten işleyen bir yerel yönetim geleneği, ulusal demokrasinin oluşumu için bir zorunluluk olarak görülmektedir (Ortaylı, 1994: 5).

1.1 Yerel Demokrasi

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği kurumlar olarak toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel demokrasiler olarak adlandırılmaktadır (Yaylı ve Pustu, 2008: 136). Yerel demokrasi, halkı doğrudan etkileyen, günlük hayatını önemli ölçüde belirleyen gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır (Hill, 1974: 71).

Literatürde yerel demokrasi kavramının sıklıkla “demokratik yerel yönetim” kavramıyla eş anlamlı kullanıldığı, ya da bu kavramın yerel iktidarı işaret ettiğine yönelik bazı görüşler bulunmaktadır.² Yerel demokrasi kavramı henüz devlet egemen bir düzen olarak ortaya çıkmadan önce de var olan bir düzendir. Bu düzen kendiliğinden gelişen toplumun ihtiyaçları ve katkıları ile şekillenen bir öz yönetim şeklindedir. Dolayısıyla yerel demokrasi ile yerel iktidar kastedilmemektedir. Demokratik yerel yönetim kavramında yerel yönetim sisteminin demokratikliğine; bir başka ifadeyle yönetim süreçlerinin ve yönetimin işleyişinin demokratikliğine vurgu yapılmaktadır. Yerel demokrasi ise kapsayıcı bir kavram olup, burada temel vurgu yerel demokratik değerler, diğer bir deyişle demokratik kültür üzerinedir. Demokrasinin amaçlarla değil, araçlarla ilgili bir olgu olmasından hareketle (Hill,

1974:224) günümüzde yerel demokrasi kavramından anlamamız gereken yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Bu bağlamda yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasını ifade etmektedir (Görmez, 1997: 70).

Yerel demokrasi, belli bir mekâna ilişkin ve o mekânı şekillendiren kararların, orada yaşayan sakinlerin katkısı ya da onayını ne derece aldığı, bu nüfusun kompozisyonunu ve yapısını, dolayısıyla da gereksinim ve beklentilerini ne denli yansıtabildiğiyle ilgili bir kavramdır ve kent olgusundan hareketle düşünülmelidir. Kentler, kentlilerin doğru ve dolaysız yansıması olmalıdır. Kentlilerin etkin bir katılımı olmadan onlar için iyi bir kent kurulamaz (Bumin, 2013: 16). Bu noktadan hareketle yerel demokrasinin kalitesi belirli ölçütlere göre değerlendirilir. Bu amaca yönelik olarak, yerel yönetimlerde karar mekanizmalarının işleyişinden başlayıp, yerel toplulukların bilgilenebilme düzeyi ve sivil toplumun güçlülüğü ve etkinliğine dek uzanan geniş bir yelpazede ele alınabilecek çok sayıda gösterge ölçüt olarak kullanılmaktadır (Bayramoğlu Yıldırım, 2002: 12). Bu göstergeler idari vesayet, yerel özerklik, yönetime katılım ile açıklık ve bilgi edinme ilkelerinin varlığıyla ilişkilidir.

İdari vesayet, merkezden yönetim organlarının yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisidir. İdarenin bütünlüğü gereği uygulanan ve anayasal bir yetki olan idari vesayet yetkisinin boyutu, ülkede uygulanan yerel demokrasinin durumunu göstermesi açısından oldukça önemlidir. Merkezi idare, sahip olduğu vesayet denetimi yetkisini kullanırken, yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesine özen göstermeli ve özerkliği ortadan kaldıracak politikalar uygulamamalıdır. İdari vesayet denetiminin, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek, yerel girişim gücünü ve gelişme potansiyelini kısıtlamayacak bir nitelik taşıması temel ilke olmalıdır (Aslan, 1994: 21'den akt. Şinik, 2001: 15).

Yerel yönetimlerin, yerel demokrasi olarak nitelendirilebilmeleri için, yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada görev ve yetki sahibi olması gerekmektedir. Bu da ancak yerel özerkliğin sağlanmasıyla mümkün olabilir. Yerel özerklik, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki hizmetleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçerek oluşturdukları organları aracılığıyla yerine getirebilmeleri ve bunun için yeterli gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri durumunu ifade etmektedir (Keleş, 1998: 143.).

Yerel demokrasinin geçerli kılınabilmesindeki bir diğer ölçüt ise yönetime katılımıdır. Yerel yönetimler, organları halk tarafından seçilen ve halka en yakın yönetim birimleridir. Yönetime katılım ilkesi aslında demokrasinin vazgeçilmez şartlarından biri olan katılımın sadece seçim zamanlarında oy kullanmaktan ibaret olmadığı anlamına gelmektedir. “Halkın yönetime katılması, hem seçilmiş görevlileri yönlendirme ve denetleme, hem de atanmış görevlilerin oluşturduğu yönetim aygıtının işleyişine katılma ve denetleme biçiminde olmalıdır” (Şinik, 2001: 16). Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren söz konusu katılım süreci, halk yönetiminin etkinliğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır (Özer, 2000: 135).

Yerel demokrasi ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli olan bir diğer ölçüt açıklık ve bilgi edinmedir. Demokratik bir yönetimin oluşturulabilmesi için şeffaf olmak en önemli şartlardan birisidir. Bu çerçevede yerel yönetime ilişkin politikaların oluşturulması sürecinde halkın bilgilendirilmesi, kararların kamuoyuna açıklanması, tartışılması ve bu şekilde olgunlaştırıldıktan sonra kesinlik kazanması, yani kamuoyunun tepkilerinin değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler rasyonel politikalar

üretebilmek için yönetimin sunduğu hizmetler konusunda halka bilgi vermeli, halkın taleplerini, görüşlerini ve önerilerini saptayabilmelidir.

1.2 Yerel Demokrasinin Türkiye’deki Seyri

Tarihsel süreç içinde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi, yerel halkın kendi kendini yönetme geleneğinin oluşması sonucunda doğan, yerel demokrasi ve yönetim kültürüne bağlı olarak tabandan yukarıya doğru örgütlenen bir kurumun oluşması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler, bireylere ülke yönetiminde en alt birimden başlayarak etkin bir rol alma olanağı sağladığından ve bu şekilde sağlanan geniş tabanlı katılım demokrasiyi koruyucu bir rol oynadığından demokrasi kuramında özel bir yere sahiptir (Eryıldız, 1989: 7). Ancak, Batı ülkelerinde yaşanan bu gelişmeye karşılık Türkiye’de yerel demokrasi gelenek ve kültürü oluşmadan yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşen bir demokrasi geleneği ortaya çıkmış; demokrasinin ulusal ölçekte yukarıdan aşağıya getirilişi gibi yerel yönetimlerde de aynı gelişme yaşanmıştır (Geray, 1995: 73). Bu çerçevede Türkiye’de ulusal ve yerel ölçekte gerçek anlamda demokrasinin kurulup işleyemeyişi, demokratikleşmeyi olanaklı kılan gelenek ve ortamın yaratılmayışı, demokrasiye duyarlı ve bilinçli bireylerin var olamayışının temelinde (Görün, 2006: 162), yerel yönetim geleneğinin, büyük ölçüde, yerel demokrasi ilkeleri doğrultusunda şekillenmemiş olması yatmaktadır. Yerel yönetimler ve yerel demokrasi arasındaki ilişki, Türkiye’de yerel yönetimlerin temelini oluşturan belediye kurumu ve yerel demokrasi arasındaki ilişki bağlamında düşünülmeli ve analizler buna göre yapılmalıdır.

Türkiye’nin idari ve siyasi tarihi açısından yerel yönetim kavramı ile karşılaşması Tanzimat Dönemi’ne denk gelmektedir. Bunun temel sebebi, bu döneme kadar padişahların koruduğu değerlerin ve yönetim anlayışının, toplumun inanç ve kültür yapısıyla bir bütünlük arz etmesi nedeniyle yerel yönetimlere, bir başka deyişle Batı’daki gibi idari ve mali özerkliğe sahip bir başka kuruma olumlu bakılmamasıdır (Koçak ve Ekşi, 2010: 296).

Türkiye’de yerel yönetimler, gündeme geliş gerekçeleri itibariyle demokrasiyi ve yerel yönetimi amaçlamamakla birlikte, 19. Yüzyıldaki Tanzimat ve Islahat hareketlerinin dolaylı bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 1976: 16; Ortaylı, 1985: 21). Osmanlı yönetimi iç ve dış baskılara karşı ayakta durabilmeyi, Avrupa’nın öngördüğü bir modernleşmeye bağlamış ve Tanzimat, Osmanlı sisteminin resmen Batı kurumlarına göre yeniden yapılandırılmasının miladı olarak bu çerçevede ortaya çıkmıştır. İşte yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformlar da bu modernleşme sürecinin bir parçası olup (Koçak ve Ekşi, 2010: 297), bu dönemle birlikte “modern merkezîyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin de çekirdeğinin oluştuğu ve yerel grupların yönetime katıldığı görülmektedir” (Ortaylı, 1985: 21). Ancak söz konusu değişim sürecine rağmen söz konusu dönemde kentsel politikaları belirleyen temel dinamikler batıdaki gibi burjuvanın kent yönetimleri üzerine olan talepleriyle değil, daha çok devletin toplumsal yaşamı kontrol etme yaklaşımıyla oluşmuştur (Süvari, 1994: 59).

Türkiye’nin yerel yönetim geleneği açısından başlangıç noktası 1855 yılında başında merkez tarafından atanan şehremininin bulunduğu, meclisinin ise Bab-ı Ali’nin seçimi ve Padişah’ın onayı ile atandığı İstanbul Şehremaneti’nin kuruluşudur. Dönemin yoğun değişim dinamiklerine ayak uyduramayan bu ilk uygulamanın başarısızlıkla sonuçlanması üzerine, 1856 yılında yabancı dil bilen Müslim ve Gayrimüslimler ile bazı yabancılardan oluşan İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuş, bu komisyon tarafından hazırlanan Nizamname-i Umumi ile İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüş ve 1857 yılında çoğunlukla azınlıkların yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde yerel hizmetlerin

yürütülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Altıncı Daire, özel gelir kaynakları ve ayrı personeli bulunan, ancak belediye başkanı ve meclis üyeleri atama ile seçilen; hizmetlerin yürütülmesinde gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edilen ilk yerel yönetim birimidir.

Türkiye’de belediye kurumu nihayet 1877 Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile tüzel kişilik kazanmış, ancak bu yerel yönetimlere demokratik anlayışı, yerel demokrasiyi getirmeye yetmemiş ve belediyeler yerel demokrasiden ziyade, merkezi yönetimin uzanamadığı hizmetleri gören ve harap olan kentleri imar eden bir kurum olarak merkezi yönetimin taşradaki uzantıları şeklinde faaliyet göstermişlerdir (Görmez, 1997: 93). Böylece 1921 Anayasası’nın kısmi yerel özerkliği savunan 11. Maddesi³ dışında, Cumhuriyet’in ilanına kadar yerel yönetimlere bakış çok fazla değişmemiş, hatta merkeziyetçi siyasal yapı ve bununla örtüşen siyasal kültür çoğu kurumuyla birlikte Osmanlı’dan Cumhuriyet’e devrolmuştur (Görmez, 2000: 83).

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e miras kalan merkeziyetçi anlayışın ilk ürünü 1930 yılında çıkarılan ve 2005’e kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Belediyeler için son derece geniş bir görev alanı çizen bu kanunun yerel demokrasiye en önemli katkısı belediye başkanının doğrudan hükümet tarafından atanması yerine, belediye meclislerine kendi üyeleri arasından veya seçilme şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi başkan olarak seçme hakkı vermesi olmuştur. Ancak seçilen bu kişilerin başkanlığının illerde, İçişleri Bakanı’nın imzası ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleşmesi öngörülmüştür ki, bu durum ilgili kanuna yerel yönetimlere pek çok görev yüklese de merkeziyetçi anlayışın sirayet ettiğinin göstergesidir. Kanunun diğer bir eksikliği, belediyelerin görev alanlarını bu denli geniş kılmasına rağmen belediyelerin gelir kaynaklarında bir artış öngörmemesi olmuş; kaynak yetersizliği nedeniyle yetki alanlarında bulunan görevleri yerine getiremeyen belediyelerin bu görevlerini zaman içinde merkezi yönetim devralmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında yeni rejimin hem fiziki hem de insan kaynaklarının sınırlı oluşu ve bunların rasyonel kullanımının gerekliliği etkin bir bürokratik yönetim düşüncesinin egemenliğini getirmiş, buna bir de savaş sonrası ortaya çıkan ekonomik sıkıntılar eklenince merkeziyetçi yönetim giderek ağırlığını arttırmıştır. Bu dönemde başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere merkezi yönetimin yerel yönetimleri sıkı bir kontrol mekanizması içinde kararları, bütçeleri, personeli ve organları açılardan ciddi bir vesayet altında bulundurduğu bilinmektedir. Bu açıdan dönemin en önemli özelliklerinden birisi, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin büyük ölçüde siyasallaşmasıdır (Heper, 1986: 16-17).

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti devleti küçültmeyi, yönetimi demokratikleştirmeyi, yerel ihtiyaçların yerinden karşılanarak halkın yönetime katılımının sağlanmasını ve belediyelerin güçlendirilmesini vaat ettiyse de, iktidar değişimi sonrası bir önceki dönemin siyasal geleneğiyle birlikte siyasal yapısında da önemli bir değişimi ortaya çıkaracak düzenlemeler yapılmamıştır. 1955 yılında belediye gelirlerinde sağlanan kısmi artış ve belediye sayılarının artışı dışında bu dönemde, merkeziyetçi yönetim pratiği ve yerel yönetimlerin ağır vesayet altında olması durumu devam etmiştir (Görmez, 2000: 84).

1960 Askeri Müdahalesi sonrasında belediye başkanlıkları iki yıl süreyle vali ve kaymakamlıklara devredilmiştir. 1961 Anayasası, belediyelerin organlık sıfatı kazanmalarının denetimini, yargı yoluna bırakmış, 1963 yılında yürürlüğe giren 307 Sayılı Kanun’la ile birlikte, daha önce bakanlar kurulunda olan belediye meclislerini feshetme yetkisi, Danıştay’a devredilmiştir. Kanun, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından, tek dereceli çoğunluk usulüyle seçilmesi hükmünü getirmiştir⁴ (Koçak ve Ekşi, 2010: 301).

Bunun yanı sıra 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini anayasal kılmıştır. Anayasadaki merkezîyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi bu dönemde de aşırı merkezîyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır (Görmez, 1997: 131).

1970'li yıllarda yerel yönetimler açısından yaşanan önemli bir gelişme 1973 yılında yapılan seçimler sonrasında özellikle büyük kentlerin belediyelerinin muhalefet partisine mensup belediye başkanları tarafından yönetilmesi olmuştur. Bu durum “demokratik belediyecilik” tartışmalarını gündeme taşımıştır. Böylece “1973 yılından 1980'lere kadar, Türkiye'nin politik gündeminde belediyelerin canlı ve sıcak bir konu olarak kalması, toplumun demokratikleşmesinden yana olan kesimlerce yeni bir belediyecilik anlayışının demokratikleşme programının bir parçası olarak ileri sürülmesi, Türkiye'de belediye olgusunun daha iyi anlaşılmasına ve bu olguya daha geniş kesimlerce sahip çıkılmasına neden olmuştur” (Tekeli, 1983: 10). Bu şekilde yeni belediyecilik akımlarının gelişmesi sırasında belediyelerin merkezi hükümet karşısında görev alanlarının genişlediği tek önemli alan toplu konut girişimleri olmuştur. Şüphesiz bu durumun ortaya çıkmasında 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulmasıyla merkezi yönetime bırakılan toplu konut yapma yetkisinin, merkezi yönetim tarafından pek de başarılı bir şekilde kullanılamaması önemli bir etkidir (Tekeli, 1983: 16).

1960-1980 dönemi arasında genel olarak belediyelerin gelirler açısından merkeze bağımlılığı artmıştır. Bu bağımlılığı, planlama ve imar konusunda belediyelerin yetkilerinin azaltılması ve denetimin İmar ve İskân Bakanlığı'na aktarılması izlemiştir. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi'nin ardından belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanları görevden alınarak yerlerine valiler, kaymakamlar ve emekli askerler atanmıştır. 1983 yılı sonrasında bir taraftan belediye gelirleri ve görev aktarımı konusunda olumlu düzenlemeler yapılmış, diğer yandan ise merkezîyetçilik eğilimleri arttırılmıştır.

Bu dönemin temel düzenlemeleri 3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Hakkında Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun'la birlikte belediyelerin daha etkin ve verimli hizmet vermesi amaçlanarak büyükşehir belediyeciliğine geçilmesi yerel demokrasi konusunda ileri bir adım olarak görülebilir. Yine de kanun, büyükşehir belediye başkanlarını ilçe belediye başkanlarına nazaran güçlendirmesi ve Genel Sekreterin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanmasını öngörmesi gibi düzenlemeleri içerdüğinden merkezîyetçi eğilimlerin de bir yandan devam ettiği tespiti yapılabilir.

Diğer bir düzenleme olan 3194 sayılı İmar Kanunu ise imar planlarını yapma ve onama yetkisini belediyelere ve il özel idarelerine vermesi açısından yerel demokrasi ilkelerine uygun bir gelişme olarak görülebilir. Ancak bu kanunda da yerel yönetimlere bir güvensizlik söz konusu olup merkezin kontrolünü sağlayacak bir düzenleme eklenmiş ve kanunun 9. maddesi ile Bayındırlık Bakanlığı'nın isterse pek çok konuda imar planı yapma yetkisini ilgili yerel yönetim kuruluşlarından devralabileceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca 2487 ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belediyelere konut yapma yetkisi verilmesi ve 1985 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bazı yetkilerinin belediyelere devredilmesi dönemin diğer olumlu sayılabilecek gelişmelerindendir (Görmez, 2000: 85).

1980 sonrası dönemin en önemli düzenlemelerinden birisi 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun çıkarılmasıyla sivil idareler döneminde yapılamayan mali düzenlemelerin yürürlüğe konularak belediye gelirlerinin arttırılmasıdır. Ancak bu uygulamanın yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmaktan çok, ağırlaşan kent sorunlarının çözümünü kolaylaştırmayı ve yerel yönetimlerin depolitize edilmesini hedeflediği belirtilmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 302). Belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi

gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleştirildiğinden düzenleme sonrası belediye gelirlerindeki artışın merkezi idareye bağımlılığı azaltmamış olması (Görmez, 2000: 86) da bu savı kanıtlar niteliktedir.

2000’li yıllar ise yerel yönetimler için reform yılları olarak değerlendirilebilir. “Bu reform sürecinde Avrupa Birliği’nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme isteği önemli olmuştur. 2004 yılında, 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve 2005 yılında da, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Belediye Başkanı biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyeçilik anlayışı hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu kanunlarla daha katılımcı ve daha demokratik yönetilen yerel yönetimler hedeflenmiştir” (Koçak ve Ekşi, 2010: 303-304).

1980’den günümüze gelen süreç içinde de belediyelerde yerel demokrasi adına önemli adımlar atıldığı söylenemez. 2000’li yıllar, Türkiye’de demokratikleşme ve serbestleşmenin bazı inkıtalara rağmen başarıyla uygulandığı yıllar olmakla birlikte, 2010 yılından itibaren yeni bir döneme girilmiş; hukuk ve ekonomi politikaları, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması, yerelleşme, devletin yeni rolü gibi konularda yeni bir politika oluşmaya başlamıştır. Son yıllarda bir önceki dönemden farklı olarak daha müdahaleci, daha merkezîyetçi politikaların üretilmeye başlandığı gözlenmektedir ki; bu dönemde yapılan değişiklikler bunun bir göstergesidir (Görmez, Altınışık ve Bahçeci, 2013: s.355).

Belediyelerin kent mekânının planlanmasına yönelik yetkilerini nihai olarak sona erdiren temel gelişmenin, 2011 yılında Van’da meydana gelen deprem olduğu söylenebilir. Van depreminin etkilerini ortadan kaldırmak için AFAD ve TOKİ başta olmak üzere, merkezi yönetim kurumlarının geniş finansman ve yönetim olanaklarıyla devreye girmeleri sağlanmıştır. Bu vesileyle bir dizi yeni yasal düzenlemeye gidilerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş ve bu Bakanlık ile TOKİ’nin kentsel dönüşümde olağanüstü yetkilerle donatılması sağlanmıştır (Demirdizen, 2015). İlgili düzenlemeler 648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşu ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’dur.

2011 yılında çıkarılan 648 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanun Hükmünde Kararname” ile belediyelerin tüm planlama yetkileri ile kentsel dönüşüm alanı ilan etme ve bu alanlarda imar planı uygulama ve proje yapma yetkileri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir (Güzey, 2012: 74).

2010 sonrası merkezîyetçi görüşü yansıtan önemli bir diğer düzenleme ise 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki alanların Dönüştürülmesine İlişkin Kanun”dur. 2012 yılında yürürlüğe giren bu kanun ile dönüşümden sorumlu kurumlar birincil olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ, ikincil olarak ise belediyeler şeklinde belirlenmiştir. “Her ne kadar dönüşüm projeleriyle ilgili planların belediyelerce hazırlanacağından söz edilmekteyse de, Bakanlığa planları onaylama yetkisinin tanınmış olması, görevin 3194 sayılı İmar Yasasındaki düzenlemeye aykırı olarak ‘merkezîleştirilmekte’ olduğunu göstermektedir. Yeni yasayla Bakanlığa, her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı yapma yetkileri gibi çok geniş yetkilerin tanınmış olması, merkezîleşme eğiliminin başka örnekleridir” (Keleş, 2012).

Söz konusu sürecin son düzenlemesi ise 2012 tarihli 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. Pek çok çelişen ilkeyi ve düzenlemeyi içinde barındıran bu kanunla, bir yandan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı ilçe belediyeleri karşısında genişletilmiş, öte yandan il özel idareleri ortadan kaldırılmış, yerine kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile valilik makamının; yani merkezi hükümetin yetkileri güçlendirilmiştir (Eraydın, 2012: 22). Bu açıdan merkezîyetçiliği aşikâr olan kanunun, etkin hizmet üretmeye elverişli olup olmadığı tartışmalıdır.

Sonuç olarak Türkiye’de yerel yönetimler kuruldukları 19. yüzyıldan günümüze değin güçlü bir merkezi yönetim ideolojisi altında, tarihsel süreç içinde kendilerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu süreçte öne çıkan temel unsur, yerel yönetim anlayışının temelini oluşturan yerel demokrasinin gelişiminin çoğu zaman gerek askeri, gerek siyasal müdahalelerle sekteye uğratılmış olması, bu nedenle de yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında sürdürülebilir ve sağlıklı bir görev paylaşımının gerçekleştirilememiş olmasıdır.

2.KENTSEL MEKÂNIN KULLANIMI VE TOKİ

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı 1984 yılında, 1982 Anayasası’nın çevre ve konut haklarına dair 56. ve 57. maddeleri uyarınca kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak kurulmuştur. Kuruluş amacı, hızlı nüfus artışı ve kentleşme sebebiyle oluşan konut ve kentleşme sorunlarının çözülmesi ve dar gelirliilerin konut ihtiyacının karşılanmasıdır (TOKİ, 2011). Bu tarihte yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile aynı zamanda kurumun finansman kaynağı olan Toplu Konut Fonu oluşturularak kurumun ilk yıllarındaki politikası, kredi verme yoluyla kooperatiflerin desteklenerek konut üretiminin canlandırılması şeklinde belirlenmiştir. Bu politikanın 1980’li yılların sonuna doğru faizlerin yükselmesiyle sekteye uğraması sonucu 1990 yılında, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi’nin ayrılmasıyla bugünkü adıyla TOKİ (Toplu Konut İdaresi) kurulmuştur. 1990’lı yıllarda belli ölçülerde etkinliğini sürdüren kurum, 2001 ekonomik kriziyle Toplu Konut Fonu’nun kaldırılması ve Türkiye Emlak Bankası’nın iflası sonucu mali kaynaklarını büyük ölçüde yitirerek işlevsiz hale gelmiştir. Böyle bir ortamda Kasım 2002 seçimleri sonrası yaşanan iktidar değişikliği TOKİ için önemli bir kırılma noktası olmuştur. Nitekim Ocak 2003’te yeni hükümet tarafından ortaya konan Acil Eylem Planı çerçevesinde TOKİ’nin yasal, yönetsel ve mali kapasiteleri önemli ölçüde artırılmış ve kurum Türkiye’deki en güçlü gayrimenkul geliştiricisi haline gelmiştir (Deneç, 2014). Bu çerçevede TOKİ’nin kentsel mekânın kullanımına yönelik yetkilerini 2003 yılı öncesi ve sonrası şeklinde ayırarak incelemek gerekmektedir.

2.2 2003 Yılı Öncesinde TOKİ

1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu’ndan beklenen başarının sağlanamaması üzerine, 1984 yılında 2985 sayılı yeni bir Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Kanunun 2. Maddesiyle aynı zamanda, ilk kanunun finansman sorununun çözülmesi amacıyla bütçe sistemi dışında tutularak geniş kapsamlı ve önemli gelir kaynaklarının tahsis edildiği bir Toplu Konut Fonu oluşturulmuştur.

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adıyla kurulan kurum, 1990 yılında ilgili kanunda yapılan değişikliklerle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu

Ortaklığı İdaresi şeklinde ikiye ayrılmıştır. Bu değişim sonrası Toplu Konut Fonu'nun gelir kaynakları azalmış, 1993 yılında Fon genel bütçe kapsamına alınmış (www.toki.gov.tr) ve 2001 yılında da Fon yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece TOKİ'nin kaynakları büyük ölçüde azalmış ve TOKİ genel bütçeden aktarılacak ödeneklere bağımlı hale gelmiştir (TOKİ, 2011).

Aynı yıl kabul edilen 4698 sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile TOKİ, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ile birlikte Konut Müsteşarlığına bağlanmıştır. 4698 sayılı Kanun'un 1. maddesinde kanunun amacı kalkınma planları, bölgesel planlar ve yerel planlar ile yıllık programlar arasında uyum sağlamak ve böylece hem sağlıklı hem de düzenli yapılaşmayı gerçekleştirmeye yönelik “yatırım sektörleri, kamu tesisleri ve her çeşit konut için ihtiyaç duyulan arsa üretimini sağlamak, konut ihtiyacını gidermeye yönelik alternatif finansman modellerini geliştirmek, arsa ve konut politikaları üretmek ve bu politikaların uygulanmasını sağlamak” olarak belirtilmiştir.

TOKİ'nin kentleşme ve konut politikaları alanında yeniden önemli bir güç elde etmesi, Kasım 2002 seçimleri sonrasında mümkün olmuştur. Türkiye'de yaşanan konut sorununun artarak devam etmesi ve önceki politikaların sorunları çözmede yetersiz kalması karşısında 58. ve 59. T.C. Hükümetleri bir Acil Eylem Planı ile harekete geçerek, Ocak 2003'ten itibaren sosyal konut ve kentsel dönüşüm uygulamalarına hız vermiştir. Bunu izleyen dört yıl süresince TOKİ'nin kurumsal yapısı geliştirilmiş ve yetkileri yasal düzenlemelerle genişletilmiştir (TOKİ, 2011: 8-9).

TOKİ'nin ilgili alanlarda yasal yetkilerinin yeniden düzenlenerek genişletilmesinde 1999'da gerçekleşen Marmara Depremi önemli bir etken olmuştur. Öncelikle bu deprem kurumun fiziksel olarak oldukça kalitesiz bir yapı stoğuna sahip olduğunu göstermiştir. Bundan sonra ortaya konacak kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinin meşrulaştırılmasında sıkça kullanılan söylemlerden biri, -1999 depremine verilen referanslarla- “sağlıksız, güvensiz, yasadışı” yapılaşmayı kaldırarak “sağlıklı, güvenli, hijyenik” yapılar üretmek şeklinde belirlenmiştir (Deneç, 2014).

TOKİ'nin kurumsal dönüşümünde en önemli etken ise 1980 sonrası dönemin ithal ikameci politikasının yerini ihracat öncelikli neoliberal politikalara bırakmasıyla, kent ve kentsel arazinin sermaye birikiminin sahnesi olmaktan öteye geçerek, bu sürecin bizatihi aktörü olmaya doğru evrilmesidir. Devletin yeniden ölçeklendirilmesi olarak da adlandırılan bu süreçte üretim ve sosyal hizmetler alanından çekilen devlet sermaye, mal ve hizmetlerin küresel akışını hızlandırıcı düzenlemeleri yapma görevini üstlenmektedir. Bu çerçevede kentsel alanlarda mekânın yeniden üretimi için gerekli yasal altyapı hazırlanmakta ve konjonktürel duruma göre merkezi yönetim ya da yerel yönetim sürecin en önemli aktörü olarak sahneye çıkmaktadır (Yılmaz, 2014).

2.3 2003 Yılı Sonrasında TOKİ

2003 yılı TOKİ açısından hızlı ve köklü bir değişimin başlangıcı olmuştur. Bu dönemde yapılan değişikliklerle birlikte kentsel ve kamusal mekânın örgütlenmesinde TOKİ'ye yeni iş sahaları ve roller tanınmış, böylece idarenin inşaat ve gayrimenkul sektörü/finansmanı gibi alanlarda iktisadi bir teşekkül gibi hareket edebilmesi sağlanmıştır (Kaya, 2010'dan akt. Zariç, 2012: 11).

TOKİ'nin kentsel alanlara müdahale yetkilerini genişleten düzenlemeler silsilesinin ilki 4966 sayılı Kanunla, Toplu Konut Kanunu Kanunu'nda yapılan değişikliklerden oluşmaktadır. Bu kanunla birlikte TOKİ'nin kredi vereceği proje alanları ve arsa teminiyle

ilgili yetkileri genişletilmiş, konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olmak yetkisi verilmiştir. Ayrıca kurum doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje kar amaçlı projeler geliştirmek, konut, alt yapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak gibi son derece geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu kanun TOKİ'nin dilediği yere konut yapma ve dilediği projeyi geliştirme yetkilerinin başlangıcı sayılabilir.

2003 yılında 59. Hükümet döneminde Başbakanlığın kararıyla TOKİ, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlanırken, 2004 yılında ise yine Başbakanlığın kararıyla Başbakanlığa bağlanarak kuruluş kanununa uygun bir düzenlemeye gidilmiştir (TOKİ, 2018). TOKİ'nin konut projeleriyle özellikle büyük kentlerin kentleşme politikalarında belirleyici aktör olmasının altyapısı bu şekilde merkezi yönetime yakınlığı sayesinde çıkarılan yasal düzenlemelerle gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin büyük ölçüde devre dışı bırakılması ve TOKİ'nin müdahale alanının alabildiğine genişlemesinde TOKİ'nin doğrudan Başbakanlık'a bağlı aracısız bir kurum olması önemli bir rol oynamıştır (Yılmaz, 2014).

TOKİ'nin yetki genişlemesi açısından bir diğer önemli düzenleme, 2004 yılında çıkarılan 5162 sayılı Kanun'la birlikte 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yenilenmesidir. Bu kanunla TOKİ'ye aynı anda “plan yapma ve onama”, “kamulaştırma yapma” ve “gecekondu dönüşüm projeleri üstlenebilme” yetkileri verilmiştir. Gecekondu dönüşüm projeleri üstlenebilme yetkisinin içeriğini belirleyen 4. maddede “Başkanlık gecekondu bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekondu dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir.” ifadesinin yer almasına karşın, gecekondu alanlarının dönüşümde en can alıcı nokta sayılabilecek “iyileştirerek yeniden kazanım”a dair detaylı bir hüküm yer almamaktadır.

İlgili Kanun'un bir diğer önemli hükmü ise 2. maddede yer almakta olup buna göre TOKİ'nin “mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda” plan yetkisini kullanabileceği öngörülmüştür. Böylece TOKİ, konut yerleşim alanı olarak belirlenen bölgelerde her türde ve ölçüdeki imar planını yapma, uygulama ve değiştirme yetkisine sahip olmuş, gerçek ve tüzel kişilere ait arsanın ve arazinin içindeki veya üzerindeki yapılarla ilgili kamulaştırma yetkisi ile gecekondu dönüşüm projelerini hazırlama ve bu projeleri uygulama yetkisiyle kentsel dönüşümde yer alma hakkını elde etmiştir (Oluğ, 2015: 101). Ayrıca yine bu düzenlemedeki “üç ay içerisinde onaylanmayan plânlar Başkanlık tarafından re'sen yürürlüğe konur” ifadesiyle “belediyeler, herhangi bir bölgede TOKİ tarafından yapılan imar planını üç ay içerisinde onaylamak zorunda olan noter konumuna getirilmiştir” (Yılmaz, 2014).

2004 yılındaki bir diğer düzenleme ise 5273 sayılı Kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün görev ve yükümlülüklerinin TOKİ'ye devredilmesi olmuştur. Böylece TOKİ, kamu kaynaklarını kullanan, hemen her alanda yatırım yapan devasa bir şirket haline almış, kamunun her türlü ekonomik faaliyetten uzaklaştırıldığı bir zaman diliminde, girişimci bir kamu kurumu olarak kentleşme politikalarının belirlenmesinde son derece önemli bir konuma yükselmiştir (İMO Raporları, 2011).

Bu şekilde bir yandan TOKİ'nin dönüşüm ile ilgili yetkileri gecekondu alanlarında genişletilirken, aynı dönemde Türkiye'nin Avrupa Birliği süreci ile ilgili genel siyasi konjonktüre uygun olarak, kentsel dönüşümüne ilişkin kamu yetkileri 2005 yılında belediyelere verilmiştir. Buna göre, belediyelerin yetkileri “eskiyen kent kısımları” ya da “kent tarihî ve kültürel dokusu” ve “deprem riskine karşı tedbir” şeklinde tanımlanan iki başlık altında yapılan iş tanımıyla çizilmiştir. Böylece her iki alanda da belediyelerin yeni fonksiyonlar ile birlikte yeniden inşa ve restorasyon yapmaları amaçlanmış; minimum beş hektar olabilen kentsel dönüşüm uygulanacak alanları belediye meclislerinin belirleyeceği

ifade edilmiştir (Demirdizen, 2015). Belediyelere kentsel dönüşüm yetkisi verilmesinden çok kısa bir süre önce “yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklar” ile sınırlı olarak “yenileme” konularına yönelik özel bir yasa çıkarılmış olup bu düzenleme yine TOKİ’nin yetkilerini genişletmesi açısından önemlidir.

Söz konusu düzenleme 2005 yılında çıkarılan 5366 sayılı Kanun’dur. Kanun’un 3. Maddesinde yer alan “Yenileme alanları olarak belirlenen bölgelerde il özel idaresi ve belediye tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili il özel idareleri ve belediyeler eliyle yapılır veya kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılarak uygulanır. Bu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılabilir” hükmü ile TOKİ’nin uygulayıcı aktör olarak müdahale alanı genişletilmiştir. Böylece TOKİ için ilk defa, gecekonduların dışında kentsel dönüşüm veya yenilemeyle ilgili bir rol tarif edilmiştir. Buna göre, sit alanlarında yenileme alanı olarak belirlenen yerlerde “uygulama” TOKİ ile ortak yapılabileceği gibi, TOKİ de bizzat uygulama yaptırabilecektir. TOKİ bir önceki düzenlemede kendisi için tanımlanan rolle gecekondular alanlarındaki dönüşüm projelerinde kendiliğinden harekete geçebilmekte iken, sit alanları kapsamındaki yenileme alanlarında yerel yönetimlerin talebi halinde uygulamaya yönelik rol üstlenebilmektedir. TOKİ’nin kentsel mekânın organizasyonunda daha geniş kapsamlı bir rol üstlenmesi için esas olarak 2008 yılını beklemek gerekecektir (Demirdizen, 2015).

2005 yılında yapılan bir diğer düzenleme 5436 sayılı Kanun’la 5018 sayılı Kanun’da değişiklik yapılarak TOKİ’nin mali konulara Sayıştay denetimi dışında tutulmasının sağlanmasıdır. Bu şekilde denetimden muaf tutulan TOKİ, gerçekleştirilen diğer düzenlemelerle artan yetkileri sayesinde özellikle yerel yönetimleri yetkisiz kılan bir idare haline dönüşmüştür.

Bu savı destekleyen yasal düzenlemelerden biri 2006 yılında yürürlüğe giren 5492 sayılı Kanun’dur. Bu kanuna göre TOKİ tarafından yapılan alt yapı ve üst yapı inşaatlarıyla ilgili olarak belediyeler, TOKİ tarafından geçici kabulün yapılmış olması kaydıyla başka bir belge aranmaksızın 15 gün içinde yapı kullanma izin belgesi vermek zorundadır. Bunun yanı sıra kanun maddesinde geçen “istenilen diğer belgeler TOKİ tarafından daha sonra tamamlanır” ifadesi de yine kentsel planlama konusunda yerel yönetimlerin TOKİ karşısında güçsüz kılındığının son derece açık göstergelerinden birisidir.

Ardından gelen bir diğer önemli düzenleme 2007 yılında çıkan 5609 sayılı Kanun ile 775 sayılı Gecekondular Kanunu’nda değişiklik yapılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın gecekondular alanlarındaki tüm yetkilerinin TOKİ’ye devredilmesidir. İlgili kanunun “Ek 4” ve “Geçici 9” maddeleriyle TOKİ bazı durumlarda, Hazineye ait arazileri bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanı teklifi ve Başbakan onayıyla bedelsiz olarak devralma yetkisine de sahip olmuştur. Bu düzenlemeyle TOKİ’nin gecekondularla mücadele alanı genişletilerek “gecekondular önleme bölgelerinin belirlenmesi” de görevleri arasına eklenmiştir (İMO Raporları, 2011). “Böylece yerel yönetimlerin sınırları içinde, TOKİ’ye gecekondular ıslah bölgeleri, gecekondular tasfiye bölgeleri ve gecekondular önleme bölgelerinin sınırlarını onama yetkisi verilmiş; imar ve ıslah planlarının (TOKİ denetiminde) yerel yönetimlerce hazırlanmasına rağmen, yalnızca TOKİ’nin plan tekliflerini red veya onaylamaya yetkili kılındığını ve yerel yönetimlerin arsa satışında TOKİ’den izin alması zorunluluğu getirilmiştir” (Türkün ve Yapıcı, 2009’dan akt. Yılmaz, 2014). Bu Kanun’la TOKİ onaylayan idare olarak daha üstün bir konumda tanımlanmış, belediyeler ise TOKİ’nin lüzum görmesi durumunda uğraşı gerektirebilecek işleri alanda yürütmekle görevlendirilmiştir (Altınok, 2012: 138).⁵

2008 yılında yürürlüğe giren 5793 Sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası'nın Ek 7'nci maddesine eklenen "Başkanlık, yukarıda belirtilen hükümler kıyas yoluyla uygulanmak suretiyle depremle ilgili dönüşüm projeleri de gerçekleştirebilir. Bu projelere dair işlemlerin usul ve esaslarını belirlemeye Başkanlık yetkilidir." fıkrasıyla "depremle ilgili dönüşüm projeleri"nin TOKİ'nin görevleri arasına eklenmesi TOKİ'nin yetki genişlemesi açısından milat sayılacak düzenlemelerden birisi olarak görülebilir.

Aynı kanunun 7. Maddesiyle Toplu Konut Kanunu'nun 4. Maddesinde bir değişiklik yapılması öngörülmüştür. Buna göre TOKİ'nin 2004 yılındaki 5162 sayılı Kanun'la elde ettiği "mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda"ki plan yapma yetkisinin sınırlarında bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bu düzenlemeyle ilgili maddeden "konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda" ifadesi çıkarılarak TOKİ'nin hiçbir farklı koşul tanınmaksızın, mülkiyeti kendisine ait olan her yerde plan yapma ve onama yetkisini kullanabileceği belirtilmiştir. 5793 sayılı Kanun'un söz konusu hüküm ile ilgili olarak getirdiği değişiklik bununla da sınırlı kalmamış, bir önceki düzenlemedeki "...her tür ve ölçekteki imar plânlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir" ifadesi, "her tür ve ölçekteki planlar ve imar plânlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir" şeklinde değiştirilerek Başkanlık'ın artık, ifraz planlarına kadar bütün planlarını kendisinin yapacağı hükmü getirilmiştir. Yine bir önceki düzenlemede de yer alan "Belediye meclisleri ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan tüm planların Başkanlık tarafından re'sen onaylanacağı" hükmüne ek olarak "Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur." hükmü getirilmiş ve TOKİ her türlü planı yapma ve onama konusunda, dilerse yerel yönetimler karşısında askı, ilan ve itiraz haklarını hükümsüz kılabilmeye yetkisiyle birlikte tam yetkili kılınmıştır.

Bu bağlamda başlangıçta sadece Türkiye genelinde gecekondular alanlarının dönüşümüne yönelik finansal kolaylıklar sağlayan bir kurum olarak öngörülen TOKİ'nin yetkileri kısa zamanda, gecekondular alanlarındaki dönüşüm projelerinin geliştirilmesi ve inşaat işlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiş, bu yetkilere bir de depremle ilgili dönüşüm projelerinin de eklenmesiyle, TOKİ'nin kentsel mekânın kullanımına dair artırılmış yetkilerinin kapsamı büyük ölçüde belirlenmiştir.

2010 yılına gelindiğinde çıkarılan 5998 Sayılı Kanun'la Belediye Kanunu'nun dönüşüm alanlarıyla ilgili 73. Maddesinde TOKİ yetkilerini saklı tutan bir düzenleme getirmiştir. Yasada ilgili maddeye "Bu Kanunun konusu ile ilgili hususlarda Bakanlık Toplu Konut İdaresine 2985 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen yetkiler saklıdır." ibaresi eklenmiştir.

Yine 2010 yılında gerçekleştirilen bir diğer düzenleme ise 5953 sayılı Kanun'dur. Bu kanunun 2. maddesiyle Emlak Vergisi Kanunu'nun muafiyeti belirleyen 14. Maddesinin (i) bendine TOKİ eklenmiş ve İdare'nin arazi vergisinden daimi olarak muaf tutulması sağlanmıştır. Bu düzenleme şüphesiz TOKİ'nin finansman imkânlarının belediyelerin aleyhinde genişlemesine neden olmakta; hâlihazırda gelir kaynakları kısıtlı olan belediyelerin vergi gelirlerinin daha da küçülmesi anlamına gelmektedir.

2012 yılı, belediyelerin TOKİ karşısında kentsel mekânın kullanımına ilişkin yetkilerini nihai olarak kaybettikleri yıl olarak kayıtlara geçebilir. Bu çerçevede ele alınması gereken ilk düzenleme 6292 sayılı Kanun'dur. Bu kanunun 2. Maddesiyle TOKİ, 2/B alanlarını ve gerektiğinde proje bütünlüğünü sağlayacak diğer alanları da içine alan yerleri

tespit etmede ve dönüşüm projelerinin hazırlamasında yetkili kılınmıştır. Buna ek olarak aynı Kanun'un 8. Maddesinde ilgili yetkinin kullanımında TOKİ'nin üstün olduğu "Aynı proje alanı için birden fazla teklif olması hâlinde, öncelik sıralaması TOKİ, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler olmak üzere değerlendirme yapılır" ifadesi ile ortaya konmuş ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın aynı bölgedeki farklı kurumların projeleri arasında yapacağı değerlendirmede TOKİ'nin projelerine öncelik vereceği belirtilmiştir.

Aynı yıl yürürlüğe giren bir diğer önemli düzenleme 6306 Sayılı Kanun'dur. 2008 yılında gerçekleştirilen deşiklik sonrası hâlihazırda "depremle ilgili dönüşüm"ün sınırlarının son derece esnek olduğuna ilişkin tartışmalar sürerken bu düzenleme, getirdiği geniş kapsamlı bir riskli alan ve yapı tanımıyla ilgili muğlaklığı arttırarak tartışmaların üst seviyeye çıkmasına neden olmuştur. Kanun'da afet riski "umumi hayata müessir" olmasına bakılmaksızın, sadece "can ve mal kaybına yol açma riski" çerçevesinde bir değerlendirmeyle ele alınmış ve TOKİ'ye de bu minvalde geniş kapsamlı yetkiler verilmiştir.

Tüm bu düzenlemelerle birlikte TOKİ, her türlü masraftan ve denetimden muaf, kentin özel ve kamusal tüm mülkiyetlerinde kendi kendine proje yapmaya ve hatta onamaya yetkili bir kurum haline getirilmiş (Yılmaz, 2014) ve nihayetinde yerel yönetim organlarının bu alanlarda büyük ölçüde devreden çıkarılmasında önemli bir paya sahip olmuştur.

SONUÇ

Yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin en etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesinde önemli birer araç işlevi görmelerinin yanı sıra, halka en yakın yönetim birimi olmaları açısından demokrasinin gerçekleştirilmesinde de temel kurumlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin her açıdan işlevlerini gerçekleştirebilmeleri, yerel demokrasi ilkelerinin varlığına bağlıdır. Demokratik ilkelerin yerel yönetimler için geçerli kılınması anlamında kullanılabilir yerel demokrasi kavramı, sağlıklı kentleşme politikalarının geliştirilmesi ve yürütülmesi için vazgeçilmezdir. Çünkü yerel yönetimlerin kentsel politikalar açısından üstlerine düşen sorumlulukları yerine getirebilmeleri, merkezi yönetim karşısında yeterli özerkliğe sahip birer birim olmalarına bağlıdır ki, bu da yerel demokrasinin sağlanması açısından en önemli ön koşullardan birisidir. Ancak Türkiye'de kent mekânının kullanımına yönelik yetkilerin neredeyse tamamının bir merkezi yönetim kuruluşu olan TOKİ'nin elinde bulunması, yerel demokrasinin gerçekleştirilebilmesini imkânsız kılmaktadır.

1984 yılında kentleşme ve konut sorunlarına çözüm üretebilmek amacıyla bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulan TOKİ, 2002 yılı sonrasında kendisine tanınan yetkilerle kentleşme politikalarının yönlendirilmesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile birlikte en önemli aktör konumuna yükselmiştir. 2003 yılından itibaren gerçekleştirilen pek çok mevzuat değişikliğiyle birlikte TOKİ; her türlü kamu arazisini bedelsiz olarak bünyesinde toplayabilme yetkisine ve ciddi miktarda bir arazi stoğuna sahip olmuştur. Kurum sahip olduğu bu arazi stoğunu doğrudan ya da iştirakleri aracılığıyla satın aldığı yeni arazilerle arttırabilme, mülkiyetleri üzerinde büyük projeler geliştirme ve bu alanları bizatihi planlayarak yaratılan imar haklarına da kendisi karar verme yetkisiyle donatılmıştır. Böylece TOKİ diğer yetkileriyle birlikte ürettiği projeleri ihalelere açabilen ve kimi arsaları doğrudan satışa çıkararak bu alanlardan çok önemli gelirler elde edebilen, gecekondularına müdahale ederek yine bu alanlarda yüksek kar getirisi olan projeler üretebilen, dev bir şirket görünümünde, bir bakanlık kadar yetkili bir devlet aygıtı konumuna getirilmiştir. Bunun anlamı TOKİ'nin, kent mekânının tamamında hem yeni gelişme alanlarının yaratılması, hem

de halihazırdaki yapılı alanlara müdahale edilmesi açısından tek yetkili kurum olmasıdır. Ancak kentsel mekânın kullanımında yerel yönetimlerin bu şekilde büyük ölçüde süreç dışında bırakılması, yerel demokrasi açısından önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır.

TOKİ elinde bulundurduğu yetkilerle, kentsel araziler üzerinde neredeyse sınırsız bir kullanım hakkına sahiptir. TOKİ'ye verilen yasal yetkiler sonucunda-özellikle imar planı yapma yetkisiyle- TOKİ'nin elde ettiği hemen hemen istediği tüm arsalar üzerinde proje yapabilmesi kentsel bütünlüğün parçalanması tehlikesini yaratmakta ve belediyeler tarafından hazırlanan imar planlarının istenildiği gibi geçersiz kılınabilmesi anlamına gelmektedir. Çoğu zaman kentin büyüme ve gelişme yönünün değişmesi, altyapı ve ulaşım maliyetlerinde artışlar yaşanması gibi kentsel sorunların ortaya çıkmasına neden olan bu durum karşısında, belediyelerin hiçbir söz hakkının olmaması, sadece yerel demokrasi ilkeleri ile değil, yerel yönetim mantığıyla da tamamen çelişen bir durumdur. Bu durum yerel yönetimlerin planlama yetkilerinin aşılmasından çok öte, yerel yönetimlerin planlama yetkilerinin tamamen ellerinden alınması anlamına gelmektedir. Bunun üzerine bir de TOKİ'nin kentsel dönüşüm uygulamalarına dair yetkileri eklendiğinde, yerel yönetimlerin kent yönetimindeki vasıflarının son derece dar bir çerçeveye sınırlandığı anlaşılmaktadır. Büyük ölçüde kaynakların sermaye piyasalarına ve devlete aktarımını temel alarak, özellikle rant getirisi yüksek alanlarda yapılı çevrenin hızlı bir şekilde gelişmesine dayanan kentsel dönüşüm uygulamalarında yerel yönetimlerin çoğu zaman süreç dışında bırakılması, bu uygulamaların toplum nezdinde/kentli yurttaşta karşılık bulamamasına neden olmaktadır. Çünkü kentsel planlama, imar, kentsel dönüşüm hizmetleri yerel nitelikli hizmetlerin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır ve yerel nitelikli hizmetler en rasyonel biçimde, pek tabii olarak, yerel yönetimler tarafından görülebilmektedir. Bu bağlamda özellikle 2003 yılı itibarıyla kentsel mekânın organizasyonuna ilişkin yerel yönetimlerin yetkisinde olması gereken görevleri merkezin üstlenmesi Türkiye'de yerel demokrasinin gelişmesini engellemektedir ki hâlihazırda, yönetim kültürümüzdeki merkezîyetçi ve yerele güven duymayan bakış açısının varlığı, yerel demokrasi kültürünün gelişmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de yerel demokrasinin güçlenmesi, yani yerel yönetimlerin demokratikleşmesi; ülkedeki demokrasi kültürünün gelişmesine, Türkiye'de yerel yönetimlere olan yaklaşımın değişmesine ve hemen hemen her siyasi iktidar döneminde kendisini gösteren merkezîleşme eğiliminin terk edilmesine bağlıdır. Merkezîyetçi-bürokratik yönetim anlayışı demokratik, güçlü yerel yönetimi, dolayısıyla yerel demokrasiyi dışlamaktadır. Bir başka yönüyle de yerel seçmene, yerel politikaya, kısaca yerel demokrasiye güvensizlik, inancsızlık anlamı taşımaktadır. Türkiye'nin artık eski yönetim anlayışlarını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir. Demokratik ve etkin bir yerel yönetimin kurulması, yerel yönetimin karar alanlarının belirlenmesini, bunun ardından da yetkilerin yerel yönetimlerce kullanılması sırasında, karar alma ve uygulamada gerekli özerkliğin sağlanmasını gerektirir.

Türkiye'de yerel demokrasinin yerleşmesi ve kök salabilmesi açısından bir diğer önemli konu ise, yerel yönetim sistemindeki kuruluşların güçlendirilmesi ve görev alanlarında geniş yetkiye sahip olmalarını sağlayacak yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Bu şekilde yerel yönetimlerin, yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluklarının artırılması gerekmektedir.

NOTLAR

- * Ayrıntılı bilgi için bkz; Kemal Görmez (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara: 17-67
- ² Ayrıntılı bilgi için bkz; Can Hamamcı (1995), “Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi”, *Yeni Gündem Dergisi* (Yerel Yönetimler Eki), C.4: 6: 19; Kemal Görmez, a.g.e.: 68, 196
- ³ 1921 Anayasası’nın 11. maddesinde yer alan “Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclislerinin yetkisindedir” ifadesi, vilayetlerin yerel konularda özerkliği olduğunu, vilayet meclislerinin -bunlar seçimle geliyor- pek çok konuyu kendi iradeleri ile düzenleyip yönetebileceğini belirterek Türkiye’de yerel yönetim ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören “eşi bulunmaz bir statü” getirmiştir (Ortaylı, 1974:207).
- ⁴ Bu tarihe kadar belediye başkanları halkın seçmiş olduğu belediye meclis üyeleri tarafından seçilmekteydi.
- ⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. 775 Sayılı Kanun’un 5, 7, 16, ve 20. Maddeleri.

KAYNAKÇA

- Altınok, E. (2012). *Kentsel Mekânın Yeniden Organizasyonunun Ekonomi Politikası ve Mülkiyete Müdahale: 2000 Sonrası Dönemde İstanbul TOKİ Örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul
- Bayramoğlu Yıldırım, F. (2002). Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik. F. B. Yıldırım (Ed.), *Gençlik ve Kent Yönetimi* (s. 11-37). İstanbul: WALD
- Çitçi, O. (1998). Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum, *Sivil Toplum İçin ‘Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi’ Seminerleri*, İstanbul: WALD
- Cevat G. (1995). Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı. *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı Yeni Türkiye Dergisi*, (4)
- Demirdizen, E. (2015), “Kentsel Dönüşümde TOKİ’ni Rolü” <http://www.demirdizen.com/haberdetay.php?hid=111>, (Erişim:22.01.2018).
- Deneç, E. A. (2014), “Türkiye Kentlerinin Mekânsal Üretiminde TOKİ Etkisi”, *Mimarlık*: 378 <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=392&RecID=3443>, (Erişim:20.01.2018)
- Eraydın, A. (2012). Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları. 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu 6-7 Aralık 2012, Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar, Bildiri Kitabı*, Ankara
- Eryıldız, H. S. (1989). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Ankara:TÜSES
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, *G.Ü. İİBF Dergisi*, (4), 81-88
- Görmez, K., Altınışık Uçar H. & Bahçeci, H.I. (2013). Muhafazakarlık, Neoliberalizm, Kentsel Dönüşüm ve Kimliksiz Kentler, Y. Bulut, V. Eren: Karakaya & A. Aydın (Eds), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, (s. 355-360), Ankara: Pegem.
- Görün, M. (2006). Yerel Demokrasi Ve Katılım: İzmir, Konya Ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma, *Yönetim Bilimleri Dergisi* 4(2), 159-183.
- Güzey, Ö. (2012). Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları: Neo-liberal Kent Politikaları, Yeni Kentsel Aktörler ve Gecekondu Alanları, *İdealkent Dergisi*, (7), 64-83
- İMO Raporları (2011), “TOKİ Değerlendirme Raporu” http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/2d6528de98702ba_ek.pdf?tipi=4&turu=H&sube=0 (Erişim:21.1.2018).
- Heper, Metin (1986). Local Government in Turkey: An Overview with Special Reference to The Municipalities, 1923-1980. M. Heper (Ed), *Dilemmas of Decentralization*, Bonn: Friedrich EbertStiftung.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory And Local Government*, London: Routladge Publ.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, (2. Baskı), Ankara: İmge Yayınevi.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Yönetim Süreci, *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Süreci Çalıştayı*, 10-11 Aralık, Ankara
- Koçak, Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, (57),121-134

- Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi, Kurthan Fişek(Ed), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil
- Ortaylı, İ. (1994). Mahalli idare Geleneği; Abartma ve Gerçek Üzerine”, *Türkiye Günlüğü*, 26-31
- Özer, M. A.(2000). Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine, *Türk İdare Dergisi*, (426), Y. 72, 129- 143.
- Süvari, Ö. (1994). Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim ve Kamu Hizmetleri-2, *Eğitim ve Toplum*, Bahar, 59-63
- Şinik B.(2001). Türkiye’de Yerel Demokrasi(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Şirine Önver, M. (2016), *Konut ve Konut Politikası*, İstanbul: IJOPEC
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 3-22
- Tocqueville, A. (1962). *Amerika’da Demokrasi* (Çev. Taner Timur), İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği
- TOKİ (2011), Kurum Profili <https://www.toki.gov.tr/content/images/main-page-slider/30102016225052-pdf.pdf>, (Erişim: 20.01.2018].
- TOKİ (2018), Kuruluş ve Tarihçe, <https://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce>, (Erişim :21.01.2018)
- Yaylı, H. ve Pustu, Y. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri, *Karadeniz Araştırmaları*, (16), 133-153
- Yıldız, M. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15
- Yılmaz, E. (2014). “Kentsel Dönüşüm Politikaları ve TOKİ’nin Önlenemez Yükselişi” <https://tr.boell.org/tr/2014/06/16/kentsel-doenuesuem-politikalari-ve-tokinin-oenlenemez-yuekselisi> (Erişim:20.01.2018)
- Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*: Carolina: Universty Of South Carolina Pres
- Zariç, s. (2012). Türkiye’de Kentsel Planlama Ve TOKİ’nin Planlama Yetkilerindeki Genişlemenin Boyutları”, *Akademik Bakış Dergisi*, (28), 1-19

Ulusal Mevzuat

4966 sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık Ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5162 sayılı Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5273 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun

5366 Sayılı Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

5436 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararılarla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5492 Sayılı Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5609 Sayılı Gecekondu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5793 Sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararılarla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5998 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun

5953 Sayılı Arsa Üretimi Ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6292 Sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun