

**T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Kent ve Çevre Bilim Dalı**

YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA

Aygül HANAZAY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2006

**T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Kent ve Çevre Bilim Dalı**

YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA

Aygül HANAZAY

Danışman: Prof. Dr. Yüksel AKKAYA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2006

ÖNSÖZ

Planlama yazınında yerel yönetimlerde planlama çeşitli boyutlarda ele alınmaktadır. Yönetimsel birim olan yerel yönetimler bu yönüyle yönetim biliminin ilgi alanına girmektedir. Yönetim bilimi açısından yerel yönetimler düzeyinde planlama, yönetimin temel işlevlerinden biridir. Mekânsal planlama, özellikle kent planlaması, özelinde yapılan değerlendirmelerde yerel yönetimler düzeyinde planlama, fiziki nitelikte olmaktadır. Çalışmamızda yerel yönetimlerde planlama konusu bu her iki boyut göz önünde bulundurularak ele alınmış ve Türkiye'nin planlama sistemi ile birlikte değerlendirilmiştir. Diğer yandan çalışmamızda yerel yönetimlerde planlama konusu yerel yönetimler ve planlama alanında yaşanan değişim ve dönüşümler göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Başka bir deyişle yerel yönetimlerde planlama konusu çeşitli boyutlarda ele alınmıştır. Bu çeşitlilik, çalışma sürecinde farklı alanlarda literatür taramasını gerektirdi. Bu da benim için zorlayıcı olduğu kadar oldukça geliştirici oldu.

Yasalarla yerel yönetimlere verilmiş olan planlamaya ilişkin görev ve yetkilerin uygulamadaki sonuçlarının görülmesi, söz konusu görev ve yetkilerin ne ölçüde yerine getirilebildiğinin tespiti açısından alan araştırması önem taşımaktadır. “Yerel Yönetimlerde Planlama” konulu tez çalışmamızda Mersin özelinde, Yenişehir Belediyesi esas alınmak üzere ilgili birim ve kurumlarla sözlü görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Mersin özelinde gerçekleştirdiğimiz sözlü görüşmelerin yanı sıra Mersin'in planlama deneyimini ortaya koymak için literatür taraması yapılmıştır. Mersin'e ilişkin yaptığımız literatür taraması ve gerçekleştirdiğimiz görüşmeler ile araştırmanın kimi varsayımlarını destekleyici bulgulara ulaşma, amaçlarımız arasındaydı. Mersin özelinde gerçekleştirdiğimiz çalışmada yazılı

kaynağın yeterli olmaması ve yetkili kişilerin gerekli bilgileri vermede yetersiz kalmaları karşılaşılan güçlüklerin başındaydı.

Tezin hazırlanması sürecinde birçok insandan yardım gördüm. Tezin şekillenmesinde görüş ve önerileri ile katkı sağlayan Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'e, çalışmanın gerçekleşmesinde bana anlayış ve hoşgörü gösteren, emeğini esirgemeyen Tez Danışmanın Prof. Dr. Yüksel AKKAYA'ya, yine hiçbir desteğini esirgemeyen, bana yol gösteren Yrd. Doç. Dr. Hacı KURT'a, katkılarından dolayı Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney'e, bilgileriyle bana yol gösteren Dr. Tolga Ünlü'ye ve beni bu süreçte yalnız bırakmayan sevgili aileme, çok değerli arkadaşlarıma ve emeği geçen herkese çok teşekkür ederim.

Mersin, Temmuz 2006

ÖZET

Aydınlanma düşüncesinin bir ürünü olan planlama, sanayi devriminin yarattığı sağlıksız kentsel yapıyı düzeltme çabaları sonucu olarak uygulama alanına aktarılmıştır. Uygulama alanına aktarım, sanayi devrimi sonucu yoğunlaşan kentsel nüfusun kötü barınma koşullarının ve çalışma mekânlarının yarattığı sorunların giderilmesi için çıkartılan kamu sağlığı yasaları ile olmuştur. Bu yasalar fiziksel nitelikte olup yerel yönetimlere görevler vermiştir. Yerel yönetimlerin planlama ile ilişkisi bu noktada başlamıştır denebilir.

Yerel yönetimlerde planlamanın niteliği, o ülkenin planlama sistemi tarafından belirlenmektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin planlaması, içinde bulunduğu planlama sisteminden bağımsız bir biçimde değerlendirilemez. Diğer taraftan, yerel yönetimlerde planlamanın niteliği, yerel yönetimler ve planlama alanındaki değişim ve dönüşümlerden de etkilenmektedir. Çalışmamızda Türkiye’de yerel yönetimlere verilen planlama görevleri bu iki boyut göz önünde bulundurularak ele alınmıştır.

Çalışmamızda, Türkiye’de yerel yönetimlerde planlamanın büyük ölçüde mekânsal nitelikte olduğu; yerel yönetimlerin planlama görevinin gelinen süreçte yalnızca fiziki niteliğiyle artış gösterdiği; uygulamada söz konusu görevlerin etkin bir biçimde yerine getirilmediği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Planlama, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Planlama.

SUMMARY

PLANNING AT LOCAL ADMINISTRATION

Planning, which is an outcome of the idea of enlightenment, had been put into practice as a result of the struggle for improving the poor urban structure created by the industrial revolution. The legislation on public health which was made in order to overcome the problems of the poor housing and workplace conditions created by the dense urban population which was a consequence of the industrial revolution, enabled the application of theory in the field. This legislation had a physical character and local administration had been given functions. It can be stated that, the relation between local administration and planning had started at that point.

The nature of planning at the level of local administration is defined by planning system of that country. From this point of view, local administration planning can not be evaluated apart from planning system. On the other hand, the nature of planning at local administration is affected from changes and transformations in the field of local administration and planning. In this study, we tried to consider, the planning tasks assigned to local administration in Turkey, by keeping those two dimensions in mind.

As a conclusion, our study lays out that planning at the level of local administration in Turkey mainly has been taken into consideration as spatial planning. In the continuing process local administration's planning duties increase only in terms of this physical nature; and in practice these duties have not been carried out by local administration sufficiently.

Keywords: Planning, Local Administration, Planning At Local Administration

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÖZET	III
SUMMARY	IV
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	X
ÇİZELGELER:	XII
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM: PLANLAMA	5
I. 1.Tanım ve Niteliği.....	5
I.2. Planlamanın Tarihsel Kökeni ve Düşünsel Temelleri	7
I.3. Planlamanın Gelişimi.....	9
I.3.1. Dünyada Planlama	9
I.3.1.1. Ortaya Çıkan Planlama Türleri Bağlamında Değerlendirilmesi.....	9
I.3.1.1.1. Yönetmel Planlama	11
I.3.1.1.2. Kalkınma Planlaması	16
I.3.1.1.3. Mekânsal Planlama.....	18
I.3.1.1.3.1. Kent Planlaması	18
I.3.1.1.3.2. Metropolitan Planlama.....	23
I.3.1.1.3.3. Bölge Planlaması	24

I.3.1.1.3.4. Ülkesel Alan Planlaması	25
I.3.1.2. Planlamada Anlayış Değişikliği	26
I.3.2. Türkiye’de Planlama	39
I.3.2.1. Planlamanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	39
I.3.2.2. Planlı Kalkınma Dönemine Geçişini Hazırlayan İç ve Dış Etkenler	41
I.3.2.3. Türkiye’nin Planlama Deneyimi	44
I.3.2.3.1. Yönetimsel Planlama	44
I.3.2.3.2. Kalkınma Planlaması	49
I.3.2.3.3. Mekânsal Planlama	56
I.3.2.3.3.1. Kent Planlaması	56
I.3.2.3.3.2. Metropolitan Planlama	61
I.3.2.3.3.3. Çevre Düzeni Planı	63
I.3.2.3.3.4. Bölge Planlaması	68
I.3.2.3.4. Planlamada Kademelenme Sorunu	72
II. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER VE PLANLAMA	80
II.1. Yerel Yönetimler	80
II.1. 1. Tanım ve Niteliği	80
II.1.2. Yerel Yönetimlerin Kökenine İlişkin Tartışmalar	82
II.1.3. Dünya’da Yerel Yönetimler	86
II.1.3.1. Yeni ve Yakın Çağlarda Yerel Yönetimler	86

II.1.3.2. Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimler	91
II.1.3.2.1. 1980 Öncesi	91
II.1.3.2.2. 1980 Sonrası: Neo-Liberal Politikalar ve Yerel Yönetimler	93
II.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler	103
II.1.4.1. Tarihsel Arka Plan	103
II.1.4.2. Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimler	110
II.1.4.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlere İlişkin Temel.....	110
Yasal Düzenlemeler	110
II.1.4.2.2. 1961 ve 1982 Anayasalarında Yerel Yönetimler	114
II.1.4.3. Neo-Liberal Politikalar ve Yerel Yönetim Reformları Çerçevesinde	
Gerçekleştirilen Temel Yerel Yönetim Yasaları.....	115
II.1.4.3.1. Neo-Liberal Politikaların Uygulamaya Geçışı.....	116
II.1.4.3.2. Gerçekleştirilen Temel Yerel Yönetim Yasaları.....	124
II.2. Yerel Yönetimlerde Planlama	128
II.2.1. Yerel Yönetimlerde Planlama Görevlerinin Gelişimi	128
II.2.1.1. Planlı Dönem Öncesinde Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği ve Yerel	
Yönetimlerin Planlama Görevi	128
II.2.1.1.1. İl Özel Yönetimi ve Planlama.....	128
II.2.1.1.2. Belediye Yönetimi ve Planlama.....	130
II.2.1.1.3. Köy Yönetimi ve Planlama.....	133

II.2.1.2. Planlı Dönemde Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği ve Yerel.....	136
Yönetimlerin Planlama Görevi	136
II.2.1.2.1. 1960–1980 Arası Dönem.....	136
II.2.1.2.1.1. Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği	136
II.2.1.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Planlama Görevi	144
II.2.1.2.2. 1980 ve Sonrası	146
II.2.1.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği	148
II.2.1.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Planlama Görevi	150
II.2.1.2.2.2.1. Büyükşehir Yönetimi ve Planlama	151
II.2.1.2.2.2.1.1.3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu ve Büyükşehir Yönetiminin Planlama Görevi.....	151
II.2.1.2.2.2.2. Belediye Yönetimi ve Planlama	154
II.2.1.2.2.2.2.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Belediye Yönetiminin Planlama Görevi	154
II.2.1.2.2.2.3. İl Özel Yönetimi ve Planlama	157
II.2.1.2.2.2.3.1.3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel Yönetiminin Planlama Görevi	157
II.2.2.Yerel Yönetim Reformu Sürecinde Gerçekleştirilen Yasal...Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerde Planlama	158
II.2.2.1.5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel Yönetiminin Planlama Görevi	163

II.2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Büyükşehir Yönetiminin Planlama Görevi.....	165
II.2.2.3. 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu ve Belediye Yönetiminin Planlama Görevi	168
III. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA OLGUSUNUN MERSİN YENİŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İRDELENMESİ	173
III.1. Mersin İlinin Kuruluş ve Gelişim Süreci.....	173
III.1.1. Mersin'in Kısa Tarihçesi	173
III.1.2. Mersin İli'nin Oluşum ve Kuruluş Süreci.....	173
III.2. Mersin'de Belediye Örgütlenmesi	175
III.3. Mersin'de Planlama Uygulamaları	176
III.3.1. Bölge Planlaması.....	177
III.3.2. Çevre Düzeni Planı.....	180
III.3.3. Kent Planlaması.....	184
III.4. 1996 Onaylı Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5 000 Ölçekli Nazım İmar Planı ..	187
III.5. Yenişehir Belediyesi	192
III.5.2. Yenişehir Belediyesi'nin Örgütsel Yapısı	196
III.5.3. Yenişehir Belediyesi ve Planlama.....	199
SONUÇ.....	218
KAYNAKÇA.....	222

KISALTMALAR

- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
- APK** : Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
- AYKOME** : Altyapı Koordinasyon Merkezi
- BBYKP** : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- CIAM** : Uluslararası Modern Mimarlık Kongresi
- DB** : Dünya Bankası
- CHP** : Cumhuriyet Halk Partisi
- DİE** : Devlet İstatistiki Enstitüsü
- DP** : Demokrat Parti
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- IMF** : Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
- KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
- KHK** : Kanun Hükmünde Kararname
- MÖ** : Milattan önce
- NUTS** : No-menclature of Territorial Units for Statistic-İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
- OECD** :Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)

- SYK** :Sektörel Yapısal Kredileri
- SP** : Stratejik Planlama
- SSCB** : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TVA** : Tenesse Valley Authority
- UKOME** : Ulaştırma Koordinasyon Merkezi
- YDD** : Yeni Dünya Düzeni
- YPK** : Yüksek Planlama Kurulu

ÇİZELGELER:

Çizelge 1: Mersin İli İlçeler İtibariyle Durumunu Gösterir İstatistiki Bilgiler.....	176
Çizelge 2: Yenişehir Belediyesi Genel Arazi Kullanış Durumu.....	190
Çizelge 3: Yenişehir Belediyesi Konut Alanları Donanımı.....	191
Çizelge 4: Yenişehir Belediye Sınırları İçindeki Nüfusun Mahallelere Göre Dağılımı.....	193

GİRİŞ

Aydınlanma düşüncesinin bir ürünü olan planlama, 19. yüzyılda sağlıklı yapıya sahip kentlerin sorunlarına çözüm arayışının sonucu olarak uygulama alanına aktarılmıştır. 20. yüzyılın başlarında yaşanan ekonomik bunalım, iki dünya savaşının yarattığı olumsuz koşullar, Avrupa ülkelerinde devletin müdahale alanını genişletmiş; Keynesyen politikaların uygulanma olanağı bulunduğu yıllarda artan devlet işlevine paralel olarak planlama, bir müdahale aracı olarak kullanılmıştır. Kentsel alana yönelik planlama ise, fiziki planlama niteliğindedir. Bu süreçte planlama, fiziksel özelliklerinin yanı sıra toplumsal ve ekonomik nitelik taşımaktadır. Diğer yandan planlama, yönetimin temel işlevlerinden biri olarak yönetim yazınında yer almaya başlamıştır.

Planlama genelde teknik bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Oysa planlama, farklı açılardan ele alınıp değerlendirilebilen bir kavram kurum olup, teknik boyutun ötesinde siyasal ve toplumsal boyutu olan bir süreçtir de. Bu nedenle, planlamanın ortaya çıkış koşulları ve gelişim süreci, içinde bulunduğu toplumsal bağlamdan bağımsız olarak değerlendirilemez. Buradan yola çıkarak her toplumsal bağlamın kendine özgü planlama kurumunu yaratma eğiliminde olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle değişen ekonomik ve toplumsal bağlama paralel olarak planlama ve planlama kurumunda, bu değişime uygun düzenlemeler yapılabilmektedir.

Türkiye’de planlamanın gelişiminin dünyadaki gelişmelerle paralel bir seyir izlediği söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 19. yüzyılda, başlayan planlama faaliyetleri gelinen süreçte birçok alanda uygulanma olanağı bulmuş, nihayet, 1961 Anayasası ile Anayasal bir kurum olarak yerini almıştır.

Çalışmamızda yerel yönetimlerde planlama konusu, içinde bulunduğu planlama sistemi ile birlikte değerlendirilmektedir. Türkiye’de planlama yazınında üzerinde durulan konulardan biri, planlamada kademeli yapılanmadır. Bu yapının oluşturulmaması planlamada sorun alanı olarak görülmektedir. Üzerinde durulan diğer bir konu, kalkınma planlarında mekân boyutunun yokluğudur. Her iki konu mekânsal planlamaya ilişkin olmaktadır. Yerel yönetimlerde planlama büyük ölçüde fiziki nitelikte olmaktadır. Bu bağlamda sorun alanı olarak tespit edilen bu konuların yerel yönetimler düzeyindeki planlama çalışmaları üzerinde etkili olması kaçınılmaz olmaktadır.

Planlama sistemi içinde ulusal kalkınma planlarının belirlediği hedeflere ulaşma açısından daha alt düzeydeki planların karşılıklı ilişkilerinin ortaya konması önem taşımaktadır. Böylece merkezi düzeyde alınan kararlar, belirlenen hedefler, yerleşim yeri olarak daha alt mekânlarda uygulama olanağı bulacaktır. Bu uygulama ise, kimi kamu kuruluşların yanı sıra yerel yönetim birimlerince de yerine getirilmektedir.

Yerel yönetimler, plan çalışmalarını sorumlu oldukları coğrafi alana yönelik olarak gerçekleştirmektedirler. Söz konusu coğrafi alan ise, içinde bulunduğu bölge ve ülke dinamiklerince belirlenen bir mekân/yer konumunda bulunmaktadır. Bu bağlamda üst ölçeklerde alınan kararlar, yerel yönetimlerce hazırlanan planların uygulamadaki başarısı veya başarısızlığında da etkili olmaktadır.

Araştırmanın birinci bölümünde, planlama kavramı ve Türkiye’de planlama pratiği ele alınmış, planlamanın ortaya çıkışı ve gelişim sürecine yer verilmiştir. Burada planlama sistemi, temel özellikleri ile ortaya konmaya çalışılmıştır.

Araştırmanın ikinci bölümünde, yerel yönetimler ve yerel yönetimlerde planlama olmak üzere iki konu yer almaktadır. Yerel yönetimler kavramı üzerinde yapılan

tanımlamalara yer verildikten sonra, çağdaş anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreci ele alınmıştır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde etkili olmaya başlayan neo liberal ekonomi politikalarının yerel yönetimler üzerinde yarattığı etki ve Türkiye'ye yansımaları son dönem yasal düzenlemeler üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır. Bu politikaların, yönetimlerin planlama görevleri açısından yarattığı sonuçlar, tarihsel süreç içinde ele alınıp, açıklanmaya çalışılmıştır. Burada, planlamanın gelişim sürecinde ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerde planlamanın niteliği ve yerel yönetimlere verilmiş olan görevler ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Araştırmanın üçüncü bölümünde, diğer bölümlerde soyut düzeyde yapılan değerlendirmeler, Mersin Yenişehir Belediyesi'nde yapılan araştırma ve ilgili birim temsilcileri ile yapılan görüşmelerde elde edilen bilgiler temelinde sorgulanmaktadır. Bu bölümde Mersin İli'nin kuruluş ve gelişimine, belediye örgütlenmesine değinildikten sonra, Mersin'de gerçekleştirilen mekânsal planlama çalışmalarına değinilmiştir. Mersin özelinde kimi birim ve kurumlardaki ilgili kişiler ile gerçekleştirdiğimiz görüşmelerle, yerel yönetim birimi olarak Yenişehir Belediyesi'nin planlamaya bakışı, politikaları ve uygulamalarına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Yaptığımız görüşmelerde, yasalarda planlama konusunda yerel yönetimlerle ilgili olan düzenlemelerin ne ölçüde uygulama olanağı bulabildiği saptanmaya çalışılmıştır.

Üç bölümde gerçekleştirilen çalışmada aşağıdaki varsayımlar sınanmaya çalışılmıştır:

En üst düzeyde, makro ölçekte kalkınma planları ile daha alt düzeyde mikro özellik taşıyan fiziki planlar arasında kopukluk bulunmaktadır. Planlama anlayışı ve pratiği açısından fiziksel, ekonomik ve sosyal planlama arasında ilişki kurulamamıştır. Ülkenin bütününe yönelik fiziki planın yokluğu ve kalkınma planlarında mekân boyutuna gereken

önemin verilmemesi ve sektörel nitelik göstermesi kopukluğun olmasında etkili olan hususlardır.

Planlamada kademeli yapılanma oluşturulmamış, yatay ve dikey ilişkiler kurulamamıştır.

Mevcut yasalarda planlama yetkisi verilmiş kurumlar arasında görev, yetki ve sorumluluklar açık bir biçimde tanımlanmamıştır. İmar konularını yönlendiren yasal ve yönetsel yapıda dağınıklık söz konusudur.

Gerçekleştirilen imar planlarını denetleyici mekanizmalar etkisizdir.

Kent bütününe yönelik olan imar planlarında daha sonra yapılan değişiklikler, çoğu zaman plan bütününe gözden kaçırmakta, parçacı kopuk bir uygulama ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetimler düzeyindeki planlama çalışmalarında köyler ihmal edilmiştir.

I. BÖLÜM: PLANLAMA

I. 1.Tanım ve Niteliği

İleriye dönük eylemlerimizi gerçekleştirirken, atılacak adımlar zihnimizde sıra düzen içinde şekillenir. Kendimizce belirlediğimiz ve bizi amacımıza götürecektir yol ve yöntemleri seçer, bu çerçevede harekete geçeriz. Böylece gelişmeleri denetim altına alırız. Başka bir deyişle hareketlerimizi plan çerçevesinde gerçekleştiririz. Bireysel düzeydeki bu basit şema diğer alanlarda (yönetsel, askeri, ticari, ekonomik, fiziksel v.b.) daha karmaşık bir yapıya bürünmektedir. Güdülen amaçlar çerçevesinde araç ve yöntemler değişebilmektedir. Daha geniş anlamı ile planlama, toplumsal ve ekonomik yapının gelişim seyirinin denetim altına alınmasında bir araç olma niteliğine bürünmektedir. Bu niteliğe sahip olmakla beraber planlamanın bu alanlarda uygulama olanağı bulmasında kimi gelişmelerin zorunlu kılması olduğunu tarihsel süreç göstermiştir. Tarihsel sürecin göstermiş olduğu diğer bir husus ise, ekonomik politik tercihin, iktisat politikasının, benimsenen planlama anlayışında belirleyici olduğudur.

Bu çerçevede planlama farklı disiplinlerin ilgi alanına girmektedir. Bu farklılık, planlamanın tanımında da kendini göstermektedir.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde planlama “önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme” eylemi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 206).

Yönetim bilimi açısından planlama örgütlendirme, eşgüdüm, yöneltme ve denetim öğeleri ile birlikte yönetimin temel işlevlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede ele alındığında Özşen’e göre (2003:1), planlama “ister kamu, ister özel

kesimde yer alsın, tüm kişi ve kuruluşlar için saptadıkları amaç ve hedeflere ellerindeki sınırlı kaynakları en iyi biçimde kullanarak erişme yol, yöntem ve araçlarını belirlemektir.”

Planlamanın başarısı için yönetimin gerekliliğine vurgu yapan Bademli’ye göre (2001:77), planlama “zaman içinde yerine göre kullanılması gereken bir süreç yönetimidir[...]bir yönetim olmaksızın anlamsızdır, yoktur”. Bu bakımdan planlama, bir yönetim işlevidir “[...]planlama politikadır, uygulamadır, kararlılıktır, sahipliktir. Planlama, bir yönetim olmaksızın anlamsızdır, yoktur”

Planlamanın zaman boyutunun vurgulandığı tanımıyla Gedizlioğlu’na göre (1998: 14), planlama “[...]en genel ifadesiyle zaman boyutludur ve zamana ilişkin projeksiyonlar sunar, perspektifler içerir.” Zaman boyutuna vurgu yapan diğer bir tanım Atalık tarafından yapılmıştır. Atalık’a göre (1989:3), planlama “geleceğin önceden kestirilmesi ve ortaya çıkabilecek gelişmeleri denetleme ve rasyonel biçime getirme yolunda hazırlanan strateji ve politikalar” bütünüdür.

Bu çerçevede Suher’e göre (2000: 34), Planlama “geleceğe ait bir kestirim işlemidir, geleceğe ilişkin olarak bugünden bir tahmin yapılır [...]”

Toplumsal ve ekonomik düzeltim aracı olarak planlamayı niteleyen bir bakış açısı olarak değerlendirilebilecek bir tanım Yavuz tarafından yapılmıştır. Yavuz’a göre (1978: 47), planlama “sosyal, psikolojik ve politik bakımlardan arzu edilen ile mali, ekonomik ve teknik olanakların” bağdaştırılmasıdır.

Toplumsal ve ekonomik düzeltim aracı olarak planlamanın uygulanması büyük ölçüde devlet tarafından yerine getirilmektedir. Bu çerçevede değerlendirilebilecek tanımlamalardan biri Keskinok tarafından yapılmıştır: “Planlama dediğimiz şey aslında kamu malı üretmek demek” tir (Keskinok, 2001: 71).

Bu çerçevede değerlendirilebilecek bir tanım da Karaman tarafından yapılmıştır. Karaman'a göre (2001: 47), "Planlama bir kamu hizmetidir." Tankut ise planlamayı "büyük bir siyasal güç" olarak nitelendirmektedir (Tankut, 2001: 285).

Planlamanın teknik boyutuna vurgu olarak değerlendirilebilecek bir tanım Çilingiroğlu tarafından yapılmıştır. Çilingiroğlu (2003: 56), planlamayı "olaylara sistematik olarak bakmak, doğru dürüst bilgileri toplamak ve onları belli bir disiplin içinde, tutarlı olarak, bilimsel metotları kullanarak, seçenekleri gerektiği gibi değerlendirerek karar vereceklere yardımcı olmak." biçiminde gördüğünü ifade etmektedir.

I.2. Planlamanın Tarihsel Kökeni ve Düşünsel Temelleri

Planlama düşüncesinin temelleri Aydınlanmaya dayanmaktadır. Aydınlanmanın en belirgin özelliği insan aklına olan güveni yerleştirmesidir. Dogmatik düşüncenin hâkim olduğu, sorgulamayan, kaderine boyun eğen bir anlayış yerine insanın doğaya ve kendi geleceğine egemen olabileceği anlayışı yerleşmiştir. Bu da bilim aracılığı ile gerçekleştirilecektir. Başka bir deyişle, "Aydınlanma düşüncesi, toplum düzeninin ilahi olmadığını bu düzenin topluma ilişkin bilimsel bilgi ile yeni toplum düzenlemelerini tasarlamakta kullanılabileceğini getiriyordu." (Tekeli, 1986:2) Bu bağlamda plan, geleceğe yön vermede bir araçtır.

İnsan aklının toplumun iç yasalarını ortaya koyup ve bu yasalardan daha mutlu bir toplum düzenini oluşturmak amacıyla yararlanabileceği anlaşılmıştır. Bu bağlamda Tekeli (1991), Aydınlanmanın insan aklının toplumu değiştirmekte kullanılmasının temelini attığı noktada, planlamanın temelinin atılmış olduğunu ifade etmektedir.

Bu çerçevede Sezer, planlamanın varlığını, insanın aklını kullanarak belli ölçüde de olsa geleceğini değiştirebileceği, yönetebileceği inancına sahip olmasında bulunmaktadır (Sezen,1999: 7). Aydınlanma çağının düşüncede getirdiği yenilik, insanın kaderini kendi eline vermesiydi. Kendi kaderini belirleme ayrıcalığına sahip olma noktasında geleceğe yönelik kestirimde bulunabilme anlayışı ortaya çıkmıştır.

Bu düşünsel atmosferin yanı sıra doğa ürünü olan maddenin değiştirilip dönüştürülerek sanayileşmenin gerçekleştirilmesi (Akbulut, 2002: 38) ile toplumlarda yeni bir ekonomik ve toplumsal yapı oluşmaya başlamıştır. Oluşan bu kültürel yapı, modernleşme olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda modernleşme geleneksel toplumsal yapıların koşullar çerçevesinde değişebilmesi ya da değiştirilebilmesidir (Akbulut, 2002: 35).

Geleceğe egemen olma, maddenin dönüştürülebilmesi, toplumsal olanın değişmesi hep bir zaman boyutunu içermektedir. Bu da gelecek zaman boyutudur. Planlama geleceğe ilişkin bir öngörüü içinde barındırmaktadır. Bu bağlamda Planlamanın uygulama alanına aktarılmasını, bu gelişmelerin bir ürünü olarak değerlendirilebilir.

Akbulut (2002: 33,38), planlamanın temel mantığını, “[...]zamanın bir değer haline gelerek gelecek boyutunu kazanması ve küçük parçalara bölünerek nicel olarak” ölçülmesinin oluşturduğunu belirtmektedir.

Kubin, Aydınlanma felsefesine dayanan planlama düşüncesinin özünde olayların kendiliğinden akışına, düzensiz gelişme eğilimlerine, yeni toplum düzenlerinin tasarımına ilişkin bilinçli müdahaleleri ve bunun araçlarını içerdiğini ifade etmektedir (Kubin: 13).

I.3. Planlamamın Gelişimi

I.3.1. Dünyada Planlama

Düşünsel tohumları Aydınlanma ile atılan Planlama, gelinen süreçte artan bir şekilde birçok alanda uygulanır olmuştur. Uygulama her ülkenin ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre hem zaman hem içerik açısından farklılık göstermiştir. Bunda planlamaya bakış açısı etkili olmuştur diyebiliriz.

I.3.1.1. Ortaya Çıkan Planlama Türleri Bağlamında Değerlendirilmesi

Planlamayı ilk olarak, ekonomik ve toplumsal düzeltim aracı olarak, uygulamaya koyan ülke, Sovyet Rusya'sı olmuştur. İlk sosyalist plan, 1928/29 yıllarında uygulanmaya konulmuştur (Küçük,1985: 181). Aynı yıllarda, Nazi Almanyası'nın da planlama yöntemine başvurmuş olduğu görülmektedir. Burada 1929 krizinin etkilerini gidermeye yönelik olarak plan hazırlıklarına girişilmiştir. İlk plan 1933 yılı ortalarından itibaren uygulamaya konulmuştur. 1936'ya kadar dört yıllık olarak uygulanan bu planın "temel özelliği işsizliği azaltmak amacıyla kamu iş programlarından oluşmasıdır." 1936 yılından başlamak üzere İkinci Dünya Savaşına kadar geçen dönemi kapsayan ikinci plan uygulanmaya konmuştur.¹ Ekonomide planlama yöntemine başvuran ilk ülkelerden biri de Türkiye Cumhuriyeti olmuştur.

Çıkışından itibaren bir Sovyet yönetim biçimi olarak kabul edilen planlama (Küçük, 1985: 22), sanayileşmiş Avrupa ülkeleri tarafından kimi koşulların etkisi ile kullanılmaya başlanmıştır. Kapitalist ülkeler, 1929 bunalımının yarattığı olumsuz

¹ Bu yıllarda Nazi Almanyası'nın (Reich) ekonomide özel sektöre planlamanın uygulandığı tek sanayileşmiş ülke olma özelliği gösterdiğine dikkat çekilmektedir (Soyak, 2004:7).

ekonomik koşullarla karşı karşıya kalırken; Sovyet Rusya'sı ekonomik başarısını arttırarak devam ettirmiştir. Bu iki etki kapitalist ülkeleri planlama fikrine yaklaştırmıştır. Devletin artan müdahalesine koşut biçimde planlamanın uygulama alanı genişlemiştir.

Diğer taraftan daha erken dönemlerde planlama, fiziksel niteliğiyle kentsel alana yönelik olarak, 18. ve 19. yüzyıllarda uygulama olanağı bulmuş olduğu görülmektedir. Sanayi devrimi sonucu yoğunlaşan nüfusun kötü barınma koşullarını giderme ve çalışma mekânlarının yarattığı sorunları çözmeye yönelik olarak bu dönemde Kamu Sağlığı Yasaları çıkartılmıştır (Eke, 2000: 58). Fiziksel planlama ağırlıklı olduğu açıklanan bu yasaların (Günay, 1989: 136) çıkartılması ile planlamanın kurumsallaşmasının başlamış olduğu belirtilmektedir (Eke, 2000: 58). Başka bir deyişle bu yasalar günümüz planlama anlayışının öncüsü sayılmaktadır (Günay, 1989: 136).

Diğer yandan planlama yöntemine ihtiyaç duyulup uygulandığı ilk alanın ekonomik işletmeler (örgüt) olduğu belirlenmektedir (Coşkun: 122-123). Bu anlamda yönetimin bir fonksiyonu olan planlamanın, bu yönüyle birinci sanayi devriminden sonra öneminin anlaşılması olduğu, yönetimin bir bilim dalı olduğu anlayışının yerleşmesi ile inceleme konusu yapıldığı belirtilmektedir (Coşkun: 116,117).

Dolayısıyla farklı planlama türlerinden söz edilmektedir. Söz konusu türler çeşitli ölçütlere göre sınıflandırılarak ortaya konmaktadır. Geniş kapsamlı bir değerlendirmede (Tekeli, 1971: 19-26) iki milyona yakın planlama türünün olabileceği gösterilmektedir.

Planlamayı çalışma ve uzmanlık alanlarına göre gruplandırırken yapılan ayırım ekonomik, toplumsal, fiziksel ve yönetsel biçimde olmaktadır (Geray, 1970: 71). Kapsadıkları konuları bakımından sanayi, eğitim, tarım, bayındırlık, örgüt planları

biçiminde; süre bakımından ise uzun, orta ve kısa olmak üzere üçlü bir ayırım yapılabilmektedir (Özşen, 2003: 9). Bağlayıcılığı açısından katı-emredici ve yol gösterici planlama (Sezen: 1999: 32-34); kapsadıkları alan bakımından ise planlama ulusal, bölgesel, kentsel ve köysel olarak ayırma tabi tutulabilmektedir (Özşen, 2003: 9).

I.3.1.1.1. Yönetimsel Planlama

Yönetimsel Planlama “bir örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için örgüt içi faaliyetlerin ve örgüt-çevre ilişkilerinin” planlanması olarak tanımlanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 220).

Tanımda görüldüğü üzere yönetimsel planlamanın ilgi alanına belli bir örgüt girmekte ve örgütün faaliyetleri, örgüt içi ve örgüt çevre ilişkilerine ilişkin faaliyet olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Her iki faaliyet grubunu kapsamaması gerektiği belirtilen yönetimsel planlama, bu çerçevede iki türe ayrılmaktadır: örgütün iç faaliyetlerinin planlanması ve örgüt çevre ilişkilerinin planlanması (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 220). Yönetimsel planlamanın iki türü sırasıyla iç planlama ve dış planlama olarak da adlandırılmaktadır (Sezen, 1999: 14).

Yönetimsel planlama, örgütsel amaçlara ulaşabilmek için örgütün sahip olduğu insangücü, teknoloji, sermaye v.b. kaynaklarını etkili ve eşgüdümlü bir biçimde harekete geçirilmesini anlatmaktadır. Bu bağlamda planlama, yönetimin işlevlerinden birini oluşturmaktadır (Sezen, 1999: 14).

Yönetim yazınında planlamanın yönetimin bir işlevi olarak yer alması yönetimin bilimsel incelemeye konu olduğu bir döneme denk düşmektedir. Bu dönem, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarını içeren bir zaman aralığını kapsamaktadır. Bununla

beraber, yönetim uygulamaları ve yönetim düşüncesi tarihsel açıdan çok daha gerilere götürülmektedir. Milattan öncesine (M.Ö) kadar uzanan bu tarihsel süreçte Türk, Mısır, Çin, Yunanistan, Roma medeniyetlerine ilişkin belgelerde yönetim sorunlarının ele alındığı ve yönetime ilişkin ilke ve kavramlara yer verildiği belirtilmektedir (Aktan, 1998: 29; Can, 2001:5-6).

Kamu yönetimi alanında önemli bir açılım getirdiği kabul edilen ve Woodrow Wilson tarafından kaleme alınan “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makale, 1877 yılında yayımlanmıştır. Bu inceleme yazısında ABD Federal idaresinde reform yapılması, idarenin siyasi baskılardan uzak tutulması ve idarede verimlilik gibi kamu yönetiminin temel konuları üzerinde durulduğu belirtilmektedir (Aktan, 1998: 15).

İzleyen yıllar, bu anlayış doğrultusunda eserlerin yayımına sahne olmuştur. Frank Goodrow’un “Siyaset ve Yönetim”i, Williohby tarafından kaleme alınan “Kamu Yönetiminin İlkeleri” (1972) ve Lonard White’ın “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” adlı çalışması bu çerçevede sayılan eserlerdir (Aktan, 1998: 16).

Diğer yandan, yönetimin genel ve evrensel bir usul olduğunu kabul eden bir yaklaşım geliştirmekteydi (Tortop, 1990: 3; Aktan, 1998: 17). Bilimsel Yönetimin İlkeleri (1911) adlı eseri ile Taylor, “Bilimsel Yönetim” akımını başlatmıştır. Yönetim bilimi yazında bu eser, yönetim biliminin başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir (Aktan, 1998: 17; Can ve Tecer, 1978: 28). Yönetim literatüründe bu akım Genel Yönetim Yaklaşımı içerisinde değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım içinde yer alan diğer bir isim Henri Fayol’dur. Yönetimin evrenselliğini vurgulayan Fayol’un 1916 yılında “Genel ve Sınai İdare” adlı eseri yayımlanmıştır (Aktan, 1998: 17-18).

Yönetimi bir süreç olarak gören ilk yönetim bilimci olan Fayol'a göre, yönetim süreci, esas olarak, planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm ve denetim temel öğelerinden oluşmaktadır (Fişek, 1975: 213,215).

Aynı yaklaşım çerçevesinde yer alan Luther Gulick'e göre ise yönetim planlama, örgütlenme, personel-alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ve bütçe-hazırlama aşamalarından oluşmaktadır (Fişek, 1975: 215).

Fayol'dan esinlendiği belirtilen Gulick (Fişek, 1975: 215; Bozkurt ve Ergun, 1998: 207), yönetimin unsurları olarak sıraladığı bu terimleri İngilizcedeki baş harflerini kullanarak POSDCORB sözcüğü ile formüle etmiştir. Bu sözcüğü ilk olarak üyesi olduğu ve yönetsel düzenlemeler yapmak amacıyla oluşturulan Başkanlık Kamu Yönetimi Kurulu'na Aralık 1936 yılında verdiği bir raporda kullanmış olduğu belirtilmektedir (Bozkurt ve Ergun, 1998: 207).

Gulick, planlamayı "kuruluşun amaçlarını gerçekleştirmesi için, yapılması gerekli işlerin geniş bir özetinin hazırlanması ve bu işlerin yapılma yöntemlerinin belirlenmesi" olarak açıklamaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 207). Yaptığımız irdelemede ismi geçen yönetim bilimciler, yönetimin yapısal yönlerine ağırlık vermişlerdir. Yönetim biliminin gelişim sürecinde bu yönelim, klasik yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

19. yüzyılın son on beş yılını içeren bir noktadan başlatılan klasik yaklaşımın ardından, insan ve yönetim çevresiyle etkileşime ağırlık veren "davranışçı ve çevresel yaklaşım" ve örgütü sistem olarak alan "modern yaklaşım (sistem yaklaşımı)" yönetim literatüründe yönetim biliminin gelişiminde etkili olan yaklaşımlar olarak sayılmaktadır. Bu yaklaşımların birbirinden kopuk değil birbirini besleyen süreçler olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Klasik yaklaşımın yönetimin yapısal yönüne ağırlık veren anlayışı neo-klasikler tarafından eleştirilmiştir. Neo-klasiklerin ağırlık noktasını insan ögesi oluşturmuştur. Örgütün insan ve insan grupları arasındaki ilişkilere eğilmişler ve yönetim çevre ilişkilerini göz önünde bulundurmuşlardır (Aktan, 1998: 19-20).

Modern yaklaşım klasik yaklaşımın ağırlık verdiği örgüt yapısı ile neo-klasiklerin önem verdiği insan unsuru ve yönetim çevre ilişkilerini birlikte ele alan bir anlayışı benimsemektedir. Başka bir deyişle, yönetimi “yapısı ve benzeri unsurları ile birlikte ve çevresiyle olan ilişkileri de dikkate alan bir bütünlük içinde” incelemektedir (Aktan, 1998: 19-20; Can, 1994: 43).

Modern yaklaşım yönetimi, sistem düşüncesi çerçevesinde ele almaktadır. Bu çerçevede modern yaklaşıma göre örgütler dış çevreyle karşılıklı etkileşim içindedir. Bu bağlamda, yönetime ilişkin herhangi bir konuda hem örgütün dış çevre üzerindeki etkisi hem de çevrenin örgüt üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulmalıdır (Can, 1994: 43).

Sistem yaklaşımı asıl olarak doğa bilimleri kökenlidir. Dünyanın ya da onun belirli bir kısmının “sistem” olarak görülmesi ve bu sistemin işleyiş yasalarının araştırılması, 19. yüzyılın ortalarına kadar, çok sayıda çalışmaya konu olmuştur. Sistem anlayışının bütüncül bir biçimde, aralarında etkileşerek bir sistem oluşturan öğelerin bir sistem olarak, hem de bir sistem içinde incelenmesinin ilk örneğinin biyolog Bertalanffy tarafından verildiği belirtilmektedir (Fişek, 1975: 20-21).

Doğada bulunan maddi nesnelere karşılıklı etkileşim içinde bulunurlar. Bir yandan başkalarından etkilenirken diğer yanda başkalarından etkilenmektedir. Her nesne ayırt edici özelliği olan bir sistem oluşturmaktadır. Her bir sistem karşılıklı olarak etkileşim içinde bulunduğu üst bir sistemin içinde bulunmaktadır (Fişek, 1975: 20–21).

Sistem yaklaşımı, izleyen süreçte toplum bilimleri alanında da uygulanma olanağı bulmuştur (Fişek, 1975: 20-21). Eren (2001: 48), sistem yaklaşımının toplum bilimlerinde uygulanmasının görevlerin algılanması ve görevler arasındaki ilişkiler açısından çok yararlı bulunduğunu belirtmektedir.

Sistem yaklaşımını kullanan ilk yazarlardan biri olduğu belirtilen Chester Barnard, neo-klasik yaklaşım içerisinde değerlendirilen bir düşünürdür. Barnard, örgütü sosyal bir sistem olarak inceleyen ilk yazar olarak kabul edilmektedir (Aktan, 1998: 22; Eren, 2001: 49). Neo-klasik yaklaşım içerisinde değerlendirilen diğer bir düşünür olan Herbert Simon'ın örgütü karışık bir karar verme süreçleri sistemi olarak görmekte olduğu belirtilmektedir (Eren, 2001: 49).

Modern yönetim yaklaşımı, klasik ve neo-klasik akımları kapalı sistemler olarak görmektedir. Bu yaklaşım, sistem anlayışı doğrultusunda yönetimi açık sistem olarak görmektedir (Can, 1994: 44). Yönetimsel planlamanın tanımlanmasında yer alan örgütün kendi iç örgütüne dönük faaliyetlerin planlamasının yanı sıra örgütün çevreyle ilişkilerine yönelik faaliyetlerinin de planlaması gerekliliği, modern yaklaşımın örgütü açık bir sistem olarak görmesinin bir sonucu olmaktadır.

Her örgütün başarısı için yönetimsel planlama anlayışı ve uygulamasının önemini vurgulayan Özşen (1988: 17), modern yönetim gereği olarak her örgütte özel bir planlama ve koordinasyon birimi kurulması gerektiğini belirtmektedir (Özşen, 1988: 7).

I.3.1.1.2. Kalkınma Planlaması

Geri kalmış ülkelerin kalkınma sorununu inceleyen modern iktisat bilimi, sorunu giderici bir yöntem olarak planlamayı işaret etmektedir. Bunlara göre az gelişmiş ülkeler hızlı ve sürekli bir gelişmeyi, klasik anlamda serbest piyasa ekonomisi ilkelerine dayanarak gerçekleştiremezler. Planlama yöntemi ile hızlı ve aynı zamanda dengeli bir kalkınmayı gerçekleştirebilirler (Han, 2002: 343; DPT, 1973: 9). Bu noktada devlet müdahalesi önem taşımaktadır. Devletin elinde kalkınmayı sağlayacak olan araç olarak planlama gösterilmiştir. Başka bir deyişle kalkınma devletin görevidir; devlet de bunu planla yapacaktır.

Jan Tinbergen, W. Arthur Lewis, Poul Rosenstein-Rodan, Hollis Chenery kalkınmanın sağlanmasında planlamanın önemine dikkat çeken iktisatçılar arasında sayılmaktadır (Savaş, 2000: 837).

Az gelişmişlikten kurtulmanın bir aracı olarak planlama başta Hindistan olmak üzere kimi gelişmekte olan ülkelerde uygulanma alanı bulmuştur (Kepenek, 2002: 28). Az gelişmiş olan ülkelerde ekonomiye planlı yaklaşımın benimsenip taraf bulmasında gelişmiş ülkelerin büyük rolü olmuştur.

Fransa ve İngiltere sömürgelerinde ve diğer bağımlı bölgelerinde kalkınma planları uygulatmışlardır. 1940 yılında, İngiliz Hükümeti'nin "Sömürge Kalkınma ve Refah Yasası"nı kabul etmesi buna örnek gösterilmektedir (Soyak, 2003: 8).

Az gelişmiş/Gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımların bir koşulu olarak planlamanın gösterilmesi diğer bir nedendir. Avrupa'nın yeniden imarı için ABD'nin yapmış olduğu Marshall yardımında ve uluslararası finans kuruluşlarının gelişmekte olan

ülkelere yapılacak yardımlarda yararlanacak ülkelere plan yapması koşulu getirilmiştir (Yılmaz, 1999: 92).

Kalkınma planlaması, “bir ülkede geçerli ekonomik, sosyal ve siyasal değer yargıları ışığında, belirli bir dönemde toplumun ulaşmak istediği sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak belirlenmiş hedeflere en uygun bir biçimde varmak için, kaynakların belirli organlar tarafından yönetilmesi süreci” olarak tanımlanmaktadır (Han, 2002: 345).

Kalkınma planlaması beş aşamadan oluşmaktadır (Han, 2002: 345-347) İlk aşama kalkınma stratejisi ve kalkınma politikasının hedeflerinin kararlaştırılmasında temel olarak kullanılacak olan bilgilerin toplanmasıdır. Bu aşamada en önemli istatistiksel bilgiler toplanmakta, düzenlenmekte ve işlenmektedir. İkinci aşama kalkınma stratejisi ve hedeflerinin belirlenmesidir. Üçüncü aşama kalkınmanın programlanmasıdır. Bu aşamada kalkınma planı oluşturulmaktadır. Kalkınma programlanmasının en önemli amacı plan taslağının hazırlanmasıdır. Taslak ile plan hedefleri ve bunların gerçekleştirilmesinde uygulanacak tüm araçlar ve kalkınma politikası önlemleri tutarlı bir biçimde bütünleştirilmiş olur. Taslak plan, siyasal karar organlarınca kabul edildikten sonra kalkınma planı niteliği kazanmaktadır. Dördüncü aşama kabul edilmiş olan kalkınma planının uygulanmasıdır. Uygulamanın ortaya konan hedefler doğrultusunda ne ölçüde gerçekleştiğinin belirlenmesinin tespiti beşinci aşamada olmaktadır.

Kalkınma planlaması sürecinin üçüncü aşamasında ortaya çıkan kalkınma planlarının “[...]bir ülkeyi tümü ile amaç olarak benimsenen düzeylere yükseltmek ve yükselmeyi sürekli hale getirmek için toplumun yapısını, bireylerin davranışlarını hızlı gelişmeye elverişli kılacak biçimde etkilemek amacıyla; sosyal, ekonomik ve kültürel verileri, özel bilimsel yöntemlerle saptayan ve sınırlı kaynakları harekete geçirmeye

çalışan ayrıntılı kamusal yönetim araçları olarak” tanımlanabileceği belirtilmektedir (Aytür’den aktaran Özşen, 1987: 3).

I.3.1.1.3. Mekânsal Planlama

I.3.1.1.3.1. Kent Planlaması

Bir mekânı işaret eden kente yönelik planlamada genellikle fiziksel yön anlaşılmaktadır. Belirtildiği gibi kent planlaması denilince yalnız fiziksel planlama anlaşılmamalı (Ergun ve Polatoğlu,1984: 229), kent planlamasının sadece bir yönünü oluşturan fiziksel boyutun yanı sıra kentin biçimlenmesinde belirleyici olan ekonomik ve toplumsal yönlerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede kent planlaması “bir kentin yerleşme biçimi ve alanı, toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma toplumsal ve ekonomik özelliklerinin, kenti çevreleyen tüm koşullarla birlikte belirlenerek, bunların gelecekteki yönelimlerine ilişkin kestirimlerde bulunma ve kentsel hizmetleri bu kestirime göre ayarlama eylemidir.” (Sezen, 1999: 15-16)

Kent planlamasına ilişkin yazında kent planlamasının piyasa mekanizması içinde gelişen ve sanayileşmenin ortaya çıkardığı kentsel sorunları çözmeye yönelik olarak gelişim göstermiş olduğu belirtilmektedir (Eke, 2000: 58; Tekeli, 2001: 17). Yukarıda günümüz planlama anlayışının öncüsü sayıldığını belirttiğimiz Kamu Sağlığı Yasalarının çıkartılış dönemi 19. yüzyılın ortalarına denk düşmektedir.² Bu yasaların uygulanmasında, yerel yönetimler yetkili olmaktadır (Aydemir, 2004: 52; Günay: 67). Kentsel sorunlara

² İngiltere’nin çıkartış tarihinin 1848, Fransa’nın ise 1840’lı ve 1850’li yıllar olduğu belirtilmektedir (Saliha Aydemir, 2004: 52-53).

yönelik olarak ortaya konan bu somut çözümler öncesinde ütopyik düzeyde çözüm önerileri getirilmiştir (Tekeli, 2001: 17).

Çıkarılan bu yasalar öncesinde kentlerin sahip olduğu fiziksel ve toplumsal yapıya yönelik araştırmalar yapıldığı açıklanmaktadır. Araştırmaların gelişimi ile sanayileşme ve bunun neticesinde oluşan şehirleşme arasında paralellik söz konusudur. Bu özelliğe sahip İngiltere, Almanya ve ABD 19. yüzyılda istatistikî araştırmalara yönelmiş başlıca ülkeler arasında sayılmaktadır (Aydın, 1972: 9). Örneğin İngiltere’de çıkarılan yasaların halkın yaşam koşulları, ölüm nedenleri v.b. konular üzerinde yapılan araştırmaların sonuçları çerçevesinde şekillenmiş olduğu belirtilmektedir (Aydemir, 2004: 52).

Yasalar çerçevesinde kentsel yapıya müdahaleye yol açan 19. yüzyıl kentinin özelliğinin ortaya konması, planlama uygulamasına götüren koşulları göstermesi açısından açıklayıcı olacaktır.

19. yüzyılın ilk yarısına gelindiğinde dönemin büyük kentleri alanca büyümüş ve kentlerin barındırdığı nüfus büyük ölçüde artmıştır. Açıklandığına göre Londra’nın nüfusu, 19. yüzyıl boyunca 900 binden 4.5 milyona, Paris’in 500 binden 2.5 milyona, New York’un 60 binden 3.4 milyona yükselmiştir. Berlin’in nüfusu ise 190 binden 2 milyonu aşkın bir nüfusa ulaşmıştır (Fishman, 2002: 117). En çarpıcı gelişme ise Chicago’da yaşanmıştır. 1840 yılında köy olduğu açıklanan Chicago’nun aynı yüzyıl boyunca 1.7 milyona ulaşmış olduğu belirtilmektedir (Fishman, 2002: 117). Bir yüzyıl boyunca yaşanan bu nüfus patlaması kaçınılmaz bir biçimde kentsel sorunları beraberinde getirmiştir. Devlet müdahalesine uzak durulan bu çağda, kentlerin yapısı piyasa koşulları içerisinde şekillenmişti. Bu çerçevede kentin fiziksel ve toplumsal yapısı eşitsiz ve

sağlıksız bir hal almıştı. Aşağıdaki alıntı 19. yüzyıl sanayi kentinin fiziksel ve toplumsal görünümünü ortaya koymaktadır.

“19. yüzyıla gelindiğinde dumanı kömürü, hangarları ve depolarıyla kent merkezine giren demiryolu, kendisini izleyen fabrikalarda kent alanının büyük bir kısmını kaplıyor, havayı ve suyu hızla kirletip, tepeler oluşturan artık maddelerle kenti bir savaş alanına çeviriyordu. İnsanlar bu boyutuyla hiçbir uygarlıkta karşılaşmadıkları bir konut sorunuyla karşı karşıyaydılar. Eski yapıların her bir odasında, bütün bir aile yüksek kiralar karşılığı kalıyor, Liverpool’da nüfusun 1/5’i, Manchester’de 50.000 kişi, Londra’da 20.000 aile mahzenlerde yaşıyordu[...]susuz, tuvaletsiz, çamur ve rutubet ve is içindeki bu “konut”lar kolera ve tifus taşıyan fare ve bitlerle paylaşıyordu[...]” (Bumin, 1990: 68)

19. yüzyılda kentlerin içinde bulunduğu yapısal sorunların birçok kesim(doktor, ekonomist, filozof) tarafından eleştiriye tabi tutulması, dikkatleri sorunlara yöneltmiş olduğu söylenebilir. İşçi sınıfının içinde bulunduğu sağlıksız koşulların iş kayıplarına yol açtığı; bu durumun işverenleri de rahatsız eder boyuta gelmiş olduğuna dikkat çekilmektedir (Aydemir, 2004: 50). Sağlıklı işçinin hasta bir işçiden daha verimli olduğu doktor ve ekonomist çevrelerce dile getirilmiş olduğu belirtilmektedir (Bumin, 1990: 68). Kentlerdeki bu sağlıksız gelişimin başta Paris olmak üzere birçok kent ve ülkede sosyal patlamalara yol açtığı belirtilmektedir (Aydemir, 2004: 50).

Yapıcı eleştirilerin ve önerilerin toplumsal kuramcılardan gelmiş olduğu söylenebilir. Eşitliği savunan bu toplumsal kuramların ortak noktası çalışanların yaşam koşullarını iyileştirmeye yönelik önerilerde bulunmuş olmalarıdır. Bu kuramlar “yaşantı koşullarını, halk sağlığını, konutları, çalışma koşullarını[...]” konu edinmişlerdir (Aydın, 1972: 11). 1820’lerden başlayarak sanayileşmenin ortaya çıkardığı toplumsal koşulların iyileştirilmesine yönelik ‘örnek-ideal kent’ önerileri geliştirmişlerdir. Aydemir ütopyaların (örnek-kentlerin) dayandığı ortak görüşleri şu şekilde belirtmektedir (Aydemir, 2004: 51) :

En yoksul ve en kalabalık sınıfın hayat koşullarını düzenlemek devletin ödevidir;

Kişilerin davranışları çevre koşullarından etkilenir.

Planlamada yaşantı biçim bütünlüğü sağlanmalıdır.

Sanayi toplumunun sorunları toplu (komün) yaşantı ile çözülebilir.

Keleş'in belirttiğine göre (2000: 80), 19. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde kentlerin gelişmesinde plan düşüncesinin gerekliliğini dile getiren yapıtlar yer bulmaya başlamıştır. 20. yüzyıla girildiğinde kentlerin fiziksel boyutun ötesinde ekonomik ve toplumsal boyutuyla ele alınması anlayışının yerleşmeye başladığı görülmektedir. Bu açıdan yaklaşan ve bu anlayışın yerleşmesinde etkili olan isim 20. yüzyılın ilk yıllarında ortaya koyduğu yapıtıyla Ebenezer Howard olmuştur (Duru ve Alkan 2002: 16). Howard'ın Yarının Bahçe Kentleri³ adlı yapıtında önerdiği bahçe-kent yaklaşımının⁴ kentlerin ekonomik ve toplumsal sakıncalarını gidermek ve nüfusun daha dengeli dağılımını sağlamaya yönelik olarak ortaya atıldığı ifade edilmektedir (Keleş, 2000: 80).

1910'lardan sonra planlamanın evriminde önemli bir yeri olduğu belirtilen (Aydemir, 2004: 60) 'pratik kent' ya da 'etkin kent' (Tekeli, 2001: 17) akımının çıkış noktası konut, sağlık, ulaşım sorunlarını çözmek, belediye hizmetlerinin etkinliğini arttırmak olduğu açıklanmaktadır.

Kent sorunlarını çözmeye yönelik araştırmalar yapılmıştır. Açıklandığına göre yapılan araştırmaların neticesinde kentin fiziksel yapısının ötesinde sosyal, ekonomik, kültürel gibi başka boyutlarının olduğu ve bunların karşılıklı etkileşim içinde olduğu

³ Kimi yazarlarca 1901(Duru ve Alkan 2002: 16) kimilerince de 1902'de (Keleş, 2000: 80) yayınlanmış.

⁴ Howard'ın bu yaklaşımının izlerinin Londra'nın çevresinde kurulan kentlerde bulunduğu belirtilmektedir (Keleş, 2000: 37).

bilimsel olarak ortaya konmuştur. Yine bu dönem çalışmaları ile “bir kentin yakın ve uzak diğer yerleşmeler ile arasındaki ilişkileri ve bu ilişkilerin kentin ekonomik yapısına arazi kullanımına v.b. etkileri ölçülmüş, bölge ve kent-bölge bütünlüğü kavramları ortaya çıkmış” olduğu belirtilmektedir. Bu araştırmalarla “planlama sürecinde kentin çevresi ile birlikte ele alınmasının gerekliliği” ortaya konmuştur (Aydemir, 2004: 60). Bu gelişmeler sonucunda Kent planlamasının ayrı bir disiplin alanı olarak gelişim göstermeye başladığı belirtilmektedir (Tekeli, 2001: 17).

King’e göre (1996:196,206), batılı toplumların kendine özgü koşulları çerçevesinde doğan kent planlamasının batılı olmayan toplumlarda uygulanmasında sömürgecilik önemli bir rol üstlenmiştir. 20. yüzyılın başlarında kent planlamasında görülen gelişmelerin sömürgelere de belli ölçülerde yansımaları bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’nin 1932 tarihli Kır ve Kent Planlaması Yasası’nın 1945’e gelindiğinde Asya’dan Afrika’ya birçok sömürgeye etkisini göstermiş olduğu belirtilmektedir (King, 1996:193).

Kent planlamasının dışarı doğru gelişmesi sonucunda metropoliten ve bölge planlama türleri ortaya çıkmıştır (Keleş, 2000: 82). Tekeli (1984: 24), bu geçişe etki eden iki gelişmeye dikkat çekmektedir. Söz konusu gelişmeler, kent üstünde farklı düzeylere tekabül eden planlama basamaklarını ortaya çıkarmıştır. Birinci olgu, motorlu araçların, özellikle otomobilin gelişmesidir. Kentsel alanın büyümesinde etkili olan bu olgu, süreçte metropoliten sorunları ortaya çıkarmıştır. Sorunları giderme noktasında metropoliten planlama ortaya çıkmıştır. İkincisi ise, 1929 ekonomik buhranının çıkardığı sorunlardır. Bu olgu, ABD’de TVA örneğinde olduğu gibi su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesine dayanan geri kalmış bölgelere yönelik kalkınma planlarını ortaya çıkarmıştır.

Ülke fiziki plan, ise ikinci Dünya savaşı sonrasındaki ilk yıllarda ortaya çıkmıştır (Uysal, 2001: 72).

I.3.1.1.3.2. Metropolitan Planlama

Sanayi devriminin yarattığı değişime koşut biçimde ulaşım ve haberleşme teknolojisindeki ilerlemeler, kentlerin çeperlere doğru gelişmesine neden olmuştur. Bu çerçevede kentler hem nitelik hem niceliksel açıdan değişim ve dönüşümlere uğrayarak Metropol olgusu ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkış, 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyılın başına denk düşmektedir (Tekel, 2001: 701; Tekeli, 1991: 51).

Bir büyük kent ve bu kentin ekonomik ve toplumsal etkisi altında kalan bölgelerin birlikte değerlendirildiği alan olan Metropolitan bölgelerin oluşması gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler açısından farklılık göstermekte olduğu belirtilmektedir (Ergun, 2001:174).

Metropolitan planlama gelişmiş ülkelerde kendi iç dinamikleri sonucu olarak aşamalı ve organik biçimde oluşmuştur. Az gelişmiş ülkelerde ise sanayi toplumu ile girdikleri ilişki sonucunda farklı bir seyir izlemiştir. Bu ülkelerde girilen ticari ilişki neticesinde tek hakim şehir (Primate City) olarak adlandırılan yapı ortaya çıkmıştır (Kıray, 1998: 155–156). Bu ülkelerde metropolitan alan olgusu bu tek şehrin yerini alarak oluştuğu belirtilmektedir (Kıray, 1998; 156).

Mevcut kent planlama yöntemleri ölçek ve nitelik açısından farklı özelliklere sahip olan ‘metropolitan’ yerleşmeler için yetersiz kalmıştır. Bu çerçevede yeni kurumlara ve planlama yöntemlerine başvurulmuş olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır (Tekel, 2001: 701; Tekeli, 1991: 51).

İki grup ülke arasında görülen farklılık, metropolitan alanlara yönelik planlama çalışmalarının ortaya çıkışı açısından da söz konusu olmuştur. Metropolitan alanlara daha

erken bir tarihte sahne olan sanayileşmiş ülkeler, metropoliten planlama olgusuna 20. yüzyılın ilk yarısında başvurmuştur.

1944 yılında Londra için hazırlanan plan, 1948 yılında Kopenhag planı, 1952 yılında hazırlanan Stockholm planı ve 1965 yılında Paris bölgesi için hazırlanan yönlendirici şema ilk metropoliten planlama deneyimleri olarak sayılmaktadır (Tekel, 2002: 46).

I.3.1.1.3.3. Bölge Planlaması

Bölge Planlama “sınırlarını coğrafi, ekonomik, yönetsel ya da toplumsal ölçütlerin belirlediği ve birden fazla yerleşim birimini içine alan bir mekânda, içerdiği hedeflere ulaşılmasını ve bunun için gerekli kaynakların harekete geçirilmesini öngören bir planlama” türü olarak tanımlanmaktadır (Sezen, 1999: 17).

Diğer bir açıdan bölge planlaması “yerleşme merkezleri ile etkinlik alanlarının dengeli dağılımının sağlanması anlamına” geldiği belirtilmektedir (Atalık, 1989: 1). Bölge düzeyinde planlama çalışmalarının başlatılmasında birbirinden bağımsız iki farklı eğilimin etkili olduğu belirtilmektedir: Büyük şehir problemlerinin çözümünde klasik kent planlama anlayışının yetersiz kalması, büyük şehir bölgelerinde, başka tekniklerle planlama çalışmaları yapılması ihtiyacını doğurmasıyla başlatılmıştır. İkinci etki ise geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını sağlamaya yönelik çabalar olmuştur (Tekeli,1972: 8).

Kentlerin hızla büyümesi beraberinde birçok sorun yaratmıştır. Sorunların çözümü açısından bölgesel düzeyde gerçekleştirilecek çalışmaların öneminin anlaşılması gerektiğini belirten Atalık (1989:4), bölgesel ölçekte planlamaya ihtiyacın anlaşılmasında en belirgin olan faktörün kentlerin hızlı bir şekilde büyümeleri olduğunu ifade etmektedir.

Bölge planlamaya ilişkin ilk gelişmelerin 20. yüzyılın ikinci on yılında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Belirtildiğine göre 1924' e doğru Amerika'da ilk bölge planı hazırlanmıştır. Bu tarihlerde Rusya, endüstriyel ve tarımsal kombine bir politika uygulamaya başlamıştır. Bölge planlama ve şehircilik konusunda öğretim ve araştırmaya tahsis edilmiş ilk konferans Columbia Üniversitesi'nde verilmiştir (Aydın, 1972: 13).

Planlama ve eylemlerin bütünleştirilmesi açısından bölge ölçeğinin önemine dikkat çekilmektedir (Atalık, 1989:1). Bölge düzeyinde yapılan planlama çalışmaları ulusal düzeyde belirlenen hedeflerin yerel düzeyde yapılan planlara yansıtılma olanağı sağladığı gibi, yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması olanağı sağlanmaktadır (Keleş, 2000: 230) .

Fiziksel, toplumsal ve ekonomik planlar arasında koordinasyon sağlamaya elverişli olan bölge planlarının diğer önemli bir özelliği kentler arasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkileri ortaya koymasıdır (Keleş, 2000: 230). Ortaya koyduğu bu ilişkiler, hazırlanacak kent planlarında bir veri olarak değerlendirilme olanağı sağlamaktadır (Keleş, 2000: 231).

I.3.1.1.3.4. Ülkesel Alan Planlaması

Fiziksel planlamanın ilgi alanının ülke düzeyinde ortaya çıkışı ve yaygınlaşması İkinci Dünya Savaşı içi ve sonrası döneme denk gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı sürerken batı dünyası savaş sonrası uluslararası düzeninin nasıl olması gerektiğine ilişkin ABD ve İngiltere'de kimi araştırmalara gidilmiş olduğu açıklanmaktadır. Mekânsal planlamaya ilişkin boyutu olduğu açıklanan bu araştırmaların neticesinde mekânsal planlamanın sadece kent ölçeğinde ele alınmasının yetersizliğinin ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu bağlamda kent üstü ölçeklerde mekânsal planlamaya yönelik düzenlemelere girişilmiştir. Bu

çerçeve de savaş içinde başta İngiltere olmak üzere Avrupa ülkelerinde birbirinin arkasından İmar ve İskân bakanlığı kurulduğu belirtilmektedir (Tekeli, 1984: 24-25). Fransa, 1950'lere gelindiğinde İmar ve İskân Bakanlığına sahipti. Bu bakanlığa bağlı olarak 1951 yılında "Ülke Planlama Dairesi" kurulmuştur (Göçer, 1990: 4).

1930'larda planlamaya başvuran bir ülke olan Almanya'nın İkinci Dünya Savaşı sonrasında planlama çabalarını yoğunlaştırmış olduğu belirtilmektedir. Ülke planlama konularını içeren bir rapor hazırlandığı; bu rapor sonucunda Bakanlıklar arası Ülke Planlama Komisyonunun kurulmasını sağladığı açıklanmaktadır. Bu komisyonu 1955 yılında kurulan "Ülke Planlama Bilim Komisyonu" izlemiştir. Bu komisyonun Almanya için ülke planlama ilkelerinin ve alınacak önlemlerin saptanmasını amaç edindiği belirtilmektedir. 1965 yılında ise Eyalet ve Federal Devlet'in birlikte hazırlamış olduğu Ulusal Planlama Yasası çıkartılmıştır (Göçer, 1990: 4).

1955 yılında üyelerinin Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Almanya'dan oluşan "Kuzey-Batı Avrupa Ülke Planlama Konferans Heyeti" kurulmuştur (Göçer, 1990: 4).

I.3.1.2. Planlamada Anlayış Değişikliği

Görüldüğü üzere, plan düşüncesinin uygulama olanağı bulunduğu ilk alan kentler olmuştur. Tarihsel süreçte yaşanan kimi gelişmelerin sonucunda plan uygulamasının kent düzeyini aşan alanlara yöneldiği görülmektedir. Mekânsal açıdan planlama kentsel alandan metropoliten, bölge ve ulusal düzeye uzanan bir yapı oluşturmuştur. Diğer yandan 20. yüzyıla girildiğinde ekonomi alanında plan girişimlerine başlandığı görülmektedir. 20. yüzyılın ilk yıllarında ekonomik, bilimsel ve toplumsal ortam genelde toplumsal yapının,

özelde kentsel yapının çok boyutlu ele alınması gerektiği görüşünü yerleştirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin içinde bulunduğu fiziksel ve ekonomik yapı ulusal düzeyde kimi müdahalelere başvurulmasını gerektirmiştir. Gelişmekte olan ülkeler açısından planlama, kalkınma planlılığı biçiminde gelişim göstermiştir.

Planlama düşüncesi toplumun ekonomik, sosyal, yönetsel yapılarının yanı sıra yaşamsal düzenlemelere yönelik bir etkinlik anlamına gelmektedir. Bu açıdan planlama, farklı ekonomik sistemlerde farklı nitelik göstermektedir. Sosyalist toplumlarda planlama, tüm toplumsal ve mekânsal örgütlenmeyi denetleyen bir nitelik kazanırken; pazar mekanizmasını benimseyen toplumlarda sistemin karşılaştığı sorun ya da krizleri aşma aracı olarak başvuru bir araç niteliği kazanmıştır (Kubin: 13).

Hem mekânsal açıdan hem ekonomik açıdan planlama, anlayış olarak dönemin kendine özgü yapısı çerçevesinde şekillenmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan ve 1980'li yılların başına kadar hakim kalkınma stratejisinin belirgin özelliği, devletin merkezi konumda bulunmasıdır. 20. yüzyılın başlarında olumsuz ekonomik ve toplumsal koşullar kendini iyice hissettirmişti. İkinci Dünya Savaşı olumsuz yapıyı doruk noktasına çıkarmıştı. Sorunları giderme noktasında artık, piyasa ekonomisi yetersiz kalmaktaydı. Piyasa ekonomisinin yetersizliği karşısında devletin müdahalesi gerekli ve kaçınılmaz olmuştu. Şengül (2002: 8; 2003: 21), bu anlayışın uzantısı olarak devletin planlamayı, gelişmeyi yönlendirecek etkin bir araç olarak kullandığını ifade etmektedir.

Devletin müdahaleci bir niteliğe bürünmesi kimi gelişmelerin etkisi ile olmuştur: Birinci dünya savaşı süresince devlet ekonomik yaşama müdahale etmiştir. Savaşın yaratmış olduğu ekonomik ve toplumsal yıkıntı müdahalenin sürdürülmesini gerekli kılmıştı. 1929 bunalımı, ekonomik ve toplumsal sorunları büyük boyutlara taşımıştı. Keynesyen politikaların etkisiyle de devletin müdahale alanı süreçte artış

göstermiştir. Devletin ekonomik ve toplumsal alandaki rolünün artması neticesinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında Refah Devleti uygulamaları hakim hale gelmiştir (Ölmezoğulları, 1999: 78–80, 98).

Bu süreçte şekillenen planlama anlayışı devletin müdahaleci niteliğinin uzantısı olarak bütüncül nitelik göstermektedir. Bütüncül niteliğe sahip planları Soyak, “[...]ulusal kaynakları bir bütün olarak ele alıp, siyasal olarak önceden belirlenen sosyo-ekonomik hedeflere erişmek için mevcut kaynakları akılcı bir biçimde yönetmeyi esas alan ve teknik tutarlılık hesapları da bu çerçevede yapılarak hazırlanan[...]” plan olarak tanımlamaktadır. Bu anlayışta plan, geleceği biçimlendirmektedir (Soyak, 2003: 172).

Kent planlamasının, meydana gelen kimi gelişmelerin ışığında, oluşan planlama anlayış/kurumu “Kapsamlı Planlama” olarak adlandırılmaktadır. Günümüzün baskın planlama anlayışı olarak yerini koruduğu belirtilen (Şengül, 2002: 20) kapsamlı planlama anlayışının şekillenmesinde belirleyici olan kimi gelişmelerin yaşandığı görülmektedir.

1930 sonrası süreç, 1930’lu yıllara kadar, o güne kadar benimsenen politikanın sonucu olarak ortaya çıkan kentsel yapılanmanın yaratmış olduğu hoşnutsuzluklara sahne olmuştu (Şengül, 2004: 21). Bu ortamda kapsamlı planlama yaklaşımının temel ilkelerinin ortaya konduğu belirtilmektedir. Bu ilkelerin 1930’lu yılların sonunda ABD’de Chicago Üniversitesi’nden bir grup planlama uzmanı tarafından geliştirilmiş olduğu açıklanmaktadır (Şengül, 2002: 10).

1920'lerin sonlarına doğru dönemin tanınmış mimarlarının katıldığı Uluslararası Modern Mimarlık Kongresi (CIAM)* toplanmıştır. 1956 yılına kadar 10 toplantı yapılmıştır. 1933 yılı toplantısının önemli sonuçları olmuştur. Toplantı sonucunda Atina Antlaşması kabul edilmiştir. Bu çerçevede ortaya çıkan ilkelerin sonraki süreçte devletçe yapılan uygulamalarda kabul görmüş olduğu belirtilmektedir (Aydemir, 2004: 63-64). Atina Antlaşması Birleşmiş Milletler Örgütü kurulduktan sonra uluslar arası bir belge niteliği kavuşturularak, 1954 yılında üye ülkelerin imzasına açılmıştır (Özcan, 2001: 248).

Atina Antlaşmasında kent, içinde bulunduğu bölge ile değerlendirilmektedir. Kentin ekonomik, sosyal ve politik açıdan bölgesiyle bir bütün oluşturduğu ifade edilmektedir (İmar ve İskân Bakanlığı, 1969: 21). Kent planı, bölge planını oluşturan bütünün bir parçası olduğu açıkça vurgulanmıştır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1969: 21). Bu çerçevede planlama anlayışı bütüncül bir nitelik göstermekte ve planlar hiyerarşisinin kurulmasını öngörmektedir.

Şartın önemle üzerinde durduğu bir konu da kent alanı üzerinde kentsel işlevlerin konumlandırılması sorunu olmuştur (İmar ve İskân Bakanlığı, 1969: 37,98-99). Kentsel işlevler olarak oturma, çalışma, dinlenme ve dolaşma, yani ulaşım belirlenmiştir. Bu işlevlerin kentsel mekânda dağılımı, kentsel işlevler için kentte yer ayrılmasını, her işlevin, kendileri için ayrılmış bulunan alanlara yerleşmesini sağlayan bir araç olarak

* 1928'de ilk kurulduğu açıklanan CIAM'ın Marksist eğilimli mimarların etkisinde kaldığı ifade edilmektedir. İfade edildiğine göre 1933 CIAM Kongresi'nin Moskova'da yapılması tasarlanmıştır (Lüchinger , çev. Göldeli, 1984/ 6: 22).

tanımlanan bölgeleme (Keleş, 2000: 134) işlemi ile gerçekleştirileceği öngörülmüştür (1969: 37).

Bu şartın benimsediği anlayış, şartın etkisi, dünya çapında birçok ülkede kendini göstermiştir. Batı Avrupa'nın pek çok kentinde olduğu kadar, Rusya, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yanı sıra Afrika, Hindistan ve Güney Amerika ülkelerinde de etkisini göstermiştir (Adakentliyim, 1998: 79).

İkinci Dünya savaşı sonrası artan devlet müdahalesine koşut biçimde Kapsamlı Planlama Anlayışı kurumsal düzeyde 'resmi planlama' anlayışı haline gelmiştir (Şengül, 2002: 10).

Amerikan Planlama Birliği tarafından 13 maddeden oluşan 'Planlamanın Etik Kuralları' başlıklı yönerge hazırlanmış olduğunu belirten Şengül söz konusu ilkelerden çalışmasında yer verdiği birkaçı şöyledir (Şengül, 2002: 10):

Kamu yararına hizmet et,

Planlamanın uzun vadeliliği ve kapsamlı niteliğini benimse,

Eşgüdümü planlama süreçleri ile sağla,

Planlama süreçlerine vatandaşların katılımını destekle,

Fırsatları ve seçenekleri herkes için genişlet.

Bu ilkelerin Türkiye dâhil birçok ülkede taraf bulunduğu ve savunulduğu belirtilmektedir (Şengül, 2002: 10).

Bu açıklamalardan yola çıkarak Kapsamlı Planlamanın özellikleri şöyle açıklanabilir:

Planlama sürecinin uzun erimliliği ve kapsamlılığı söz konusudur ve bu süreç siyasetten arındırılmış bilimsel ve teknik bir sürece indirgemektedir (Şengül, 2002: 10-11).

Planlamanın rasyonel bir eylem olduğu ve rasyonelleşmenin bir parçası olduğu varsayılmaktadır (Şengül, 2002: 11-12).

Toplumsal-ekonomik süreçler ile fiziksel planlamanın ilişkisi söz konusudur (Görgülü, 2002: 86). Bu anlayıştaki kapsamlılık aynı zamanda disiplinlerarası olma niteliğini ortaya koymaktadır (Gürel, 2005: 4; Banfield'den aktaran Öksüz, 2004: 108).

Planların hiyerarşik bir yapılanmaya sahip olması gerektiği kabul edilmektedir. “ Her plan düzeyi bir üst düzeydeki plan girdilerini kendisine temel alırken, kendisi alt düzeydeki planlara bir veri oluşturur. Bu çerçevede kent düzeyinde hazırlanan planlar, ulusal ve bölgesel planlarla belli bir tutarlılığa sahip olmak durumundadır.” (Şengül, 2003: 22) Bu anlayışta “Plan tanımı gereği, geleceğe yön verme aracıdır (Şengül, 2002: 10).

Görüldüğü üzere kamunun ağırlığı planlamanın rolünün artmasında belirleyici olmaktadır. Özellikle ekonomide planlama yönteminin uygulanması açısından bu husus önemlidir. Ekonomik kaynakların gereksinimler doğrultusunda harekete geçirilmesi İkinci Dünya Savaşı sonrası ortamında Devletçe yerine getirilecekti. Bunun sınırları her ülkenin kendi koşulları çerçevesinde belirlenmiştir. Bu süreçte ekonomi alanında planlama anlayışı bütüncül nitelik göstermiştir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde SSCB’de bu anlayış çerçevesinde iktisadi planlama yapılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmiş ülkeler arasında Kıta Avrupa’sında özellikle Fransa gibi ülkeler tarafından kullanılmış olduğu belirtilmektedir. O dönemde bu yaklaşımın benimsenmesinde ülkenin yeniden imarı sorununun etkili olduğu belirtilmektedir (Yılmaz, 1999: 95).

Devletin ön planda olduğu, Keynesci bakış açısının hakim olduğu yıllarda bu uygulamalar devam etmiştir. Devletin merkezi bir konumda bulunduğu kalkınma stratejisi, gelinen süreçte özellikle 1970’lerde yaşanan ekonomik kriz nedeniyle eleştiriye tabi tutulmuştur. Planlama ve kapsamlı planlama anlayışı da yöneltelen eleştirilerden nasibini almıştır.

1960’lı yılların sonlarından itibaren başlayan ekonomideki duraklama, 1973 petrol krizi ile büyük boyutlara ulaşmıştır. 1929 krizi devleti merkezi konuma yerleştirirken; bu kriz, devletin geri plana çekilmesi yönünde talepleri ve piyasa mekanizmasını ön plana taşımıştır (Ölmezogulları, 1999: 113). Bu çerçevede devlet merkezli kurumlar için de aynı sonuç ortaya çıkmıştır.

Sanayileşmiş kapitalist toplumların krizi aşmaya yönelik politikası, 1970’lerin sonlarında, neo-liberal akımın hayata geçirilmesi yönünde olmuştur. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası finans kurumları az gelişmiş ülkelerde bu politikaların yayılmasında etkili olmuştur. 1980’lerin sonlarında SSCB’nin dağılması bu politikaları yaygınlaştıran diğer bir gelişmedir (Sezen, 1999: 59-60).

1980 sonrası süreçte ön plana çıkan ve yaygın bir söylem haline gelen *Neo-liberal/ Yeni Sağ Eleştiri* planlama kurumunu yadsımaktadır. Planlamaya özgürlükleri yok eden bir kurum olarak bakılmaktadır. Bu yaklaşımda asıl olan piyasanın yüceltilmesi olduğu için her türlü müdahaleye uzak durulmaktadır.

Liberal söylemin güçlü savunucularından olan Hayek’e göre planlama, bireysel özgürlük ve girişim için bir engel oluşturmaktadır. Demokrasiyi bireyci bir kurum olarak görmektedir (Hayek, 2004: 34). Bu bağlamda planlama ile demokrasinin bağdaşmadığını savunmaktadır: Birincisinin özgürlüğü ortadan kaldırdığını; ikincisinin ise özgürlüğün

ortadan kaldırılmasına engel olduğunu ifade etmektedir (Hayek, 2004: 94). Bireysel ve siyasi özgürlüğün ancak iktisadi özgürlükle mümkün olabileceğini savunmaktadır (Hayek, 2004: 18). Bireysel yaşamda planlamaya uzak durmayan Hayek, planlamanın toplumsal ve ekonomik düzeltim aracı olarak kullanılmasına karşı çıkmaktadır. Bireysel yaşamda planlama yeterlidir. Ona göre; kaderine boyun eğmeyen herkes, plancıdır (Hayek, 2004: 48).

Planlamaya yönelik diğer bir eleştiri 1960'lı yıllarda kullanılmaya başlanan ve küreselleşme süreci ile dünya yazınında daha yoğun bir şekilde yer bulan postmodernizmin (Sevinç, 1999: 54) savunucularından gelmektedir.

Şaylan, postmodern söylemin temel özelliğinin yeni bir dönemi ifade etmesi olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda bu söyleme göre; modernite⁵ olarak ifade edilen dönem bitmiştir ve onu izleyen yeni bir dönem ortaya çıkmıştır (Şaylan,1999: 22).

Postmodernizm, Aydınlanma felsefesine ve onun getirdiği kabullere karşı çıkmaktadır. Aydınlanmanın getirdiği akılcılık, insan aklına güveni, insanın aklını kullanarak geleceğine egemen olabilme anlayışına karşı çıkmaktadır. Bu yaklaşımda Aydınlanmanın getirdiği insan aklına olan güvenin yerini, insan aklına güvensizlik almaktadır (Sezen,1999: 66; Şaylan,1999: 26). Postmodernizm'e göre insan aklı sınırlıdır, insan ancak anlık bilgilere sahip olabilir, geleceğini kestiremez (Sezen, 1999: 66).

⁵ Açıklandığına göre; modernite Max Weber tarafından formüle edilmiştir ve bir tarihsel dönemi ifade etmek üzere kullanılmaktadır. "Weberci anlamda modernite, feodaliteyi ya da ortaçağları izleyen, aklın öncelik aldığı tarihsel dönemi ifade etmektedir. Bu anlamda Aydınlanma çağı ve onun özellikleri ile ilerici tarih anlayışı (insanın aklını ve bilimi kullanarak sürekli ileriye doğru gitmesi) modernite çağının kavramsal öncülleridir. Tarihin ilerici özelliği öncülü, insanoğlunun aklını ve bilimi kullanarak giderek evrene egemen olacağını, önce doğanın kör güçlerini denetimine alacağı sonra evrenini bir parçası olan toplumu da akla uygun (rasyonel) olarak düzenleyeceğini öngörmektedir."(Şaylan, 1999: 22)

Neo-liberal söylemde olduğu gibi bireyselliği ön plana çıkarmaktadır. Bu bağlamda Şaylan (1999: 31), postmodern söylemin insan ve topluma yönelik her türlü düzenlemeye, bireyin özgürlüğünü kısıtlayacağı için karşı çıktığını ifade etmektedir.

Gelinen süreçte Kapsamlı Planlama, farklı açılardan eleştirilmiştir. Eleştiren taraf arasında önceki paragraflarda belirttiğimiz ve planlamayı yadsıyan, Neo-liberal ve Postmodern söylemler de yer almaktadır. Planlamayı yadsımayan, planlamanın gerekliliğine inanan yaklaşımlar da söz konusu olmaktadır. Bunlar arasında bir grup yaklaşım (Savunucu ve Marksist) planlama kurumunun ortaya çıkardığı sonuçlara ve kullanılış amacına yönelik olarak eleştiriye tabi tutmaktadır. Planlamanın gerekliliğini reddetmeyen diğer bir yaklaşım *Müzakereci/iletişimsel Planlama* anlayışıdır. Bu yaklaşım değişen koşullar çerçevesinde yeni planlama anlayışının gerektiği vurgusunu yapmaktadır.

Bireyin ve bireysel girişimciliğin yüceltiildiği neo-liberal söyleme göre kamu yararı ilkesi toplumu bireyin üzerine koyarak bireysel özgürlüğü ve girişimciliği sınırlamaktadır. Böylece ortaya baskıcı bir toplumsal yapı ve planlama anlayışını ortaya çıkartmıştır. Böyle bir toplumsal yapının sonucu ise kapsamlı planlamanın öngördüğü katılım hedefinin gerçekleştirilememesidir (Şengül, 2002: 15-16). Bu anlayış, kapsamlı planlamanın uzun erimli ve kapsamlı niteliğinin bireysel girişimciliği engellediğini savunmaktadır. Bu niteliğin “piyasa mekanizmasının dinamizmi ve sürekli kendisini ve kenti yenileyen doğası karşısında” katı ve sınırlayıcı olduğu savunulmaktadır (Şengül, 2002: 16).

Farklılıklara vurgu yapan postmodern söylem, farklı unsurların bir arada bulunmasını bir zenginlik olarak görmektedir. Toplumsal yapının yukardan aşağı biçimde tasarlanmasını doğru bulmamaktadır. Bu biçimde bir tasarı toplumun içinde yer alan farklılıkların varlığını göz ardı etmektedir. Bu anlayışın, demokratik olmayan bir

topluluğun ortaya çıkmasına sebep olduğu savunulmaktadır (Şengül, 2002: 16-17). Bu açıdan, kapsamlı planlamanın kapsayıcı ve merkezi niteliği eleştiriye tabi tutulmaktadır (Şengül, 2002: 15-16). Bütüncül planlama yaklaşımının yerine postmodernizmin parçacı planlama yaklaşımını benimsemektedir (Uysal, 2001: 72).

Kapsamlı Planlamanın genel çerçevesi içinde kalan *Savunucu Planlama*, kapsamlı planlama yaklaşımını “tüm toplumsal kesimlerin çıkarını savunduğu varsayımına” yönelik olarak eleştiriye tabi tutmaktadır (Şengül, 2004: 23). Kapsamlı planlama uygulamasının yol açtığı sonuçlara, özellikle toplum içindeki farklı gruplar açısından, yönelik eleştiridir. Kimi kesimlerin planlama sürecinden dışlandığına dikkat çekilerek bunlara yönelik de planların hazırlanması gerektiği savunulmaktadır. Bu anlayışa göre, plancılar siyasal sürecin içinde aktif aktörler olarak yer almalıdır. Tek bir plan yerine toplumun farklı kesimleri için planlar hazırlanması gerekmektedir (Şengül, 2002: 12).

Savunucu Planlama anlayışı ile aynı dönemde Kapsamlı Planlamaya yönelik yapılan diğer bir eleştirinin Marksist çevrelerden geldiği belirtilmektedir. Planlamanın gerekliliğine inanan bu yaklaşıma göre; planlama toplumsal gelişmenin bir aracıdır (Şengül, 2004: 24). *Marksist Eleştiri* planlamanın siyasal bir süreç olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu anlayışa göre; kentsel bağlamda sermayenin genel çıkarları ile özel çıkarlar arasındaki çelişkiyi devlet müdahalesi çözmektedir. Bu da planlama kurumu aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Şengül, 2002: 13). Bu yaklaşımın savunucuları planlamanın olması gerektiği gibi toplumsal gelişmeyi sağlayamadığı görüşündeler.

Planlamanın gerekliliğini reddetmeyen ve planlama kurumunun iç süreçlerine yönelik eleştiride bulunan *Müzakereci/iletişimsel Planlama* anlayışı (Şengül, 2003: 26) değişen koşullar çerçevesinde yeni bir anlayışın gerekliliği vurgusunu yapmaktadır. Bu

anlayış, kapsamlı planlamanın aksine sivil toplum merkezli, aşağıdan yukarıya örgütlenmiş bir planlama anlayışını savunmaktadır (Şengül, 200: 19).

Bu anlayışın planlama yaklaşımı, kapsamlı planlamanın uzun erimliliği karşısında çok daha kısa erimli stratejik planlama niteliğindedir. Bu yaklaşımda “Neo-liberal/yeni sağ yaklaşımların planlamaya yönelttiği piyasa güçlerini olumsuz anlamda sınırlama eleştirisi büyük ölçüde kabul edilmekte, piyasa güçlerinin önünü açan bir planlama anlayışı benimsenmektedir.” (Şengül, 2003: 26)

Kapsamlı planlamanın planlamayı etkin bir araç olarak görmesi olmazsa olmaz koşuluna karşın, yeni sağ eleştiri planlamanın reddine ilişkin yaklaşımı benimsemektedir. İletişimsel yaklaşım ise planlamanın varlığına taraf olmakla birlikte, planlamayı yeni bir anlayış açısından değerlendirmektedir.

Keleş’in belirttiği gibi, “liberalleşme salgını plana sıcak bakılmasına elverişli bir dünya görüşü değildir. Çünkü plan ekonomik ve toplumsal yaşama, piyasaya bir karışmayı anlatır.” (Keleş, 2001: 80) Bu bağlamda planlamaya yöneltilen eleştirilerin yoğunluk kazanmasında ve anlayış değişikliği gerektiği yönünde söylemlerin ağırlık kazanmasında neo-liberal politikaların hayata geçirildiği yıllarda görülmesi bir rastlantı olmasa gerek. Sezen’in ifade ettiği gibi (1999: 66), devletin zayıfladığı, küçüldüğü bir düzende bağlayıcı, kapsayıcı bir planlama söz konusu olmayacaktır. Yeni düzeni temsil edecek planlama anlayışı, stratejik planlama olmaktadır. Göksu (2006: 65), arkasında devletin olmadığı bir planlama kurumunun stratejik planlama adıyla yeniden kutsandığını belirtmekte ve stratejik planlama ile devletin elinde kalan nadir kurumlardan biri olan planlamanın özelleştirildiği değerlendirmesini yapmaktadır.

Stratejik planlama esas itibariyle özel sektörde gelişmiştir. Stratejik planlama 1962 yılında büyük şirketler üzerinde yapılan bir araştırma sonucunda şirketlerin uzun vadeli hedefler koyup bunları rekabet koşullarına uyarlamaları konusunda kılavuzluk eden bir plan türü olarak geliştirilmiş olduğu belirtilmektedir (Somel ve Ekiz, 2005:132). Albrechts, stratejik planlamanın köklerinin geleceğin belirsiz olduğu durumlarda şirketlerin kendi geleceklerini etkili bir biçimde planlama ihtiyaçları ile ilişkilendirildiğini belirtmektedir (Alberchts, 2006: 51).

Temel özelliğinin esneklik olduğu belirtilen Yapısal ya da Stratejik Planlama ile bütüncül planlamanın tersine “plan geleceğe göre biçimlenen bir hal almıştır.” Bu planlama ile “ geleceğin belirsizliği önem kazanmış, doğal olarak da planlar daha esnek bir yapıya dayanmak ve gelişmelerin seyrine göre sürekli yenilenmek durumunda kalmışlardır.” (Soyak, 2003: 172)

Stratejik Planlama gelinen süreçte birçok planlama türü için bir model olarak sunulmuştur/sunulmaktadır. ABD’deki TVA deneyinin 1980’lerin ve 1990’ların değişimi içerisinde yeniden yapılanma yoluna gitmesi ve stratejik Planlama modelini uygulamaya başlanması (Somel ve Ekiz; 2005: 132) bu çerçevede değerlendirilebilir.

Şengül (2003: 27), stratejik planlamada piyasa eğilimlerini dikkate alan daha esnek planlama anlayışının ipuçları olduğunu belirtmekte ve stratejik planlamanın kapsamlı planlamanın uzun vadeliliğinin tersine daha kısa vadeli planlama anlayışı anlamına geldiğini ifade etmektedir.

Bu çerçevede yeni eğilimlerin yaşandığı günümüzde söz konusu eğilimler doğrultusunda 1933 tarihli kentsel şartın değiştirilmesi yönünde taleplerin 1990'larda dile getirilmeye başlandığı görülmektedir. 1933 tarihli şart, 1994 yılında Yunan Plancılar Birliği ve Atina Belediyesi tarafından düzenlenen konferansta tartışılmış. Konferansta Avrupa kentlerinin karşılaştığı yeni sorun ve olanaklarının gözetilerek, şartın yeniden yazılması yönünde öneride bulunulduğu belirtilmektedir. Avrupa Kent Plancıları Konseyi'nin 1995 yılında Atina'da yapmış olduğu konferansta bu düşüncenin oybirliği ile kabul edildiği belirtilmektedir (Yeni Atina Şartı,1998: 79).

Bu girişimler sonucunda Avrupa Kent Plancıları Konseyi yeni bir şart hazırlamak üzere 1998 yılında Portekiz'de toplanmıştır. Burada hazırlanan Atina şartı başlangıç kabul edilerek şartın her 5 veya 10 yılda bir değiştirilmesi öngörülmüştür. Bu Öngörü doğrultusunda şart, 2003 yılında revize edilmiştir (Gökgür, 2005: 50-55).

2003 Şartında 1933 Şartından farklı olarak kent, bölgesi ya da ülkesiyle bir bütün içerisinde düşünülmemektedir. Kent ön plana çıkarılmaktadır. Şarta göre kent ekonomisi kentin var olan içsel ve dışsal özelliklerini kullanarak gelişir. Değişen koşullara karşı rekabet üstünlüğünü devam ettirmek için kentin sürekli kendini geliştirmesi ve değişime uyum sağlaması gerektiği ifade edilmektedir (Yeni Atina Bildirgesi, 2004: 70). 1998 Atina Şartı'nda "Bölgeleme"nin katı kuralları yerine esnek planlama önerilmektedir (Gökgür, 2005: 54).

İkinci Dünya savaşı sonrası kapsamlı planlama anlayışının hakim olmasında ana sebeplerden biri, savaşın yaratmış olduğu imar ve ekonomide yıkımdı. Ekonomide büyümeyi gerçekleştirme ve imar sorunlarının çözümünde Kapsamlı Planlama olarak adlandırılan yaklaşım önemli bir araçtı. Bu sebeplerin ortadan kalkması sürecinde 1970'lerin krizinin ortaya çıkması planlama anlayışında değişimi beraberinde getirmiştir.

Piyasanın ulaştığı aşamada artık kamu müdahalesine gereksinim duyulmamaktadır. Bu hususun planlamanın şekillenmesinde belirleyici olduğu söylenebilir. Planlamaya ilişkin yapılmak istenen değişiklikler tüm planlama türleri açısından söz konusu olmuştur/olmaktadır.

I.3.2. Türkiye’de Planlama

I.3.2.1. Planlamanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nun Batı ile girmiş olduğu ilişki, ekonomik ve toplumsal yapıda değişim yaratmıştır. Bu değişime paralel olarak kentsel yapı da süreçte değişim geçirmiş ve kentte, özellikle liman kentlerinde, yeni işlevler ortaya çıkmıştır. Yeni işlevlerin gereksinimini sağlamaya yönelik olarak kentsel düzeyde düzeltim çalışmalarına başlanmıştır (Tekeli, 2001:19-20). Bu hareket, batının kentsel anlamda planlama girişimine başladığı yıllara, yani 19. yüzyılın ortalarına, denk düşmektedir. Bu noktada Osmanlı kentinin hem içinde bulunduğu koşullar açısından hem de bu koşulları yaratan nedenler açısından Batı kentinden farklı özellikler göstermiş olduğunu belirtmek gerekir. Batı kenti sanayileşme sürecinde şekillenirken; Osmanlı kenti, batıyla girilen ekonomik ilişki sürecinde şekillenmiştir. Ortaya çıkan yapının sorunlarını giderme noktasında planlamaya başvurulmuştur.

İmar hareketleri ilk olarak ticari açıdan batıyla ilişki içinde olan kentlerde başlamıştır. Kentsel alanın düzeltilmesine yönelik girişimlerin Cumhuriyetin ilk yıllarında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Diğer taraftan planlama, yine bu yüzyılda, yönetimin toplumsal sistemi dönüştürmede başvurduğu bir yöntem olarak yerini almıştır. Tanzimat döneminde yönetim mali, idari, hukuki hemen her alanda yenilikler yapma yoluna

girmiştir. Amaç, toplumsal sistemi dönüştürme; bilinçli bir şekilde geleceği belirleyecek kurumsal düzenlemeler gerçekleştirme çabası söz konusudur (Tekeli, 1999).

Tanzimatın ilanından sonra oluşan yeni anlayış çerçevesinde dönemin yöneticilerinin merkezileşme çabası çerçevesinde birçok alanda ülke yüzeyinde çalışmalara yönelmiş olduğu görülmektedir. Yani gelecekteki kurumsal yapıyı belirlemeye yönelmiştir. Tekeli (1999), ekonomik ve toplumsal sisteme yönelik bilinçli müdahalenin Tanzimat yöneticilerinin yaptığı, ortaya koyduğu düzenlemelerde bulmaktadır

İmar kavramının fiziki gelişmenin yanı sıra Osmanlıca'da sosyo-ekonomik gelişmeyi de içerecek bir anlama sahip olduğunu belirten Tekeli'ye göre (1999), bu anlamı ile imar kavramının 1839 Tanzimat ilanından sonra yapılan kimi oluşumlarda ve düzenlemelerde kendini göstermiştir. Bunu da kapsamlı bir biçimde kimi araştırmalara dayanılarak yapılmış olduğunu belirtmektedir: Ülke bir bütün olarak ele alınmakta, ülke bütününde yapılmak istenen “işler”in programlar hazırlanarak ortaya konduğu belirtilmektedir.

Bu kapsamda yapılan çalışmalardan birinde yerelin sorunlarını yerelin sakinlerinden ilk ağızdan ortaya konma amacı taşıdığı söylenebilecek bir yol izlenmiştir.

1845 yılında her eyaletten iki kişi, biri müslüman diğeri olmayan, İstanbul'a çağrılmıştır. Meclis-i Vala'da gelenlerin, sundukları raporların değerlendirildiği; yapılan çalışmalar sonucunda eyaletlerin imarı (kalkınması) konusunda araştırmalar yapmak üzere “İmar Meclisleri”nin kurulması yönünde karar alındığı ifade edilmektedir. Aynı yıl kurulan imar meclisleri sorumlu oldukları eyaletlerde 7-8 ay süren incelemeler sonucunda birer rapor hazırlamışlardır. Hazırlanan bu raporlar üzerinde Meclis-i Vala'da görüşmeler yapılmış ve bu raporlara dayanılarak programlar oluşturulmuştur. Sorunlar mahallinde ortaya konmuş ve bu çerçevede o yöreye sunulacak hizmetler belirlenmiştir (Tekeli, 1999).

Hazırlanan programlarda alt yapıya ilişkin istemlerin yanı sıra maliyet tahminlerinin de yer almış olduğu belirtilmektedir. Programın uygulanması için gerekli kaynağın vergi ve vakıf gelirlerinden sağlanması istenmiş olduğu ifade edilmektedir (Tekeli, 1999).

Ekonomik anlamda plan fikrinin dile getirilmesi Cumhuriyetin ilk yıllarına rastlamaktadır. Ekonomik faaliyetleri belirli hedefler çerçevesinde bir düzene bağlamaya yönelik olarak girişimlerde bulunulmuş ve bir program niteliğinde olduğu söylenen “sanayi planı” 1930’lu yıllarda yapılmış ve uygulanmaya konmuştur.

1960’lara gelindiğinde planlama kamusal bir işlev olarak yerini almıştır. Türkiye’de 1960 sonrası planlamanın kamusal bir işlev olarak yer bulmasının arka planında, iç unsurlardan ziyade dış koşulların etkili olduğu yargısına varılabilir. Planlama anlayışının süreçte geçirdiği değişim açısından da bu husus belirleyici olmaktadır. Planlama anlayışının şekillenmesinde belirleyici olan unsurlar, planlamaya ilişkin yapılan çalışmaların niteliğini belirlemiştir/belirlemektedir. Planlama fikrinin ne kadar benimsenmiş olduğunu ortaya koymakta ve bu yönde yapılan çalışmaların düzeyini belirlemektedir.

I.3.2.2. Planlı Kalkınma Dönemine Geçiş Hazırlayan İç ve Dış Etkenler

Tekeli’nin yaptığı irdelemelerde, Tanzimat yönetiminin toplumsal sistemi dönüştürmede planlama yöntemine başvurmuş olduğunu belirtmektedir. Buradan yola çıkarak toplumsal sistemin daha kapsamlı olarak ele alınıp bilinçli bir biçimde dönüştürülmeye çalışıldığı yıllarda, Cumhuriyetin ilanı ve ilanı izleyen yıllarda, planlama yöntemine başvurulmuş olduğu sonucuna varabiliriz. Başta idari olmak üzere hukuki, ekonomik, eğitim ve kültür alanında yapılan devrimlerde amaç toplumsal sistemin

dönüştürülmesidir. Yani geleceğe yönelik, uzun dönemli bir dönüştürme öngörülmektedir. Bu çerçevede dönemin yönetim kadrosunun planlama yöntemini benimsemiş olduğunu söyleyebiliriz.

Cumhuriyetin yönetim kadrosuna yakın isimlerin, Yakup Kadri, yönetimde bulunduğu Kadro Dergisi'nin etrafında toplanan kimi aydınlar ve ekonomistler ekonomiye planlı yaklaşılması gerektiği düşüncesini savunmuşlardır (Tekeli ve İlkin, 2003: 476-477; Küçük,1981:92).

Ekonominin ana kumanda işlevi gören kimi sektörlerin büyük sanayi, ulaşım, bankalar ve dış ticaret, devletin elinde plan dâhilinde yönlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Hüsrev, 1933: 31). 1932-1934 yılları arasında yayınlanan Kadro Dergisinin (Kansu, 2004: 27) Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planlarının hazırlanmasında öncülük (Yavuz, :55), bir nevi “fikir babalığı” etmiş olduğu ifade edilmektedir (Kansu, 2004:19,27).

Ekonomi politikalarının bir plan disiplinine sokulması gerektiği düşüncesi 1950'li yıllarda yayın hayatında yer alan Forum Dergisi yazarlarınca da dile getirilmiştir (Kansu, 2004: 36; Küçük,1981: 97-99). Ekonomi politikasının planlı bir biçimde yönlendirilmesi düşüncesini yalnızca forum dergisi etrafında toplananlar değil, toplumun farklı kesimlerince de dile getirilmiş olduğu görülmektedir. Bir anlamda bu yıllar 1960 sonrası döneme niteliğini veren gelişmelere sahne olmuştur diyebiliriz.

1950'lerde iktidar partisi olan Demokrat Parti'nin (DP) kurduğu dönemin hükümetinin, Menderes Hükümeti, düşünce olarak plana karşı bir tavır sergilemekte olduğu belirtilmektedir (Sezen, 1999: 70). 1950'lerin ikinci yarısında ekonominin içinde bulunduğu olumsuz koşullar, iktidar dışı kesimlerce, özellikle CHP tarafından, partiye

yönelik eleştirilerini yoğunlaştırmıştır. Bu koşullar DP'nin plansız ve programsız bir biçimde uyguladığı politikaların bir sonucu olarak değerlendirilmiştir (Kansu, 2004: 34).

Ekonomik koşulların içinde bulunduğu ortam, iktidar partisinin içerisinde de plansız ve programsız faaliyetlerden yakınmalara yol açmıştır. Mevcut koşullardan yakınan, ekonominin plansız bir şekilde yürütümüne karşı olan ve planlı kalkınmadan yana olduğu ifade edilen genç subaylar diğer bir muhalefet kanadını oluşturmuştur (Kansu, 2004: 36-37).

Türkiye'de Planlama çalışmalarının Demokrat parti yönetiminin son yıllarında başlamış olduğu görülmektedir. Planın siyasilerin gündemine gelmesi, bu yönde çalışmaların yapılması içte yukarıda belirtilen kimi iç unsurların yanı sıra dış baskılar da etkili olmuştur.

Ülkenin içine girdiği ekonomik dar boğazı aşmak için başvurulan yol, dış finansman olmuştur. Batı finans kuruluşları verecekleri kredinin hangi yatırımlarda kullanılacağını görmek ve ülkenin bu amaca yönelik olarak bir plan hazırlamasını istemekteydi (Hershlag'tan aktaran Soyak, 2003: 25).

Ekonomi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Dünya Bankası'nın yanı sıra başta Amerika olmak üzere Batı Almanya gibi ülkeler 1950'li yılların ortalarına varmadan hükümete ciddi ve tutarlı politikalar izlenmesi için telkinde bulunmaya başladıkları belirtilmektedir (Kansu, 2004: 38).

Dönemin tanıklarından ve ilk kalkınma planının hazırlanması çalışmasında bizzat bulunan Karaosmanoğlu (2003: 12), planlama ile ilgili ilk hareketlerin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nün Türkiye'de kamu harcamalarında bir harcama disiplini kurabilmesi için Menderes Hükümetine sürekli ve ısrarlı biçimde yapmış olduğu teşvik ve telkinlerle başlamış olduğunu ifade etmektedir.

I.3.2.3. Türkiye'nin Planlama Deneyimi

I.3.2.3.1. Yönetmel Planlama

Yönetmel planlamanın kamu örgütlenmesinde yerini alması planlı kalkınma döneminde olmuştur. Planlı kalkınma dönemine geçiş ve sonrası gelişmeler “yönetmel planlama” kavramını yerleştirmiş ve Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleriyle zorunlu duruma getirilmiştir (Ergun, 1998:329).

Ergun (1998: 326), planlamanın yönetimdeki yerini 30 Eylül 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin kurulmasıyla almış olduğunu belirtmektedir. Yönetimin temel işlevlerinden olan planlama, amaçların ve hedeflerin kesin bir biçimde ortaya konmasını sağlamaktadır. Amaç ve hedeflerin ortaya konması, kaynakların ussal olarak kullanılmasının sağlanması ve öteki yönetim işlevlerinin sürdürülmesi açısından önemli görülmektedir (Ergun, 1998: 326). Bu, kalkınmadan beklenen yararın sağlanması açısından yönetmel planlamanın önemini göstermektedir.

Planlı kalkınma dönemine geçiş ve DPT'nin kurulmasından sonra, kamu kurumlarında kalkınma planları çalışmalarında yardımcı olmak üzere planlama birimlerinin kurulması konusu üzerinde durulmaya başlandığı görülmektedir. Bunda yönetimin kalkınmanın gereklerini yerine getirecek bir düzeyde olmasını sağlama çabasının etkili olduğu söylenebilir.

1962 yılı Planlı Devreye Geçiş Program Tasarısında her kurumda DPT ile karşı karşıya çalışacak planlama ve koordinasyon birimlerinin kurulmasının öngörüldüğü belirtilmektedir (Şaylan, 1969: 60).

Türk yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına uygun olarak gelişmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak amacıyla 1952 yılında kurulmuş olan Türkiye ve Orta Doğu Amme

İdaresi Enstitüsü (TODAİE) yönetiminde, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi gerçekleştirilmiştir. Yapılan çalışmalar 1 yıllık sürede tamamlanmıştır. Çalışmalar sonunda hazırlanan rapor 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulmuştur (Ergun, 1998: 325-326).

Raporda Devlet Planlama Teşkilatının çalışmalarına yardımcı olmak üzere, gerekli görülen bakanlıklarda, o bakanlıkların bağlı kuruluşlarında planlama faaliyetlerini yürütmek üzere planlama birimlerinin oluşturulması gerektiği üzerinde durulmaktadır (TODAİE, 1963: 66-67,69,71)

Kimi kuruluşlarda planlı dönemden önce de kendi hizmetlerinin yürütümü açısından çeşitli planlama birimlerinin oluşturulduğu belirtilmektedir (Özşen,1988: 6-7). Bu tür bir örgütlenmeye gereksinim duyulmasının nedeni yönetim içinde doğal olarak var olan planlama faaliyetidir (Özşen,1988: 7; Şaylan, 1969: 60).

Planlı kalkınma yönteminin benimsenmesi ve merkezi bir planlama örgütünün, DPT'nin, kurulması ile kamu yönetimi sistemimiz içinde iki yönlü bir planlama süreci ortaya çıkmıştır (Şaylan, 1969: 60). “Bunlardan birinde, planlama, şekli bir sistem olarak merkezi bir organdan kurumlara yönelirken, diğesinde de kurum içi yönetimin doğal bir parçası olarak ortaya çıktığı ileri sürülebilir.” (Şaylan, 1969: 61)

Bu çerçevede kamu kurumları açısından planlama iki açıdan değerlendirilebilir: Bir yandan kurum içi yönetimin bir parçası olarak ortaya çıkan planlama faaliyeti; diğeryandan merkezi planlama biriminin, DPT'nin, çalışmalarına yardımcı olma.

Planlı dönemin başında kamu kurumlarında planlama birimlerinin oluşturulması gerektiği yönünde öneriler sunulduğunu belirtmiştik. Bu öneriler doğrultusunda çalışmaların ikinci plan döneminde gerçekleştiği görülmektedir. İkinci plan

döneminin ilk uygulama yılından itibaren özel planlanma birimi olarak kamu kurumlarında APK birimleri oluşturulmaya başlanmıştır.

1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın Merkezi Hükümet Kademesinde Koordinasyon Sağlanması başlıklı kısımda yer alan 48. maddesi ile bütün kamu kuruluşlarında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Biriminin oluşturulması kararlaştırılmıştır (Özşen, 1987: 44).

Kararın 48. maddesinde araştırma, planlama ve koordinasyon birimlerinin “Yürütme organlarının kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek; uygulamanın plan ve programdaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve kuruluşlarla Planlama Teşkilatı arasındaki ilişkilerde aracı görevinde bulunmak” amacıyla kurulmuş olduğu belirtilmektedir (1968 Yılı Programı, 1967: 10).

APK birimleri yaklaşımı, hem kurum içi yönetim sürecinin doğal bir parçası olan planlama faaliyetlerini hem de merkezi planlama birimine yardımcı olma görevini kapsamına almış bulunmaktadır (Özşen,1987: 113,116, 119).

1969 ve 1970 yılı programlarında APK birimlerinin görev ve çalışmaları açısından önemli düzenlemelere yer verilmiş olduğu görülmektedir.1969 yılı programında DPT ile kamu kuruluşları arasında daha verimli bir haberleşme akımı sağlamak üzere DPT tarafından hazırlanacak olan, kuruluşların planlama birimleriyle ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe konulacağı (Özşen, 1987: 119-120); 1970 yılı programında DPT tarafından hazırlanarak 1969 yılında gönderilen Tip Yönetmelik konusunda gerekli çalışmaların tamamlanarak, yönetmeliklerin uygulanmaya konacağı belirtilmektedir (DPT, 1970: 9).

1982 yılına kadar DPT tarafından bakanlıklara gönderilen Tip Yönetmelik doğrultusunda APK birimlerinin örgütsel yapısı oluşturulmuştur. Tip Yönetmeliğin 2.

maddesinde yer alan hüküm çerçevesinde bakanlık içinde Kalkınma Planlarının yapılmasına yardımcı çalışmalarla, uzun vadeli kalkınma planının uygulama çalışmalarını düzenlemek, uygulamanın plan ve yıllık programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve yukarıda belirtilen ana görevlerle ilgili olarak bakanlık ile DPT ve diğer kamu kuruluşları arasında verimli bir işbirliği sağlamak için Planlama Birimi adı altında biri Bakanlık Planlama Danışma Kurulu diğeri Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi olmak üzere iki birimden oluşan bir yapının oluşturulmasını öngörmüştür (Özşen, 1987: 131-132).

Özşen (1987:132), ikili bir yapının öngörülmesinin temel amacının Bakanlık Planlama Danışma Kurulu aracılığıyla bakanlığa en üst düzeyde bütün eylemci birimler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak, APK Dairesi aracılığıyla da plan ve program konularına ilişkin teknik çalışmaların yürütülmesini gerçekleştirmek olduğunu belirtmektedir.

Bu yapı, Bakanlar Kurulunun 8/4334 Sayılı 27 Şubat 1982 tarihli kararı ile “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararnamesi” nin yürürlüğe girişine kadar sürdürülmüştür. Kararnamenin 5. maddesinde yer alan hükme göre bakanlıkların merkez kuruluşlarındaki danışma ve denetim birimleri arasında APK kurulu başkanlığı yer almaktadır (Özşen, 1987: 134).

13 Aralık 1983 tarihinde yürürlüğe giren 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 27 Şubat 1982 tarihli düzenleme gibi APK birimlerini bakanlık merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri arasında yer vermekle beraber APK adına Geliştirme sözcüğünü eklemiştir. 8 Haziran 1984 tarihli ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ nin bazı maddelerinin kaldırılması ve

bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki 202 sayılı KHK ile “Geliştirme” sözcüğü çıkartılmış ve APK kurulu Başkanlığı adını almıştır (Özşen, 1987: 131, 134-135).

Nihayet 1968 Yılı programı ile kurulması kararlaştırılan APK birimleri 1984 tarihli ve 3046 sayılı yasa ile yasal dayanağa kavuşmuştur. Bu düzenleme ile APK birimlerinin konumları ve görevleri belirginleşmiştir (Özşen, 1987: 137).

24.12.2005’te Resmi Gazetede yayımlanan 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, APK birimlerini ortadan kaldırmıştır. Bu yasa ile APK birimleri yerini Strateji Geliştirme Birimlerine bırakmıştır. Bu birimlerin oluşturulması, son yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu çerçevesinde yapılan düzenlemelerin bir uzantısı olmaktadır. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 2006 yılının ilk günlerinde yürürlüğe konulmuştur. Maliye Bakanlığı’nın 29.12.2005 tarihli yazısı üzerine yönetmeliğin yürürlüğe konulması Bakanlar Kurulu’nca 06.01.2006’da kararlaştırılmıştır. Yönetmeliğin 2. maddesi uyarınca yönetmeliğin yasal dayanağı, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60’ıncı maddesi ile 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı kanununun 15 inci maddesidir.

Yönetmeliğe dayanak olarak gösterilen 5018 sayılı kanununun 60’ıncı maddesi Mali Hizmetler Birimi başlığını taşımaktadır. Bu hüküm ve yönetmelik hükümleri değerlendirildiğinde kamu idarelerinde mali disiplini sağlamaya yönelik bir yapı oluşturmaya çalışıldığı söylenebilir.

I.3.2.3.2. Kalkınma Planlaması

Planlamanın Anayasal bir ödev olarak yer aldığı 1961 Anayasası sonrası ekonomik ve sosyal sektörleri kapsayıcı kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. 1961 Anayasası'nın 129. maddesinde yer alan hükme göre; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma bir plana bağlanacak ve kalkınma bu plana göre gerçekleştirilecektir. Kalkınma Planını yapma görevini Devlete veren 1961 Anayasası, planı hazırlayacak kuruma Anayasal bir statü vermiştir.

Ekonomiye planlı yaklaşım Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında liberal ekonomik politikası benimsenmiştir. Bu ekonomik politikanın istenen sonucu vermemesine 1929 dünya ekonomik krizi eklenince kamu girişimciliğine dayalı bir ekonomi politikası benimseme yoluna gidilmiştir. Bu politika doğrultusunda iktisadi nitelikteki kamu kuruluşları kurulmaya başlanmış ve demiryolları gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Böylece Türkiye planlama konusunda ilk adımlarını atmıştır (Kansu, 2004: 27).

Sermaye birikimi ve sanayileşmeyi gerçekleştirmeye yönelik olarak planlı ekonomi politikası izleme kararı doğrultusunda 1934 yılında uygulamaya sokulan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile ilk kez plan kavramının yaşama geçirilmiş olduğu belirtilmektedir (Han, 2002: 363). 9 Ocak 1934'te yürürlüğe giren Birinci Beş yıllık Sanayi Planı, ekonominin kimi sektörlerini kapsamına almıştır. Bu planın dokuma, kâğıt, maden, porselen ve kimya sektörlerinde olmak üzere 16 fabrikanın kurulmasını öngören bir program niteliğinde olduğu belirtilmektedir (Tekeli, 1972: 125). Söz konusu bu planın, "Bugünkü anlamda bir plan olmaktan çok, beş yıllık bir süre içinde hangi alanlarda ne gibi, yatırımların yapılacağını kapsayan bir program" niteliğinde olduğu kabul edilmektedir (Han, 2002: 364).

İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulanacak iktisat politikasını belirlemek amacıyla, savaşın halen sürdüğü 1944 yılında plan çalışmalarına başlanmıştır. Savaş sonrası kalkınma plan ve programını hazırlamak üzere bakanlıklar arası bir Planlama Komisyonu kurulmuş ve komisyon 1945 Mayısında kısa bir rapor halinde hükümete planın özeti sunulmuştur (Tekeli ve İlkin, 1974: 1).

Ekonominin tümünü kapsayıcı nitelikte olduğu belirtilen bu plan, sanayi, madencilik, ulaştırma, tarım, işçi sorunları ve bölge planlaması gibi bölümlere sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca plan, genel Makine Fabrikası, Lokomotif Fabrikası, Ereğli Demir-Çelik kompleksi, Elektronik Bakır Fabrikası gibi projelere öncelik verdiği belirtilmektedir (Aydemir'den aktaran Tekeli, 1972: 127-128).

Savaş sonrasında ülkenin Bretton Woods sistemine girme çabası ve dış yardım sağlama gereksiniminin yeni bir plan hazırlanmasını beraberinde getirmiştir. 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı önceki plandan sektörlere verilen öncelik açısından farklılık göstermektedir. Bu plan önceki planın aksine sanayi sektörünü geri planda tutarken ağırlığı tarım ve ulaştırma sektörüne vermiştir (Sezen, 1999: 162-163).

Planlamanın kamusal bir işlev olarak kullanımı 1960 sonrasına denk düşmektedir. 1961 Anayasası ile planlama, devletin görevleri arasında yer almıştır. Bu gelişme ile birlikte kimi sektörler temel alınarak hazırlanan kısmi planların yerini geniş kapsamlı olmak üzere ulusal düzeyde hazırlanan beşer yıllık kalkınma planları almıştır. İlk kalkınma planı 1963-1967 yıllarını kapsamaktaydı.

Ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planlarımızın belirgin niteliği ekonomik ve sosyal faaliyetleri sektörel boyutta ele almasıdır (Özşen, 1987: 16). Yaklaşım sektörel nitelikte olunca mekânsal boyut, fiziksel yön, planlarda ihmal edilmiştir (DPT, 1973: 37).

Kalkınma planlarının bu niteliği yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen plan çalışmaları açısından da sonuçları olmuştur.

Kalkınma Planlarının hazırlanması esas ve usulleri 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede düzenlenmiştir. Planların hazırlanmasına ilişkin ilk adım DPT'nin gerekli gördüğü bilgileri toplamasıdır. Gerekli görülen bilgilerin zamanında ve eksiksiz toplanmasını sağlamaya yönelik hükümler getirilmiştir. KHK'nin 23. maddesi bilgi istenen tüm kamu kurum ve kuruluşları ve diğer gerçek ve tüzel kişileri bilgileri zamanında vermekle yükümlü tutmuştur. İlgili hükme göre; “Kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek tüzel kişiler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.”

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı topladığı bilgileri çok yönlü ve teknik çalışmalarla değerlendirerek Hükümetin tercih ve direktifleri doğrultusunda ve anayasal çerçeveyi dikkate alarak Plan Stratejisi Taslağı'nı hazırlar. Müsteşarlık Teşkilatı, taslağı Yüksek Planlama Kurulu'na sunar. YPK taslak metni müzakere ederek kabul ettikten sonra bir rapor halinde Bakanlar Kurulu'na sunar (Ateş, 1999: 95–96). Bakanlar Kurulunca strateji tasarısının kabul edilmesiyle birlikte “kalkınma planının hazırlanmasında göz önünde tutulacak iktisadi, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesinde temel oluşturan ilke ve hedefler belirlenmiş olmaktadır.” (Özşen, 1988: 3)

540 sayılı KHK uyarınca Müsteşarlık Teşkilatı, strateji belgesine uygun olarak kalkınma planlarını hazırlar. Hazırlanan planlar Başbakanlığa sunulur. Başbakanlığa sunulmasından itibaren bir hafta içinde YPK toplanır. YPK, hazırlanan planı kabul edilmiş bulunan ana amaç ve hedeflere uygun olup olmadığını inceler ve buna ilişkin bir rapor hazırlar. Hazırlanan rapor Bakanlar Kuruluna bildirilir. Plan, Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra TBMM'nin onayına sunulur. TBMM Genel Kurulunda

kabul edildikten sonra “TBMM Kararı” olarak Resmi Gazetede yayımlanmaktadır (Ateş, 1999:102).

Program kavramı anlam olarak plan kavramına benzetilmektedir. Plan gibi programlar da belli bir amacı gerçekleştirmek üzere hazırlanırlar. Programın kapsadığı faaliyetler yakın vadede yapılacak olan ve somut olarak gerçekleştirilmesi öngörülen nitelikte olmaktadır.

Kalkınma planları yıllık programlarla uygulama alanına konulmaktadır. Kalkınma planlarında olduğu gibi yıllık programların hazırlanması ve kabulüne ilişkin esas ve usuller 540 sayılı KHK’ de yer almaktadır. Bu konuya ilişkin düzenleme KHK’nin 28. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre; Yıllık Programlar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna (YPK) sunulur. Kurul, programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kurulu’na sunar. Bakanlar Kurulu’nda kabul edilen yıllık programlar kesinleşmiş olur. İlgili madde, bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınacağı hükmünü getirmektedir.

Yıllık programlar “beş yıllık stratejiye dayanan kalkınma planının başlangıç varsayımlarını düzeltmek, tahminlerdeki yanlışları gidermek ve yeni verilere göre hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanırlar.” (Özşen 1988:4).

Makro düzeyde hazırlanan kalkınma planlarının uygulamaya aktarıldığı mekân olarak İl düzeyi önem taşımaktadır. İl’in coğrafi alanı hem merkezi yönetim hem yerel yönetimlerin sorumluluk alanında olmaktadır. Her iki yönetim düzeyi kendi sınırları içinde planlama ve planların uygulanmasında sorumludurlar. Yerel yönetimlerde asıl olarak fiziksel planlama hakimdir. Burada arazi kullanımı ve denetimi esastır. İl’de ise sektörel

planlama hakimdir. Neyin nerede yapılacağı kamu kuruluşları itibariyle yatırım programında yer almaktadır (DPT, 2000: 104,114-115).

Bu iki farklı nitelikteki plan çalışması birbirini etkileyen iki süreç olduğu gerçeğinin gelinen süreçte göz ardı edilmiş olduğu görülmektedir. Kalkınma planlılığının sektörel niteliği il düzeyinde gerçekleştirilen plan çalışmalarında da görülmektedir. Kentsel düzeyde gelişim imar planlarıyla yönlendirilmektedir. Fiziksel nitelikte olan bu planlardan yerel yönetimler sorumlu olmaktadır. Diğer yandan kamu yatırım programlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesinde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri görevli olmaktadır.

13.07.1988'te ve 19871 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve bu yönetmeliğin 21. maddesinde yer alan hüküm gereğince düzenlenen İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görev ve Çalışma Yönergesi birlikte değerlendirildiğinde Müdürlüğün il düzeyinde planlama çalışmaları açısından önemli görevler yüklenmiştir.

Mülki idare amirlerine planlı kalkınma açısından önemli işlevler yüklenmiş olduğunu belirten Özşen, söz konusu işlevleri üç grupta toplamaktadır. Bunlar: İl düzeyinde kamu yönetiminin ve geleneksel hizmetlerin etkinleştirilmesi; ekonomik ve toplumsal kalkınmada önderlik; kalkınma planları ve yıllık programlardan kaynaklanan planlama, koordinasyon ve izleme işlevleridir (Özşen, 1987: 62).

Müdürlüğün üçüncü işleve yardımcı olma açısından önemli olduğu görülmektedir. Yönetmeliğin 1. maddesi kalkınma planları; bunlara bağlı yıllık programlar ve ilgili mevzuat tarafından valiliklere verilmiş bulunan görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere kurulduğunu belirtmektedir. Yönetmeliğin 6. maddesi İl Planlama ve

Koordinasyon Müdürlüklerinin görevlerini saymaktadır. İlgili madde gereğince müdürlükler sayılan görevleri kalkınma planı ve yıllık programlarla verilen görevler çerçevesinde yürütecektir. 6. maddenin (a) bendinde İl'in ekonomik ve sosyal yapısını ortaya koymak amacıyla araştırmalar yapacağı, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan toplanan bilgilerden faydalanarak il envanterini hazırlayacağı; (b) bendinde ildeki kamu kuruluşlarınca üst kademelere gönderilecek yatırım tekliflerini inceleyerek varsa aralarındaki uyumsuzluk veya çelişkileri tespit edeceği ve bir rapor halinde durumu İl Koordinasyon Kurulu'na sunacağı; (c) bendinde plan-program uygulamaları ile yıllık programlarda yer alan ildeki kamu yatırımlarını izlemek; ortaya çıkan ve koordinasyonu gerektiren sorunları belirleyerek, çözümlenmesi için gerekli tedbirleri tespit ederek valiliğe bildireceği ve çözümlenmesine yardımcı olacağı belirtilmektedir.

Müdürlüğe yerel yönetimlerin planlama çalışmaları konusunda da görevler verilmiştir. 6. maddenin (e) bendinde yer alan hüküm uyarınca yerel yönetimlerin idarelerin planlama çalışmalarına ve yatırım tekliflerinin hazırlanmasına kalkınma programları doğrultusunda yardımcı olmak, bu idarelerin yatırımlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmekle yetkilidir. Yönetmeliğin çalışma düzeni başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 12. maddede müdürlükçe yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına kalkınma planları doğrultusunda yardımcı olunacağı belirtilmektedir. Yönergenin 38. maddesinde yer alan hükme göre; Müdür ve uzmanlar, belediyelerin plan ve program hazırlık çalışmalarına talepleri doğrultusunda yardımcı olacaktır.

Yönergenin 34. maddesi uyarınca yönetmeliğin 6. maddesinin (b) bendinde söz edilen rapor, İl Koordinasyon Kurulu'nda görüşülerek tekliflere son şekli verilmesi sağlanmaktadır.

Yapılan çalışmalar sonucunda merkezi idare yatırımları ile yerel yönetimler yatırımlarını kapsayan ve İl Yatırım Programı⁶ adını taşıyan bir doküman hazırlanmış olur.

İl düzeyinde planlama çalışmaları açısından önem taşıyan bir gelişme Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi doğrultusunda hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının İl Gelişme Planları çalışmalarının başlatılacağını öngörmesidir (Özşen ve diğerleri, 2004:138). Bu konudaki düzenleme planın “Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikalar” başlığını taşıyan Yedinci Bölümün 497. paragrafında yer almaktadır. İlgili düzenlemeye göre, “Gelir dağılımı dengesizliklerinin en aza indirilmesi, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve rasyonel kaynak dağıtımı açısından önem taşıyan, bölge planlarıyla uyumlu, il düzeyinde İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacaktır.” İlgili paragraf, il gelişme planları konusunda İl Planlama ve Koordinasyon birimlerini yetkili kılmaktadır.

Planın 498. paragrafında İl gelişme planının hazırlanmasına veri tabanı oluşturacak olan il envanter ve istatistik raporlarının güncelleştirilmesi ile bilginin ortak kullanımını sağlayacak İl Envanter Modellemesi Projesinin tamamlanacağı belirtilmektedir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporunda İl Gelişme Planına ilişkin irdelemelerde bulunulmakta ve açıklamalara yer verilmektedir. İl gelişme planlamasının kavram olarak “İller ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının kabul edilebilir bir duruma getirilmesini, görece geri kalmış bölge ve yörelerin

⁶ İl Yatırım programı 4 bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde programın ilde uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine ilişkin valilik genelgesi; Yatırımların genel durumu başlığını taşıyan ikinci bölümde yatırımlar sektörler, kuruluşlar ve ilçelere göre dağılımı; üçüncü bölümde İlçelere göre yatırım projeleri; dördüncü bölümde ise yerel yönetimlerin yatırımları yer almaktadır. Yerel yönetimler yatırımları belediye, il özel idaresi, köy ve mahalli idarelerin kurdukları işletme, müessese, teşekkül ve birliklerin kendi bütçelerindeki imkanlarla yapılması planlanan yatırımlar olduğu belirtilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1991: 10).

kalkındırılmasını” içermektedir. Amaç olarak “kısa, orta ve uzun dönemde ilde gelişmeyi sağlayacak hedefleri ve amaçları belirlemek, bu amaçla izlenecek yolları göstermek, olası sektörel büyüme eğilimlerini ve büyüklükleri saptamak, gelişmenin gerektirdiği her tür kaynak ve alan tahsislerini yapmak, gelişmenin sosyal, kültürel ve ekonomik eylemleri için fiziksel zemin/altyapı” hazırlamak olduğu belirtilmektedir (DPT, 2000: 114).

Raporda (DPT, 2000a: 115), il gelişme planlarının fiziksel planlarla birlikte, yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren planlar, sosyal ve altyapı sektörlerinin geliştirilmesine yönelik planlar ile sektörel gelişme planlarının bütünü olarak algılanmalı ve ulusal kalkınma hedefleri ve stratejileri çerçevesinde ele alınması; ilin içinde bulunduğu bölgenin ve/veya havza bölgenin bir alt bölgesi olarak planlanması gerektiği belirtilmektedir.

I.3.2.3.3. Mekânsal Planlama

I.3.2.3.3.1. Kent Planlaması

Yerel düzeyde 19. yüzyılda ortaya çıkan planlama çabasının arkasında Osmanlı kentinin geçirdiği yapısal değişimin yarattığı sorunlar vardır. Osmanlı kentinin geleneksel yapısının, özellikle konutların yapı malzemesinin yol açtığı sorunlar diğer bir sorun olarak bu yüzyılda önemli boyutlara ulaşmıştır.

Batı, sanayileşmenin yarattığı sağlıksız kent yapısının giderme çabası noktasında kent planlamasına başvurmuştur. Sanayileşen Batının geleneksel üretim yapısına sahip Osmanlı ile ekonomik ilişkileri, 19. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde yoğunluk kazanmıştır. Geleneksel üretim yapısına sahip Osmanlı kenti, yeni ekonomik

düzen için gerekli altyapıya sahip değildi. Kentte geleneksel yapıların yer aldığı alanlar dışında yeni ekonomik düzen için gerekli yapıları barındıran merkezler oluşmuştur. Bu merkezlerin oluşmasında dönemin yöneticilerin yönetim sisteminde giriştiği reformların da etkisi olmuştur. Dolayısıyla bu merkezler bankalar, sigorta şirketleri, oteller, iş hanları gibi yeni ekonomik düzenin ihtiyaç duyduğu yapıların yanı sıra oluşturulan devlet dairelerini barındıran bir yapı niteliğini göstermekteydi. Diğer bir yeni oluşum ulaşım yapısında görülmüştür. Yaya olarak yürütülen kent içi ulaşımın yerini araba, tramvay gibi toplu ulaşım araçları almıştır (Tekeli, 2001: 20; Tekeli,1998: 2). Bu gelişmelerin yanı sıra artan kentsel nüfus için, yeni iskân alanlarının açılması yönetim için diğer bir sorun alanı olmuştur (Tekeli, 2001: 20).

Böyle bir yapı değişimine uğrayan kent, kaçınılmaz olarak sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunları gidermeye yönelik olarak yasal düzenlemelere gidilmiştir. Kentsel alana yönelik düzenleme girişimlerinin başlatılmasında sık aralıklarla çıkan yangınların da etkili olmuş olduğu görülmektedir. Yapıların ahşaptan oluşması ve çıkmaz sokakların varlığı yangınların sıklıkla çıkmasında belirleyici olmaktaydı (Aydemir, 2004: 79; Tekeli, 1999). Yangına maruz kalan alanların yeniden inşası, planlı bir şekilde, Tanzimattan sonra önemle üzerinde durulan konulardan biri olmuştur (Tekeli, 1978:106).

Bu sorunlarla karşı karşıya kalan kentsel yapıya yönelik yapılan düzenlemelerde ortaya çıkan ulaşım biçimine olanak vermek üzere yolların nasıl genişletileceği, yeni alanların yerleşmeye nasıl açılacağı, yangın tehlikesinin nasıl önleneceği gibi pratik sorunlara yanıt arama çabası içerisinde olunmuştur (Tekeli, 2001: 20). Yangın yerleri mühendisler tarafından yaptırılan mevzii imar planlarıyla yeniden inşa edilmiş, yeniden inşa sırasında dikkat edilen husus yanmayacak binaların yapılması

olmuştur (Tekeli, 1978: 106). İstanbul'un kendine özgü nitelikleri nedeniyle ilk girişimler burada gerçekleştirilmiştir.

Batının planlamaya başvurmasında belirleyici unsurlardan biri kentlerin sağlıksız yapısıydı. 1839 yılında İstanbul'da kurulan Sıhhiye Meclisini Aydemir, sağlıklı kent yaratma anlayışının bir kurumu olarak değerlendirmektedir (Aydemir, 2004: 79).

Tanzimat'ın hemen öncesinde Von Moltke tarafından 1836-1837 yılları arasında İstanbul'un ilk planlama çalışması yapılmıştır (Tekeli,1998: 3). Tekeli, (1998: 3) bu planlama çalışmasını planlamanın Türkiye'de uygulanmasının başlangıcı olarak değerlendirmektedir.

İstanbul kentine yönelik diğer bir düzenleme, bu planlama çalışmasından yaklaşık 10 yıl sonra, çıkarılan Ebniye Nizamnamesi'dir (Tekeli, 1999). Kent planlaması ve yapılara ilişkin ilk tüzük olduğu ifade edilen 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi'nin ağırlıklı noktası yangına karşı alınması gereken önlemler olmuştur. Bu çerçevede yapım sistemleri ve malzemeleri, inşaatların denetlenmesi, yol genişlikleri ve niteliklerine ilişkin standartlar, kamulaştırma koşulları vb. maddeleri kapsadığı belirtilmektedir (Aydemir, 2004: 79).

Osmanlı Hükümeti'nin planlı kentsel düzenleme girişiminde bulunduğu diğer bir kent İzmir olmuştur. Bu girişime 1845 yılında Ermeni mahallesinde yaşanan yangın sebep olmuştur. Aynı yıl mahallenin yeniden imarı için çalışmalar başlatılmış ve yeniden imarı ve inşası için plan⁷ hazırlanmıştır (Bilsel, 2000: 34).

⁷ Yeniden şekillendirilen mahalle Luigi Storari tarafından hazırlanan 1854-1856 tarihli İzmir planında geleneksel kent dokusundan farklı olarak dama tahtasını andıran ızgara planlı yerleşime dönüştürülmüştür (Bilsel, 2000: 34).

Tüm imparatorlukta uygulanmak üzere 1864 yılında Turuk ve Ebniye Nizamnamesi hazırlanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında da uygulanacak olan yollar, yangın yerleri ve binalarla ilgili hükümleri kapsayan ‘Ebniye Kanunu’ 1882 yılında hazırlanmıştır (DPT, 1973: 14). Tekeli (1999), bu kanun ile Osmanlı imar yasalar sisteminin en gelişmiş aşamasına ulaşmış olduğu değerlendirmesini yapmaktadır. Bu dönemde planlama bir harita mühendisliği faaliyeti olarak görülmüştür. Birçok yasa ve yönetmeliğe karşın planlama yeterince kurumsallaşmamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kentsel mekâna yönelik düzenlemelerin yoğunluk kazandığı görülmektedir. Batı Anadolu kentleri savaş süresince yangınlara maruz kalmıştır. Yanan yerlerin imarı ilgi alanlarının başında gelmiştir. Kentsel alana yönelik düzenlemelerin yoğunluk kazanmasında ana etkenlerden biri, Ankara’nın başkent olarak seçilmesidir (Tekeli, 1978: 28).

Cumhuriyetin başkenti olarak Ankara’nın çağdaş bir yapıya kavuşturulması Cumhuriyet rejiminin başarısı anlamına geldiğini bu açıdan yeni başkentin planlanmasına yönelik girişimlerin önem taşıdığı ifade edilmektedir (Tekeli, 1978: 28; Tekeli,1998: 7). Bu bağlamda Ankara’nın imarına yönelik düzenleme girişimleri 1920’lerin sonlarında yoğunluk göstermiştir.

Ankara kentinin imarı ile sorumlu olmak üzere 1928 yılında 1351 sayılı yasayla “Ankara Şehri İmar Müdürlüğü” kurulmuştur. Bu müdürlük doğrudan Dâhiliye Vekâletine bağlanmıştır (Altaban,19998: 44). Müdürlüğün karar organı olan İmar İdare Heyeti bakanlık temsilcilerinden tayinle oluşturulmuştur (Altaban,1998: 44). Müdürlüğe verilen ilk görev, Ankara’nın hâlihazır haritasını tamamlatarak imar planını yaptırmak olmuştur (DPT, 1973: 15).

Ankara imar planı için uluslararası bir yarışma düzenlenmiştir. Alman Profesör Herman Jansen bu yarışmada yeterli görülmüş ve Ankara imar planını hazırlamak üzere görevlendirilmiştir (Aru, 1968: 279). Jansen Planı 23.7.1932 'de Bakanlar Kurulunun "13209 Sayılı Kararnamesi" ile onanmış; hazırlanan beş yıllık uygulama planı ise 9.6.1934'te "21821 sayılı Kararname" ile uygulamaya konmuştur (Tekeli, 1978: 43). Aru 1968: 279), bu gelişmenin kentsel düzeyde ilk defa batılı anlamda planlama fikrinin uygulanması olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir.

Savaşta yanan Batı Anadolu kentlerinin sorunlarını çözmek üzere 22 Nisan 1924'te 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun kimi maddelerini değiştiren 642 sayılı kanun çıkartılmıştır. Kanun, 150'den fazla binası olan yerlerde belediyelere söz konusu alanlarda yeni planlar hazırlama yetkisi vermiştir (Aktaran Tekeli, 1978: 35).1924 yılında İzmir kentinin yeniden inşasına Fransız şehircisi Ren Denger tarafından yapılan mevzii plan ile başlanmıştır (Aru,1968: 279).

1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun yerine geçen 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu (Tekeli, 1978: 76) 1956 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu çıkıncaya kadar kent planlama çalışmalarının yasal dayanağı olmuştur (DPT; 1973: 15).

2290 sayılı yasanın yanı sıra 1930 tarih ve 1580 sayılı yasa, 1593 sayılı 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıha Kanunu kent planlama faaliyetlerinin yaygınlaşmasında etkili olan önemli yasal düzenlemeler olmuştur. Başka bir deyişle kent planlamasını tüm kentler için zorunlu hale getirerek kurumsallaştırmıştır (Tekeli, 2001: 25). Üç yıl içerisinde çıkarılan bu kanunlar belediyelerin ya da belli bir nüfusa sahip alanların planlanması yönünde hükümler getirmiş oldukları görülmektedir. Bu gelişmeler çerçevesinde planlama açısından kent, bir bütün olarak ele alınmakta ve planlanmaktadır (Tekeli, 2001: 25).

I.3.2.3.3.2. Metropoliten Planlama

1960'larda başlayan bu ölçekteki planlama imar mevzuatına 1970'lerde girmiştir. Büyük kentler karşılaştığı sorunlar itibariyle ilk önce müdahale edilmesi gereken alanlar olmuştur. Bu düzeyde farklı yönetim biçimlerinin uygulanmaya konması sorunların çözümündeki arayışların sonucu olmuştur. İstanbul için farklı yönetim biçimlerinin getirilmiş olmasını bu çerçevede değerlendirebiliriz. İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulanmaya başlanan politikalar 1950'li yıllardan itibaren kentleşme hızındaki artışı beraberinde getirmiştir. Ülkede yaşanan göçlerin yönü büyük ölçüde İstanbul, İzmir ve başkent Ankara'ya doğru olmuştur.

Göç alan bu kentler çeperlere doğru genişlemeye başladığı 1960'lara gelindiğinde bu kentlerin metropoliten nitelik kazanmaya başladığı belirtilmektedir. Bu niteliğe sahip kentlerin gelişmesini planlamak için kent planlamasından farklı araştırma ve uygulama tekniklerine sahip planlama yöntemine ihtiyaç duyulmuştur (Keleş, 1972:199). Bu noktada metropoliten planlamaya yönelik girişimler başlamıştır.

Bu ölçekte planlama girişimi İstanbul ve çevresinin büyük bir metropol olarak tanımlandığı ifade edilen Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı, metropoliten ölçekteki ilk planlama çalışması olarak kabul edilmektedir (Ünal'dan aktaran Tekel, 2002:48; Aru, 1968:283). Bu plan, İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Marmara Bölge Planlama örgütüne sürdürülmüştür (Ünal'dan aktaran Tekel, 2002: 48). Yine İstanbul kentine yönelik olarak 1963'de hazırlanmasına başlanan ve 1966 yılında onanan İstanbul Sanayi Alanları Nazım Planı bu ölçekte yapılan diğer bir çalışma olarak kabul edilmektedir (Tekel, 2002: 48).

Metropol kentlerine yönelik planlama çalışmaları için kurumsal düzenlemelere gidilmiştir. Üç büyük kentin, İstanbul, Ankara ve İzmir, imar planlarını yürütmek üzere 20.7.1965 gün ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Nazım Plan Büroları kurulmuştur (DPT, 1973: 25). Bu çerçevede ilk girişimin İstanbul'da gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. İstanbul Nazım Plan Bürosu 1966 yılı ortalarında çalışmaya başlamış ve 5 yıl içinde 1/25000 ölçekli Büyük İstanbul Nazım Planı'nı tamamlamıştır. Bu planın hazırlanmasında Doğu Marmara İçin yapılan bölge planlama çalışmalarından yararlanmış olduğu belirtilmektedir (DPT, 1973: 25).

İzmir Nazım Plan Bürosu 1968 yılında faaliyete geçmiştir. Bu yılda başlayan çalışmaların sonucunda İzmir metropoliten alanına yönelik ilk plan 1973 yılında ortaya konmuştur (Arkon ve Gülerman, 1995: 14). Ankara'nın nazım Plan Bürosu 1969 yılında resmen kurulmuştur (DPT, 1973: 25).

Metropoliten alanların sorunlarını çözmeye yönelik arayışlar sürdürülmüştür. Bu bağlamda yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmiş olduğu görülmektedir.

Yine merkezi bir örgüt olarak 21.4.1972 tarih ve 7/4375 sayılı kararname ile "Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Bu kurul, İmar ve İskân Bakanının Başkanlığında olmak üzere İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve tabii Kaynaklar ve Turizm ve Tanıtma Bakanlarından oluşmuştur. Kurula metropoliten kentlerde gerçekleştirilecek planlama çalışmalarında, alınacak yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin işbirliğini sağlama görevinin yanı sıra metropoliten idarelerin kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmak görevi verilmiştir (DPT, 1973: 26).

Aynı yıl yapılan diğerk bir düzenleme 6785 sayılı kanunun kimi maddelerini değıştiren 1605 sayılı yasanın çıkartılması olmuştur. Metropolitan imar planı terimi bu düzenleme ile imar yasasında yer almıştır. Yasanın 26. maddesinde Metropolitan Planlama terimi ‘birden çok Belediyeyi ilgilendiren’ planlama olarak adlandırılmaktadır.

1980 sonrasında Büyükşehirlerde plan yapma yetkisi Büyükşehir belediyesine verilmiştir. 12 Aralık 1984 tarihli Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik, 8. maddesi ile Büyükşehir belediyelerine Büyük şehir imar planlarını yapma, yaptırma, onaylama, uygulama ve uygulatma yetkisi vermiştir.

I.3.2.3.3.3. evre Düzeni Planı

evre düzeni planı Kent Terimleri Sözlüğünde, “Bir büyük kent ya da çevresi ile birlikte tasarlanması gerekli yerleşme özekleri ile bu özekleri etkileyen çevreler ya da önemli bölgeler için, bölgesel tasarımla ilişkisi kurularak hazırlanan ve koruma, kullanma, yerleşme düzenlerine ilişkin ilkeler getiren tasar” olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 33).

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve İller Bankası tarafından yapılan çalışmalarla geliştirilen evre düzeni planı mevzuata 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı yasayla girebilmiştir (Keleş’ten aktaran Kapan, 1998: 12). Yasada kent planları üstünde bir tür olarak yerini almıştır.

Yerleşmeleri, özellikle geniş alanlardan oluşan fiziksel çevreleri ile birlikte ele alan planlama çalışmaları 1960’lı yıllardan başlamak üzere gerçekleştirilmiştir. Tekinbaş

(2001: 57-59), adı çevre düzeni planı konmamış olsa dahi gelinen süreçte bakanlıkça, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, yapılan plan çalışmalarının kent üstü ölçeğinde plan niteliğinde olduğu ve uygulamada bunlara alt ölçekli planların uyması gerektiği anlayışının yerleşmiş olduğunu belirtmektedir.

6785 sayılı yasada 1972 yılında yapılan değişiklikle mücavir alanların belediye sınırına bitişik olma zorunluluğu kaldırılmış ve köyleri de içerebileceği hükmü getirilmiştir (Tekinbaş, 2001: 57).

Tekinbaş (2001: 57-58), mücavir alan taleplerinin uygunluk ve yerindelik incelemesinin, bir fiziksel planlama ön inceleme mantığı içinde yapıldığı ve elde edilen bulguların 1/25.000 ölçekli paftalarda ilgili belediyenin imarla ilgili yetki sınırları ve yerleşmenin gelişimi ile ilgili ipuçları verilmek, yönlendirmeler yapılmak üzere ve 'mücavir saha planı' adı altında fiziksel bir belge ile sonuca bağlanarak belgelendiğini belirtmekte ve bunları bugün kullanılan üst ölçekli planlamanın oluşumunda atılan ilk adım olarak değerlendirmektedir.

Tekinbaş (2001: 58), 6785 sayılı yasanın 26. maddesine getirilen yeni hükümlere dikkat çekmektedir. Söz konusu hükme göre; İmar ve İskân Bakanlığı, gerekli gördüğü hallerde önemli özellik gösteren kimi alanlarda ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yönde kararlarına gerek kalmaksızın imar ve yerleşme planlarını yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir. Hükümde geçen 'yerleşme planı' kavramının farklı tür ve ölçeklerde planların yapımına gerekçe teşkil ettiğini belirtmektedir (Tekinbaş, 2001: 58).

1970'li ve 1980'li yılların başında daha geniş alanları kapsayıcı planlar yapılmıştır. Bunların hızlı gelişme gösteren, çekim merkezi olan kentlerde 1/20.000 veya 1/25.000 ölçekte hazırlanan ve kentin meskûn ve gelişme alanları kapsamak üzere

hazırlanan çoğu zaman mücavir alanla birlikte onama kararı alınan fiziksel planlar niteliğinde olduğu belirtilmektedir (Tekinbaş, 2001: 58). 'Kent bütünü' adı altında toplanan bu planların “ alt ölçekli plan yapım kurallarını, kentin yakın çevresinde alt ölçek plan yapılacak alanlar, ile ayrıntılı yapılaşma kurallarını belirleyen, koruma ve kullanma dengesinin kurulması hedefinden yola çıkan planlar” olduğu belirtilmektedir (Tekinbaş, 2001: 58-59).

Bu süreçte kenti merkez alan planların yanı sıra kıyılar başta olmak üzere yerleşimlerin daha az sayıda ve büyüklükte olduğu alanlarda da benzer nitelikte planlar yapılmıştır. Bu planların amaçları “kıyı alanlarını maruz kaldıkları baskıdan kurtarmayı ve o dönemlerin popüler yerleşim türü olan ikinci konut ve yeni önem kazanan turizm yatırımları için koruma-kullanma dengesi kurarak yer ayırmak, bu kullanımlar için çevreye mümkün olan en az zarar verecek şekilde optimum yer seçimini sağlamak” olduğu belirtilmektedir. Bu planlama ile merkezi ve yerel yönetimler arasında planlama açısından, yasal düzenlemelerde yer almayan yapım ve uygulama aşamalarında oluşturulan, hiyerarşik bir bağ sağlanmıştır (Tekinbaş, 2001: 59).

Yukarda ifade edildiği üzere çevre düzeni planı 3194 sayılı yasa ile mevzuata girmiştir. Plan yasanın 5. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre çevre düzeni planı “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır.” Çevre düzeni planına yönelik ayrıntılı düzenlemeler Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte yer almaktadır. Yönetmeliğin tanımlar kenar başlıklı 3. maddesinde çevre düzeni planı,

Konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve

işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen 1/25000, 1:100000 ve 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan” plan olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmeliğin ikinci bölümü Plan Yapımına Dair Esaslar başlığını taşımaktadır.

Çevre düzeni planı yapılacak alanın belirlenmesine ilişkin ölçüt yönetmeliğin 4. maddesinde yer almaktadır. Buna göre; çevre düzeni planı sınırları yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren bir veya birden fazla il sınırları bütünü veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenir.

Aynı maddede yaptığı düzenlemeyle yönetmelik, çevre düzeni planının yapımına ilişkin yetkiyi Bayındırlık ve İskân Bakanlığına vermiştir. İlgili maddede yer alan düzenlemeye göre bakanlık, planları ilgili kurum ve kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle işbirliği sağlayarak yapar veya yaptırır. Yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan düzenlemeye göre bakanlık plan yapım işini bakanlık tarafından belirlenen planlama sınırı içerisinde kalan ilgili idarelere devredebilir. Bu halde koordinasyonu sağlama görevi bakanlığa verilmiştir (8.m).

Çevre düzeni planının diğer plan türleri arasındaki ilişkilere de yönetmelikte yer verilmiştir: Çevre düzeni planları varsa bölge planı esas alınarak yapılır(5.m); İmar planı, çevre düzeni planının ilke, esas ve kararlarına aykırı yapılamaz (7.m). Çevre düzeni plan sınırları içerisinde mevzi imar planı yapılamaz. (7.m).

Bu tür planlama çalışması, 1960’lı yıllardan itibaren Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. 21/8/1991 tarih ve 20967 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2’inci maddesinin (c) bendinde “Dengeli ve sürekli kalkınma

amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma planları ve bölge planları temel alınarak çevre düzeni planlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını” sağlama görevini Çevre Bakanlığı’na vermiştir.

Yapılan bu düzenleme üzerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın konuya ilişkin olmak üzere bir genelge yayımlamış olduğu belirtilmektedir (Kapan, 1998:13). 30 Eylül 1991 tarihinde yayımladığı genelgede bakanlık, 443 sayılı KHK’nin 2’inci maddesinin (c) bendinde bahsedilen çevre düzeni planının “ekolojik amaçlı çevre düzeni planı” olduğu, bunun “1/25 000 ölçekli çevre düzeni nazım planı” ile karıştırılmaması gerektiğini belirtmiştir (www.bayindirlik.gov.tr, 2006).

08.03.2003 tarih ve 25102 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun 2. maddesinde Çevre ve

Orman Bakanlığının görevlerini sıralamaktadır. Bu maddenin (h) bendi çevre düzeni planlarının yapım ve onay yetkisini bu bakanlığa vermiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yayımlanan genelgelerle çevre düzeni planı yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığı’na ait olduğu belirtilmektedir.⁸ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın bu konuya ilişkin genelgesinin, 08.03.2003 tarih itibarıyla olmadığı görülmektedir. Bunu, söz konusu konuya ilişkin olarak bir uzlaşım içinde olduğunun göstergesi olarak görebiliriz.

⁸ 23.06.2003 tarih ve 4110 sayılı Genelge, 11.12.2003 tarih ve 2407-29657 sayılı Genelge, 25.04.2005 tarih ve 2097-23859 sayılı Genelge

I.3.2.3.3.4. Bölge Planlaması

Planlı kalkınma dönemine geçişin hemen öncesinde, bölge planlama açısından örgütsel bir takım düzenlemelere gidilmiş olduğu görülmektedir.

Kentlerin gelişmesini belediye sınırları dışında kontrolünü sağlamak için Ekim 1957'de Bayındırlık Bakanlığı, Yapı ve İmar İşleri Reisliği'nde Bölge Planlama Müdürlüğü kurulmuştur (Geray'dan aktaran Tekeli, 1972: 129). Daha sonra, İmar ve İskân Bakanlığı bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Tekeli, 1972: 132).

İmar ve İskân Bakanlığı 1958 yılı ve 7116 sayılı kuruluş kanunda bölge planları yapma; ülkede nüfusun ve ekonomik eylemlerin coğrafi dağılımına öncülük etme ile görevlendirilmiştir (DPT, 1973: 19). Aynı yasa, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğüne yurdun imar bölgelerini tespit etme ve tespit ettiği bu alanlarda imar planlarını yapma görevi verilmiştir (Keleş, 2000: 248).

Kalkınma planı öncesi bu dönemin bölgesel planlama anlayışı fiziki plan boyutundaydı. Fiziki plan niteliğinde ve aynı zamanda ilk bölgesel planlar, Doğu Marmara, Çukurova, Zonguldak, Ege, İç Anadolu, Keban bölgelerine yönelik olarak hazırlanmıştır (Bayramoğlu, 2005: 51). Planlı dönem öncesi hazırlanmaya başlanan bu planların uygulanmasına planlı kalkınma döneminde geçilmiştir (Bayramoğlu, 2005: 52).

Planlı kalkınma döneminde bölge planlama görevi İmar ve İskân Bakanlığının yanı sıra Devlet Planlama Teşkilatı'nca da yürütülmekteydi. Ekonomik planlama kavramının yayılması ve taraf bulması bölge planlama anlayışının da gelişmesini sağlamış ve bölge planlama anlayışında fiziki boyutun ötesinde kalkınma planlama anlayışına geçişte belirleyici olmuştur (Tekeli, 1972: 129).

Devlet Planlama Teşkilatının 91 sayılı kuruluş kanununda bölge planlaması iktisadi planlama dairesinin bir görevi olarak yer almıştır. Daha sonra, YPK tarafından kabul edilen plan ve stratejisinde bölge planlaması sosyal bir problem olarak değerlendirilmiştir. Aynı anlayış çerçevesinde 1963 yılında DPT tarafından yayınlanan plan özetinde bölge planlama sosyal planlama dairesinin görevleri arasında yer almış olduğu belirtilmektedir (Tekeli, 1972: 133-134).

1966 yılına kadar Sosyal Planlama Dairesi tarafından yürütülen bölge planlama görevi bu tarihten itibaren, DPT içinde bulunan üç birim tarafından yerine getirilmiştir. İktisadi Planlama Dairesi'ne bağlı birim bölgesel gelişme üzerinde etkili olabilecek projelerin bütünleştirilmesi ile bazı kuruluş yeri seçimi konuları; Sosyal Planlama Dairesi'ne bağlı küçük birim küçük çapta araştırmalar yapmak; Teşvik ve Uygulama Dairesi ise geri kalmış yörelerin geliştirilmesi, turistik yöreler ve sanayi bölgeleri için çeşitli özendirici önlemler uygulamak ile uğraşmışlardır. Bu, 1971 yılına kadar sürmüştür (Keleş, 2000: 249-250).

Planlı dönem öncesi başlanan bölge planlama çalışmaları Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) döneminde yoğun bir şekilde sürdürülmüştür. Bu dönemde yapılan bölge plan çalışmaları şöyledir: (Bayramoğlu, 2005: 57-59; DPT, 2000b: 31-32; Keleş, 2000: 264-268): Doğu Marmara Planlama projesi, Zonguldak Projesi, Çukurova Bölge Projesi, Keban Projesi, Antalya Bölgesi Projesi.

Yasal düzenlemeler çerçevesinde, bu plan çalışmaları merkezi düzeyde yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bölge planlaması, bölgesel dengesizlikleri azaltacak bir araç olarak görülmektedir. Amaç bölgesel dengesizlikleri azaltmak olunca bölge plan çalışmalarında ve planın gerçekleştirilme aşamasında devlet önemli roller

üstlenmiştir. Devlet çeşitli kriterlerle belirlediği bölgelere üretken yatırımları götürecektir hem de gerekli altyapı yatırımlarını sağlayacaktır (Bayramoğlu,2005: 92).

Bu bakış açısı neo-liberal politikaların uygulamaya geçirildiği 1980 sonrası süreçte geri plana itilmiştir. Başta 1980'lerin ortalarında başlatılan Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP), ve Yedinci plan döneminde yoğun bir biçimde başlatılan diğer bölge planlama, Doğu Anadolu Projesi (DAP) , Doğu Karadeniz Gelişme Planı (DOKAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi, Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi) çalışmaları 1980'lerin anlayışını yansıtmaktadırlar (Bayramoğlu, 2005: 92-3). 1980 sonrası süreçte GAP'la başlatılan bölge düzeyinde plan çalışmaları parçacı bir biçimde ve yönetimden, yönetim sisteminden kopuk, kalkınma planlamasının bütünleyicisi olmaktan uzak bir yapı sergilemektedir (Geray, 2005: 10).

Anlayış değişikliği Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında görülmektedir. 1996-2000 yıllarını kapsayan yedinci planda “Küreselleşmenin avantajlarından en üst düzeyde” yararlanarak “ülkemizin gelişmiş dünya ülkeleri arasında seçkin yerini almasını hedeflemektedir” denilerek küreselleşmenin söylemleri doğrultusunda politikaların yürütüleceğinin işareti verilmektedir. Aynı anlayışı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da görmekteyiz. Sekizinci plan, ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecinde yerel dinamiklerin öneminin arttığı; kentler/bölgeler arasında yarışın hızlandığı tespitini yapmaktadır. 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Plan döneminde kentler ve bölgeler arası rekabeti geliştirmeye yönelik düzenleme girişimlerine sahne olmuştur. Kalkınma Ajansları bu çerçevede değerlendirilebilir.

19 Aralıkta meclise sunulan Kalkınma Ajanslarının⁹ Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı 25.01.2006'da 5449 sayıyla TBMM'den geçerek yasalaşmıştır. 07.02.2006'da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan 5449 sayılı yasa, 08.02.2006'da 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımıyla yürürlüğe girmiştir.

Bu kanunun genel gerekçesinde ortaya konan düşüncede 1980 sonrası süreç için ortaya atılan söylemlerin izleri görülmektedir (www.belgenet.com:07.11.05): Küreselleşme çağında yaşıyoruz ve bunun gereklerini yerine getirmeliyiz. Bu çağda yerel, dolayısıyla yerel ekonomiler ön plandadır. Bunun sonucu ise rekabetin artık ülkeler arasında değil kentler ve bölgeler arasında görülmeye başlanmasıdır. Bu bağlamda kentlerin ve bölgelerin rekabet koşullarına uyumunun sağlanması gerekmektedir. Bu uyumu sağlayacak birimler olarak Kalkınma Ajansları görülmektedir. Ajanslar, kurulduğu yerel düzeyde “küresel düzende yaşanan gelişmeleri yerel düzeye aktarırken, diğer taraftan da yerel potansiyeli, varlıkları, üstünlükleri ve özgünlükleri küresel pazara” taşıyacaktır.

Bu düşüncelerin uzantısı olarak planlamaya bakış açısı ortaya konmaktadır: Bölge planlarının bölgesel farklılıkları giderme işlevinin ötesinde yeni işlevler içerdiği ifade edilmektedir. “Yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özellikleri; sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını, yerel potansiyelleri ve dinamikleri, stratejik yaklaşımı, öğrenmeye dayalı uygulamaları içermesidir.” Yeni anlayış bu olunca yeni bir kurumun varlığının gerektiği ifade edilmektedir. Bu da Kalkınma Ajanslarıdır.

⁹ Kalkınma Ajanslarının uygulamaya geçirilmesine ilişkin yasal girişimler 2003 yılında başlamıştır. İlk olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı'nın (Nisan2003) 25. maddesinde yer alan Bölgesel Kalkınma Ajansı, münferit bir taslak metinle düzenlenmiştir. Bu taslak, 19 Aralık 2005 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur (www.yayed.org: erişim tarihi:06.12.05).

Bölgesel düzeyde plan çalışmaları açısından katılım ortaklığı belgesinde yer alan diğer bir yapı No-menclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) sınıflandırılmasıdır. 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin bölgesel politikalara ilişkin olarak kısa vadede NUTS sınıflandırılmasını hazırlanmasını öngörmektedir (www.belgenet.com07.11.05). Bir bölgeleme sistemi olan NUTS , “Avrupa Birliğine üye ülkeler arasında bölgelerarası dengesizliği ortadan kaldırmak ve geri kalmış bölgelerin birliğin sağladığı fonlardan yararlanmalarını ortak bir zeminde gerçekleştirmek” amacı ile oluşturulmuştur (Çamur ve Gümüş, 2005:153).

19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile “Avrupa Birliği Mükteşebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nı kabulü ile Türkiye 2001 yılında NUTS sisteminde yer almayı kabul etmiştir (Çamur ve Gümüş, 2005: 148). NUTS sistemi Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), DPT ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımı ile yürütülen çalışmaların neticesinde oluşturulmuştur.

2001 yılında NUTS sisteminde yer almayı kabul eden Türkiye, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sistemin hukuksal çerçevesini oluşturmuştur (Çamur ve Gümüş, 2005: 155-156).

Süreçte bölge planlama kavramı içinde fiziksel planlamaya önem verilmemiş olduğu belirtilmektedir(Tekinbaş, 1995: 24).

1.3.2.3.4. Planlamada Kademelenme Sorunu

Batının pratikte yaşadığı kimi gelişmeler çerçevesinde şekillenen kapsamlı planlama anlayışının, Türkiye planlama deneyiminde yer bulması 1950'lerde görülen kimi gelişmelerin sonucunda olmuştur.

Bu yıllarda kent planlaması bilimsel faaliyet alanı olarak algılanmaya başlamıştır (Tekeli, 2001: 30). Bu anlayışın yerleşmesinde, savaş sonrasında artan konut sorunlarının çözümüne yönelik olarak görüşleri alınmak üzere ülkeye davet edilen yabancı uzmanlardan biri olan Charles Abrams'ın raporunun önemli bir yere sahip olduğunu belirten Tekeli (1998:13-14), Charles Abrams'ın raporunda kent planlamasının mimarlık alanının bir uzantısı olarak gören anlayışın eleştirisinin yapıldığı ve kent planlamasının disiplinler arası bir yaklaşımla ele alınması gereğine değinilmiş olduğunu açıklamaktadır.

Türkiye, Birleşmiş Milletler (BM) kurulduktan sonra uluslararası bir niteliğe kavuşan ve 1954 yılında imzaya açılan Atina Antlaşmasına¹⁰ taraf olan ülkelerden biri olmuştur (Özcan, 2001: 248). Bu bağlamda diğer bir gelişme kapsamlı planlama anlayışının şekillenmesinde belirleyici unsurlardan biri olan Atina Antlaşması'na taraf olunmasıdır. Burada ortaya konan ilkeler pratikte ve yapılan düzenlemelerde yansımaları bulmuştur.

1956 yılında kabul edilen 6785 sayılı kanununun 42. maddesinde yer bulan ortak toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel yönetimlerin ortaklık payı alması hükmü (Özcan, 2001: 248) belirlenen kentsel işlevlerin kendileri için ayrılan alanlara yerleşmesini sağlayan bir araç olan bölgelemenin yasada yer bulması (Aydemir, 2004: 89) bu çerçevede değerlendirilmektedir.

¹⁰ Atina Antlaşması (CIAM)'nın ilkelerinin ilk olarak 1960 yılında Prof. Luigi Piccinato tarafından hazırlanan Bursa Nazım Planı'nda yer almış olduğu açıklanmaktadır. Hazırlanan planın kenti bölgesel ölçekte ele aldığı ve araştırma, analiz ve plan aşamalarının kullanıldığı ifade edilmektedir (Köroğlu ve Ölmez, 2003: 83).

1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığının yurt dışı eğitim programları, ele aldığı projeler ile şehir ve bölge planlaması konusunda yeni anlayışın yerleşmesi noktasında önemi vurgulanmaktadır (Tekeli, 1978: 231).

Yurt dışında eğitim gören kent plancılarının (Esat Turak, Tuğrul Akçura, Aydın Germen gibi) eğitimini tamamlayarak, yurda dönmeleri ve bu plancıların Bayındırlık Bakanlığı'nda Şehircilik Fen Heyeti içinde çalışmaya başlamaları kapsamlı planlama anlayışının pratikte yer bulmasında etkili olan bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Tekeli1998: 14).

1950'lerde yaşanan bu gelişmeler 1960 sonrası planlama anlayışını şekillendirmiştir. Tekeli'ye göre (1998: 14), ülke düzeyinde ekonomik ve sosyal kalkınmanın planla gerçekleştirilmesi anlayışının kurumsallaşması, kent planlarının fiziksel boyutun ötesinde ekonomik ve sosyal boyutların ihmal edilmemesi gerektiğinin anlaşılmasını kolaylaştıran bir ortam yaratmıştır. Diğer yandan dünya konjonktürüyle paralel bir şekilde planlı kalkınma ilkesi benimsenip uygulamaya konmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Devletin müdahaleci niteliğe sahip olması kapsamlı planlamanın gelişim özellikleri çerçevesinde kapsamlı planlama anlayışının yerleşmesinde etkili olmuş olduğu söylenebilir. Çünkü kapsamlı planlama anlayışında devlet müdahalesi belirleyici olmaktadır.

Planlar arasında tutarlılığın sağlanması ve bu şekilde planlamadan beklenen başarının elde edilmesi açısından üzerinde önemle durulan planlamada kademeli yapılanma, günümüzde baskın bir anlayış olarak yerini koruduğu belirtilen Kapsamlı Planlama anlayışının önemli özelliklerinden biridir.

Kent, içinde bulunduğu coğrafik yapı ve sosyo-ekonomik süreçler çerçevesinde şekillenmektedir. Bu ölçekte yapılacak planlama çalışmalarında çok yönlü ve kapsamlı araştırmalar yapılarak kentin 20 yıl sonra alacağı yapı belirlenmektedir. Hazırlanan bu plan bütünlüğü, iç tutarlılığı olan bozulmadan uygulanması gereken bir plandır. Kent planlaması kendi içinde nazım ve uygulama imar planı olarak iki kademe biçimde ele alınmaktadır. Alt kademe olan kentin üstünde bölge ve ülke planları yer almaktadır (Tekeli, 2002: 4-5).

Fiziki niteliği ağır basan kent planlamasının üstünde bölge ve ülke fiziki planların varlığı kapsamlı planlama anlayışının doğal bir sonucudur. Başka bir deyişle kapsamlı planlamanın bir gereği olarak plan kademeleri arasında bütünlük ve uyum sağlanması esastır (Eke, 1998: 43; Tekeli, 2002: 4-5). Bunun pratikte uygulamaya geçirilemediği görülmektedir (Tekeli, 2002: 4-5).

Planlı kalkınma dönemi öncesinde planlama sisteminde Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanma olanağı bulan kent planlamasının yanı sıra daha geniş ölçekli bölge planlaması, 1960'ın ilk yıllarında ulusal ölçekte planlama ve metropoliten planlama, planlama sisteminde yer edinmiştir.

Farklı ölçeklere tekabül eden bu plan türlerinin ortaya çıkışı; bu planların ilişkilendirilmesi sorununu gündeme getirmiştir. Ekonomik ve sosyal kalkınmasını plana bağlayan Türkiye açısından kapsamlı planlama anlayışı doğrultusunda planlar arasında kademeli yapının oluşturulması, beklenen başarının sağlanmasında önemli görülmelidir. Bu bakış açısı çerçevesinde Suher (2000: 34), kalkınma planlarının yetersizliğini, kent planlarının başarısızlığını bölge planlamasının olmamasına bağlamaktadır.

Farklı ölçekteki bu planların, ulusal, bölge, metropoliten ve kent, niteliği ve örgütlenme yapısı olması gereken hiyerarşik yapılanmayı belirleyen önemli unsurlardan biridir.

Kalkınma planlarının ihmal ettiği mekânsal boyutun eksikliğinin bölge ölçüsünde gerçekleştirilecek çalışmalarla, başka bir deyişle bölge planlaması ile giderilebileceği belirtilmektedir (Keleş, 2000: 230; Tekeli, 1971: 89).

Mekân boyutunun yokluğu yerel düzeyde yapılan plan çalışmalarının tüm planlama çalışmalarından soyut bir şekilde, birbirinden bağımsız olarak ele alınıp gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır (Ateş ve Talu, 1984: 43). Diğer yandan sosyoekonomik kararları, genel amaçları ortaya koyan kalkınma planlarının (Suher, 2000: 34) yerel düzeyde hazırlanan planlarla ilişkilendirilmesi kalkınma planlarından beklenen başarıyı sağlaması açısından önem taşımaktadır.

Planlamada kademeli birliktelik ilkesinin gerçekleşmesi için bölge planlarının yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (Kansu, 2000: 131). Bölge planlaması fiziksel nitelikli kent planları ile ekonomik yönü ağır basan ulusal planlar arasında bağ işlevi görme gibi bir fonksiyona sahiptir. Bu düzeydeki çalışma ile ulusal kalkınma hedefleri yerel planlara yansıtılabilmekte (Keleş, 2000: 230) böylece yerel, kalkınma hedefleri doğrultusunda yönlendirilebilmektedir.

Ayrıca bölge planlaması yerel bilgilerin kalkınma planlarına aktarılmasını kolaylaştıran bir düzeydedir (Keleş, 2000: 230). Bu bilgilerin üst düzeye aktarılmasında önemli bir işlev üstlenen bölge planlaması planlama kademesinde önemli bir halkayı oluşturmaktadır.

Kalkınma planlarında mekân boyutunun yer almaması, başka bir deyişle ülke ölçeğinde fiziki planın yokluğu kapsamlı planlama anlayışı çerçevesinde olması gereken planlamada kademeli yapılanma sağlanamamıştır.

Bölgesel Planlama, Metropoliten Planlama ve Kent Planlamasına ilişkin görevler İmar ve İskân Bakanlığınca yürütülmüş olması bu üç planlama kademesi arasında işbirliğini kolaylaştırmış olduğu belirtilmektedir (Keskin, 1976: 76). 1984 yılında planlamadan sorumlu bakanlığın, İmar ve İskân Bakanlığı, kapatılması ve planlama yetkilerinin, buna hazırlıklı olmayan belediyelere verilmesi, planlama hiyerarşisinin tahribi sonucunu doğurmuş olduğu belirtilmektedir (Alatan, 1995: 32).

Planlı dönemden bu yana genel planlama ilkelerini saptayan, kararlar veren, bunları uygulamada denetleyen bir merkezi idare oluşturulmamıştır. Alatan'ın belirttiği gibi (1995: 32) bu boşluk, "1984'te İmar ve İskân Bakanlığı'nın lağvı ile daha da büyümüştür."

1985 tarih ve 3194 sayılı kanunun 6. maddesi "Planlama Kademeleri" başlığını taşımaktadır. Kanunun 6. maddesinde "Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları olarak" hazırlanacağı öngörülmektedir.

Kanun, en üst ölçek olarak bölge planı kademesinden söz etmektedir. Bu ölçekteki planı DPT'nin yapmasını öngörmektedir. Yasada bu ölçekte plan yapımına ilişkin bir zorlama ölçütü yer almamaktadır. İlgili madde (madde 8/a) bölge planlamasına, "gerekli görüldüğü" hallerde yapılacak bir kademe olarak yer vermiştir.

Belirttiğimiz gibi bölge planlaması planlamada kademeli yapılanmanın sağlanması açısından önemli bir konumda bulunmaktadır. Kanunda yapılan bu düzenleme ile planlamada kademeli yapılanma sağlanması beklenemez.

Kanunun 6. maddesinde sayılmayan ancak kanun metninde geçen Çevre Düzeni Planı madde 5'de tanımlanmıştır. Bu tanımla çevre düzeni planı "ülke ve bölge

plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır.” Bu tanım ışığında çevre düzeni planı bölge planı ve imar planı arasında bir ara kademe niteliğindedir.

Bu çerçevede öngörülen planlama kademeleri şöyledir;

Bölge Planı

Çevre Düzeni Planı

İmar Planı

Planlama yazınında, Türk planlama sistemi için,

Ulusal (makro)

Bölgesel (mezo)

Yerel (mikro)

olmak üzere üç kademeye tekabül eden bir yapı önerilmekte (Ersoy’ dan aktaran Özşen, 1987: 18) ve bu yapının gerekliliği vurgulanmaktadır (Özşen, 1987: 18).

Önerilen bu yapının tutarlı bir biçimde uygulamaya aktarılması üç kademeye tekabül eden kademeler arasındaki ilişkilerin bir bütünlük içinde belirlenmesi, hangi düzey ve kapsamda planlar hazırlanacağı ve bu hizmetlerin ne tür bir kuramsal düzenleme gerektirdiği saptanması ile mümkün olacağına dikkat çekilmektedir (Özşen, 1987: 21).

Türkiye’nin planlama sisteminin temel özelliklerini ortaya koymaya çalıştığımız bu kısımda yaptığımız irdelemede ülkenin bütününe yönelik fiziki plan çalışmasının olmadığı; kalkınma planlarında mekân boyutuna gereken önemin verilmediği ve kalkınma planlarının büyük ölçüde sektörel nitelik gösterdiği tespit edilmiştir. Planlama sisteminin tespit ettiğimiz diğer bir özelliği planlamada kademeli yapılanmanın

sağlanamamasıdır. Makro ölçekte, merkezi düzeyde gerçekteştirilen kalkınma planlarında mekânsal boyutun yokluğu ve planlamada kademeli yapılanmanın sağlanamaması alt düzeyde mikro özellik taşıyan fiziki planlar arasında kopukluğun olmasında etkili olmaktadır.

II. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER VE PLANLAMA

II.1.Yerel Yönetimler

II.1. 1.Tanım ve Niteliği

Günümüz çağdaş devlet örgütlenmesinde yerel yönetim, merkezi yönetim dizgesi ile birlikte yer almaktadır. Başka bir deyişle kamusal hizmetler, başlıca iki sistem biçiminde yürütülmektedir: Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim.

Bu iki kavram birer yönetim biçimi ve örgütlenme ilkesidir (Özel, 2003: 200). Günümüzde yönetim örgütleri, bu iki dizgenin çeşitli düzeylerde birleştirilmesinden doğmuş sistemlere dayanmaktadır.

Merkezden yönetim sisteminde yönetim teşkilatı tektir. Hizmetlerin sunumu bu yönetim tarafından gerçekleştirilmekte ve tüm kararlar devlet tüzel kişiliği adına alınmaktadır (Gözübüyük, 1998: 123). Yerinden Yönetim, yönetim bilimi yazınında siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olmak üzere iki biçimde ele alınmaktadır (Keleş, 2000: 20-21). Siyasal yerinden yönetim “daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimi” olarak açıklanmaktadır (Keleş, 2000: 20-21). Burada politik otorite, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır (Özel, 2003: 202).

Yönetsel Yerinden Yönetim “yerel nitelikli kamu hizmetleriyle, ekonomik, ticari, kültürel ve teknik bazı işlevlerin merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesi” olarak ifade edilmektedir (Özel, 2003: 202). Hiyerarşik yapının dışında bulunan bu kamu tüzel kişilikleri ya kimi hizmetleri

yerine getirmek ya da belli bir yörede yaşayanların ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulmaktadır. Bu çerçevede Yönetmelik Yerinden Yönetimin iki türünden söz edilmektedir: (Keleş, 2000: 21) Hizmet yönünden yerinden yönetim, yer yönünden yerinden yönetim.

Yer yönünden yerinden yönetim “yönetmelik bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye, köy gibi, etkinlikleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere” aktarılması olarak tanımlanmaktadır (Özel, 2003: 203). Buradaki yönetim, yerel yönetim birimleridir. Söz konusu coğrafi alan, sınır olmak üzere örgütlenmiş birimlerdir.

Bu çerçevede yerel yönetimler “üniter devletlerde, kamusal görevleri merkezi yönetimce paylaşan, belirli görevlerle ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu yönetmelik yerinden yönetim kuruluşu” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 259). Bir başka biçimde yerel yönetimler merkezi yönetimce, “belli sınırlar içinde kural koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim” birimi olarak ifade edilmektedir (Keleş, 2000: 20).

Genel anlamıyla yerel yönetimler, “her ülkenin yönetmelik yapısı içinde yer alan özünde yerel sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanacağı yerel nitelikli hizmetleri üretmekle görevli kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.” (Yayman, 2002: 67)

Başka bir açıdan yerel yönetim, “yönetim gücünün belli bir merkezde toplanmamasını ve alt düzeylere aktarılmasını anlatan bir kavramdır.” (Çukurçayır, 2000: 91)

Diğer bir açıdan yerel yönetimler, “merkezi idareden ayrı ve onun hiyerarşik

yapısı dışında kendilerine özgü bütçesi ve karar organları bulunan, merkezi idareden ayrı birer tüzel kişiliklerdir.” (Dursun, 1998: 94)

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise yerel yönetimler “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, kamusal bir örgütlenme” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 258).

Bu tanımlamalarda ortaya konan özellikleri de içeren daha geniş bir tanım Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu’nda (KAYA) yapılmıştır. Raporda belirtildiği gibi evrensel tanımı ile yerel yönetimler “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir.” (TODAİE, 1991: 177)

Yerel yönetimler merkezi yönetimin bir alt ögesi ve kamu yönetiminin bir parçasıdır. Sınırlı bir coğrafi alanda, yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan bu birimler, bütün içerisinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu çerçevede kendine özgü mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahiptirler.

II.1.2. Yerel Yönetimlerin Kökenine İlişkin Tartışmalar

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışına ilişkin farklı yaklaşımlar bulunmakla beraber, yaygın görüş, bu birimlerin 11. ve 12. yüzyılda Batı Avrupa’da ortaya çıkmış olduğu yönündedir.

Yerel Yönetimler, bu yüzyıllarda, Avrupa'nın farklı bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandırılmaktadır (Dursun, 1998: 93; Keleş, 2000: 29). "Commun"lerin ortaya çıkışında kentlerin ekonomik açıdan gelişmesi, ticaretin canlanması belirleyici olmuştur (Görmez, 1997: 24; Ertan, 2004: 316). "Commun"ler kilise veya kraldan zorla veya uzlaşma neticesinde alınan beratlarla (charte) kurulmuştur (Dursun, 1998: 94).

Bu konuda yapılan çalışmalarda, ilk komünün kuruluş zamanına ilişkin farklı tarihlere işaret edilmesine karşın; ilk komünün kurulduğu yer açısından işaretler aynı yönü göstermektedir. Bu da ticaretin daha erken bir tarihte başladığı İtalya'dır (Mosca'dan aktaran Versan, 1974: 85; Pirenne, 2002: 129-130).

Pirenne'e göre (2002:147), ticaret ve ticaretle uğraşan kesim için güvenlik gereksinimi önemlidir. Kent, bu çerçevede güvenliği sağlamada önemli işlevler yüklenmiştir. Parçalanmış siyasi yapı, kentlerin kendi içerisinde bir bütün oluşturmaya yönelmiştir. İçteki barış, tüm kent halkının ortak bir andı (conjuratio) ile sağlanmıştır.

Söz konusu andın kesin yükümlülükler içerdiği; tarafları koruma ve ona saygı duyma görevi ile yükümlü tuttuğunu belirten Pirenne (2002: 147), bu şekilde sağlanan barışın kentin komüne dönüşmesinde büyük ölçüde katkıda bulunduğunu ve kentin tüm üyeleri arasında sürekli bir dayanışma yarattığını ifade etmektedir.

Ortaçağ Avrupası'nda farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulmuş olan komünlerin belli başlı ortak özelliği ise askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır (Dursun, 1998: 93). Kentler, asker vermeyecek verilen vergi karşılığında artık içişlerinde kendilerini yönetecek olanları kendileri seçecekti. Hemşehri yeminine

dâhil insanlar için mahkemelerde ve buradaki kanun ve yargıçlar önünde eşitlik elde etmişlerdir (Ortaylı, 1999: 108).

Komünlerin en önemli özelliği tüzel kişilik sahibi olmalarıdır. Bu özelliği komünlerin kendi adlarına “mal mülk edinme, tasarrufta bulunma ve her türlü hukuki ilişkiye girebilme imkânı vermiştir.” (Dursun, 1998: 94)

Ortaylı (1998: 144), “mahalli yönetimin ancak bir merkezi otoriteye karşı, hemşehrilerin mali-idari alanda hükmi şahsiyet kazandırdıkları bir yönetimin” varlığı ile söz konusu olabileceğini belirtmektedir. Bu bağlamda Ortaçağ komünlerinin özellikleri göz önünde tutulduğunda bunlar birer yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmektedir.

Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir (Dursun, 1998: 94).

Ortaylı (1973: 15), bu kentlerde yasama ve denetim görevinin meclis üyesi ileri gelen tüccarlar tarafından; yargı ve yürütme erkinin ise meclisçe seçilen kurullar ve şehir yöneticileri tarafından yerine getirilmiş olduğunu belirtmektedir.

Günümüz anlamında, yani çağdaş anlamda yerel yönetimlerin kökenine ilişkin farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar genel olarak iki grupta ele alınabilir. İlk yaklaşım, günümüz yerel yönetim sisteminin tarihsel süreçte oluştuğunu savunmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde kimileri yerel yönetimlerin tarihini çok gerilere, eski çağlara, dayandırırken; kimileri de 12. yüzyıldaki komün idarelerine dayandırmaktadır.

Tekeli'ye göre (1983: 5); Avrupa'da yerel yönetimler sivil toplum kuruluşu olarak gelişim göstermiştir. Feodal beylerin 2. yüzyıldan sonra kentleri denetim altına almasıyla yerel güç odakları oluşmuştur. 10. yüzyıldan sonra Burjuvazinin gelişimi ve 12.

yüzyıldan sonra feodal yapının çözülmesiyle özerk yerel yönetim anlayışı gelişmiştir. “Burjuvazi, gelişmesine paralel olarak, yaşadıkları kentlerde yargılamayla, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koymayı ve toplamayı içeren ayrıcalıklar elde etmişler ve 13. yy.da serbest kentler ortaya çıkmış ve aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşmaya başlamışlardır. Daha sonra bu birlikler devlete dönüşmüştür.” (Tekeli, 1983: 5)

Ortaylı'ya göre (1985: 9-10), “Yerel Yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür [...]modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya [...]” çıkmış ve bu yapı “Avrupa'da krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilallere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek” yaşamıştır.

Bu bakış açısını Güler eleştirmektedir. Güler'e göre (1998: 3, 30-61; 1999:140), ortaçağ yerel yönetimlerinin belirleyici aktörü toprak sahipliği ve feodal soyluluktur. Bu yapı, gelişen yeni ekonomik düzen için gerici bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Yeni düzende bunların yeri yoktur. Siyasal iktidarın el değiştirmesi ile geleneksel yerel yönetim düzeni tasfiye edilmiştir. Bu düzen Fransa'da 1789 devrimi, İngiltere'de ise 1832 Reformu ile tasfiye edilmiştir.

Bu bağlamda ikinci yaklaşım, Ayman Güler tarafından savunulmaktadır. Çağdaş anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı diğer yaklaşımın savunduğu biçimde bir “oluşum” değil; 19. yüzyılda yapılan kimi düzenlemelerle devlet tarafından yukarıdan aşağıya doğru örgütlendirilen bir yapı ile kurulmuştur. Bu bağlamda bir oluşumdan söz edilemez bu bir kuruluştur (Güler, 1998: 3).

II.1.3. Dünya’da Yerel Yönetimler

II.1.3.1.Yeni ve Yakın Çağlarda Yerel Yönetimler

Deniz aşırı seferlerinin yaratmış olduğu zenginlik, ticaret ve sanayinin ulaştığı aşama, daha merkezi ve bütünleştirici örgütlenme ihtiyacını doğurmuştur. Kent düzeyinde şekillenen ekonomik ve siyasal yapı, artan ve yaygınlaşan ekonomik ilişkiler açısından engelleyici olmaya başlamıştır. Bu çerçevede 16. yüzyıldan itibaren ulus devletler gelişmeye başlamıştır (Şenel, 1997: 282-284; Sander, 1998: 84-85). Zenginliği yaratan diğer bir gelişme ise yeni buluşlar ve tekniklerin üretimde kullanılmaya başlanmış olmasıdır. Bu gelişmeler sonucunda kentlerin sınırları sanayi ve ticaretin gelmiş olduğu düzey için dar gelmeye başlamıştır (Güler, 1999: 139).

Pazar koşulları bölgeden bölgeye farklılık göstermekteydi. Kent yönetimlerinin her biri kendine özgü vergilendirme ve ölçü birimine sahipti. Kent yönetimleri ayakbaşı paraları, köprü vergileri, pazarda satılan maldan yerel yönetim payları almaktaydı (Güler, 1993: 92-93).

Şaylan, pazar için üretimin kaçınılmaz bir biçimde güçlü bir merkezi devleti ortaya çıkardığını ifade etmektedir (Şaylan, 2003). Çünkü pazarın işleyebilmesi için bu zorunlu bir koşuldur. Bütünleşmiş pazarın ortaya çıkışı ancak her yerde aynı kuralların geçerli olması ile mümkün olabilir (Şaylan, 2003).

Merkeziyetçi, bütünleştirici bir yapının oluşturulmasında kentler arasında görülen bu farklı düzenlemelerin engelleyici bir faktör olarak görülmekte olduğunu ifade eden Parlak (2003: 351), bütünleştirici bir pazarın kentlerde ortaya çıkan girişimci için daha fazla kar anlamına geldiğini; bu bağlamda feodal ayrıcalıkların kaldırılması ve ulusal piyasaların oluşturulmasına yönelik anlayışın yaygın bir biçimde taraf bulunduğunu belirtmektedir.

Güler'e göre (1993: 92), bütünleşmiş bir ekonomik yapıya koşut biçimde yeni siyasal yapılanma gereği ortaya çıkmıştır. Bunu sağlamaya yönelik adım ise yerel ayrıcalıklara karşılık merkezi otoriteleri desteklemek olmuştur. Bu toplumsal gelişim sürecinde yerel yönetimler kaçınılmaz biçimde etkilenmiştir. Yerel yönetimler açısından doğurduğu sonuç; ulus-devletin oluşum sürecinde 11-15. yüzyılda buldukları konumdan farklı bir konumda bulunmasıdır.

Devlet örgütlenmesinde kamu yönetimi örgütü içinde merkezi yönetimle birlikte yer aldığı biçimiyle çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, tarihsel süreçte 18. yüzyılda yoğun biçimde başlayan girişimler sonucunda 19. yüzyıla denk gelmektedir. Bu yüzyıldan itibaren devlet örgütlenmesinde yerel yönetimler bu biçimiyle yer alacaktır.

Yerel ayrıcalıklara karşı merkezi otorite, gücünü arttırmak için yerel yönetimlere yönelik düzenleme çabalarına girişmiştir. Monarşilerin başlattığı bu girişim, siyasi gücü elde eden burjuvazi tarafından da sürdürülmüştür. Sanayi ekonomisinin tarımsal ekonomi karşısında başat olması yeni kurumsal yapılanmalara gereksinimi arttırmıştır. Yeni ekonomik yapılanmayı destekleyici kurumsal düzenlemelerde önem taşıyan birim, yerel yönetimler olmuştur. Gelişen yeni ekonomik ilişkileri kısıtlayıcı yerel düzenlemeler bu birimlerin yeniden düzenlemesi ile kaldırılabilirdi (Güler, 1998: 42-44).

Ulusal devletin ortaya çıkması ile birlikte topraklar bir bütün olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede yönetim yapısına yönelik düzenleme girişimleri yoğunluk kazanmıştır.

18. ve 19. yüzyılda ortaya atılan düşüncelerin çağdaş anlamda yerel yönetimlerin şekillenmesinde belirleyici olduğunu ifade eden Keleş (2000: 33-34), bu konuda Turgot ve Bentham gibi yararçı düşünürlerin ortaya koydukları yaklaşımların daha belirleyici olduğunu belirtmektedir.

Yararçılar, ülkenin bilinçli bir biçimde alt birimlere ayrılması gerektiğini savunmuşlardır. Bu birimlerin “genel yarar ile bireysel yarar arasında” bağ işlevi görmesine önem vermişlerdir (Keleş, 2000: 33). Öngörülen dizge, çeşitli ölçeklerle ülkenin alt birimlere ayrılmasıdır. Özeksel yönetimin önemini vurgulayan Bentham’ın, öngördüğü dizgede ülke 20 eyalete bölünmekte, bunlardan her biri 20’şer ilçeden oluşmakta ve her bir ilçe aynı sayıda alt bölümlere ayrılmaktadır. Yerel yönetimleri bir hiyerarşik sistem olarak gören Turgot’un öngördüğü dizgeye göre ise krallık 30 il belediyesine ayrılacak, en alt düzeyde köy belediyesi bulunacaktır (Keleş, 2000: 34-35).

Keleş (2000: 35), bu düşünürlerin fikirlerinin Fransa ve İngiltere yerel yönetim anlayışını ve uygulamasını etkilemiş olduğunu ifade etmektedir.

Siyasal ve ekonomik ortamın niteliği ve bu düşünsel katkılar yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler, Avrupa ülkelerinde, 18. yüzyılın son yirmi yılında ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Fransa’da 1789 yılında ilk kez “Belediye” sözcüğü yer almış ve tanımı yapılmıştır. Aynı yıl, 22 Aralık’ta, bir kararnameyle department (il), arrondissement (ilçe) ve commune (belediye) olmak üzere üç kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur (Güler, 1998: 45-46). 1830’larda belediye yönetimini denetlemek

amacıyla İl Daimi Encümeni oluşturulmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin ilk yasanın tarihi ise 1884'tür (Ertan, 2004: 51).

İngiltere'de "belediye" ve "yerel yönetim" kavramları ilk kez İngiliz Avam Kamarası'nda 1835 yılında kullanılmaya başlanmıştır (Keleş, 2000: 34). Almanya'da yerel yönetimlere ilişkin ilk düzenleme 1808 yılında; İspanya'da ise 1812 yılında yapılmıştır. İtalya ulusal birliğini sağladığı 1865 yılından sonra yerel yönetimlere ilişkin yasalar çıkartmıştır (Ertan, 2004: 67-68, 70, 73). Her iki ülkede de devletin yerel yönetim örgütlenmesi, çağdaş biçimine ancak 1880'li yıllarda kavuşabilmiştir (Güler, 1993: 94).

Batıda çağdaş yerel yönetim örgütlenmesinin şekillendiği 19. yüzyıl, aynı zamanda batının içinde bulunduğu toplumsal ve ekonomik koşullardan farklı özelliklere sahip olan Rusya ve Osmanlı devletlerinde yerel örgütlenme girişimine sahne olmuştur (Güler, 1998: 62-102).

Sömürge yönetimi altında bulunan birçok ülke, sömürgeci devletlerin belirlediği idare modelini uygulamıştır. Örneğin İngiltere, Hindistan'ın birkaç bölgesinde belediye meclisleri oluşturmuştur. Bunun tarihi çok gerilere gitmektedir: Madras'ta tarih 1688, Kalkuta ve Bombay de ise 1726. 1930'lara gelindiğinde kentsel alanda çoğunluğu seçimle oluşturulmuş meclislerin varlığından bahsedilmektedir Fransa, sömürgelerinde kendi yönetim yapısı gibi merkezi, hiyerarşik bir sistem uygulamıştır. Yerel yetkilerin büyük bir bölümü kendi yetki alanları içinde merkezi yönetimi temsil eden valilere bırakılmıştır (Putten, 1990: 258-259).

Putten (1990:259), Fransa ve İngiltere'nin uyguladığı bu politikaların, yönetilen ülkelerin yerel yönetim konusunda birikim kazanmalarına katkıda bulunduğunun altını çizmektedir.

20. yüzyılın ilk çeyreğinde sosyalist bir devlet ortaya çıkmıştı. Bu devletin mahalli idareleri, sosyalist düzenin benimsediği ilkeler çerçevesinde şekillenmiştir. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ve daha sonra diğer sosyalist ülkelerde mahalli idarelerin temel özelliği demokratik merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde belirlenmiştir. Demokratik yön, yerel meclislerin ya da Sovyetlerin halk tarafından seçilmesini ifade ederken; merkeziyetçi yön devlet erkinin ve idaresinin bütün kademe ve organlarının, alt kademelerin üst kademelere tabi olduğu tek bir sistem oluşturulması anlamına gelmektedir (Duben, 1990: 281). Bu çerçevede Duben, (1990: 281), yerel yönetimlerin geniş kapsamlı devlet aygıtının alt ve bağımlı halkasını oluşturduğunu ifade etmektedir.

Keleş'in belirttiği gibi (2000: 71), “yeryüzündeki yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve bu arada sömürgeciliğin önemli payları vardır.” Bu tespit yönetim sisteminin bir parçası olan yerel yönetimler için de söz konusu olmuştur.

Çağdaş anlamda yerel yönetimlerin kimi özelliklere sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Bu anlamıyla yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet sunması, serbestçe toplayıp halkının ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde yeterli akçal kaynaklar ile donatılması, demokratik bir yapıya sahip bulunması gerekmektedir (Geray, 1995: 127).

Geray (1995: 16), yerel yönetimlerin demokratikliğinin yönetsel ve akçal özerkliklerin sağlanması ölçüsünde söz konusu olabileceğinin altını çizmektedir.

II.1.3.2. Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimler

Devlet mekanizmasını oluşturan birimlerden biri olan yerel yönetimler 20. yüzyılda hem yüklenen işlevler açısından hem akademik yazında önemli bir yer edinmiştir. Çalışma kapsamında bu yüzyıl 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılarak irdelenecektir. Süreç, genel eğilimler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Yerel yönetim kurumu, devletin organik bir parçasıdır ve bu parçanın tanımlayıcı özelliği belirleyen değil, belirlenen parça olmasıdır (Güler, 1993: 92). Bu bağlamda devletin benimsediği ekonomik ve siyasi anlayışın yerel yönetimler üzerinde doğrudan etkide bulunması kaçınılmazdır. 20. yüzyıl dönemler itibariyle farklı ekonomik ve siyasi anlayışa sahne olmuştur. Ayrıca bu yüzyıl, farklı ekonomik sistemlerin, kapitalist ve sosyalist, bir arada bulunduğu bir sürece; son çeyreğinde ise sosyalist sistemin çöküşüne tanıklık etmiştir. Bu gelişim sürecinde, kapitalist ülkelerde Refah Devleti anlayışının uygulanma olanağı bulunduğu görülürken; gelişmekte olan ülkelerin devlet merkezli kalkınma stratejisini benimsemiş olduğu görülmektedir. Bu anlayışın ve stratejinin ağırlıklı olarak uygulandığı yıllar, İkinci Dünya Savaşı sonrası ile 1970'lerin sonlarına denk gelmektedir. Bunlardan, 1970'lerde başlayan geri çekiliş 1980'ler ve 1990'larda artan bir biçimde sürmüştür. Devlet mekanizması içinde belirlenen bir konumda bulunan yerel yönetimler bu oluşumların ışığında yüklenen işlevler açısından farklılık göstermiş olduğu görülmektedir.

II.1.3.2.1. 1980 Öncesi

Yirminci yüzyılın başlarında, yerel yönetimlerin yerel halka merkezi yönetimden daha fazla hizmet sunabildiği ve bu hizmetleri karşılayacak yeterli kaynak

bulabildiği belirtilmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin yazında, sosyalist ve liberal, belediyelerin yetkilerinin artırılması ve yerel yönetim örgütlerinin iyileştirilmesini savunan görüşler yer almıştır (Keleş, 2000: 36).

Yüzyılın ilk yarısında yaşanan iki dünya savaşı ve 1929 bunalımı, devletin 19. yüzyıldan farklı olarak ekonomik ve toplumsal yapıya müdahale etme anlayışını yerleştirmiştir. 1929 bunalımına çözüm olarak benimsenen Keynesyen iktisat politikası, devlet müdahalesini öngörmekteydi. Talep yetersizliğinden kaynaklı olduğu açıklanan (Ölmezoğullar, 1999: 87-88) 1929 bunalımına çözüm olarak sunulan Keynesyen düşünce, devlete talebi yaratacak politikalar üretmesini önermiştir: devlet tam istihdamı sağlayacak önlemler almalı; bunun yanında sağlık, eğitim, çevre sorunları, konut yapımı, işsizlik gibi alanlarda sorumluluk almalıdır (Ölmezoğullar, 1999: 87-88). Devlet müdahalesi artan bir biçimde birçok alanda kendini göstermiştir. Kapitalist sistemde ikinci dünya savaşı sonrasında gelindiğinde refah devleti baskın bir anlayış olarak yerini almıştır.

Devletin müdahale alanının genişlemesi devletin üstlendiği kamusal hizmetlerin artışı anlamına gelmektedir. Bilindiği gibi, devletin sunduğu kamusal hizmetler her ülkenin belirlediği çerçevede merkezi ve yerel yönetim dizgeleri arasında paylaşılmaktadır.

Bu dönemde Yerel Yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı ve yerel hizmetleri gören kuruluşlar olmuştur. Hizmetler bu iki dizge arasında paylaşılmıştır (Görmez, 1997: 36; Ersöz, 2000: 140). Refah Devleti açısından kentler önemli mekânlar olmuşlardır. Refah devletini tanımlayan eğitim, sağlık, konut ve benzeri hizmetlerin büyük bir bölümü kent mekânında yerine getirilmektedir. Bu çerçevede kent önemli bir konumda bulunmaktadır. Yerel Yönetimler de söz konusu hizmetleri sağlayan kurumlar olarak ön plana çıkmıştır (Şengül, 1999: 5). Yerel yönetimler bu çerçevede yerel hizmetleri sağlamada önemli rol üstlenmiştir. Merkezi yönetimce belirlenen birimler bağlamında

“kamusal hizmetlerin” yerel birimlerce yerine getirilme yöntemine başvurulması çok gerilere gitmektedir.*

Gelişmiş ülkelerde Keynesci refah devleti hakimken; gelişmekte ülkelerde ithal ikameci gelişme stratejisi hakimdi. Bu çerçevede dönemin belirgin özelliği devletin merkezi konumudur. Şengül (2003: 191), gelişmiş ülkelerin söz konusu işlevleri yerine getirme sorumluluğunu büyük ölçüde yerel yönetimlere verdiğini; gelişmekte olan ülkelerde ise bu işlevleri merkezi yönetimin uzantılarınca yerine getirildiğini ifade etmektedir.

II.1.3.2.2. 1980 Sonrası: Neo-Liberal Politikalar ve Yerel Yönetimler

Keynesci ve ithal ikameci gelişme stratejilerinin 1970’li yıllarda içine girdiği bunalım sonucunda neo-liberal politikalar hakim hale gelmiştir (Şengül, 2004: 221).

Ekonomik bunalımın yarattığı sıkıntı birçok Avrupa ülkesini ve Amerika’yı yeni arayışlara götürmüştür. Bu ortam söz konusu ülkelerde merkez-sağ partilerin iktidara gelmesini¹¹ beraberinde getirmiştir (Kösecik, 2000: 37). Bu partilerin iktidarda olması yeni

* Sanayileşmenin ve kentleşmenin yaratmış olduğu sorunları çözmeye yönelik kimi hizmetleri yerine getirme sorumluluğu yerel birimlerce yerine getirilmiştir. Örneğin İngiltere’de özel amaçlı örgütler bu sorumluluğu 19. yüzyıla kadar büyük ölçüde yerine getirmiştir. 19. yüzyılın sonlarında bu ülkede yerel yönetimlere düşük maliyetli konutlar yapma izni verilmiştir. 20. yüzyılın ilk yıllarında merkezce bu hizmetin yerine getirilmesi için teşvikler yapıldığı açıklanmaktadır (Ersöz, 2000: 147-148). 1930’lara gelindiğinde yerel yönetimlerin işsizlik ve eğitim konularında da görevlendirildiği açıklanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı öncesine gelindiğinde yerel yönetimlerin, artan kentsel hizmetler ve sosyal politika görevlerini yerine getirdiği belirtilmektedir (Ersöz, 2000: 148) İsveç 19. yüzyıl ortalarında ortaya çıkan modern yerel yönetimlerin, bu yüzyılın sonuna gelindiğinde endüstrileşmenin yarattığı koşullar neticesinde görev alanının genişlediği belirtilmektedir (Ersöz, 2000: 148).

¹¹ İsveç 1976, Britanya 1979, Amerika 1980, Danimarka 1981, Hollanda 1982, Federal Almanya’da 1983 (Kösecik, 2000: 37).

sağ politikaların hayata geçirilmesinde etkili olmuştur. Bu politikalar Şengül'ün ifade ettiği gibi Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kuruluşlar aracılığıyla (Şengül, 2003: 193) gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır.

Gelişmiş ülkelerde devletin kentsel alana yönelik müdahale politikasında değişim gözlenmektedir. Devletin, kentsel hizmetleri sağladığı alanlarda çekilme yönünde politikalar benimsemiş olduğu görülmektedir. Eğitim, sağlık, ulaşım ve benzeri alanlarda devlet dereceli olarak çekilirken; çekilmediği alanlarda ise ihale ve benzeri yöntemlerle özel sektöre bırakmış olduğu ifade edilmektedir (Şengül, 2003: 194).

Neo-liberal politikaları uygulamaya koyan ülkelerin başında gelen Birleşik Krallık'ta 1980'lerin başında bu yönde düzenlemeler yapılmış olduğunu belirten Kösecik (2000: 26-27), binaların yapımı, bakımı ve temizlenmesi, boş alanların bakımı, yemeklerin hazırlanması ve dağıtımı, çöplerin toplanması, cadde ve sokakların temizlenmesi, spor ve eğlence yönetimi gibi alanlarda hizmet sunumunun ihale yoluyla gördürülmeye başlanmasını bu çerçevede değerlendirilmektedir.

Yeni sağ politikaların uygulanmaya konulduğu süreçte bu politikaları "destekleyici" söylemlerin yoğunluk kazandığı görülmektedir. Genel eğilim, önceki dönemin devlet merkezli anlayışının eleştirilmesidir. Bu söylemlerde merkez zayıf bir konumdayken yerel ön plana çıkarılmaktadır. Eleştirinin merkezinde devletin konumu olunca ekonomik ve toplumsal tüm kurumların etkilenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

1980 sonrası süreçte yaygın biçimde uygulanma olanağı bulan Neo-liberal politikaların dayandığı düşünsel temellerini Sezer, klasik liberalizmde görmektedir (Sezen, 1999: 53). Ölmezogulları bu akımın bireyciliği, özel girişimi, piyasa mekanizmasını üstün tutması bakımından klasik liberalizmin devamı olarak değerlendirmektedir. Ancak

bu yeni akımda bireysel özgürlüklerin merkezi bir konumda bulunduğunu ve tüm unsurların bu çerçevede değerlendirildiğini ifade etmektedir (Ölmezoğulları, 1999: 114).

Neo-liberal düşüncenin doğuşunu Aktan, klasik liberalizmin ilkelerini savunan üç çağdaş liberal düşünce okuluna dayandırmaktadır (Aktan, 1999: 147). Aktan'ın liberalizmin yeniden gün ışığına çıkmasında önemli rol üstlenmiş olduklarını ifade ettiği bu okullar; Neo-Avusturya Okulu, Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okulu'dur (Aktan, 1999: 147). Bu okulların belli başlı temsilcileri olarak Friedrich von Hayek, Milton Friedman ve James M. Buchanan sıralanmaktadır.

Keynesyen politikanın öngördüğü ve büyük ölçüde uygulama olanağı bulduğu devletin müdahaleci yapısı eleştirilmektedir. Bu bakış açısına göre; devlet sınırlı bir alanda faaliyet göstermelidir. Bireysel özgürlük, hem politik hem ekonomik açıdan sağlanmalıdır. Devletin müdahale alanının genişlediği ölçüde bu özgürlüklerin sınırlandığı savunulmaktadır. Bu bağlamda bu bakış açısına göre; devletin müdahale alanı daraldıkça özgürlüklerin alanı genişleyecektir. Bu çerçevede Friedman ve Buchanan'ın önerisi, politik ve ekonomik özgürlüklerin korunması için devletin sınırlandırılması olmuştur (Aktan, 1999: 150,152). Bu anlayış çerçevesinde ekonomik yaşamda devlet geri plana çekilirken piyasa, merkezi konumda yer almaktadır.

Devlete sınırlı bir rol biçen ve piyasayı yücelten bu bakış açısının, devletin bir uzantısı konumunda bulunan Yerel Yönetimlerin işlevlerine yönelik de kimi öneriler ortaya koymuş olduğu görülmektedir.

Liberal görüş, merkezin özgürlükleri tehdit eden yapısına karşılık yerel yönetimleri öne çıkarmaktadır. Örneğin 19. yüzyılda liberal görüşün temsilcisi J.S. Mill, merkezin özgürlüğü tehdit eden gücünü sınırlayan mekanizma olarak yerel yönetimleri

görmektedir. Bu şekilde özgürlük, güvence altına alınacaktır (Güler, 1999: 14). Bu bakış açısını benimsediği görülen 20. yüzyıl liberallerinden ve Avusturya Okulunun kurucusu olan Hayek (Aktan, 1999: 147), özel sektörün yapamadığı veya yapmaktan kaçındığı işleri merkezi yönetimce yapılmaktansa yerel yönetimler tarafından yapılması gerektiğini savunmaktadır (Güler, 1999: 14). Hayek yerel yönetimleri, özel sektörden sonra en iyi ikinci çözüm yolu olarak görmektedir (Güler, 1999: 14; Tekeli, 1983:4).

1990’larda ortaya atılan Yeni Dünya Düzeni söylemi, neo-liberal politikaları destekleyen bir çerçeve sunmaktadır. “Yeni Dünya Düzeni” kavramının Körfez Savaşı sürerken Amerika Birleşik Devletleri Başkanı George Bush tarafından ortaya atılmış olduğu belirtilmektedir. SSCB’nin dağılmasıyla birlikte bu kavram daha geniş biçimde uluslararası sistemi betimlemek üzere kullanılabilir hale gelmiştir (Tamçelik, 2005).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başat güç olarak, biri kapitalist diğeri sosyalist sistemin temsilcisi olan, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyetler Birliği yerini almıştı. Uluslararası sistem bu yapı çerçevesinde şekillenmişti. Kapitalist devletlerde refah devleti anlayışının yaygın bir biçimde uygulanmasında karşıt bir sistemin varlığı etkili olduğu söylenebilir. Keynesyen İktisadın önermeleri çerçevesinde şekillenen ‘devletin müdahale sınırı’ 1970’lerde yaşanan kriz sonrasında neo-liberal iktisadın görüşleri çerçevesinde belirlenmeye başlamıştır. Bunu sağlayan gelişme ise neo-liberal felsefeyi benimseyen partilerin¹² iktidara gelmiş olmasıdır.

1980 sonrası sürecinde Soğuk Savaş döneminin iki başat gücünden biri olan SSCB ve diğer sosyalist ülkeler açısından da bir ekonomik krizden bahsedilmektedir

¹² Belirtildiğine göre, Neo liberal söylemin savunucularından olan Milton Friedman 1980 yılında başkan olan Reagan’ın; Hayek ise 1979 yılında İngiltere’de başkan olan Thatcher’in danışmanlığı yapmışlardır.

(Sezen, 1999: 59). Kriz sonrası toparlanamayan sistem 1989'dan itibaren çözülme sürecine girmiştir. Dünya kamuoyu 1989 ve 1990 yıllarından itibaren sosyalist ülkelerin kapitalist sisteme geçiş sürecine tanıklık etmiştir (Sezen, 1999: 60; Altay, 2005).

Yaşanan bu gelişmeleri “Yeni Dünya Düzeni” söylemi, yeni düzene geçiş niteliğini veren oluşumlar olarak göstermektedir. Geline nokta 1945 sonrası şekillenen yapılanma döneminin bitmiş olduğu ifade edilmektedir. Soğuk savaş dönemi sona ermiştir. SSCB'nin dağılması ile ABD başat güç olarak yerini almıştır. Bu gelişmeler sosyalist sistem karşısında kapitalist sisteminin üstünlüğünü kanıtlanmış ve kapitalizm evrensel, tartışmasız bir sistem haline gelmiştir (Sezer, 1999: 60).

Bu süreçte yaygın biçimde kullanılan diğer bir kavram “Küreselleşme” dir. Açıklandığına göre (Chesnais'ten aktaran Timur, 1996: 7), bu kavram ilk olarak 1980'lere doğru Harvard, Stanford, Columbia gibi Amerikan işletme okullarında kullanılmaya başlanmış ve bu çevreden çıkmış kimi iktisatçılar tarafından popülerize edilmiştir.

Küreselleşme, 1970'li yıllardan itibaren başlayan bir süreci ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Göktürk, 2001: 417). Görüldüğü üzere “Küreselleşme” sürecinin başlamış olduğu belirtilen nokta neo-liberal politikaların taraf bulup uygulanmaya başladığı yıllara denk düşmektedir. 1990'lı yıllarda akademik yazında ve uluslararası alanda yaygın übir biçimde kullanılmaya başlanan “Küreselleşme” sosyal bilimlerde yer alan diğer kavramlar gibi hem tanım hem anlam bakımından üzerinde uzlaşmış bir içeriğe sahip değildir. 1990'larda beliren diğer bir söylem, yukarda görüldüğü üzere, “Yeni Dünya Düzeni” (YDD) olmuştur.

Kapitalist sistemin üstünlüğünü ilan eden YDD ile küreselleşme kavramları aynı sürece tekabül etmekte ve paralel olarak kullanılmaktadır. YDD, yeni bir döneme

geçişin habercisi görünümünde ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ise 1970’lerde başlayan bir süreci nitelemek için ortaya atılan bir kavramdır. Bu iki kavram birbiriyle ilişkili kavramlar olarak görülmekte; ortaya atılan dönem itibariyle birbirini bütünüleyici nitelikler göstermekte olduğunu söyleyebiliriz.

Savran (2003), Yeni Dünya Düzenini, küreselleşmenin siyasi üst yapısı olarak görmektedir. Güler’e göre (2005a), YDD ya da küreselleşme denilen sözde dönüşüm inşa edilmeye çalışılmaktadır. Gelineen noktada dünya sosyalist sistemi, dünya kapitalist sistemi, hatta bir üçüncü dünya diye farklı bloklara ayrılmış kutuplu bir ortam yok; kapitalizm egemen hale gelmiş, dolayısıyla sınırsız bir hareket alanı kazanmıştır. Bu bağlamda YDD, kapitalizm dediğimiz sistem tarafından yapılandırılmaktadır.

Timur (1996: 69), Küreselleşmeyi “kapitalist sermaye birikiminin yeni bir aşaması, emperyalizmin, yani sermaye ihracının yeni bir” biçimi olarak nitelendirmektedir.

Küreselleşme olgusunun “[...]ulusal ekonomilerin, ulusal sınırların, ulusal kültürlerin çözülerek dünya ölçeğinde bütünleşmesi anlamında..” kullanıldığı belirtilmektedir (Ersoy ve Keskinok, 1997: 55).

Küreselleşme olarak nitelendirilen süreci Güler (1996: 18), sermayenin geldiği aşamada, çok uluslu ya da ulus aşırı kimliğin ön plana çıkması, az gelişmiş ülkenin yerli sermayesi ile doğrudan ilişkiye girmek isteğinin yarattığı bir gelişme olarak görmektedir.

Küreselleşme söylemine göre (Sezer, 1999: 60-61), iletişim ve üretim teknolojisindeki ilerlemeler, ulaşım sektöründeki gelişmeler üretim faktörlerinde bir hareketlilik, akışkanlık kazandırmıştır. Bu bağlamda ulus ölçeği üretim, pazarlama ve tüketimde önemini kaybetmiştir. Dünyaya artık tek bir ekonomik sistem hakimdir. Bu da serbest piyasa ekonomisidir. Bu anlamda evrensel bir nitelik göstermektedir. Burada ulus

devlete göndermeler söz konusudur. Devletler evrenselliği yakalama yönünde düzenlemeler yapmalıdır. Serbest piyasa ekonomisinin evrensel nitelik taşıdığı bu süreçte kalkınma bu sürece entegre olma koşulu ile gerçekleşecektir. İçe dönük ulusal kalkınma dönemi sona ermiştir. Bu çerçevede yapılması gereken dışa açılmak, YDD'nin parçası haline gelmek ve uluslar arası piyasada rekabet edebilme gücünü elde edebilmektir.

Göktürk'e göre (2001: 417), küreselleşme olarak adlandırılan süreç ile “uluslararası sermayenin gelişen teknoloji ile birlikte ulusal ekonomilerin, ulusal sınırların, ulusal kültürlerin üzerinde bir hareket kolaylığına ulaştığına dikkat çekilmekte ve buna bağlı olarak da ekonomi alanında ulus devletlerin öneminin azaldığı vurgulanmaktadır.”

1980 sonrası sürecin devletin işlevlerine ve kurumlarına yönelik olarak yapılan eleştiriler ve bu çerçevede öngörülen düzenlemelerden kaçınılmaz biçimde yerel yönetimler de etkilenmiştir. Yeni Dünya Düzeni ya da Küreselleşme olarak ifade edilen yeni yapılanmada yerel yönetimler, önceki dönemden farklı biçimde konumlandırılmaktadır.

Merkezi yönetim göz ardı edilmekte, küresel süreçte merkezi rol, yerel yönetimlere verilmektedir. Bu bakış açısına göre ulusal devletin önemi birçok açıdan azalmıştır. Küreselleşme sürecinde yerel, yeniden tanımlanmaktadır. Küreselleşme süreci olarak nitelendirilen dönemin belirgin niteliği, özellikle iletişim ve haberleşmede yaşanan teknolojik gelişmelerdir. Köse (2005), haberleşme ve teknolojideki gelişmelerin yereli, ulus devletin ekonomik ve sosyal kontrolünden uzaklaştırmış olduğunu; bu çerçevede küreselleşme sürecinde yerelin, kendi pozisyonunu ulus devletlerden ayrı olarak belirleyebilir hale geldiğini savunmaktadır.

Bu yaklaşımda yerelin coğrafi özelliği artık önem taşımamaktadır (Tekeli, 2005; Köse: 2005) bilgi toplumuna geçilmiştir. Asıl belirleyici olan unsur yerelin kendi iç dinamiği ile ortaya koyabildiği bilgisidir. Yerel bu toplumda bir aktör olarak ön plana geçmiştir. Aktör olarak öne çıkışı, ulus devletin kontrolü dışında dünyayla dış ilişki kurabilme ve etkileşim içinde bulunabilme olanağı vermektedir (Tekeli, 2005).

Bu yaklaşımda yerelin sürekli yarış içinde olması gerekmektedir. Yerel, kendi özgünlüğünü ve yarışabilirliğini sağlamak için ortaya koyduğu bilgisini sürekli olarak yenilemesi gerekmektedir. Üretilen bilgi yerelin kendine özgü bilgisidir. Bunu sağladığı oranda kendine önemli bir yer edinecektir. Aktör olarak varlığı buna bağlı olmaktadır (Tekeli, 2005). Yerelin aktör olarak varlığı bilgi toplumunda yer bulabilme koşullarını sağlamasına bağlı görünmektedir.

Coğrafi sınırların ortadan kalktığı küresel ilişkiler içerisinde artık kentler birbirine daha yakındır. Gelişen teknoloji uzaklığı sorun olmaktan çıkartmıştır. Bu yaklaşımın ortaya koymaya çalıştığı anlayış, kentlerin uluslararası alanda kendine yer edinebilme koşullarının oluşmuş olduğudur. Bu koşullara yerel yönetimlerin hazırlanması gerektiği savunulmaktadır. Yaşanan bu dönüşümde belirginleşen bir özellik de kentlerin ön plana çıkarılmış olmasıdır. Bu eğilim, kentlerin yönetim sistemi olan yerel yönetimleri de etkilemesi açısından da önem taşımaktadır.

Küreselleşme ile birlikte, ulusal kalkınma yolunun, ülkeyi bir bütün olarak ele almak yerine, uluslar arası sermayeye cazip olabilecek kentlerden geçtiği söylemleri yaygın bir biçimde dile getirilmektedir. Ekonomik faktör olarak kentlerin ön plana çıkartılması, kalkınmanın kentler aracılığıyla sağlanacağı söylemleri Şengül'ün (1999: 17) belirttiği gibi kentleri, sermayeyi kendi mekânlarına çekebilmek için yarışan birimler

haline getirmiştir. Bu da yerel yönetimleri daha çok sermayeyi ve onun taleplerini desteklemeye yönelmektedir.

Ulus devlet giderek gücünü yitirmektedir. Yitirilen bu güç, yerel ve bölgesel yönetimlere geçmektedir. Başka bir deyişle ulus devlet egemenliğini bu yönetimlerce paylaşma yoluna girmektedir (Keleş, 2001: 566). Bu eğilim yerelleşme olarak nitelendirilmektedir (Mahmutoğlu, 2005). Bu çerçevede Mahmutoğlu (2005), küreselleşme sürecinin paralel olarak yerelleşme sürecini desteklediğini ifade etmektedir.

Parlak ve Ökmen'e göre (2002: 618), yerelleşme eğilimleri küreselleşme sürecinde ortaya çıkan olumsuzluklara bir alternatif oluşturmaktadır. Bu bakış açısına göre "Küreselleşmeyle beraber bir kendini tanımlama ve konum oluşturma gereksiniminin etkisiyle ve tepki olarak yerelleşme" ortaya çıkmıştır (Ökmen ve Parlak, 2002: 623). Para ve bilginin küresel boyut kazandığı bu süreçte en küçük birimler bile ekonomik açıdan önem kazanmıştır. Bu çerçevede yerelliğin esas nedenini insanların küçülen dünyada köklerine ihtiyaç duymasıdır. Bu bağlamda "yerellik küreselin tersi değil bir sonucudur (Ökmen ve Parlak, 2002: 624).

Bu bakış açısını destekleyici bir söylem de Aydınli ve Akdeniz'den gelmektedir. Aydınli ve Akdeniz'e göre (2004: 201), küreselleşme ve yerelleşme birbirini tamamlayan kavramlardır. Küreselleşmenin yarattığı tek düzelik yerelleşme süreciyle daha yumuşak hale getirilmeye çalışılmaktadır. Başka bir deyişle dünya daha yaşanabilir hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Yerelleşme kavramının 1980 sonrası sürecin bir ürünü olmadığını belirten Geray, 1980 sonrası süreçte kavrama yüklenen anlam ile sürecin öncesinde yüklenen anlamın farklılık göstermekte olduğuna dikkat çekmektedir. Geray, 1980 öncesinde

Yerelleşmenin , “daha çok yönetimin aşırı özekselci(merkeziyetçi) bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel işgörülerin yerinden yönetilmesi ve yerel yönetime sahip olmaları doğrultusunda yirminci yüzyılın ikinci yarısında giderek güç kazanan eğilimleri” yansıtan bir kavram olarak gelişmiş olduğunu; 1980 sonrası süreçte ise yaygın biçimde kullanılan yerelleşme “ yerel işlerin halkın katılım ve denetimiyle yerinden yürütülmesi, özekçilikten uzaklaşılması, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi” anlamını içermekte olduğunu ifade etmektedir (Geray, 1997: 84). Bu bağlamda küreselleşme süreci ile dile getirilen yerelleşme kavramının içeriği neo-liberal politikaların öngördüğü doğrultuda şekillendiği söylenebilir. Devletin müdahale alanının sınırlanması gerektiği önermesini içeren neo-liberal politikanın yerel yönetimlere ilişkin anlayışı da aynı doğrultudadır.

Bu çerçevede Güler (2005a: 208), küreselleşme çağında yerelleştirme, bir ulus-devletin yapılanması içinde merkeze karşı yereli güçlendirme modeli olmadığını; asıl olarak devletin sosyal devlet ve ulus devlet karakterini silmek ve kamu yetkilerini doğrudan piyasa mekanizmasının yönetici unsurlarına devretmek modeli olduğunu belirtmektedir. Bu açıdan Güler (2005a: 208), neo-liberalin yerel yönetimlerini “sosyal devletten ve ulus devlette aynı anda vazgeçmenin” aracı olarak nitelendirmektedir.

Geray’a göre (1995: 18), yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile “ [...]ulus-devletin ya da yerel yönetimlerin küçük ve yerli sermaye yararına kentsel rantlara el koymasını önleme amacıyla, yerel yönetimler, uluslararası sermayenin büyük kent rantlarına el koymasını sağlayacak yeni güç odakları olarak kullanılmak” istendiğini belirtmektedir.

Geray (2001: 15), Yerel yönetimlerin yeni güç odağı olarak seçilmesinin arkasında uluslararası sermayenin bu birimleri istemleri doğrultusunda kolayca yönlendirebileceği umudu olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda küreselleşmenin

yerelleşme boyutunun, “gerçekte ulus-üstü anaparanın ulus-devleti dışlayarak yerel işgücü ve yerel yönetimler ile doğrudan ilişkiye geçmesini, böylece ulus-devletin korumacılığının ortadan kalkması sonucunu doğurmakta olduğunu” belirtmektedir. Böylece küreselleşmenin bir gereği imiş gibi gösterilen yerelleşmenin, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla saptırılmış olduğu sonucuna varmaktadır (Geray, 2004: 31).

Yerel yönetimlere ilişkin öngörülen düzenlemelerin neo-liberal politikaları destekleyici yönü olduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerin içerik ve niteliği her ülkenin kendine özgü koşullarınca gerçekleştirildiği söylenebilir. Ancak burada vurgulanması gereken nokta, gelişmekte olan ülkelerde uluslararası kuruluşların dayattığı politikalar çerçevesinde hayata geçirilmeye çalışıldığı gerçeğidir.

II.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler

II.1.4.1. Tarihsel Arka Plan

Türkiye’de yerel yönetimlerin doğuşunda belirleyici olan girişimlerin 19. yüzyılda yoğunluk kazandığı görülmektedir. Birinci bölümde ortaya konulduğu gibi, batıda çağdaş anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 19. yüzyıla denk düşmektedir. Belli ölçülerde merkezi yönetimin dışında idari ve mali özerkliğe sahip yerel birimlerin varlığı çok daha gerilerde, 11-12. yüzyıllarda, ortaya çıkmıştır. Çağdaş anlamıyla yerel yönetimler, 18. yüzyıllarda başlayan arayışlar neticesinde 19. yüzyılın ortalarında görülmeye başlamıştır. Klasik Osmanlı döneminde Avrupa’da görüldüğü biçimiyle merkezi yönetime karşı yerel, mali ve idari özerliğe sahip değildi. Oluşturulan çeşitli kurumlarla merkez, her alanda kendini hissettirmiştir.

19. yüzyılda tohumları atılan yerel yönetimler, Keleş'in belirttiği gibi (Keleş, 1993: 36) çağdaş anlamına Cumhuriyetin ilanından sonra ulaşmıştır.

1982 Anayasası'nın mahalli idareler başlıklı 127. maddesi il, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden söz etmektedir. Bu birimlerin tohumları, 19.yüzyılda gerçekleştirilen kimi düzenlemelerle atılmıştır.

Bu çerçevede sıralanan birimlere yönelik düzenlemeler açısından değerlendirildiğinde, tarihsel açıdan ilk düzenlemenin Köy'e ilişkin olduğu görülmektedir. Muhtarlık kurumu ilk olarak 1829-1830 yıllarında İstanbul'da kurulmuştur. 1933 yılından itibaren bu kurum, Anadolu'nun köy ve mahallerinde uygulamaya geçirilmiştir. Anadolu'da ilk uygulandığı yer, Kastamonu'ya bağlı Taşköprü'dür (Çadırcı, 1993: 5).

Muhtar, İstanbul'da tayinle göreve gelirken, Anadolu'da halk tarafından seçilmekteydi. Çadırcı (1993:7), yerel yönetimlere geçişte muhtarın halk tarafından seçilmesi uygulamasının önemine dikkat çekmektedir.

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte yenilik girişimlerinde artış görülmüştür. İlandan hemen sonra, yani 1840 yılında muhasallık kurumunun oluşturulduğu görülmektedir (Çadırcı, 1993: 7; Ortaylı, 1985: 21). Mali sistemin düzeltilmesine yönelik olarak başlatılan bu uygulama, merkezden taşraya atanan ve vali derecesinde yetkili kılınan ve validen bağımsız muhasıllar (Dursun, 1998: 99) ve muhasıllara yardımcı olmak üzere mahalli halkın temsilcileri ve ruhani reislerinden oluşan sürekli kurullar (muhasallık meclisleri) tarafından yerine getirilmekteydi (Ortaylı, 1985: 21). Dursun (1998: 99), bu meclisleri ilk yerel kurumlar olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir.

Ortaylı (1985: 21), maliyenin dışında, ordunun yanı sıra mülki idarenin her dalının hükümet kontrolüne alınmak istendiğini ifade etmektedir. Bu, merkezileşme anlamına gelmektedir.

Merkeziyetçi yapılanmanın beraberinde yerel düzeyde örgütlenmeleri getirdiği görülmektedir. Ortaylı (2000:156), merkeziyetçi yapılanmanın sonucu olarak artan görevlerin yerine getirilmesi noktasında yerel nüfuz gruplarının desteğine ihtiyaç duyulduğunu yerel yönetimlerin de bu ihtiyaçtan doğduğunu belirtmektedir.

Ortaylı (1978: 6), hizmetlerin yürütülmesinde yerel nüfuz gruplarının katkısının sadece 19. yüzyıla özgü bir nitelik olmadığını, Osmanlının o yerin ileri gelenlerinin yönetime yardımcı olma geleneğine zaten sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda yasal düzenlemelerle geleneksel yapının kurumsallaştırılmış olduğu sonucuna varmaktadır.

Tanzimat yöneticilerinin bu dönemde yaptığı düzenlemelerle merkeziyetçi yapıyı sağlama ve güçlendirmeye yönelik hükümler ortaya koymuş olduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerle oluşturulması öngörülen yerel birimler de merkeziyetçi yapıyı güçlendiren yapısal düzenleme olarak görülmektedir. Bu çerçevede Ortaylı (1978: 6), yasallaşmış ve kurumsallaşmış bir yerel örgütlenmenin oluşturulmasının arkasında yatan güdünün dönemin yöneticilerinin merkezi iktidarı güçlendirme ve egemenliğini sağlamlaştırma amacının olduğunu ifade etmektedir. Güler de merkezileşme çabasının yerel birimleri oluşturmada etkili olduğunu belirtmektedir (Güler, 1998: 142).

Bir yerel yönetim birimi olan belediye, 19. yüzyılın ikinci yarısının ilk yıllarında İstanbul'da kurulmuştur. İstanbul tarih boyunca bir ticaret merkezi olmuştur. 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde Osmanlının batı ile girdiği ticari ilişkilerin niteliği değişmiş ve yoğunluğu artmıştı. Artan ticari yoğunluk, yeni kentsel işlevler ortaya çıkartmıştır. Kentin barındırdığı nüfusun yarım milyonu aştığı bu yıllarda kentin klasik

yönetim yapısı artık yetersiz kalmıştı. Kırım Savaşı'nın İstanbul'da yarattığı yoğunluk bu koşullara eklenmişti (Ortaylı, 1985: 119-120).

Bu karmaşık ortamda 1854* yılında İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ortaylı, 1985: 120). Bu örgüt padişah tarafından atanan bir şehremini ve 12 üyeden oluşan bir şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehir meclisi üyeleri atama usulüyle görevlendiriliyordu. Şehreminin iki yardımcısı vardı ve bunlar meclisin doğal üyesiydi (Keleş, 2000: 125).

İstanbul kentinin yönetimine yönelik arayışlar devam etmiştir. Bu çerçevede padişahın izni ile İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuştur (Ortaylı, 1985: 126). Komisyona, kurulması düşünülen belediye örgütlenmesine ilişkin önerilerde bulunma görevi verilmiştir (Keleş, 2000:125). Kentin fiziksel yapısının düzeltilmesine ilişkin önerileri de olan komisyonunun (Yıldız, 1998: 20) idari yapıya ilişkin önerisi, İstanbul sınırları içindeki alanın 14 belediyeye ayrılması biçiminde olmuştur. Bu önerisini 1857 yılında hazırlayıp padişaha sunduğu Nizamname-yi Umumi ile ortaya koymuştur (Ortaylı, 1985: 127).

Bu öneri doğrultusunda ilk uygulama Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılan Beyoğlu-Galata çevresini içine alan alanda başlatılmıştır. Daire doğrudan Bab-aliye bağlanmıştır (Yıldız, 1998: 20) . 1858 yılında yayınlanan bir tebliğde bu alanın seçilme gerekçesi ortaya konmaktadır. Buna göre, Beyoğlu-Galata çevresinin nüfusu daha yoğundur. Burada yapılan binalar daha özenli yapılmıştır. Bu alanın sakinleri Avrupa görmüş ve belediye hizmetlerinden anlayan adamlardır. Bu nedenlerle bu alanın seçilmesi isabetli olmuş ve diğer alanlara örnek teşkil edecektir (Ortaylı, 1985: 130).

* İlk şehremaneti örgütünün kurulmasına ilişkin tarihi Keleş 1855 olarak vermektedir. (Keleş, 2000: 125)

İstanbul kentinin yönetimine ilişkin olmak üzere 1868 tarihli Belediye Nizamnamesi düzenlenmiştir. Altıncı Daire uygulamasını bütün İstanbul'a yayma düşüncesinin bir yansıması olan bu Nizamname ile İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmış ve şehremaneti örgütü yeniden kurulmuştur (Yıldız, 1998: 20). Yeni kurulacak belediye dairelerinin altıncı daireden farklı olarak şehremanetinin bir şubesi olarak düşünülmüştür (Ortaylı, 1985: 144).

Bu düzenleme ile ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Alt düzeyde 14 belediye dairesi meclisi bulunurken üst düzeyde hükümetin atadığı Şehremini ve Şehremaneti Meclisi'nin yanı sıra 14 belediye daire başkanlarından ve her biri daire meclisi üyelerinden seçilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye bulunmaktadır (Keleş, 1985:126).

İstanbul belediye örgütüne ilişkin olarak 1877 yılında belediye yasası çıkartılmıştır. Mevcut belediye örgütünü koruduğu belirtilen bu yasanın belediye daire sayısının 20'ye çıkartılmasını öngörmüş olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 1985: 126).

Taşrada belediye kurulmasına ilişkin ilk hükümler 1864 yılında çıkartılan Vilayet Nizamnamesi'nde yer almıştır (Toprak, 1990: 76). Taşrada belediye örgütünün kurulmasını yaygınlaştıran diğer bir düzenleme 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi olmuştur. Bu nizamname, şehir ve kasabalarda belediye örgütünün kurulmasını öngörmüştür. Bu düzenleme ile belediye idaresi vilayet idaresi içinde bir varlık kazanmıştır (Mumcu ve Ünlü, 1990: 110).

İstanbul dışında belediye örgütlenmesine ilişkin doğrudan düzenleme 1877 yılında yapılan Vilayetler Belediye Kanunu'dur. 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, her şehir ve kasabada belediye meclisinin kurulmasını öngörmekte olduğunu belirten Ortaylı, kanunun 3. maddesinde meclisin belediye aleyhine açılan davalarda savunma ile

ve belediyeye kendi mallarını idare etme ile görevlendirmesini karar, danışma, mali kontrol, azl ve tayin organı olan belediye meclisinin tüzel kişilik sahibi olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir (Ortaylı (1985: 171).

Nizamnamede sadece taşra belediyelerinde kurulması öngörülen Cemiyet-i Belediye, belediye meclisi ve o yerin idare meclisinin birleşmesi ile oluşturulan bir organdı (Ortaylı, 1985: 172-173). Bu organın toplantı zamanı Mayıs ve Ekim aylarında olmak üzere yılda iki defa olarak öngörülmüştür (Toprak, 1990: 77).

Ticarette önemli gelişmeler gösteren diğer bir kent olan İzmir'de 1864 yılında belediye örgütlenmesine gidilmiştir (Ortaylı, 1985: 163). Ticarete gelişim gösteren İzmir'de belediye örgütlenmesinin oluşturulmasında tüccar kesiminin etkili olduğu görülmektedir.¹³

Diğer bir yerel yönetim birimi olan İl Özel Yönetimi'nin temelleri eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi öngören 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır (Dedeoğlu, 1997: 50). Bu nizamname ile eyalet yönetim düzeninden vilayet (il) düzenine geçiş öngörülmüş ve bu yönde uygulamalar başlatılmıştır. İl sisteminin deneme mahiyetinde ilk uygulandığı yer Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayeti olmuştur. Takip eden yıllarda bu vilayette elde edilen başarı neticesinde diğer alanlarda da uygulanmaya başlanmıştır (Ortaylı, 1985: 53).

Nizamname, İl düzeyinde oluşturulmak üzere iki meclis öngörmüştür: İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi devamlı toplanan ve yürütme yetkisine sahip meclis,

¹³ Açıklandığına göre İzmir kentinin tüccar ve ileri gelenleri 1960 yılında belediye örgütünün kurulması yönünde talepte bulunmuştur. İzmir'de belediye örgütünün kurulması yönündeki diğer bir öneri Aydın demiryolu Şirketi imtiyazı için yapılan görüşmede İngiliz işadamlarınca dile getirilmiştir (Kurmuş'tan aktaran Ortaylı, 1985: 163)

İdare Meclisiydi. Bu meclisin büyük ölçüde merkezi hükümet memurlarının otoritesine bağlı olduğu ifade edilmektedir. Seçilmiş üyelerden oluşan ve yılda bir defa toplanan Vilayet Umumi Meclisi yerel halkın istem ve sorunlarını vilayet yöneticilerine bildiren ve danışma niteliğinde bir organdı (Ortaylı, 1985: 68,76, 84). Bu organ, günümüz İl Özel Yönetiminin temeli olarak kabul edilmektedir (Keleş, 1985: 127; Ortaylı, 1985: 84).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi Köy yönetimine ilişkin düzenlemeleri de içermektedir. İhtiyar meclisleri bu nizamname ile resmen kurulmaya başlanmıştır. Bu yeni yapılanmayı Ortaylı (1985: 102), köy yönetiminin yerel yönetim statüsüne kavuşturmakta önemli bir adım olarak görmektedir.

20. yüzyıl başlarına kadar yürürlükte kalacak olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi 1871* yılında çıkartılmıştır. Bu nizamnamenin 1864 tarihli nizamnamenin öngördüğü yapıyı koruduğu (Keleş, 1985: 127) buna karşın merkezi hükümetin kontrolünü arttıran hükümler koyduğu ifade edilmektedir (Ortaylı, 1985: 62).

Bu yüzyılda yapılan önemli düzenlemelerden biri kuşkusuz 1876 Anayasası olmuştur. Bu tarihten önce yapılan düzenlemeler doğrultusunda ilkelere yer veren Anayasa, hem merkezin taşra idaresi hem de yerel yönetimlere ilişkin hükümler içermektedir. Anayasa, Devlet örgütlenmesini, merkezi idare kuruluşu bakımından illere, illeri livalara, livaları da ilçelere ayırmaktadır. Bu merkezlerde birer “idare meclisleri” olarak adlandırılan kurullar ile vilayet merkezinde yılda bir defa toplanan “meclis-i umumi” yenin bulunmasını hükme bağlamıştır (m.109). belediyelere ilişkin hükümler 112. maddede yer verilmiştir. Buna göre, belediye hizmetleri başkent İstanbul’da ve ülkenin diğer kesimlerindeki şehirlerde seçimle oluşturulacak meclisler eliyle yürütülecektir (Bozlağan, 1999: 368-369).

* Keleş’in bu konuda verdiği yıl 1870’tir. (Keleş, 2000: 127)

II.1.4.2. Yirminci Yüzyılda Yerel Yönetimler

20. yüzyıla, belediyeler biri Derssaadet Belediye Kanunu diğeri Vilayet Belediye Kanunu olmak üzere iki ayrı yasaya tabi olarak girmiştir.

İstanbul belediye örgütlenmesini düzenleyen Derssaadet Belediye Kanunu'nun yerini 1328 (1912) yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat almıştır. Bu düzenleme ile Belediye Daireleri kaldırılarak yerlerine Belediye Şubeleri kurulmuş, şehremaneti meclisi yerine bir encümen oluşturulmuştur (Aytaç, 1990: 88).

1912 yılındaki bu düzenlemeden sonra 1913 yılında İl Özel İdaresine ilişkin yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. 1908 İkinci Meşrutiyet döneminde başlatılan girişimler sonucunda 1910 yılında hazırlıkları tamamlanan bir taslak ortaya çıkmıştır. Bu taslak, 1913 yılında hükümet kararname ile yürürlüğe konabilmiştir. Bu düzenleme ile Vilayet İdare Meclisi genel yönetimin “il idare heyeti” ne dönüşürken, Vilayet Umumi Meclisi yerel yönetimin (özel idarenin) “il genel meclisi” ne dönüşmüştür (Güler, 2005c: 92).

Bu kararnamenin ilk 74 maddesi ilin genel yönetimini, başka bir deyişle il ve ilçelerdeki mülki sistemini düzenliyordu. 75 ve izleyen maddeler ise ilin yerel yönetim örgütü olan il özel idaresini düzenliyordu (Güler, 2005c: 92).

II.1.4.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlere İlişkin Temel

Yasal Düzenlemeler

Bu yüzyılda yerel yönetim alanında düzenlemeler Cumhuriyetin ilanından sonra yoğunluk kazanmıştır. 1930 yılına gelindiğinde yerel yönetimlere ilişkin temel yasalar ortaya çıkmıştır.

16 Şubat 1924'te çıkarılan “Ankara Şehremaneti Kanunu” ile Ankara'ya İstanbul örneğinde olduğu gibi farklı bir statü getirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 14). 417 sayılı

Kanununa göre Şehremanetinde, hükümet tarafından bir Şehremaneti ve 24 üyeden oluşan “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” görev yapacaktır (Tekeli, 1978: 37).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Köylere ilişkin çabalar yoğunlaşmıştır. Kurtuluş savaşı sonrası tarımsal üretimin sürdürülmesine büyük önem verilmiştir. Tarım ürünlerinden aşarın kaldırılması, Köy Enstitüleri’nin açılması, Halkevlerinin oluşturulması gibi birçok çalışmalar bu önemin göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Erten, 1999: 111).

Bu çerçevede yapılan ilk düzenleme Köy idaresine ilişkin olmuştur. 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı kanunla köye tüzel kişilik verilmiştir (Nadaroğlu, 1982: 359; Keleş, 2000: 172). Keleş (2000: 172), çıkartılan bu yasayı küçük yerleşim birimleri için çıkartılmış bir belediye yasası olarak nitelendirmektedir.

Nadaroğlu (1982: 363), kanunu hazırlayanların Osmanlı İmparatorluğu döneminde ihmal edilmiş olan köy ve köylünün bu kanun sayesinde hızla kalkınacağına inanmış olduklarını, bu çerçevede Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda Köye yönelik çabaların yoğunlaşmasını ihmale karşı bir tepki olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir.

Kurucu kadro ulusal kalkınma için sanayileşmeyi çıkış noktası olarak almıştır. Bu bağlamda Çalışkan (2005), kurucu kadronun sanayi altyapı hazırlayacak tarım kesimini göz ardı etmesinin beklenemeyeceğini ifade etmektedir.

Köymen’e göre (1999: 2), bu dönemin toplam nüfusu 13,6 milyondur. Nüfusun 3.3 milyonu şehirlerde yaşamaktaydı. Başka bir deyişle nüfusun 10.3 milyonu köylerde yaşıyordu. Bu yapı köylerin öncelikli ele alınmasında, köylere yönelik yaklaşımların yoğunluk taşımada etkili olduğu söylenebilir.

Gelinen süreçte köyler geri planda kalmıştır. 1940'lı yılların sonunda benimsenen politik tercihin yansıması kendini köylerde belirgin bir biçimde göstermiştir. Tarımda makine kullanımını kırsal alanda işsizlik anlamına gelmektedir (Erten, 1999: 111). DP'nin iktidarı döneminde Köy Enstitüleri, Halkevleri kapatılmıştır (Keleş, 2000: 174).

Nadaroğlu (1982: 365), 442 sayılı Kanununun köylere tüzel kişilik tanımak suretiyle köy idarelerinin kurulmasına olanak sağladığı; ancak onu izleyen dönemde bu idarenin güçlenmesini sağlayacak tedbirlerin alınmamış olduğuna dikkat çekmektedir. Köyün kalkınması açısından önemli olan iktisadi koşul üzerinde durulmamış olduğunu vurgulamaktadır.

Daha sonra, sosyo-politik ve sosyo-ekonomik bazı zorunlulukların yoğunlaştığı dönemlerde –özellikle 1950'den sonra- merkezi idare bazı alt yapı hizmetlerini – içme suyu, yol, okul yapımı, v.b.-bizzat gerçekleştirme yolunu seçtiğini, fakat hiçbir iktidarın, sorunu asıl çözüm yolu olan bizzat köy idaresinin güçlendirilmesi çözümü üzerinde durmamış olduğunu ifade etmektedir (Nadaroğlu, 1982: 365).

Cumhuriyetin ilanından sonra, 1929 yılında 1913 tarihli kararnamenin ilin genel idaresine ilişkin bölümü yürürlükten kaldırılmıştır. İllerin genel idaresi 1426 sayılı yasayla yeniden yapılandırılmıştır. 1426 sayılı yasa yerini 5442 sayılı yasaya bırakmıştır (Keleş, 2000: 139-140).

Kararnamenin il özel idaresini düzenleyen kısmı birçok değişiklik geçirmekle beraber en kapsamlı değişimini 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile yaşamıştır. 3360 sayılı yasayla günün değişen koşullarına yanıt vermesi beklenen kimi değişiklikler gerçekleştirilmiş ve metnin adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir (Güler, 2005c: 92; Keleş, 2000: 140).

Ülkenin tüm belediyelerinin tabi olacağı 1580 sayılı kanun 3 Nisan 1930 tarihinde çıkartılmıştır. Bu kanun, “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ve ek tadilleriyle, 1924 tarih ve 417 sayılı “Anakara Şehremaneti Kanunu” nu, 1 Eylül 1930 gününden itibaren yürürlükten kaldırmıştır (Tekeli, 1978:50). 1580 sayılı Belediye Kanunu, İstanbul ve Ankara’nın statülerine son vererek, belediyeleri bir yasal çatı altında toplamıştır (Eryılmaz, 2002: 15).

1930’un getirdiği ilk düzenlemede belediye meclisinin kendi üyeleri arasından ya da seçilme şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi, belediye başkanı olarak seçme imkânı sağlamış olmasıdır. Seçimin kesinliği merkezin onayı ile sağlanmaktaydı. “Vilayet merkezi olan kentlerde, seçilen belediye başkanları İçişleri Bakanının imzası ve Cumhurbaşkanının onayı ile diğer yöre belediyelerinde valinin tasdiki ile kesinleşmektedir.” (Eryılmaz, 2002: 15)

1963 yılında kabul edilen 307 sayılı kanunla, belediye başkanının, halk tarafından tek dereceli seçimle doğrudan doğruya belirlenmesi yoluna gidilmiştir (Eryılmaz, 2002: 15,17).

Cumhuriyet döneminin kanun yapıcıları yerel işlerin yürütülmesi görevini hükümetin, merkezi yönetimin, yönetim ve denetimine bağlı kalmak kaydıyla ve yerel yönetimlerin yetenekleri el verdiği ölçüde yerel yönetimlere bırakılması anlayışına sahipti (Aytaç, 1990: 90).

Merkezin, yerel birimler, özellikle belediyeler üzerindeki devlet denetimine önem verilmektedir. Beldelerin içinde bulunduğu “perişan ve harap” durumdan kurtarılması için belediyelerin yetkilerinin arttırılmasını sosyal ve ekonomik açıdan bir zorunluluk olarak gören anlayış, belediyelerin devlet denetiminde bulunmasını da

istemektedir. Bunu sosyal ve siyasal bir zorunluluk olarak görmekte; çünkü denetimin yokluğunda ya da yetersizliğinde belde yönetimlerinde anarşi çıkaracağı ve bunun devlet yönetimine yansması gibi bir sonuç ortaya çıkaracağı düşünülmüştür (Aytaç, 1990: 91).

Bu dönemin anlayışı çerçevesinde kentler, ulus içerisinde bütünü bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Milliyet duygusu ve bağımsızlık anlayışı çerçevesinde yurttaşlar ve kentler arasında dayanışma düşüncesinin geliştiği ifade edilmekte ve belde yürütülen işlerin başarısı ulusun başarısı olarak değerlendirilmektedir. Artık kentler, “ulusun hem her ferdini ve hem de bütünü ilgilendiren ve Devleti de görevli kılan genel ve ulusal, diğer bir deyimle devlet sorunu niteliği aldı” (Aytaç, 1990: 92).

İçeride dönük, ülkenin gereksinimi çerçevesinde şekillendirilen bu yasalar gelinen süreçte birçok değişiklik geçirmekle beraber temel anlayışını korumuştur. Bu anlayış çerçevesinde ortaya çıkarılan temel yerel yönetim yasaları, son birkaç yıl içinde yapılan yasal düzenlemelerle ortadan kaldırılmıştır.

II.1.4.2.2. 1961 ve 1982 Anayasalarında Yerel Yönetimler

Her iki Anayasa’da yerel yönetimlere ilişkin hükümler yer almaktadır. 1961 Anayasası idarenin esaslarını 112. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Aynı hüküm, 1982 Anayasası’nın idarenin esasları başlığı altında 123. maddesinin (b) fıkrasında düzenlenmektedir.

1961 Anayasası’nın 116. maddesi mahalli idareler başlığını taşımaktadır. Burada yer alan düzenlemeye göre mahalli idareler “il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organı halk tarafından seçilen” kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. 1982 Anayasası mahalli idarelere ilişkin

düzenlemeye 127. maddesinde yer vermiştir. Buna göre; mahalli idareler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan” kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Her iki Anayasa’da üç tür yerel yönetimden bahsetmektedir. 1982/127. maddesinde yer alan hüküm doğrultusunda Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ile “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü yeni bir düzenlemedir. İlgili hükme göre özel yönetim biçimi kanunla getirilecektir. Bu hüküm doğrultusunda 1984 yılında başlamak üzere Büyükşehirlerde iki kademeli olmak üzere belediye örgütlenmesine gidilmiştir. 3030 sayılı yasaya dayalı olarak faaliyetlerini yürüten Büyükşehir belediyeleri¹⁴, Temmuz 2004’ten itibaren 5216 sayılı yasaya tabi olarak faaliyetlerini yürütmektedirler.

II.1.4.3.Neo-Liberal Politikalar ve Yerel Yönetim Reformları Çerçevesinde Gerçekleştirilen Temel Yerel Yönetim Yasaları

Yerel yönetimlere ilişkin yapılan son düzenlemeler iç koşullardan ziyade dış koşulların etkisi ile gerçekleştirilmiştir. Yasaların içerik ve niteliği de bu çerçevede şekillenmiştir. Bunun arka planında yirmi yılı aşkın bir süredir dünyada yaşanan dönüşüm vardır. Bu dönüşümde belirleyici rolü neo-liberal politikalar oynamaktadır. Türkiye’de de ABD ve İngiltere’de olduğu gibi neo-liberal politikaların hayata geçirildiği dönem 1980’li

¹⁴ Mevcut durumda Adana, Ankara, Adapazarı, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, İzmit, Kayseri, Konya, Mersin ve Samsun olmak üzere 16 tane Büyükşehir belediyemiz bulunmaktadır.

yıllar olmuştur. Liberalleşme politikalarının hayata geçirildiği bu yıllardan günümüze, genelde devlet mekanizmasında özelde yerel yönetimlerde yapılmak istenen düzenlemelerde neo-liberal politikalar ve bu politikaları “destekleyici söylemlerin” yansımalarının bulunduğu görülmektedir. Son yapılan düzenlemeleri bu çerçevede değerlendirebiliriz.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyada yaşanan dönüşümlerin, bu dönüşüm çerçevesinde ortaya atılan söylemlerin tarafı olarak değerlendirebileceğimiz hükümetlerin, devlet mekanizmalarını bu dönüşümler doğrultusunda yeniden düzenlenmesinde etkin oldukları söylenebilir.

Yeni bir anlayışı yansıtan yasal düzenlemeleri şekillendiren gelişmelerin yaşandığı sürecin başlangıcı 1980 yılıdır. Bilindiği gibi, 1980 yılı, neo-liberal politikaları hayata geçiren ve 24 Ocak Kararları olarak adlandırılan istikrar programının yayımlanıp yürürlüğe girişine tanık olmuştur (Kansu, 2004: 476-477) 1980’i izleyen yıllarda program, hayata geçirilmiştir.

II.1.4.3.1. Neo-Liberal Politikaların Uygulamaya Geçişi

Dünya konjonktürü ile paralellik gösteren iktisat politikasındaki bu değişim, izleyen yıllarda birçok alanda dönüşümün başlangıcı olmuştur. Türkiye gibi gelişmekte ve Avrupa Birliği’ne (AB) girme çabasında olan bir ülke için devlet mekanizmasında yaşanan dönüşümlerin niteliğini ve hızını belirlemede dış koşulların etkisi yadsınamaz.

Türkiye’de yaşanan dönüşüme niteliğine veren kuruluşlar olarak IMF ve Dünya Bankası gösterilmektedir (Sezen, 1999: 250; Güler, 2005b). Güler (2005b), sürecin

başlangıcını 24 Ocak 1980 kararları öncesinde yapılan 1979 IMF Standby Anlaşmasında görmektedir.

Dünya Bankası, vereceği kredileri kimi düzenlemelerin yapılması koşuluna bağlamıştır (Sezen, 1999: 250-251; Güler, 1996:84-96). Yeni iktisat politikasına geçişin resmi belgelerle ortaya konduğu 1980 yılı, aynı zamanda Dünya Bankası ile Mart ayında yapılan koşullu kredi anlaşmasına sahne olmuştur (Güler, 1996: 84-96).

İlki, Mart 1980’de yapılan ve 1984’de beşincisi yapılan yapısal uyum kredileri ile DB, ekonominin geneline ilişkin makro düzenlemelerin yapılması koşulunu getirmiştir (Sezen, 1999: 251). Yapılan beş anlaşmanın temel hedefinin kamu kesiminin küçültülmesi ve ülke pazarının dışarıya açılması olduğu belirtilmektedir (Güler, 1996: 89).

İzleyen yıllarda sektörel yapıya ilişkin düzenlemelerin yapılmasını getiren “Sektörel Yapısal Kredileri”(SYK) için DB ile anlaşmalar yapılmıştır. Bu tür kredilere ilişkin ilk anlaşmanın tarihi 1985’tir. Bu çerçevede yakın plana alınan sektörler tarım, enerji ve mali sektörler olmuştur (Güler, 1996: 90).

Bu yıllarda, yerel yönetimlerin mali yapısını dönüştüren düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1980’lerin ilk yıllarından günümüze kadar yerel yönetimlerin finansmanı ve yerel yönetimlere sağladığı teknik destek açısından önemli işlevler yüklenmiş olan İller Bankası, örgütsel ve işlevsel boyutuyla değişime tabi tutulmuştur (Güler, 1996: 146-149; Güler, 2000).

Değişimi başlatan ve niteliğini veren Dünya Bankası olmuştur. Yerel yönetimlerin mali sistemi zayıftır. Yerel alt yapı yatırımlarının finansmanında kamu kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu tespitlerin ardından finansmanı sağlama noktasında mali piyasaları işaret etmektedir. Bankaya göre yerel yönetimler doğrudan mali piyasalara

borçlanarak finansman sağlamalıdır (Güler,1996: 147). Dünya Bankası'nın yerel yönetimlerin teknik yetersizliğine ilişkin önerisi, yerel yönetimlerin yatırımlarını inşaat sektörüne yaptırılmaları yönünde olmuştur (Güler, 1996:147).

Yerel yönetimlerin gelir yapısında, yerel gelirler ve merkezi yönetimden transfer edilen gelirlerin yanı sıra yatırım harcamaları için gerekli finansmanı karşılamak üzere alınan krediler yer almaktadır. İller bankası bu kredileri sağlama noktasında önemli işlevler yüklenmiştir. 1980 sonrası anlayışın tercihi yerel yatırımlarda ana kaynağın özel krediler olması yönündedir. Bunu sağlamaya yönelik düzenlemeler süreçte gerçekleştirilmiştir. Bu açıdan İller Bankası'nın değişimi önem taşımıştır (Güler, 1996: 144-145). İller Bankası'ndaki değişiminin doğrudan sonucu, bütün yerel yönetim maliye sisteminin değişimidir (Güler, 1996: 146-149).

Görüldüğü üzere, 1980'li yıllarda büyük ölçüde uluslar kuruluşların gösterdiği yolda neo-liberal politikalar doğrultusunda ekonomik yapıyı yeniden şekillendirmeye yönelik politikalar hayata geçirilmiştir. 1990'lı yıllar bu sürece yeni bir boyut kazandırmıştır.

1990'lı yıllar, AB'yle ilişkilerin yoğunlaştığı ve Türkiye'nin aday ülke olarak kabul edildiği bir sürece tekabül etmektedir. 1999 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak kabul edilmesi, 1993 yılında AB'ye üye olma yolunda katılım müzakerelerinin başlama koşullarını ifade eden Kopenhag Kriterlerini yerine getirme yükümlülüğünü beraberinde getirmiştir.

Keskinok, AB sürecini liberalleşme siyasalarının bir parçası olarak değerlendirmektedir (Keskinok, 2001: 132). Türkiye'nin AB ile ilişkileri açısından önem

arz eden belgeler değerlendirildiğinde piyasaya yönelik yaklaşımların baskın olduğu görülmektedir.

4 Aralık 2000'de Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (www.belgenet.com:2005) imzalanmasıyla uyum çabalarına ilişkin düzenlemeler hız kazanmıştır. Mevcut hükümet döneminde yapılan düzenlemeleri bu çerçevede değerlendirebiliriz.

Katılım Ortaklığı çerçevesinde yapılan düzenlemelerde de devlet merkezli anlayıştan ziyade piyasa merkezli anlayışın egemen olduğu görülmektedir. Türkiye'den yerine getirmesi beklenen birçok düzenlemeyi içeren bu belgenin neo-liberal söylemlerin izlerini taşımakta olduğu görülmektedir.

Kısa vadede, özelleştirme uygulamalarına devam edilmesini; orta vade de özelleştirmelerin tamamlanmasını öngörmektedir. Kısa vadede IMF ve Dünya Bankası ile üzerinde anlaşılmış enflasyonla mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması diğer bir öngörüsüdür. Piyasa yönelimli anlayışı ortaya koyan diğer bir öngörü kısa vadede iç pazarda malların serbest dolaşımını sağlamak; yine iç pazara yönelik olarak orta vadede yabancı yatırımcıların serbest dolaşımını sağlamak için kısıtlamaların kaldırılmasıdır(www.belgenet.com: 07.11.2005).

Adaylık için başvuran ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterler üç başlık altında toplanmıştır: Siyasi Kriterler, Ekonomik Kriterler ve Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi. Ekonomik kriterler başlığı altında etkin bir pazar ekonomisi ve AB içindeki piyasa güçlerine karşı rekabet edebilme koşullarının sağlanması için gerekli görülen kriterler sıralanmaktadır (www.belgenet.com: 07.11.2005).

Birliğin ekonomik ve parasal birliği konusunda belirlenen hedefleri kabul etme; birliğin aldığı kararlara ve uyguladığı yasalara uyum sağlama topluluk müktesebatına uyum kriteri başlığı altında yer alan düzenlemelerdir (www.belgenet.com:07.11.2005).

Aday ülke için topluluk müktesebatına uyum, belirlenen alanlarda yürürlükteki tüm mevzuatın AB'nin benimsemiş olduğu mevzuata dönüştürebildiği ölçüde sağlanacaktır. Belirlenen alanlar, aday ülkede o güne kadar hiçbir mevzuata konu edilmemişse, izlenecek yol, AB mevzuatının tercüme yoluyla yerli mevzuat haline getirilmesidir (Güler, 2004a: 2).

1980'lerde yerel yönetimlerin mali yapısında yaşanan gelişmelerin ardından 1990'larda yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında görev ve yetki paylaşımında öncelikli konuma getirme hedefine yönelik girişimler yaşanmıştır. Bu girişimlerin ortaya çıkmasında AB süreci önemli bir etkindir.

Avrupa'nın benimsediği ve AB hukukunda yer edinen subsidiarite (yerellik) ilkesi aşağıdan yukarı bir yaklaşımı benimsemekte ve asıl olan da alt düzey yönetimlerdir. Bu bağlamda genel yetki yerel yönetimlerindir. Buna karşılık merkezi yönetimin görevleri sayılıp sınıflandırılmaktadır (Keser, 2004:119).

Bu ilkeye 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3. maddesinde yer verilmiştir (Keleş, 2000: 53). "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri gözönünde tutulmalıdır."

Şart, Türkiye tarafından 21.11.1988'de imzalanmış, 01.04.1993'te yürürlüğe girmek üzere 09.12.1992'de onaylanmıştır (www.yerelnet.org: 15.02.06).

İlke, 1993 Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda (ABA) yer alarak anayasal anlamda açıkça AB hukuku içinde yerini almıştır. (Emiliou'dan aktaran Özcan, 2000:647) Bu antlaşmada yerellik ilkesi, 3/b maddesinde yer almaktadır. Antlaşmanın 3/b maddesine göre;

Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk, ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibariyle Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşamaz (Kösecik ve Yıldırım, 2001:37-38).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Türkiye'nin karşısına çıkan bu ilke, izleyen yıllarda Türkiye'nin Avrupa ile ilişkileri çerçevesinde ortaya çıkan belgelerde de yerini almıştır.

Avrupa konseyi bünyesinde yer alan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 1996 yılında Türkiye'de yürütülen yerel yönetim reformu yasa tasarılarını konu alan bir tavsiye kararı almış ve bu tavsiye kararını 50 nolu karar ile kabul etmiştir(Güler, 2000. 27).

Konsey üyesi ülkeleri izleme, denetleme ve yerel yönetimleri belli ilkeler doğrultusunda değiştirmeye teşvik eden Kongre (Güler, 2005b), almış olduğu kararda yerel yönetim sistemine ilişkin yaptığı değerlendirmede yerel yönetim sisteminin yapısını "yerellik ilkesi" açısından ele almakta ve sistemin bu ilkeye karşıtlığını ifade etmektedir.

Hatra gelmelidir ki, merkezi hükümetin 'vesayet' olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın "İdarenin bütünlüğü" ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi

gerekebilir. Bu ile, Özerklik Şartı'nda çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır.

1997 kararında yaptığı değerlendirmede yerel yönetimlere ilişkin yapılacak bir değişiklikte üzerinde duracağı konuları ortaya koymaktadır. Bunlar, anayasa değişikliği; bu değişikliğin de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda yapılmasıdır.

Kongre aldığı kararın uygulanmasını görevlendirdiği heyetler aracılığıyla izlemeye almıştır (Güler, 2005b). Güler, 2001 ve 2005 yılı heyetlerinin yerel yönetimler konusunda anayasal değişiklik üzerinde durduklarını belirtmektedir. Anayasa'da öngörülen değişiklik, ,1997 yılı kararında da ifade edilen, Anayasanın 127. maddesidir (Güler, 2005b).

Kongrenin 127/5. fıkrası üzerinde durduğunu belirten Güler (2005b), yapılmak istenenin yerellik ilkesini anayasal bir ilke haline getirmek olduğunu ifade etmektedir

Anayasanın 127/5' e göre; “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Yerellik ilkesi bağlamında yukarıda belirtildiği gibi temel birim alt düzey yönetimdir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler açısından bakıldığında burada temel birim yerel yönetimler olmaktadır. Bu niteliğe sahip ilkenin anayasada yer alması Güler'in dikkat çektiği gibi tüm kamu yönetimi örgütlenmesinin değiştirilmesi sonucunu beraberinde getirecektir (Güler, 2005b).

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul ederken kimi çekinceler koymuştur (Keleş, 2000: 55; Güler, 2005b). Çekince koyulan maddelerden biri, 1997 kararında Anayasanın 127. maddesi ile çeliştiği ifade edilen 8. maddesidir.

Bu maddenin 3. fıkrasına çekince konulmuştur. (Keleş, 2000: 55; Güler, 2005b) Yerel makamların faaliyetlerinin İdari denetimi başlıklı 8. maddenin 3. fıkrası şöyle; “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” (www.yerelnet.org: 15.02.06)

15.07.2004'te mecliste kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun* ile dünya eğilimleri doğrultusunda, neo-liberal politikaların öngörüsü doğrultusunda, devlet mekanizmasının yeniden yapılandırmak istenmekte olduğu söylenebilir. Kanun metninde merkezi idarenin ve mahalli idarelerinin yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlandığı ikinci bölümde yeni söylemler doğrultusunda merkezi idarenin görevlerini sayma yoluna gittiği görülmektedir (madde:7).

Madde 9'da ise “Merkezi idare tarafından öngörülmesi gereken hizmetlerin il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen esaslar dışında, valilik ve kaymakamlar tarafından gerçekleştirilmesi esastır” denilerek hizmetlerin sunumunda yerel yönetimler genel yetkili sayılmıştır. Kanunun 5/e'de “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en yakın en uygun birime verilir” denilmektedir (www.2.tbmm.gov:2005). Bu ve önceki maddeler merkezin karşısında yereli ön plana çıkaran söylemlerin bir yansıması olarak görülebilir.

* Ağustos 2004'te Anayasa'ya aykırılığı dolayısıyla Cumhurbaşkanınca Meclis'e geri gönderilmiştir.

II.1.4.3.2. Gerçekleştirilen Temel Yerel Yönetim Yasaları

1990'lı yıllarda yoğunlaşan yerel yönetim sisteminde değişiklikler yapmaya yönelik girişimler, 2000'li yıllarda yasalaşma sürecine konu olmuştur.

Yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarıları, 3 Mart 2004'te Meclis gündemine alınmıştır. Yasalaşan ilk tasarı, 9 Temmuz 2004'te, Belediyeler Kanunu Tasarısı olmuştur. 5215 sayılı bu kanunu Cumhurbaşkanı 3., 14., ve geçici 4. maddelerini tekrar görüşülmek üzere 22 Temmuz 2004'te Meclise iade etmiştir. Kanun, kimi değişikliklerle 07.12.2004'te 5272 sayılı yasa olarak TBMM'den çıkmıştır. Cumhurbaşkanı'nca onaylanan bu yasa, 24.12.2004'te yürürlüğe girmiştir.

5272 sayılı yasa hem şekil hem esas yönünden iptale konu olmuştur. 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 9 ana ve bir geçici maddesinin (8., 11., 14., 18., 19., 49., 55., 65., 70. ve geçici 7. madde) tümü ya da kimi ibare, fıkra veya tümcesinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 47., 90., 126., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur (www.anayasa.gov.tr, 2005a).

Diğer yandan 5272 sayılı Belediye Kanunu, Anayasa'nın 2., 11., 88. ve 148. maddelerine aykırılığı savıyla şekil yönünden iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle de Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesinin 18.01.2005'te aldığı 2005/8 sayılı kararı, yasanın iptali yönünden olmuştur. 18.01.2005 günü alınan iptal kararının yürürlük tarihini iptal kararının, Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra olarak belirlenmiştir (www.anayasa.gov.tr: 2005).

Altı ay geçmeden, 03.07.2005'te, yeni bir Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanınca 12.07.2005'te onaylanarak TBMM'ye gönderilen 5393 sayılı kanun, 5272 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmıştır (madde 85).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun kimi maddelerinin "Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanmaları durumunda giderilmesi olanaksız zararların doğabileceği ileri sürülerek iptalleri ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur."¹⁵

Anayasa Mahkemesi sadece 5393 sayılı kanunun 14. maddesinin yürürlüğünün durdurulması yönünde karar almıştır. 29 Eylül 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/14 sayılı kararda, Kanunun 14. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan 'okul öncesi eğitim kurumları açabilir;..' bölümünün; '*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır.*' Biçimindeki ikinci fıkrasını, "Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek" bu kararın alındığı ifade edilmektedir.

Tartışmalı maddeler arasında yer alan ortak maddelerden biri olan ve belediyenin görev ve sorumlulukları başlıklı 14. madde, her üç yasa metninde, 5215, 5272

¹⁵ Dava konusu edilen maddeler, 12 ana (8., 11., 14., 18., 19., 34., 49., 50., 55., 65., 70., 85.) ve bir geçici maddeden oluşmaktadır. Bu maddelerin tümü ya da kimi bend, fıkra bölüm ve ibarelerinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 24., 42., 47., 90., 123., 126., 127. ve 174. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle dava açılmıştır (www.anayasa.gov.tr: 20.02.2006).

ve 5393, kimi değişiklikler olmakla beraber özünü koruyarak yer almıştır. 5215 sayılı yasada yer alan 14. madde, Cumhurbaşkanının üzerinde tekrar görüşülmesini istediği maddeler arasında bulunmaktaydı.¹⁶

Yasalaşan ikinci tasarı, 10.07.2004'te TBMM'den geçen Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23 Temmuz 2004'te ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı 24 Haziran 2004 günü TBMM'den geçerek yasalaşmıştır. 5197 sayılı bu kanun, Cumhurbaşkanı tarafından kimi maddelerinin yeniden görüşülmesi istemi ile geri gönderilmiştir¹⁷

Cumhurbaşkanı, bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderdiği maddelerin, özü itibariyle Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırılığını açıkça vurgulamaktadır. Görüşülmek üzere gönderdiği maddelere ilişkin yaptığı değerlendirmede maddelerin içeriğiyle ilgili yaptığı ve sıraladığı üç tespit, maddelerin şekillenmesinde belirleyici unsurları ortaya koymaktadır.

¹⁶ İlk haliyle, 5215 sayılı yasa ile 14. madde şöyle; (www.belgenet.com: 20.02.2006)

“Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler.”

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun iptali istenen 14. maddesinin 2. fıkrasında yer alan düzenleme şöyle; “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır.” (basbakanlik.gov.tr) Düzenleme, 5393 sayılı yasa ile “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.”şekliyle yasada yer almıştır.

¹⁷ 10 Temmuz 2004'te gönderdiği yasa metninde TBMM'ce bir kez daha görüşülmesini istediği maddeler şöyle; 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 52. ve geçici 1.madde (www.belgenet.com: 20.02.06). Yasa kimi değişikliklerle 5302 sayılı yasa olarak çıkarılmıştır (Güler, 2005c:98).

İncelemek üzere geri gönderilen maddelerin,

Tekil devlet modelinden “yerel” ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlayan; güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren; İl Özel Yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren, içeriğe sahip olduğu belirtilmektedir. (www.belgenet.com:20.02. 2006)

Yukarda ifade edildiği üzere Anayasa'nın 127. maddesi, Yerel ve Bölgesel yönetimler Kongresi'nin 1996 yılında yaptığı değerlendirmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı gördüğü bir anayasa maddesidir.

Yasa metni çok az değişiklikle 5302 sayılı yasa olarak TBMM'den çıkmıştır. Bu kanun, İl Özel İdareleri Kanunu 04.03.2005'te ve 25745 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanı, anayasaya aykırılığına dikkat çektiği maddelerin¹⁸ iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Sayılan bu maddelerin 5302 sayılı yasanın doğrudan bütünü etkileyen maddeleri olduğu; bu maddelerin iptali ile söz konusu yasanın uygulanamaz hale getireceğine dikkat çekilmektedir (Güler, 2005c:98; www.yayed.org: 20.02.06).

Yerel yönetimlere ilişkin yapılan bu düzenlemelerle yerel yönetim sisteminden öte devlet örgütlenmesinin tümünü değiştirici niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Bu niteliği ile son yasaları ortaya çıkaran yasa koyucunun benimsediği anlayışın Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan ve 70 yılı aşkın süreyle yürürlükte kalan yasaları ortaya çıkaran kanun koyucunun benimsediği anlayıştan farklı olduğunu göstermektedir.

¹⁸ Söz konusu maddeler şunlardır: 3., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 51. ve 52 (Güler, 2005c:98):

II.2. Yerel Yönetimlerde Planlama

II.2.1.Yerel Yönetimlerde Planlama Görevlerinin Gelişimi

Kamunun elinde, kamusal bir düzeltim aracı olarak planlamanın uygulamada yer bulduğu 19. yüzyılın ikinci yarısından bu yana yerel yönetimler çeşitli boyutlarda planlamaya ilişkin yetki ve sorumluluklara sahip olmuştur. Süreçte planlamaya ilişkin yetki ve sorumlulukların niteliği her bir yerel yönetim birimi için farklılık göstermiş olduğu görülmektedir.

II.2.1.1. Planlı Dönem Öncesinde Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği ve Yerel Yönetimlerin Planlama Görevi

Bu dönemde yerel yönetimler açısından planlama, büyük ölçüde fiziksel nitelikte olmuştur. Yerel yönetimlerin kuruluş yasalarında yerel yönetim birimlerinin faaliyet alanlarına giren hizmetlerin planlı ve programlı biçimde yürütülmeleri yönünde hükümler yer almakla beraber etkili oldukları söylenemez. Yasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirildiğinde dönemin belirgin özelliği yerel düzeyde planlamanın fiziksel nitelikte olması ve bu nitelikte plan yapma sorumluluğunun belediyelere verilmiş olmasıdır.

II.2.1.1.1. İl Özel Yönetimi ve Planlama

İl Özel İdareleri açısından bu dönemde verilen planlamaya ilişkin görevler bu yerel yönetim biriminin yürüteceği hizmetlerin belli bir plan dâhilinde yapılmasına ilişkin olmuştur.

13 Mart 1329 (1913) tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatının il özel idaresinin hizmetlerine ilişkin 78' inci maddesine 1914 yılında eklenen fıkra ile maddede geçen hizmetlerin "il özel ve genel ihtiyaçlarına uygun olmak ve Genel Meclis kararından geçip İçişleri Bakanlığınca onaylandıktan sonra uygulanmak üzere beşer yıllık programlar içinde yürütülmesi istenmektedir."

3472 sayılı yasayla değiştirilen İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatın 84'üncü maddesinin (b) ve (c) fıkralarında yer alan hükümlere göre "programların hazırlanmasında bütçedeki mali olanakların gözönünde tutulması gerekmektedir. Programlı işlerle ilgili ödenekler bütçeye konmaz ya noksan konursa ödeneğin tamamı ya da noksan kısmı gelir kesimlerinden elde edilecek fazlalar karşılık gösterilmek veya il hizmetleri dışında bulunan gider kesimleri düşülmek suretiyle bütçe inceleme komisyonunca bütçeye konmaktadır." Bu düzenlemeler çerçevesinde söz edilen beş yıllık programların gerek mali yetersizlikler gerekse plan tekniğinin bilinmemesi nedeniyle uygulamada gerçekleştirilme olanağı bulamadığı; il özel idarelerinin programlı denebilecek çalışmalarının yıllık bütçelerine giren yatırım harcamalarından oluştuğu belirtilmektedir (Özşen, 1987:119).

II.2.1.1.2. Belediye Yönetimi ve Planlama

Yasal düzenlemeler açısından planlama görevi ile ilişkilendirilen ilk yerel yönetim birimi fiziki plan niteliğinde olmak üzere belediye olmuştur. Bu, 19. yüzyılın son yirmi yılında çıkarılan Ebniye Kanunu ile gerçekleşmiştir.

1882 tarihli Ebniye Kanunu, belediyelere açacakları yolların çevrelerinin haritalarını yaptırmak ve halka ilan etme yükümlülüğünü getirmekte ve yangın yerlerinin haritalarını yaptırma görevini vermekteydi. (Tekeli, 1999). Bu kanunun kimi maddelerini değiştiren 642 sayılı kanunda da belediyeler yetkili kılınmıştır (Aktaran Tekeli, 1978: 35).

Cumhuriyet dönemine geçişin hemen sonrasında çıkartılan yasalar, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıha Kanunu ve 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu, kentlerin imar planlarını yaptırma sorumluluğunu belediyelere vermiştir (Tekeli,2001: 25). 1933'te çıkarılan 2290 sayılı kanun, her belediyeye, gelecek 50 yıl için kent planı hazırlamak zorunluluğunu getirmiştir (DPT, 1973: 16; Ataman,1972: 25).

1580 sayılı Belediye Kanunu her belediye için kent planlama zorunluluğu getirirken; 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıha Kanunu 20.000'den büyük nüfusa sahip yerleşmelerin 3 yıl içinde plan hazırlatması hükmünü getirmiştir. 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu da belediyelere plan yapma zorunluluğu getirmiştir (Tekeli, 1978: 73-74). Bu kanun, her belediyeye 5 yıl içinde, gelecek 50 yıl için, kent planı hazırlama zorunluluğu getirmiştir (Aru,1968: 279).

Ancak dönemin koşullarında belediyelerce yapılması öngörülen planların gerçekleştirilmesi noktasında yeni örgütlenmelere gereksinim duyulmuştur. 1928 yılı ve 1351 sayılı yasayla kurulan Ankara İmar Müdürlüğü'ne Ankara için imar planı yapma diğer kentlerin imar planlarını onaylama yetkisi verilmiştir (Kapan, 1998:3).

Bu amaçla oluşturulan kurumlardan biri “Belediye İmar Heyeti” dir. Merkezi bir örgütlenme olan bu heyet, 7 Haziran 1935’te Belediye Kanununa ek olarak çıkartılan 2763 sayılı kanunla oluşturulmuştur (Tekeli, 1978: 74).

Nüfusu 10.000’den fazla olan belediyelere harita imar planı, içme suyu, spor alanı ve kanalizasyon işlerinde teknik yardımda bulunmak üzere kurulan “Belediyeler İmar Heyeti” (Kapan, 1998: 4) Dâhiliye Vekilinin Başkanlığında Nafia (Bayındırlık), Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletleri (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) temsilcileri ile Dahiliye Müsteşarı, Mahalli İdareler ve Belediyeler Bankası Genel Müdürleri ve Ankara İmar Müdüründen oluşan bir yapıya sahipti (Belediyeler dergisinden aktaran Tekeli, 1978: 75). Bu heyetin sekretarya görevi Ankara İmar Müdürlüğüne; hesap işleri ise Belediyeler Bankasına verilmiştir (Tekeli, 1978: 75).

1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası kentlerin düzenleme ve tesis işlerine ilişkin olan kamu hizmetleri için ihtiyaç olacak kredileri sağlamakla görevlendirilmiştir. (Aru, 1968: 280) 1263 sayılı düzenleme ile banka, belediyelerin harita ve planlama çalışmalarını uzman mimarlara ihale etmek yolu ile yürütmeye başlamıştır (DPT, 1973: 16).

1945 yılında belediyelerin planlamaya ilişkin sorumluluklarını yerine getirmede finansal ve teknik konularda yardımcı olacak yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu çerçevede 4759 sayılı kanunla belediyeler İmar Heyeti ile Belediyeler Bankası bir araya getirilmek üzere İller Bankası oluşturulmuştur (Tekeli, 1998: 12-13). 1945 yılında yapılan bu düzenleme ile Özel İdare ve Köyler de kapsama alınmıştır (Güler,1996:145).

2290 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran 6785 sayılı İmar Kanunu, 1956 yılında çıkartılmıştır. 6785 sayılı İmar Kanunu, 5000'den fazla nüfusa sahip belediyeler için imar planı yapılması zorunluluğunu getirmiştir. 5000'den az nüfusa sahip belediyeler için 'yol istikamet planı' yaptırma zorunluluğu getirmiştir (Koroğlu ve Ölmez, 2003: 80). Bu yasa kapsamında yerel yönetimlerin planlama sürecine katılımının sınırlı olduğu belirtilmektedir (Koroğlu ve Ölmez, 2003: 80).

Yasada ifade edilen 'yol ve istikamet planı' nın uygulamada yer bulmadığı; bu yasayı değiştiren 1605 sayılı yasanın çıkartıldığı 1972 yılına kadar böyle bir planın hiçbir belediyede uygulamaya geçirilmediğine dikkat çekilmektedir (Geray, 1972: 58).

6785 sayılı kanun ile imar planlarının kesinlik kazanmasına ilişkin süreç: İmar planı belediye meclisince kabul edildikten sonra, plan bakanlıkça aynen onaylanmakta ya da değiştirilmek üzere geri gönderilebilmektedir. (madde 29)

İmar planlarının onaylanmasına ilişkin yetki, başlangıçta 1351 sayılı yasayla kurulan Ankara İmar Müdürlüğüne verilmişti; 1936 yılında Bayındırlık bakanlığına 1958 yılında yeni kurulan İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir (Geray ve Özen, 1985: 9).

1580 sayılı Belediye Kanunu, fiziksel planın yanı sıra belediyelerin yürütecekleri kimi hizmetleri plan ve program dâhilinde gerçekleştirilmesi yönünde hükümler de içermektedir. Kısmi de olsa belirli hizmetlerin bir plan ve program dâhilinde yerine getirilmesine ilişkin hükmün yer alması önemli görülmelidir.

1580 sayılı Kanunun 15'inci maddesinin 31. fıkrası beldenin sokak ve meydanlarının plana ve programa uygun olarak düzenlemek ve düzeltmek; 32. fıkrası ise beldenin lağım ve çukurların plan ve programa uygun olarak yapmak ve tamir ettirmek görevleri ile belediyeleri yetkili kılmıştır.

Görüldüğü üzere bu dönemde yapılan düzenlemeler ve gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde yerel yönetim birimi olan belediyeler açısından ortaya çıkan sonuç, planlama görevinin sadece toprak kullanımını gösteren fiziksel plan özelliğini gösteren imar planı niteliğinde olmasıdır. Diğer bir özellik, özünde yerel yönetim birimi olarak belediyelere verilmiş olan planlamaya ilişkin yetki ve sorumlulukların belediyelerin teknik ve mali yetersizlikler nedeniyle yerine getirememiş olması, bunu merkezi yönetimin üstlenmiş olmasıdır.

Fiziksel planlamanın ötesinde, yerel düzeyde yapılacak işlerin belli bir program dâhilinde yerine getirilmesi açısından da kimi düzenlemelerin yapılmış olduğu görülmektedir. Bunu, aynı zamanda bir yönetim birimi olan yerel yönetimlerin sorumlu oldukları işleri belli bir plan dâhilinde yürütmeleri, planlı bir biçimde işlerini görme anlayışının yerleştirilmesi yönünde bir amaç taşımış olduğunu söyleyebiliriz.

II.2.1.1.3. Köy Yönetimi ve Planlama

1924 tarihli 442 sayılı Köy Yasasında yer alan kimi hükümler planlamayla ilişkilendirilmektedir.

Köy hizmetlerinin belli bir plan ve program dâhilinde yürütülmesi hükmünü içeren yasanın 43. maddesi (Özşen, 1987: 126) ihtiyar meclisinin gördürmeye çalışacağı işleri bir sıraya koymasını ve bu sıraya bağlı kalarak biri bittikten sonra diğerine geçmesi hükmünü içermektedir.

Yasa, köy işlerini mecburi olanlar ve isteğe bağlı olanlar biçiminde sınıflandırmaktadır. Mecburi işler yasanın 13. maddesinde; isteğe bağlı işler ise 14. maddede sıralanmaktadır. Sıralanan bu işler arasında köyün fiziksel yapısını

şekillendirmeye yönelik hükümler yer almaktadır. Bu hükümlerin, köyün fiziksel planlamasıyla (Öğdül, 2005:112), ülkemizde uygulandığı biçimiyle imarıyla (Özer,1970: 9-10) ilişkili olduğu belirtilmektedir.

Mecburi işler arasında sayılan her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (bu yollar köy meydanından geçecektir.); köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak; köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak; köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak; köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır.) bu hükümlerin yanı sıra isteğe bağlı işler arasında yer alan köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak; ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badanalanmak; her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırım ile döşemek; pazar ve çarşı yerleri yapmak; köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içersine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak, hükümleri bu çerçevede değerlendirilmektedir.

İçişleri Bakanlığınca çıkarılan kimi genelge ve talimatnamelerde köylerde iş programları yapılmasını öngören hükümlerin yer almış olduğu belirtilmektedir (Özşen,1987: 126-127). 13 Haziran 1936 gün ve 59/164 sayılı, 27 Ekim 1950 gün ve 630-629-2/13408 sayılı genelgelerinde “iş programları yapılması öngörülmekte ve bu programların köylerin ihtiyaç ve menfaatleri ile ahenkli bir biçimde düzenlenmesi, köy bütçelerine programları için gerekli ödeneğin konulması” istenmektedir. Yapılması

öngörülen bu çalışmaları izleme görevi vali, kaymakam ve köy bürolarına verilmiştir. Çalışmalara ilişkin birleşik cetvellerin Bakanlığa gönderilmesi istenmektedir.

Kırsal toplulukların yerel yönetim kuruluşu olan köyler (TODAİE, 1991:178) açısından planlama, fiziki gelişim boyutuyla 442 sayılı yasada yer alan, önceki paragraflarda sıraladığımız, hükümlerden ibaret olmaktadır.

Belediyeler Bankası 1954'te İller Bankası'na dönüştürülmüştür. Kanun, İller Bankası'na köylerin imarına ilişkin yetkiler vermiştir. Belirtildiğine göre, banka sadece 1973 yılında, Cumhuriyet'in 50. yılı dolayısıyla, bir köyün imar planını yapmıştır (Aytaç, 2000: 199-200).

Söz konusu kanunda yer alan kimi hükümler şöyle sıralanmaktadır (Aytaç, 2000:199): “Köylerin imar yolundaki plan ve programların gerçekleşmesi için köylere kredi sağlama; köy idarelerinin istemleri halinde harita, plan, proje, keşif ve etüdler yapma veya yaptırma; köy idarelerinin yapacakları tesislerden ve yapılardan köye yaptırılmasına imkan olmayanları veya bankaca yaptırılmasında yarar umulanları yaptırma”

1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş kanununda köylerin imarına ilişkin kimi hükümlere yer verilmiş olduğu belirtilmektedir (Aytaç, 2000:200). Söz konusu hükümlere göre; bakanlık köylerin harita ve imar planlarını hazırlayacak veya hazırlatacaktır; köy imar planları ile değişikliklerini ilgili köy idarelerinin isteği üzerine ve görüşleri de alınmak suretiyle yapacak, yaptıracak ve yapacaklara gerekli yardımlarda bulunacaktır; köy planlarının programları içinde süratle gerçekleşmesi için, ilgili idarelerin isteği üzerine bunların uygulanmasını yapacak, yaptıracak, teşvik ve murakebe edecek plan uygulaması yapanlara gerekli yardımlarda bulunacaktır; köylerde sağlıklı, sağlam ve ucuz konut yapımı için gerekli yardımlarda bulunacaktır.

II.2.1.2. Planlı Dönemde Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği ve Yerel

Yönetimlerin Planlama Görevi

II.2.1.2.1. 1960–1980 Arası Dönem

Bu dönem, planlama açısından en parlak dönem olarak nitelendirilmektedir (Aru, 1998: 59). Gerçekte planlamanın kurumsallaşması açısından birçok gelişmenin bu süreçte gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Planlamaya en üst yasada yer verilmesi ve merkezi bir planlama teşkilatının (DPT) kurulmasının anayasa bir gerek olarak yer bulması döneme niteliğini veren iki önemli gelişme olmuştur. Önceki kısımlarda ortaya konduğu gibi bu dönemde planlama, birçok alanda uygulama olanağı bulmuştur.

II.2.1.2.1.1. Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği

Yerel yönetimler her şeyden önce yönetsel birimlerdir. Yönetsel birim olmanın gereği olarak yerel yönetimlerde planlama faaliyetleri söz konusu olmaktadır. Merkezi yönetimde olduğu gibi yönetimin planlama işlevi yerel yönetimlerde planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte ilgi alanı haline gelmiş olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerde plan anlayışı ve eyleminin bu dönemde yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunun arkasında bir devlet ödevi olarak kabul edilen planlı kalkınmadan beklenen başarı düzeyine ulaşma amacı olduğu görülmektedir.

Planlama, 1961 Anayasasının İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni kenar başlıklı 41. maddesi ile bir devlet ödevi olarak yerini almıştır. Buna göre;

İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.

Anayasa'nın 129. maddesi kalkınmanın plan ile gerçekleştirileceğini hükme bağlamıştır: "İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir."

Anayasa ile verilen bu görevin başarısı, planlama sisteminin etkin bir biçimde yürütümü, devlet mekanizmasını oluşturan bütün kurum ve kuruluşların, yönetim sisteminin tümüyle, plan disiplinine bağlandığı ölçüde gerçekleşeceğini belirten Özşen, disipline bağlama noktasında, kamu kesimini oluşturan merkezde başta bakanlık örgütlenmesi olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında; plan ve programların uygulanmasını ülke yüzeyinde gerçekleştiren merkezi yönetimin taşra örgütünde planlamaya ilişkin birimlerin oluşturulması gerektiğini belirtmektedir (Özşen, 1988:1).

Beklenen başarının gerçekleşmesi açısından yönetim sisteminin tümüyle plan disiplini içine alınması gerekliliği, çağdaş devlet örgütlenmesinde merkezi yönetimle birlikte yer alan yerel yönetimlerin de plan disiplinine alınması gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede Özşen (1988: 365), kamu kesiminin plan disiplininin sağlanmasında yerel yönetimlerin de göz önünde tutulması gerektiğinin altını çizmektedir.

Planlı döneme geçişle birlikte yerel yönetimlerin plan disiplini içine alınması "ulusal kaynakların hızlı ve dengeli kalkınma amacına yönelik olarak en akılcı bir biçimde kullanılması ve her türlü savurganlığın önlenmesi" açısından önem taşıdığı belirtilmektedir

(Özşen, 1987: 115). Gerçekte planlı kalkınma yönteminden beklenen, istenen ulusal kaynakların ussal biçimde kullanılarak dengeli ve hızlı bir şekilde kalkınmanın sağlanmasıdır.

Türk planlama sisteminde yerel yönetimlerin planlama disiplinine alınması ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planlarının başarısının bir gereğidir. Bu gerek, Türk plancılığının kimi temel özelliklerinin doğal sonucu olmaktadır. Ulusal planlama ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından önem taşıyan bu özelliklerin başında “ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesi” gelmektedir (Özşen,1987: 115-116). Bütünselliği merkezi planlamanın bir sonucu olarak gören Gedizlioğlu (1998: 15), merkezi planlama anlayışının bütünsel plan anlayışını içinde barındırdığını belirtmektedir

Kalkınma planlarının bütünlüğünün sağlanması açısından kalkınma planlarının yerel planlarla ilişkisinin kurulması gerektiği gibi, yersel planların da dayandıkları verileri ulusal ya da yerel kalkınma planlarından almaları gerekmektedir (Özşen,1987: 116). Farklı ölçekte, ulusal ve yerel düzeyde, hazırlanan planların her bakımdan birbiriyle uyumlu olması, tutarlı olması bütünlük ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından önemine vurgu yapılmaktadır. Tutarlılığın sağlanmasında yerel planların ulusal planların veri ve direktifleri doğrultusunda hazırlanmaları önem taşımaktadır. Aksi halde “çeşitli kaynaklardan farklı yöntemlerle sağlanmış ve ayrı amaçlara göre değerlendirilmiş verilere dayanan çeşitli yerel ve yersel (fiziki) planların bulunduğu” bir planlama sisteminde, toplumda, ulusal plandan beklenen başarı gerçekleşemez (Özşen, 1987: 116).

Ulusal planın bütünlüğünün korunması, “yerel yönetimlerin plan ve programlarının ulusal planının veri ve direktiflerine uygun biçimde hazırlanmasına, yıllık bütçelerinin de bu plan ve programlarla tutarlı olmasına bağlı bulunmaktadır.” (Özşen, 1987: 116)

Ulusal planlarla yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından Türk plancılığının önem taşıyan diğer bir özelliği “kalkınmayı gerçekleştirmenin, ulusal tasarrufu artırarak yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmenin bir devlet görevi olmasıdır.” Anayasal bir gerek olarak Devlet, bu ödevini planlama aracılığıyla yapacaktır. Dolayısıyla kalkınma planlarını yapmak da devletin görevi olmaktadır. Burada devletten kasıt yalnızca hükümet değil; tüm devlet mekanizmasıdır. Kalkınmayı gerçekleştirmede bütün kamu güçlerinin aynı doğrultuda yönlendirilmesi önem taşımaktadır (Özşen, 1987: 116-117).

Bu dönem süresince yerel yönetimlerin plan disiplinine alınması açısından önemli girişimlerde bulunulmuştur. Kalkınma planlarının gerçekleşme düzeyinde etkililiği vurgulanan yerel yönetimler bu dönemde kalkınma planlaması sürecinde yer edinmesi yönünde girişimlere konu olmuştur. Bu konuda yasal bir düzenleme gerçekleştirilememiştir. Ancak 1963 yılı itibariyle hazırlanıp uygulamaya geçirilen kalkınma planları ve yıllık programlarda bu konu üzerinde durulduğu görülmektedir.

Yerel yönetimleri, kalkınmayı gerçekleştirme açısından yönlendirme ve yerel yönetimlerde planlama eylemini ve planlama anlayışını yerleştirme açısından önem taşıyan kimi örgütlenmelere gidilmiş ve çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların ve gerçekleştirilen örgütsel düzenlemelerin özelliği bunların merkezi yönetim tarafından yapılmış olmasıdır.

Taşra yönetimi açısından olduğu kadar yerel yönetimler açısından da önem taşıyan İçişleri Bakanlığı planlı kalkınma ilkesi gereği olarak yerel yönetimler bakımından kalkınma planı ve programlarıyla üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmek üzere

01.06.1967 tarihinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde Dördüncü Daire Başkanlığını kurmuştur (Özşen, 1988: 18). Söz konusu bu daire başkanlığının görevleri arasında, yerel yönetimlerin kalkınma faaliyetlerinin milli planın bütünlüğü ile uyumunun sağlanması hususunda Bakanlıkça benimsenen hususları ilgili taraflara bildirmek; yerel yönetimler idare personelinin toplum kalkınması alanında mesleki konularda hizmet-içi eğitim çalışmalarını yürütmek hususlarında bir koordinasyon unsuru olmak sayılmaktadır (Özşen, 1988: 18).

Bakanlık, 1968 yılı programının 48. ve 50. maddelerinde yer alan hüküm doğrultusunda bünyesinde APK birimleri kurulması yönünde çalışmalara başlamıştır. DPT tarafından hazırlanan Tip Yönetmeliğe uygun olarak “İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Koordinasyon Biriminin Kuruluş ve Görevlerini Gösterir Yönetmelik” hazırlanmış ve 31 Temmuz 1970’te Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu düzenleme ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Dördüncü Daire’nin APK Birimi olarak görev yapması öngörülmüştür (Erkul, 2001: 106-107).

İçişleri Bakanlığınca 1967 yılında başlatılan İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme çalışması sonucunda yayımlanan İl idaresi ve Planlı Kalkınma adlı araştırma raporunda hizmetin etkinliği açısından bakanlıkta Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü ve bu müdürlüğe bağlı ayrı bir taşra örgütü kurulmasını önermiştir (Özşen, 1988: 21; Erkul, 2001:107).

Bu öneriler doğrultusunda Bakanlık Makamının 18 Kasım 1970 tarihli onayıyla Bakanlık Danışma Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü¹⁹ ve

¹⁹ Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğüne ait görevler 18.11.1970 tarihli onayla Tetkik Kurulu Başkanlığı’na devredilmiştir. Bu durum 1977 yılına kadar sürmüştür. 30 Aralık 1977 tarihli Bakanlık onayı ile Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü yeniden kurulmuştur. Bu girişim

bu birimin taşra örgütü olarak İl Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İlçe Planlama Uzmanlıkları kurulmuştur (Erkul, 2001:107).

Bakanlık Danışma Kuruluna “Mahalli İdarelerin Anayasa İlkeleri içinde gelişmelerinin sağlanması amacıyla bu idarelerin tüm kalkınma çabalarının ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflerle [...]” uyumunun sağlanması görevi verilmiştir (Özşen, 1988: 24).

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü’ne “[...]mahalli idare hizmetlerinin verimli ve etkili bir biçimde yürütülmesi için personelin bugün sahip olması gereken bilgi ve becerilerle ilerdeki eğitim ihtiyaçlarının tespiti ve bu suretle kısa ve uzun vadeli eğitim programlarının zaman ve yer bakımından hizmet gereklerine uygun, tutarlı ve rasyonel olarak düzenlenmesi amacına dönük[...]” araştırmalar yapma ile görevlendirilmiştir (Özşen, 1988: 25).

1972 yılı programında “mahalli idareler, bölgeler arasındaki dengesizlik ile kentsel ve kırsal planlar arasındaki çelişik ve düzensiz gelişmenin önlenmesinde, yöresel toplulukların yersel ve ortak nitelikteki sorunlarının en uygun ve ekonomik olarak çözüm yollarına kavuşturulmasında, yöresel kaynakların plan hedeflerine en uygun olarak en yüksek oranda ve verimlilikte kullanılmasının ve gönüllü halk katılımının sağlanması

1978’deki Hükümet değişikliği nedeniyle kuruluş fiilen gerçekleştirilmemiştir. Daha sonra, 26 Temmuz 1979 tarihli Bakanlık onayı ile APK Genel Müdürlüğü yeniden kurulmuştur. Müdürlüğün örgüt şeması 10 Eylül 1979’da onaylanmıştır. 6 Ocak 1981 tarihli Bakanlık onayı ile APK Genel Müdürlüğü tetkik kurulu ile birleştirilmiştir. 1982’de gerçekleştirilen düzenleme çalışmalarında birimin adı Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu başkanlığı olarak değiştirilmiş; 1983 yılında ise Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı adıyla görevlerini sürdürmüştür. Nihayet 1984 yılında 202 ve 205 sayılı KHK’lerle birim APK Kurulu Başkanlığı adını almıştır. Bu adla Bakanlığın Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunda Danışma ve Denetim Birimleri arasında sayılmıştır (Erkul, 2001:107-108).

açısından kalkınmanın önemli bir aracıdır” (DPT, 1972: 370) denilerek yerel yönetimler düzeyinde plan çalışmalarının önemi ortaya konmaktadır.

Bu program öncesinde, 1971 yılında, mahalli idareler düzeyinde olmak üzere beş ilde pilot proje çalışmaları başlatılmıştır (Eroğlu, 1973: 26). Pilot proje alanı olarak Van, Elazığ, Samsun, Zonguldak ve İzmir illeri seçilmiştir (DPT, 1972: 370-371).

Başlatılan bu çalışmalarla “planlama etkinliğinin ve uygulamanın verimliliğinin artırılması, mahalli idarelere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının geliştirilmesi ve tüm kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun biçimde kullanılması ve değerlendirilmesi” amaçlanmıştır (DPT, 1972: 374).

İl planlaması adı altında başlatılan çalışmalar, 1972 yılında tüm illeri kapsamına alarak genişlemiştir. Bu konu İl Mahalli İdareler Planlaması olarak gelişmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile de yeni bir planlama aracı olarak planlama sisteminde yerini almıştır. (Özşen, 1987:137).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, yerel yönetimlerin mahalli ihtiyaçları karşılamada kaynak yetersizliği nedeniyle sorunlarla karşılaştığı ifade edilerek yerel kaynakların geliştirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Plan, yerel yönetimlerin yeterli ve yerel kaynağa sahip olamamasının sonuçta, ulusal kalkınma planının başarısını etkileyecek bir unsur olarak görmektedir. Diğer bir sorun alanı olarak ise mevcut kaynakların iyi kullanılmaması, başka bir deyişle plansız bir şekilde kullanılması gösterilmektedir (DPT, 1972: 940-941).

Bu sorunlar karşısında benimsenen anlayış, “İl (Mahalli İdareler) hizmetlerinin bir hedefe belli bir zaman içinde, belli önceliklere göre ulaşmayı sağlayacak bir plan çerçevesinde” gerçekleştirilmesi olmuştur (DPT, 1972: 946).

Bu plan döneminde, “yerel ihtiyaçların karşılanmasında kaynakların rasyonel kullanımını sağlamak ve Anayasa’nın 122. maddesinin getirdiği idarenin bütünlüğü ilkesine uyumu gerçekleştirmek amacıyla İl (Mahalli İdareler) Planlamasının bir planlama aracı olarak” yararlanacağı; İl (Mahalli İdareler) Planlarının il özel idareleri, il içindeki belediyeler ve köyler için konsolide edilmiş ve ilişkileri kurulmuş ve beş yıla uzatılmış bir bütün olarak hazırlanacakları belirtilmektedir (DPT, 1972: 946).

Ortaya konan sorunlar ve bu sorunlar karşısında ortaya konan anlayış çerçevesinde İl Mahalli İdareler Planlaması Yaklaşımı ile yerel yönetim birimlerinin sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri kendi kaynaklarıyla plan ve program disiplini içinde yerine getirmesini ve yerel yönetim birimlerinin öz kaynaklarını geliştirmeyi amaçlanmış olduğu söylenebilir.

İl Mahalli İdareler Planlaması girişiminin “bir yöntem araştırmasından öteye geçememiş, yürütülen çalışmalar örgütlenme ve personel yetersizliği, ön çalışmaların yetersiz olması ve konunun önceden ayrıntılı olarak incelenip planlanmamış bulunması, bütün illerde tek tip bir uygulama için bir model geliştirilememesi, yerel yönetimlerin karar ve icra organlarının katılımının sağlanmaması ve kuşkusuz yerel yönetimlerin, başta kaynaklarının yetersizliği olmak üzere yapısal sorunları nedeniyle” başarılı olamadığı ifade edilmektedir (Özşen, 1987: 99).

Dikkat çekildiği gibi, “kendi çalışmalarını planlı bir biçimde yürütme alışkanlık, yetenek ve becerilerine sahip birimlerin planlı kalkınma çalışmalarına da kolaylıkla uyum sağlaması ve bu alandaki başarıyı” arttırmasını kaçınılmaz kılmaktadır (ÖİK, 2000: 39).

Yerel yönetimler, yerel yönetim birimi olarak yerine getirmekle görevli olduğu yerel işlerin yürütümünde planlama anlayışını benimsemesi, planlamaya ilişkin verilen her türlü görevin başarısında belirleyici olmaktadır. Yerel düzeyde işlerin yürütümüyle sorumlu olan yerel yönetim örgütlerinin, planlı hareket etme zihniyetine sahip yöneticiler tarafından yürütümü bu noktada önem taşımaktadır.

Genelde yerel düzeyde planlama yetkisi ile donatılan yerel yönetimlerin plana ya da planlamaya yaklaşımı, üst ölçekte gerçekleştirilen planlama çalışmalarından beklenen faydanın sağlanması açısından da önem taşımaktadır. Üst ölçekte hazırlanan planlarda belirlenen ilke ve politikaların hayata geçirilmesi aşamasında, yerel yönetimler önemli görülmelidir.

Bu dönemde kimi çabalara karşın yerel yönetimlerde planlama anlayış ve uygulaması gelişmemiştir. Bunda gerçekleştirilen çalışmalarda yerel yönetimlerin kendi bünyesinde planlamaya ilişkin örgütlenme üzerinde durulmamasının etkili olmuş olduğu belirtilmektedir (Özşen, 1987: 100).

II.2.1.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Planlama Görevi

Önceki dönemde çıkarılan yasal düzenlemelerde bu dönemde yerel yönetimlerin planlama görevine ilişkin hükümlerde, 6785 sayılı İmar Kanunu hariç, değişiklik olmamıştır. Bu dönemde fiziksel boyutuyla planlama, yerel yönetim birimi olarak belediye statüsüne sahip alanlarda yapılması yaklaşımı sürdürülmüştür.

1685 sayılı kanunun kimi maddelerini değiştiren 1605 sayılı kanun, nüfus ölçütünde değişiklikler getirmiştir. Buna göre; nüfusu 5000'i aşan belediyeler yol istikamet planları, 10.000'i aşan belediyeler imar planı ve kanalizasyon projelerini yaptıracaktır. (DPT, 1973: 35) Bu değişiklik ile plana tabi tutulması gereken alanlar daraltılmıştır.

1605 sayılı kanunun getirdiği diğer bir değişiklik ‘mücvir alan’ tanımının kapsamını genişletmesidir (Adoğan’dan aktaran Tekeli, 1978: 216). Değişiklikle mücvir alanın belediye sınırına bitişik olması gerekmediği gibi bu alanın köyleri de kapsayabileceği belirtilmektedir. Belediyenin teklifi üzerine il idare heyetinin kararı ve İmar ve İskân Bakanlığının onayı ile belirlenen alanlarda imar kanunun hükümleri uygulanacaktır (6785 değişik1605/47).

6785 sayılı İmar Kanunu’nun 30. maddesi Belediyelerin imar planlarının onaylanmasından sonra, bu planları uygulamak üzere kendi mali imkânları ölçüsünde imar programlarının hazırlanmasını öngörmüştür. Madde, imar programlarının uygulanmasını sağlamaya yönelik hükümler getirmiştir. Belediyeleri, İmar ve İskân Bakanlığının görüşüne uygun olarak imar programının uygulanması için gerekli ödeneği, programı uygulayacak ve beldenin faaliyetine göre ortaya çıkacak ihtiyacı karşılayacak fen adamı veya fen heyeti kadrosunu her yıl bütçelerine koymakla yükümlü tutmuştur.

İmar programlarının İmar ve İskân Bakanlığının görüşünün alınmasına ilişkin hüküm 1972 yıl ve 1605 sayılı kanunla getirilmiştir. Aynı şekilde imar programlarının bu bakanlıkça onaylandıktan sonra kesinleşeceği hükmü getirilmiştir.

7116 sayılı kanunla 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı’nın bu dönemde yerel düzeyde yapılan planlama sürecinde etkin olduğu görülmektedir. Kentsel ve metropoliten alanlara yönelik yapılacak harita, nazım plan ve imar planlarına ilişkin ortak ilkeleri saptamak, belediyeler ve İller Bankasıncı yapılan ya da yaptırılan harita ve planları, imar planı değişiklik önerilerini kesinleştirmek, uygulanmasını sağlamak, izlemek ve denetlemek bakanlığın ana görevleri arasında sayılmaktadır (Koroğlu ve Ölmez, 2003: 81).

Tekeli (1978: 215) 6785 sayılı yasanın kimi maddelerini değiştiren 1605 sayılı yasanın 26/b hükümünün merkezi yönetimi güçlendirmiş olduğunu belirtmektedir. Bu madde hükmü şöyle;

İşkn Bakanlığı gerekli gördüğü hallerde,

Umumi hayata müessir afetler dolaysıyla veya Gecekondu Kanununun tatbiki maksadıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye veya köy hudutları içindeki veya dışındaki veya sair yerlerdeki iskan ünitelerinin veya diğer sahalarnın imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırma selahiyetlidir (6785 değişik 1605/26/b).

Ulusal düzeyde plan yapımının anayasal güvenceye alındığı ve planlamanın başat konumda bulunduğu bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin planlama boyutu kimi girişimlere karşın fiziksel nitelikte olmak üzere belediyeler düzeyinde srdrlmştir. Kalkınma Planlarında mekân boyutunun, fiziksel boyutun yokluğu yerel yönetimlerde planlamanın gelişim seyrini etkilemiştir.

II.2.1.2.2. 1980 ve Sonrası

Neo-liberal politikalara geçiş süreci, devlet mekanizmasının diğer kurumlarında olduğu gibi planlamayı da etkilemiştir. Neo-liberal politikaların uygulamaya geçirildiği yıllarda başta Anayasa olmak üzere yapılan birçok düzenleme planlama açısından sonuçlar doğurmuştur. nceki dönemden farklı bir anlayışı temsil ettiği söylenebilecek yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Ekonominin planla yönlendirmesi anlayışı çerçevesinde 1960 sonrası önemli bir işleve sahip olan planlama, ekonominin seyrinin piyasa yönelimine bırakıldığı 1980 sonrası süreçte ekonomiyi yönlendirme işlevini kaybetmiştir. Bu süreçte plandan beklentiler değişmiştir. Artık ülkenin kalkınmasında planlamaya ihtiyaç yoktur. Küreselleşme sürecine eklendiği sürece, kalkınma sağlanacaktır. Yapılan düzenlemelerde bu anlayışın yansımaları görülmektedir. Bu bakış açısına sahip hükümetlerin varlığı politikaların uygulanmaya konmasında etkili olduğunu söyleyebiliriz.

1982 Anayasası 1961 Anayasası gibi planlama görevini devlete vermektedir. Ancak, planlamayı düzenleyen maddenin Anayasa metninde bulunduğu yer açısından iki anayasa arasında farklılıklar bulunmaktadır. 1961 Anayasası devletin planlama görevini temel haklar ve ödevler bölümünde düzenlemektedirken; 1982 Anayasası bu görevi mali ve ekonomik hükümler bölümünde düzenlemektedir. Bu farklılığa dikkat çeken Sezen, bu değişiklikle planlamanın devletin temel ödevi olmaktan çıkarıldığını ifade etmektedir (Sezen, 1999: 244).

1982 Anayasası'nda Planlama kenar başlıklı 166. maddesine göre, "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızlı gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir."

Planlama yazınında, sürece başlangıç yılı olarak kabul edilen 1980 yılından günümüze geçen süreci, 1980'li yıllardan 1990'lı yıllara; 1990'lı yıllardan günümüze olmak üzere iki döneme ayırarak planlamaya ilişkin irdelemelerde bulunmaktadır (Somel ve Ekiz, 2005: 121-145). Bu ayırım, önceki dönemin planlama anlayışından ne kadar uzaklaştığıyla ilgili görünmektedir.

AB'ye uyum süreci, 1980'lerle birlikte planlama yazınında önemli bir yer tutan ve Avrupa ülkelerinde popülerlik kazanan stratejik planlama anlayışına geçişi hedefleyen yasal düzenlemelerin ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur (Somel ve Ekiz, 2005: 121-124).

II.2.1.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Planlamanın Niteliği

Bu dönemin yerel yönetimler açısından getirdiği önemli gelişmelerin başında fiziksel planlama yetkilerinin büyük ölçüde yerel yönetimlere verilmiş olmasıdır. Bu gelişme, dönemin ilk yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle olmuştur. Bu düzenlemelerden ilki 3030 sayılı Büyükşehir Belediye yönetimine ilişkin kanundur. Bir diğeri ise 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. 3030 sayılı kanun ile oluşturulan yeni yapıda yönetsel birim olmanın gereği olarak yürütülen planlama faaliyetini yerine getirecek bir örgütsel yapının oluşturulması diğeri bir gelişme olmuştur.

Yerel yönetimlerin planlama görevi açısından diğeri bir gelişme, bölge planlama kapsamında etkinliği olan metropoliten planlama yapma görevinin büyük kent yönetimine verilmiş olmasıdır (Keskinok, 2002: 35). Bu gelişmeyi 1980 sonrası sürecin liberalleşme siyasalarının bir sonucu olarak değerlendiren Keskinok'a göre (2002: 35), bu gelişme aynı zamanda üst ölçekli düzenleme etkinliğinden vazgeçilmesi sonucunu doğurmaktadır. 3194 sayılı yasada gerekli görüldüğü hallerde bölge planlaması yapılması hükmüne yer vermesini bu anlayışın bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

1980 sonrası planlama anlayışını yansıması açısından 3194 sayılı kanunun istisnalar kenar başlıklı 4. maddesi önemli görülmelidir. Söz konusu madde hükmüne göre;

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerinin Yönetimi hakkında kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır.

Eke, bu maddeyi, merkezi kurum ve kuruluşlar arası yetki çatışmasına yol açan bir düzenleme olarak değerlendirmektedir (Eke, 2000: 62).

Özel yasaların sayısı gelinen süreçte artış göstermiştir. Özel düzenlemeler yasalarla sınırlı kalmamıştır.²⁰ Özel yasaların artışı, aynı zamanda plan yapma ve uygulama yetkisine sahip birimlerin sayısının artışı anlamına gelmektedir. Bu yönde yapılan ilk düzenleme, İmar Kanununun 4. maddesinde de yer alan, 1982 tarih ve 17635 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'dur. Şentek, (2002: 19) yapılan bu düzenleme ile plan kavramına karşı ilk büyük darbenin indirildiğini ifade etmektedir.

Planlamada çok başlılık, planlama kulübü, (Bilsel v.d, 2001: 57) olarak adlandırılan bu durumun yarattığı sonuç yetki karmaşası sorunudur (Duyguluer, 2003: 99; Altın ve Türk, 2005:492). Mihçı, yetki karmaşasının yaratılmış olduğu bu durumda fiziki gelişimin yönlendirilebilir ve denetlenebilir olmaktan çıktığını belirtmektedir (2004: 251).

²⁰ 21.07.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 09.08.0983 tarih ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 388 sayılı GAP İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, yakın tarihlerde çıkarılan 12.04.2000 tarih ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 09.01.2002 tarih ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu bu çerçevede yapılan düzenlemelere belli başlı örneklerdir.

Bu gelişme, bütüncül planlama anlayışından uzaklaşma yönünde atılmış bir adım olarak değerlendirilmektedir (Ergen,1990: 73; Duygulu, 2003: 99). Özel alanların belirlenip, bu alanlara yönelik farklı elden planların yapılması, yerleşimin bütün olarak değerlendirilmesini, bütünlük içeren planlamanın yapılmasını engelleyici olmaktadır. Bu yönelim yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen plan çalışmalarını da kaçınılmaz biçimde etkilemektedir. Altın ve Türk'ün (2005: 492) belirttiği gibi yerel yönetimlerin planlama yetkilerine sınırlamalar getirilmiştir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 41. maddesinde Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanan ve Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanan planların ilgili Belediyeler tarafından 5 yıl süre ile değiştirilmeyecekleri hükmü bu çerçevede değerlendirilebilir.

Yetki karmaşasını ve çok başlılığı planlamadaki en önemli sorun alanı olarak gören Gökçer, bazı kuruluşların yerel yönetimlerin onadıkları planları iptal etme tehdidinde bulunabildiklerini, yetki alanları dışında karar alabildiklerini belirtmektedir (Gökçer, 1993: 40).

Keskinok, plan yapma ve onama yetkisine sahip kuruluş sayısının arttırılmasını, yani parçacı bir yaklaşımın benimsenmesini küreselleşme ve buna paralel ortaya atılan söylemlerin bir yansıması olarak görmektedir (Keskinok, 2000: 162-163).

II.2.1.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Planlama Görevi

Bu dönemde yerel yönetimlerin planlama görevi açısından önemli görülebilecek yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin tabi olduğu yasa olan 1580 sayılı kanunda planlama görevi açısından bir değişiklik olmamıştır. Buna karşın İl Özel İdaresi Kanununda kimi değişikliklerin yapılmış

olduğu görülmektedir. Dönemin yerel yönetimlerin planlaması açısından önemli sonuçlar doğuran, yukarıda da belirttiğimiz üzere iki yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Biri 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu diğeri 3194 sayılı İmar Kanunu'dur.

Yerel yönetim birimi olarak Köy Yönetiminin 442 sayılı yasada yer alan ve önceki paragraflarda sıraladığımız hükümler dışında planlama konusunda yetkili olmadığı görülmektedir. 1980'lerde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde köyün yerleşim alanının gelişimini denetlemeye yönelik hükümlere yer verilmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemeler 3194 sayılı imar kanunu ve buna tabi olarak çıkartılan yönetmeliklerdir.²¹ Bu düzenlemelerde yetkiler büyük ölçüde merkezi yönetim kuruluşlarında olmaktadır.

II.2.1.2.2.2.1. Büyükşehir Yönetimi ve Planlama

II.2.1.2.2.2.1.1.3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu ve Büyükşehir Yönetiminin Planlama Görevi

Belediyelerin sorumlu oldukları hizmetleri bir plan ve program dâhilinde yürütülmeleri açısından 3030 sayılı kanun önemli düzenlemeler getirmiştir. Başta kanunun 1. maddesi olmak üzere yasa, hizmetlerin planlı ve programlı yürütümünü sağlamaya yönelik hükümler getirmiştir.

Kanunun 1. maddesinde yer alan hüküm doğrultusunda yasanın amacı hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu hükmü

²¹ 02.11.1985'te Resmi Gazete'de Yayımlanan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, 02.11.1985'te tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği bu yönetmelikler dışında 1987 yılında Köy Kanunu'na kimi ek maddeler getiren 3367 sayılı Kanunda kimi düzenlemeler getirilmiştir.

sağlamaya yönelik önemli düzenlemelerden biri kanunun 20. maddesinde yer almaktadır. Buna göre “Büyük şehir dahilindeki tüm hizmetler, Devlet Kalkınma Planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütülür.”

3030/20. maddesinde yer alan bu hüküm 12.12. 1984'te Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Yasanın Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 49. maddesinde yer almıştır.

3030 sayılı kanunun 6. maddesi “Büyük şehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri” başlığını taşımaktadır. Bu maddenin (A) fıkrasında büyük şehir belediyelerine ait görevler sayılmaktadır. Bu fıkranın (a) bendinde büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapma görevi yer almaktadır.

Bu konuda önemli diğer bir düzenleme yasanın 7. maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin 3. fıkrasında büyük şehir dâhilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir Belediye Başkanlığı başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” ile bir “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” kurulacağı belirtilmektedir.

İlgili maddenin 4.fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarınca büyük şehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programlarının Alt Yapı Koordinasyon Merkezi tarafından birleştirilerek kesin program haline getirileceği belirtilmektedir.

Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler “Ortak Program”a alınacağı belirtilmektedir. Ortak programa alınmayan yatırımları gerçekleştirecek olan Bakanlık ile ilgili büyük şehir ve ilçe belediyeleri ve diğer

kamu kurum ve kuruluşları Alt Yapı Koordinasyon Merkezi tarafından tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yapacağı hükmü yer almaktadır. İlgili fıkra, ortak programa alınanların finansmanı için ayrı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler Alt Yapı Koordinasyon Merkezinde oluşturulacak “Alt Yapı Yatırım Fonu”na aktarılır.

Yönetmeliğin “Yatırım Plan ve Programları” kenar başlıklı 16.maddesinde Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin görevleri ile hak ve yetkileri saklı kalmak üzere Büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak görevi Büyük şehir belediyesinde ait olduğu, bu plan ve programların Kalkınma Plan ve Yıllık Programlara uygun olarak hazırlanacağı ve bütçeye esas oluşturacağı belirtilmektedir.

Önceki paragraflarda belirttiğimiz gibi 3030 sayılı kanun ile getirilen yeni bir yapı büyük şehir yönetimine fiziki plan yapma yetkisinin verilmesidir. Yasanın 6. maddesinin (A) fıkrasının (b) bendinde yer alan hükme göre, “ Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek” Büyükşehir belediyelerine aittir.

Büyükşehir statüsündeki kentlerde imar planlarının yapım ve uygulanmasına ilişkin hükümler 3030 sayılı kanunun uygulama yönetmeliğinde yer almaktadır. Yönetmeliğin 8. maddesi İmar Planları kenar başlığını, 9. maddesi İmar Uygulamaları kenar başlığını, 10. maddesi İmarla İlgili Kontrol ve Denetim Yetkisi kenar başlığını taşımaktadır. Bu maddelerde yer alan hükümlere göre; büyükşehir belediyeleri, uygulama planlarına ve eklerine esas olmak üzere plan ve uygulamanın her aşaması ile ilgili bağlayıcı ilke kararları alır ve ilan eder. İlçe belediyeleri hazırlayacakları uygulama

planlarında bu ilke kararlarını esas alır. Büyükşehir belediyeleri, uygulama planlarını inceler, aynen veya değiştirerek onaylar ve uygulamalarını denetler.

II.2.1.2.2.2. Belediye Yönetimi ve Planlama

II.2.1.2.2.2.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Belediye Yönetiminin Planlama Görevi

3194 sayılı kanun, önceki dönemlerden farklı olarak imar planlarının onay mercii olarak belediye meclisini işaret etmektedir. Buna ilişkin hüküm, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması başlıklı 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

İmar planları; Nazım imar planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerler açısından aynı maddede düzenleme yapılmıştır. Buna göre söz konusu yerlerde planlar, “ valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.”

3194 sayılı kanununun 10. maddesinde imar programlarının hazırlanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre, belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacaktır. İmar programları belediye meclisince kabul edildikten sonra kesinleşir. Aynı maddede

İmar programlarının görüşüldüğü meclis toplantılarına ilgili kamu kuruluşlarının temsilcileri, görüşleri esas alınmak üzere katılacağı belirtilmektedir.

Onay yetkisini yerel yönetimlere bırakan yasa 9. maddesi ile merkezi yönetime, yerel planlara ilişkin yetkiler vermektedir. Buna göre,

Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.

3194 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenleme çerçevesinde kesinleşmiş, onaylanmış planda değişiklikler yapma yetkisi de yerel yönetimlerin sorumluluğunda olmaktadır. Değişiklikler konusunda da merkezi yönetim süreç dışında bırakılmıştır. Kanun, yapılacak plan değişikliklerinde herhangi bir denetim mekanizmasına yer vermemektedir. Ersoy (2000: 46), merkezin süreç dışına çıkarılmasıyla bürokratik işlemlerin büyük ölçüde azaldığını, bunun da plan değişikliği sayısında artışa yol açtığını belirtmektedir. Altın ve Türk (2005: 486), onaylama yetkisinin belediyelere devrinin imar planı değişikliklerinin artışına yol açtığını söylemektedirler.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik²² tanımlar kenar başlıklı 3. maddesinde plan değişikliğini plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve

²² Başlık, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" iken 17.03.2001'de resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelikle bu başlığı almıştır.

sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçelere dayanan, kamu yararının zorunlu kılması halinde yapılan düzenlemeler olarak tanımlamaktadır.

Yönetmeliğin 27. 28. 29. ve 30. maddelerinde İmar Planı Değişikliklerinde Uyulması Gereken Esasları düzenlemektedir. Bu kısımda yapılan düzenlemeler çerçevesinde imar planı değişiklikleri sosyal ve teknik alt yapıya ilişkin değişiklikler; yolların genişletme, daraltma ve güzergâhına ilişkin değişiklikler; sosyal ve teknik alt yapı kullanımları dışında herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanım şeklinin değiştirilmesi yönünde yapılan değişiklikler olarak sıralanmaktadır.

Tanımda imar planı değişikliğinin yapılması konusunda kimi koşulları sıraladığı görülmektedir. Plan değişikliklerinin bir gerekçeye dayanması gerektiği vurgulanmaktadır. Gerekçeler ise bilimsel, teknik ve nesnel olacaktır. Bir diğer koşul ise değişikliklerin kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda yapılmasıdır. Tanımda yer alan diğer bir koşul ise plan değişikliklerinin plan bütünlüğünü bozmamasıdır.

Plan değişikliklerine ilişkin iptal davalarında yargı kararlarında esas alınan ilkeler arasında “planın bütünlüğüne uygunluk” ve “ kamu yararına uygunluk” ilkelerinin yer aldığı belirtilmektedir (Mengi ve Keleş, 2003: 174-175).

Mevzuatta yer alan bu düzenlemeye karşın uygulamada üst ölçekli plan kararları ile uyumsuz plan değişikliklerinin yapıldığı (Erdem ve Meşhur, 2005:339) sıkça dile getirilen bir sorun alanı olarak planlama deneyimimize ilişkin yazında yer almaktadır.

Yapılan değişikliklerin “[...] ana plan kararlarını, hatta kentin gelişme yönünü saptıran ve dolayısıyla kent bütünü ölçeğindeki yatırımları yönlendirici nitelikteki [...]” değişiklikler olduğu belirtilmektedir (Erdem ve Meşhur, 2005:339).

Planın kesinlik kazanmasından sonra belediye meclislerine plan değişikliği önerilerinin getirilmesi, uygulamayı aksatmakla kalmayacağını, plan düşüncesine saygıyı da sarsacağı vurgusu yapılmaktadır (Keleş ve Mengi, 2003: 30).

Eke (1998:23), 3194 sayılı kanunun imar planlama konusunda yerelleşmeye öncelik verirken; yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin hükümleri ihmal etmiş olduğuna dikkat çekmektedir. Denetim konusunda İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerinde üst denetim gerçekleştirmesi ilkesinin benimsenmiş olduğunu belirtmektedir. İmar konularında yeterince ihtisaslaşmamış olan İçişleri Bakanlığı'nın bu denetimini gerçekleştiremediğini belirtmektedir.

II.2.1.2.2.2.3. İl Özel Yönetimi ve Planlama

II.2.1.2.2.2.3.1.3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel Yönetiminin Planlama Görevi

3360 sayılı kanunun 2. maddesi ile Kanunu Muvakkatin 78'inci maddesine 14. bent eklenmiştir. Bent gereğince İl özel idaresi, İlin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve İl'in imkân ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir.

14. bent yıllık programların hazırlanmasına ilişkin hükümleri de içermektedir. İlgili düzenlemeye göre,

Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmi ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe

girer. Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ödeneği aktarılarak yürütülen işlerde onay makamı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığıdır.

3360 sayılı yasanın 5. maddesi ile Kanunu Muvakkatın 84. maddesi değiştirilmiştir. Bu düzenlemeye göre “İl Özel İdaresi bütçesi, genel bütçe mali yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak” hazırlanacaktır.

II.2.2.Yerel Yönetim Reformu Sürecinde Gerçekleştirilen Yasal

Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerde Planlama

1980’lerde yapılan düzenlemeler planlama alanında görev ve yetki paylaşımına ilişkin olmuş ve önceki dönemden farklı yaklaşımları yansıtan yapılar ortaya çıkmıştır. Liberal politikaların uygulanmasını öngören ve AB’ye uyum sürecinde yol gösterici olan AB belgeleri doğrultusunda gerçekleştirilen düzenlemeler, devletin birçok kurumunda olduğu gibi planlama kurumunu da etkilemiştir.

Daha önce planlama deneyimimizde yer almayan ve 1980’lerle birlikte dünyada planlama yazınında sıkça telaffuz edilen “stratejik planlama”, AB’ye uyum çerçevesinde düzenlenen belgelerde yerini almıştır. Bunun yerel yönetimler açısından da sonuçları olmuştur. Çıkarılan son yasal düzenlemelerde stratejik planlamanın da yer aldığı görülmektedir.

Stratejik planlama, birinci bölümde ifade edildiği gibi işletme yönetimi çerçevesinde ortaya çıkan ve neo-liberal politikaların uygulamaya geçirildiği süreçte planlama yazınında yer edinen bir kavramdır.

Stratejik plan kavramı kamu maliyesi alanında yapılan düzenlemelerde ilk olarak yasal bir metinde yer almıştır. Maliye alanında gerçekleştirilen düzenlemelerin arka planında 2001 de Dünya Bankası ile imzalanan Mali Sektör ve Kamu Sektörü Yapısal Uyum Program Kredisi bulunmaktadır. Bu anlaşma kapsamında bulunan kamu sektörü reformunun amaçlarından birisinin stratejik planlama anlayışını hayata geçirmek olduğu ifade edilmektedir (Kıral, 2005:103).

Bu çerçevede 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” 3. maddesinde stratejik plan tanımına yer vermektedir. Buna göre: “Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren” plandır.

Kanun, yerel yönetim idarelerini de kapsayan kamu idarelerinin “kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan” hazırlamasını hüküm altına almıştır (madde 9). Kamu idareleri “bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak” hazırlayacaklardır (madde 9).

Bu kanun öncesinde stratejik plan kavramı 58. Hükümetin Acil Eylem Planında yer almıştır. Planda kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği ifade edilmektedir (AEP, 2003: 29). 5018’i bu yönde yapılmış bir düzenleme olarak değerlendirebiliriz. Değişiklik öngörüsüne ilişkin açıklamada kuruluş stratejik planlarının

hazırlanması sonrasında kuruluş bütçelerinin bu plana dayalı olarak oluşturulacağı ifade edilmektedir (AEP, 2003: 30).

Aralık 3 Ocak 2003 tarihli bu eylem planından sonra Mayıs 2003'te DPT'ce kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek üzere Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır.

Kuruluşlar tarafından hazırlanacak stratejik plan ile “ bir yandan kurum kültürü ve kurum kimliği oluşumuna, gelişimine ve güçlendirilmesine destek olurken, diğer yandan kamu mali yönetimine etkinlik” kazandırılacağı ifade edilmektedir (DPT, 2003:1).

AB'ye uyum çerçevesinde hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) aynı doğrultuda stratejik planı benimsemektedir. Bunun tarihi Aralık 2003'tür. Kamu kaynakları kullanımında etkinliği artırmak ve sonuçlara odaklı bir yaklaşım içinde toplumun taleplerini karşılamak için, ulusal politikalar çerçevesinde kuruluşlar düzeyinde stratejik planlama yapılması için” gerekli kapasitenin oluşturulacağı ifade edilmektedir (2003: 92).

Yüksek Planlama Kurulunun 04.07.2003 tarih ve 14 sayılı kararı uyarınca 8 kamu idaresinde stratejik planlama pilot çalışmaları başlatılmıştır. Kararda bu görev DPT'ye verilmiştir. Kararın 25. paragrafında sayılan bu kamu idareleri şöyle: (www.dpt.gov.tr: 18.02.06)

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,

Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı,

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü,

Karayolları Genel Müdürlüğü,

Hacettepe Üniversitesi,
Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi),
İller Bankası Genel Müdürlüğü,
Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

19/7/2004 tarih ve 37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile, sekiz pilot kuruluştaki başlatılan stratejik planlama çalışmalarının devam edeceği öngörülmüştür (www.dpt.gov.tr: 18.02.06).

“Değişik işlev, ölçek ve yapıdaki kuruluşlarda uygulama başarı ve ihtiyaçlarını tespit etmek; yaygınlaştırma programı için beşeri ve kurumsal yapıdaki kapasite geliştirmeye yönelik ipuçları elde etmek; performans bütçeleme çalışmalarına temel oluşturmak” gayesi ile stratejik planlama pilot çalışmalarının başlatılmış olduğu ifade edilmektedir (Bingöl, 2005). Bu çalışmalarda elde edilecek deneyimle stratejik plan çalışmalarının yaygınlaştırılması öngörülmektedir.

Belirlenen 8 pilot kuruluş arasında çalışmalar ilk olarak Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nde başlatılmıştır. Stratejik plan, ilk kez bu müdürlükte hayata geçirilmiştir (Akdağ, 2006).

Görüldüğü üzere pilot kuruluşlar olarak biri Denizli İl Özel İdaresi diğeri Kayseri Büyükşehir Belediyesi olmak üzere iki yerel yönetim birimi tespit edilmiştir.

Denizli İl Özel İdaresi, 2005 Kasım’ında 2006-2010 yıllarını kapsayan Stratejik Plan Taslağını hazırlamıştır. Yasal çerçeve olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gösterilmektedir. Yapılan durum değerlendirmesinde, yeni bir döneme geçildiğinin yerleşme eğilimlerinin güçlendiğinin altı çizilmekte; yapılan reform

çalışmalarının, burada kasıt yerel yönetimlere ilişkin yapılan düzenlemelerdir, bu eğilime cevap niteliğinde olduğu ifade edilmektedir (www.denizli.gov.tr: 18.02.06).

Taslakta yer alan cümleler, stratejik planlama çalışmalarının yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmalarının bir uzantısı olduğunu ortaya koymaktadır.

“Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını dikkate alan bir yaklaşımla SP'nin hazırlanmasına karar” verilmiştir.

“kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetimlere daha çok fazla yetki ve görev verilmesi hedeflenmekte, böylece yerinden yönetim ilkesi güçlendirilerek yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Denizli İl Özel İdaresi ile yürütülen stratejik planlama çalışmaları yaşanan bu reform çalışmalarının bir ayağını oluşturmaktadır.”

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9'uncu maddesine dayanılarak Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2006'da 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikte yer alan hüküm uyarınca stratejik planlar, beş yıllık dönemi kapsayacak, en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilecektir. Güncelleştirmeden kasıt, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden sadece hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

Yönetmelikte yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idare

olarak tanımlanan mahalli idarelerde stratejik planın, üst yöneticinin²³ değişmesi halinde yenilenebileceği belirtilmektedir.

Stratejik planın plan ve programlarla ilişkisi yönetmeliğin 12. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre “kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır.”

Kamu idarelerinin stratejik planlarının sunulmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmeliğin 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler ilgili meclis tarafından kabul edildikten hemen sonra stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderecekler.

II.2.2.1.5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve İl Özel Yönetiminin Planlama Görevi

Son yıllarda planlama yazınında ve mevcut hükümetin söylemlerinde yer alan stratejik plan, kanunda yerini almıştır. Kanun, stratejik planın hazırlanmasında valiyi yetkili kılmıştır. Yasanın Stratejik Plan ve Performans Planı kenar başlıklı 31. maddesinde yer alan hüküm gereği Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı hazırlayıp il genel meclisine sunacaktır. Meclise sunulan stratejik plan kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir.

Aynı maddede, stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı belirtilmektedir.

²³ Yönetmeliğin tanımlar kenar başlıklı 4. maddesinde üst yöneticinin il özel idarelerde valiyi belediyelerde ise belediye başkanını ifade ettiği belirtilmektedir.

5302 sayılı kanunla getirilen diğer bir düzenleme il özel yönetimini il düzeyinde olmak üzere evre düzeni planını yapmakla yetkili kılmasıdır. Bu hüküm il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları kenar başlıklı 6. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenleme, planlama sistemimizde yer almayan yeni bir plan türünü getirmesi açısından önem taşımaktadır. Aynı maddede İl evre düzeni planının yapımına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

5302/6'da yer alan ilgili hükme göre "İl evre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve İl zel idaresi ile birlikte yapılır. İl evre düzeni planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır."

Planlama açısından getirilen diğer bir yeni düzenleme yasanın 6. maddesinin (b) fıkrasında yer almaktadır. İlgili madde, il özel yönetimini belediye sınırları dışındaki alanlarda imara ilişkin hizmetleri yapmakla yetkili kılmıştır. Madde 10-c ile bu alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlama görevi il genel meclisine verilmiştir. Yapılan bu düzenleme ile belediye dışı alanlarda yapılacak planlamada merkez süreç dışında bırakılmıştır.

İl genel meclisinin işleyişine ilişkin olarak yeni bir yapılanmaya gidildiği görülmektedir. Yasa, İl genel meclisi yeleri arasından seçilecek üyelerden oluşturulacak ihtisas komisyonları kurulmasını öngörmektedir. Buna ilişkin hüküm yasanın 16.maddesinde yer almaktadır. İlgili maddeye göre, eğitim kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

Komisyonların meclis içinden en az üç, en çok beş kişiden oluşacağı hükmü yer almaktadır. İlgili madde bu hükme bir istisna getirmektedir. Buna göre; “Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelebilir.” (madde 16) Madde hükmü konuya göre işlerin ilgili komisyonda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanmasını öngörmektedir.

Yeni düzenleme çerçevesinde il özel idaresi il çevre düzeni planı, stratejik planı ve belediye sınırları dışında kalan yerlerde imar planı yapmakla yetkili kılınmıştır.

II.2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Büyükşehir Yönetiminin Planlama Görevi

Kanununun Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarını sıralayan 7. maddesinde plan kavramı çeşitli boyutlarda yer almaktadır.

Maddenin birçok fıkrasında belediye hizmetlerinin belli bir plana göre yürütülmesini sağlamaya yönelik hükümlerin yer aldığı görülmektedir. 7(a)’ da yer alan hüküm gereğince Büyükşehir belediyesi “İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini” hazırlar. Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak (7/f);büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak (7/i); İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak (7/u).

Aynı madde Büyükşehir belediyesine fiziki plana ilişkin geniş yetkiler vermiştir. İlgili maddenin (b) fıkrası Büyükşehir belediyesini Büyükşehir belediye ve

mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama ile yetkili kılmıştır.

Söz konusu fıkrada Büyükşehir statüsündeki kentlerde alt ölçekli planlar arasında kademeli yapının oluşmasını sağlamaya yönelik düzenlemeye yer verilmiştir. İlgili hüküm gereğince Büyükşehir belediyesi nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapma veya yaptırma yetkisine sahiptir.

Önceki paragrafta ifade edildiği üzere Büyükşehir belediyesi nazım imar planı yapma ile yetkili kılınmıştır. Aynı fıkra nazım imar planının “Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla” ibaresini getirmiştir. Kanunda çevre düzeni planına ilişkin başka bir hükme yer verilmemiştir. Buna karşın daha önceki açıklamalarımızda 5302 sayılı yasanın 6.maddesi uyarınca Büyükşehirlerde İl çevre düzeni planının valinin koordinasyonunda Büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri ile birlikte yapılacaktır. 5302’deki bu düzenlemeye karşın 5216’da bu doğrultuda bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir.

Büyükşehir içinde bulunan belediyeler üzerinde plan denetim yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Buna ilişkin hüküm 7/b’de yer almaktadır. Buna göre; “büyükşehir içindeki belediyelerin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak”

Kanun, büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi için ayrı bir maddede düzenleme yoluna gitmiştir. Buna ilişkin hükümler 5216/11’de düzenlenmiştir. Buna göre; büyükşehir belediyesi “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir.” Denetim yetkisinin sınırlarını belirtmektedir: “Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı” içermektedir. “Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç 15 gün içinde verilir” hükmünü getirmiştir. “İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından” yararlanabilecektir (5216/11).

Yapılan denetim sonucunda eksiklik ve aykırılıklar belirlenmişse, bunların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilecek; bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar ilgili belediyeye giderilmediyse, eksiklik ve aykırılıkları büyükşehir belediyesi giderecektir (5216/11).

İhtisas komisyonları 5216’nın 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “Büyükşehir belediyesi meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyon kurabilirler.”

İhtisas komisyonları, “her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle” oluşturulacaktır. Kanun, İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulmasını zorunlu tutmaktadır.

Belediye ve il özel idaresine ilişkin kanunlarda yer alan hüküm gibi, işler önce ilgili komisyonda görüşüldükten sonra Büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanacaktır

II.2.2.3. 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu ve Belediye Yönetiminin Planlama Görevi

Bu kanunda da 5302 ve 5216’da olduğu gibi stratejik plan, ihtisas komisyonları gibi yeni yapılar yer almaktadır.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 14. maddede sayılmaktadır. Bu maddenin (a) fıkrası belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında “imar” ı da saymıştır. Yasanın 18. maddesi belediye meclisinin görev ve yetkilerini sıralamaktadır. Söz konusu maddenin (c) fıkrası “belediyenin imar planını görüşmek ve onaylamak; Büyükşehir ve İl belediyelerinde il çevre düzenini planını kabul etmek” ile yetkili kılmıştır. Aynı maddenin (u) fıkrası ile “imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını” görüşüp kabul etme görevi verilmiştir.

Belediye idaresinin başı olan Belediye Başkanı, stratejik plan ve performans programı kenar başlıklı 41. maddesi gereğince stratejik plan hazırlamakla görevlendirilmiştir. İlgili madde hükmüne göre; “belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce yıllık performans programı hazırlayıp” belediye meclisine sunacaktır. Aynı maddede stratejik planın “varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak” hazırlanacağı belirtilmektedir.

Kanunun 38. maddesi Başkanın, belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girecek olan stratejik plana uygun olarak yöneteceğini belirtmektedir.

Stratejik planın görüşülüp kabul edildiği mercii ve aynı zamanda belediyenin karar organı olan belediye meclisinin görev ve yetkileri 18. maddede sayılmaktadır. Bu görevler arasında planlamaya ilişkin hükümler yer almaktadır. 18 (a)'da Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşüp ve kabul edeceği hükmü yer almaktadır.

Getirilen diğer bir yenilik ihtisas komisyonlarının oluşturulmasının öngörülmesidir. 5393 sayılı kanunun 24. maddesinde bu konu düzenlenmiştir. Buna göre; “Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.” Burada komisyonların toplanma süresine ilişkin olarak 5302/16'dan farklı bir hüküm getirilmiştir. Buna göre, “Komisyonun bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında” belirtilecektir.

Madde hükmünde kurulması zorunlu görülen komisyonlar, plan ve bütçe ile imar komisyonlarıdır. Bu konuda bir sınırlama getirilmiştir. Bu hükme göre; il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyeler için söz konusu bu komisyonların kurulması zorunludur. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler, ilgili komisyonda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanacaktır.

Görüldüğü üzere 1980 sonrası süreç, yerel yönetimlerde planlama açısından yeni oluşumları getirmiştir. Bunların en başında fiziksel planlama açısından yetkinin büyük ölçüde yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Neo-liberal politikaların hayata geçirildiği bu

yılları izleyen 1990'lı yıllar ve 2000'ler yerel yönetimlerde planlamayı etkileyen düzenlemelere sahne olmuştur.

Son yıllarda yapılan düzenlemelerle yerleştirilmeye çalışılan stratejik planlama anlayışı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan sonra çıkarılan yerel yönetimlere ilişkin temel yasalara yansımıştır.

Planlı döneme geçişle birlikte yerel yönetimleri plan disiplinine almaya dönük çalışmalar yapılmıştır. Bu, arzu edilen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Son yıllarda stratejik planlama anlayışının tüm kurumlarda yerleştirilmesine yönelik çabaların yoğun bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir. Bunda AB'ye uyum sürecinde ortaya konan belgelerde yer alan ve hayata geçirilmesi istenen bir plan anlayışı olması etkili olmaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimler tarihsel süreçte olmadığı kadar planlama ile ilişkili olmaktadır. Planlama, fiziki boyutu ile her üç yerel yönetim biriminin görev alanına girmektedir. Diğer yandan söz konusu yasal düzenlemeler, bu birimleri plan disiplinine alınması açısından önemli görülebilecek stratejik plan yapma ile yükümlü kılmaktadır.

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler uyarınca her üç yerel yönetim birimi stratejik plan yapmak zorundadırlar. Faaliyetlerini bu plana göre gerçekleştireceklerdir. 5393 sayılı yasa belediyeler açısından stratejik plan yapma zorunluluğuna nüfus ölçütü getirmiştir. Buna göre, nüfusu 50 000'nin altında olan belediyeler stratejik plan yapmak zorunda değiller. Diğer iki yerel yönetim birimi için stratejik plan yapımına ilişkin herhangi bir sınırlayıcı ölçüt getirilmemiştir. Bu yapı ile bütün Büyükşehir belediyeleri ve İl özel yönetimleri stratejik plan yapmakla yükümlü olmaktadır. Bu düzenlemelerde yer alan hüküm gereğince, bu iki yapının bulunduğu yerlerde, 50 000 nüfusu geçen her

belediye stratejik plan yapacaktır. Belirtildiği gibi, bu düzenlemelerde “stratejik planlar arasında hiyerarşik yapılanmanın nasıl olacağı ve uyumsuzlukların nasıl giderileceğiyle ilgili hiçbir açıklayıcı hüküm bulunmamaktadır.” (YAYED, 2005: 10)

5272 sayılı ve 5216 sayılı kanunların uygulanmasını göstermek üzere 07.04.2005 tarihli genelgesi ile nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyelerde ilk stratejik plan, bir sonraki mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren bir yıl içinde hazırlanarak uygulamaya koyulacağı bildirilmiştir. O tarihe kadar, Ayrıca genelgede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu gereğince Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca seçilen belediyelerde stratejik planlar hazırlanacağı belirtilmektedir.

Uygulama, 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı kanunun geçici maddesinde yer alan stratejik plan, “...kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır” hükmü doğrultusunda yürütülmeye başlanmıştır. Buna göre; belediyelerde ilk stratejik plan, 13 Temmuz 2006’ya kadar hazırlanacaktır (www.sp.gov: 18.02.2006).

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 4 Mart 2005’te ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile İl Özel İdareleri, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan hazırlamakla yükümlüdürler. (madde 31) Geçici 3. maddesinde “...altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gerek ilk stratejik planlar için bir yıl uygulanır” hükmü yer almaktadır. Yasada yer alan bu hüküm doğrultusunda İl Özel İdarelerinde, ilk stratejik planın 4 Mart 2006’ya kadar hazırlanması gerektiği belirtilmektedir (www.sp.gov.tr:18.02. 2006).

Bu kısımda yaptığımız irdilemede yerel yönetimler düzeyinde planlamanın büyük ölçüde fiziksel nitelikte olduğu; bu niteliğiyle planlama görevinin yerel yönetimler

açısından gelinen süreçte artış göstermiş olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan fiziki planlama çalışmalarını yönlendiren yasal düzenlemelerle ortaya çıkan yapı, yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen planlama çalışmaları üzerinde etkili olmaktadır. Bu kısımda yaptığımız irdelemede özellikle 1980 sonrası süreçte gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle fiziki planlama ile yetkili birçok kurumun ortaya çıkmış olduğu tespit edilmiştir. Birinci bölümde, bir üst ölçekli plan olan çevre düzeni planı konusunda yetkili kurum konusunda belirsizlik yaşandığını yaptığımız irdelemede ortaya koymuştuk.

Varsayımlarımızdan biri mevcut yasalarda planlama yetkisi verilmiş kurumlar arasında görev, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanmadığı ve imar konularını yönlendiren yasal ve yönetsel yapıda dağınıklık söz konusu olduğu yönündeydi. Bu varsayımımız birinci bölümün “Türkiye’de Planlama” başlıklı kısmı ve bu kısımda yaptığımız irdelemelerle desteklenmiştir.

Bu kısımda yaptığımız irdelemede plan değişikliklerinin özellikle 1980 sonrası süreçte artış göstermiş olduğu tespit edilmiştir.

Sınamaya çalıştığımız diğer bir varsayımımız yerel yönetimler düzeyindeki planlama çalışmalarında köylerin ihmal edilmiş olduğudur. Bu kısımda yaptığımız irdelemede yerel yönetim birimi olarak köy yönetiminin 442 sayılı kanunda yer alan hükümler dışında planlama konusunda yetkili olmadığı tespit edilmiştir. 442 sayılı kanunun çıkarıldığı 1924 yılından bu yana bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

III. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA OLGUSUNUN MERSİN YENİŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İRDELENMESİ

III.1. Mersin İlinin Kuruluş ve Gelişim Süreci

III.1.1. Mersin'in Kısa Tarihçesi

Mersin yerleşiminin tarihi, Neolitik döneme kadar uzanmaktadır. Mersin'in Antik Dönemde “Zephyrium” olarak adlandırılan şehrin harabeleri üzerinde kurulduğu belirtilmektedir.

Mersin adının kaynağı konusunda farklı görüşler söz konusudur. Bir görüşe göre Mersin adı kentin bulunduğu civarda çok yetişen beyaz ve siyah renkte meyvesi olan (Myrtus) Murt diye adlandırılan Mersin ağacından gelmiştir. Diğer bir görüşe göre ise Mersin adı “Mersin oğlu” adlı bir Türkmen oymağından gelmiştir. 17. Yüzyılda bu bölgeden geçen Evliya Çelebi'nin Seyahatnamesinde Mersinoğlu adı verilen bir Türkmen köyünden bahsetmiş olması bu görüşü destekleyici bir kaynak olarak gösterilmektedir (Çıplak, 1968: 278).

III.1.2. Mersin İli'nin Oluşum ve Kuruluş Süreci

19. yüzyılın ilk yarısında bir köy olan Mersin'in idari statüsü, içinde bulunduğu bölgenin ekonomik canlılığına paralel olarak değişim göstermiştir. Ekonomik canlılığın arka planında Çukurova yöresinin hem Osmanlı Devleti hem de dünya ticareti açısından önem kazanması vardır.

Çukurova yöresini önemli kılan, verimli tarım topraklarına sahip olmasıdır. Uygulamaya aktarılan modern tarım teknikleriyle yörede, üretim kapasitesi artış

göstermiştir. Üretim kapasitesinin artışı açısından dikkate değer bir gelişme Mısırlı İbrahim Paşa'nın yöreyi yönettiği 1832-1839 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu dönemde modern tarımsal teknikler kullanılmış ve sulama projeleri gerçekleştirilmiştir²⁴ (Yorulmaz, 2002:4; Renda, 1995: 18). Tarımsal üretimde başlatılan bu gelişmeler daha sonra, Osmanlı yönetiminin Fırka-i İslâhiye programı ile sürdürülmüştür (Renda, 1995: 18; İçel Valiliği, 1998:119).

Çukurova'da tarımsal üretimi arttıran diğer bir gelişme Avrupa ülkelerinin bu yöreye ilgisi olmuştur. Bu ilginin sebebi²⁵, Avrupa ülkelerinin pamuk ve tahıl ihtiyacını karşılamaktır. Belirtildiğine göre, yöredeki tarım üretiminin artışı sağlamak için üreticilere teknik yardımlar sağlanmış ve tohum dağıtımı yapılmıştır (Develi, 2001:194). Mersin yöresinin dışa açılan kapısı olmuştur.

1830'lardan sonra yaşanan gelişmelerin Mersin'in idari statüsü üzerindeki etkisi, 1892 tarihli Adana Vilayet Salnamesinde görmekteyiz. Salnamede belirtildiğine göre, Mersin 1841 yılında köy statüsündedir. Bazı gemi ve kayıkların uğrak yeri haline gelmesi nedeniyle Mersin'in imarı gerekmiştir. Bu nedenle Mersin 1852 yılında Tarsus'a bağlı bir nahiye haline getirilmiştir (Develi, 2001: 52; Renda, 1995: 8).

Mersin 1864 yılında kaza merkezi olmuştur. Bu tarihte Göğceli, Elvanlı ve Kalınlı olmak üzere üç bucağı ve 79 köyü bulunmaktadır. 1888 yılına gelindiğinde Mersin'e kaza ve vilayet arasında bir mülki teşkilat olan liva statüsü verilmiştir. 20. yüzyıla bu statü ile giren Mersin, Cumhuriyetin ilanından sonra, 1924 yılında, Vilayet

²⁴ Tarsus ovası ürünlerinin ihracatını o günün koşullarında o zamana kadar adı anılmayan ama en uygun yer olarak görülen Mersin iskelesinden yapılmasına karar verilmiştir. İşgal, 1839 yılında sona erince bu proje gerçekleştirilmemiştir (İçel Valiliği, 1998:119).

²⁵ Bu ilgiye yol açan neden Kuzey Amerikan iç savaşı nedeniyle pamuk üretiminin aksaması ve Kırım savaşının yarattığı koşullar sonucunda Avrupa'nın tahıl ihtiyacıdır (Develi, 2001:194).

merkezi olmuştur. 1933 yılında ise 2197 sayılı kanunla Mersin Vilayeti Silifke (İçel) Vilayeti ile birleştirilerek İçel Vilayeti oluşturulmuştur (Develi, 2001:107).

28 Haziran 2002’de 4799 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4764 sayılı Kanunda yeni bir düzenleme getirilmiştir. Kanunun 1. maddesinde 20.5.1933 tarih ve 2197 sayılı Bazı Vilayetlerin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanunun 1’ inci maddesinin 1’ inci fıkrası ile, “İçel ve Mersin vilayetleri birleştirilerek, merkezi Mersin olmak üzere “İçel” vilayeti teşkil edilmiştir.” hükmü yerine “İçel ve Mersin vilayetleri birleştirilerek, merkezi Mersin olmak üzere ‘Mersin’ vilayeti teşkil edilmiştir” hükmü getirilmiştir.

Mevcut durumda Mersin İli’nde merkez dâhil 10 ilçe, 70 belediye ve 507 köy bulunmaktadır.

III.2. Mersin’de Belediye Örgütlenmesi

Mersin ilinin önemli özelliği Tanzimat Döneminde kurulmuş bir kent olmasıdır. Bu özelliğin doğrudan sonucu yeni düzenin getirmiş olduğu ekonomik, sosyal ve kültürel yapının şekillendirdiği bir yerleşim niteliğine sahip olmasıdır. Başka bir deyişle kent, Tanzimat’la birlikte oluşturulan yeni idari kurumlar ve yapılan yeni nizamnameler çerçevesinde şekillenmiştir (Renda, 1995: 1).

Mersin’de ilk belediye örgütlenmesine 1873 yılında gidilmiştir (Develi, 1998: 57). Örgütlenmenin 1873 yılında olması, Mersin’de belediye örgütlenmesinin 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesine dayanarak oluşturulmuş olduğunu söyleyebiliriz.

Mersin’de 1994 yılına kadar hizmetler tek bir belediye örgütü tarafından yerine getirilmiştir. 1993 yılında 504 sayılı KHK ile Mersin’e Büyükşehir statüsü verilmiştir. KHK’da yer alan hükümler doğrultusunda Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir belediyesi

olmak üzere üç alt kademe belediyesi oluşturulmuştur. 5216 sayılı kanunla yapılan düzenleme çerçevesinde Mersin merkezde biri Büyükşehir ve 20 ilk kademe belediyesi olmak üzere toplam 21 belediye bulunmaktadır.

Çizelge 1. Mersin İli İlçeler İtibariyle Durumunu Gösterir

İstatistikî Bilgiler

MERSİN	BELEDİYE SAYISI				
	BÜYÜKŞEHİR	İLK KADEME	İLÇE	KASABA	TOPLAM
Merkez	1	20		5	26
Anamur			1	2	3
Aydıncık			1		1
Bozyazı			1	2	3
Çamlıyayla			1	1	2
Erdemli			1	10	11
Gülnar			1	4	5
Mut			1	1	2
Silifke			1	8	9
Tarsus		2	1	5	8
TOPLAM	1	22	9	38	70

Kaynak: Mersin Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü

III.3. Mersin’de Planlama Uygulamaları

Kıyı yerleşimi olan Mersin, kurulup geliştiği 19. yüzyıldan bu yana ulusal ve uluslararası alanda meydana gelen gelişmelere duyarlı bir kent olmuştur. Uluslararası konjonktürde meydana gelen gelişmelerin yanı sıra ulusal ölçekte alınan kararlar, Mersin özelinde ekonomik olduğu kadar mekânsal anlamda sonuçlar doğurmuş olduğunu söyleyebiliriz.

Mersin Kenti’nin planlama deneyiminin Türkiye’nin planlama deneyimi ile koşutluk göstermiş olduğu söylenebilir. Türkiye’nin planlama deneyiminde ilk olarak

kabul edilen plan çalışmalarının örneklerini Mersin özelinde görmek mümkündür. Mersinin kente dönüşümü, 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşmiştir.19.yüzyıl Osmanlı'da kent planlama pratiğinin başlatıldığı bir dönemdir. Bu dönemde kentsel yapıyı düzenlemeye yönelik Nizamnameler çıkartılmıştır. Bu bağlamda köyden kente dönüş sürecinde Mersin'in bu nizamnameler çerçevesinde şekillenmiş olduğunu söyleyebiliriz.

İlk defa batılı anlamda planlama fikrinin uygulanması olarak değerlendirilen 1932 tarihli Ankara İmar Planı, Jansen tarafından hazırlanmıştır. Jansen, 1938 yılında Mersin için de bir imar planı hazırlamıştır.

Türkiye'de bölgesel düzeyde planlama çalışmaları yoğun bir şekilde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde sürdürülmüştür. Bölgesel düzeyde plan çalışması yapılan alanlardan biri, Çukurova olmuştur. Yeni bir dönemi başlatan 1980 ve sonrası yıllarda bölgesel düzeyde plan çalışmaları yeniden başlatılmıştır. Bu çalışmalardan biri Çukurova'da gerçekleştirilmiştir.

III.3.1. Bölge Planlaması

Biri, planlı dönemin ilk on yılında diğeri neo-liberal politikaların hayata geçirildiği 1980'lerde olmak üzere iki bölgesel düzeyde plan çalışması gerçekleştirilmiştir.

1960'larda gerçekleştirilen bölgesel plan çalışması Adana, İçel ve Hatay illerini kapsamına almıştır. Çalışma süresince hem merkezde hem de Çukurova'da DPT personeli bulundurulmuştur (Atik, 1995: 54; Keleş, 1972: 196).Yapılan çalışmalarda İmar ve iskân Bakanlığı'nın DPT ile işbirliği içinde bulunduğu belirtilmektedir (Keleş, 1972: 196).

Çalışmanın başlıca amacının geniş kapsamlı bir yaklaşımla (fiziki yapı, sosyal bünye v.b.) bölge gelişiminin artmasını sağlayacak yatırım alanlarının belirlenmesi ve

faaliyetlerin daha dengeli bir şekilde dağıtımıyla gelirin dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması olduğu belirtilmektedir (Baykal, 1966: 73). Yapılan çalışmalar sonucunda bölgenin kaynak envanteri çıkarılmış ve ayrıntılı bir toprak kullanım planı hazırlanmıştır (Keleş, 2000: 267).

Atık (1995: 56), bu bölge çalışmasının ülke kalkınma planı ile bütünleştirilemediğini, plan örgütlüğünün sağlanmadığını ve uygulamanın sahihsiz kaldığını belirtmektedir.

Diğer bir çalışma 1980'li yıllarda başlatılan Çukurova Metropolitan Kentsel Gelişme Projesi'dir. Projenin finansmanı Dünya Bankasından alınan kredi ile karşılanmıştır. Söz konusu kredi, Dünya Bankası ile Türkiye Cumhuriyeti arasında yapılan bir anlaşma ile sağlanmıştır. Adana, Mersin, Tarsus, İskenderun, Ceyhan belediyeleri ve İller Bankası, tarafından onaylanan bu anlaşmayla alınan borç miktarının 120 milyon ABD doları olduğu belirtilmektedir (Mersin Kent Forumu, 1998: 17).

Dünya Bankası'nın Hükümete sağladığı krediyle başlatılan Proje Mersin, Tarsus, Adana, Ceyhan ve İskenderun kentlerini kapsamına almıştır. 1985 yılında başlayan hazırlık çalışmaları 1987 yılında tamamlanmış ve aynı yıl uygulamaya konmuştur. Proje 1995 yılına kadar uygulanmıştır. Projenin sahibi olan DPT, projenin uygulanması sorumluluğunu İller Bankası'na vermiştir. İller Bankası kendi elemanlarından oluşan ve merkezi Ankara'da olan ve Adana'da bir yerel ofisi bulunan Proje İnceleme, Uygulama ve Yönetim Birimini kurmuştur (Kıral, 2003: 2-3,9).

Projede yatırımlar hem fiziki boyut ve özellikleri ile hem de mali yönleri, insan kaynağı ve organizasyonel boyutları ile ele alınmıştır. Bu niteliği nedeni ile çalışmalar

fiziki projeler ve destek hizmetleri olmak üzere iki ayrı sektörde gerçekleştirilmiştir (Atık, 1995: 56).

Destek çalışmalarında belediyelerin örgütsel yapısının ve insan gücü kaynağının geliştirilmesi, mali güçlerinin artırılması gibi konular üzerinde durulduğu belirtilmektedir (Atık, 1995: 56). Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi'nin Mersin'e ilişkin olarak hazırlanan 2. Safha Raporu'nda destek programları arasında belediyenin güçlendirilmesi konularına yer verilmiş ve bu konuda öneriler getirilmiş olduğu görülmektedir. Belediyenin finansman olanağının sağlanması, belediye örgütlenmesinin iyileştirilmesi, insan gücü kaynağının geliştirilmesi belediyenin güçlendirilmesi konuları arasında yer alan kimi başlıklardır (DPT: 116-126).

Projenin uygulama aşamasında belediyelerin planlı ve programlı hareket etme konusunda yetersiz kaldığını ve Dünya Bankası'nın şart koştuğu ihale kurallarını takip etmediğini ifade eden Kıral, belediyelerin zorlandıkları alanlarda ya program dışı alanlarda uygulamalar yaptığını ya da tümüyle program dışına çıkmak istediğini belirtmektedir (Kıral, 2003: 10).

Kıral'ın belirttiğine göre (2003: 10), Mersin Belediyesi tarafından böyle bir istemde bulunulmuştur. Mersin Belediyesi, uygulama aşaması başladığında İmarsız Konut Islahı ve İmarlı Arsa Düzenleme Programından çıkmak istemiştir.

Çukurova Kentsel Gelişme Projesi'ne ilişkin Dünya Bankası, Tamamlama Raporu hazırlamıştır. Projenin genel değerlendirilmesinin yapıldığı bu raporda Kıral'ın belirttiğine göre, Banka, Projeyi başarısız kategorisi ile değerlendirmiştir (Kıral, 2003: 12).

III.3.2. Çevre Düzeni Planı

Bu ölçekte değerlendirilebilecek plan çalışmalarına 1979 yılında başlanmış ve 1980 yılında tamamlanıp onaylanmıştır. Planın, İmar ve İskân Bakanlığı ve Mersin Belediyesi arasında imzalanmış bir protokolle gerçekleştirilmiş olduğu belirtilmektedir (Toroğlu, 1999: 76).

Çalışmalar sonucunda 1/25 000 ölçekli Mersin Kent Bütünü ve Yakın Çevresi Nazım İmar Planı²⁶ yapılmış ve 24.11.1980 tarihinde onanmıştır (Toroğlu, 1999: 76). Bu imar planı, Mersin'in ilk kez çevresindeki kırsal ve kentsel yerleşmelerle bir bütün olarak ele alan bir planlama anlayışının ürünü olarak değerlendirilmektedir (Sönmez, 2004: 343).

Yaklaşık 48000 hektar alanda gerçekleştirilen plan, günümüzde Merkez ilçede Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki Gözne hariç tüm beldeleri-Tece, Kuyuluk, Davultepe, Mezitli, Ayvagediği (Fatih), Dorukkent, Yalınayak, Arpaçsakarlar, Yenitaşkent, Bahçeli, Kazanlı, Karacailyas, Adanalıoğlu, Dikilitaş, Bağcılar ve Huzurkent- ile Tarsus ilçesindeki Atalar, Yeşiltepe ve Bahşiş beldelerini kapsamına almaktadır.

Planlamanın hedef yılı olan 2000'de Mersin Kent nüfusunun 622.000 kişi, mücavir alandaki 11 kırsal yerleşme ile birlikte planlama nüfusunun 665.000 kişi olacağı öngörüldüğü; uygulamada ise nüfus artışının tahminlerin üstünde gerçekleşmiş olduğu belirtilmektedir (İl Çevre Durum Raporu).

2003 yılı İl Çevre Durumu Raporu'nda, 1980 onanlı Kent Bütünü Çevre Düzeni Nazım İmar Planının gerek uygulama araçlarının olmayışı, gerekse yeterli kontrolün ve kuruluşlar arasında yeterli eşgüdümün sağlanamayışı nedeniyle geçerliliğini tamamen yitirmiş olduğu belirtilmektedir.

²⁶ Doğan (2002: 236), kentlerin merkezden, yani İmar ve İskan Bakanlığı tarafından planlaması yerine, yerelinde planlamasının ilk örneklerinden biri olduğunu belirtmekte ve buna dikkat çekmektedir.

1988 yılında, belediye tarafından Mersin kent bütünü ve mücavir alanlarını kapsayan 1/25.000 ölçekli nazım imar planı yaptırılmış ve 1991 yılında onanmıştır. 1991 planının sosyo ekonomi varsayımları nüfus hedefleri ve mekansal öngörülerini bulunmakla birlikte esas itibariyle, önceki nazım plan hedeflerinden önemli ölçüde sapmış olarak yapılmış 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarının bütünleştirilerek nazım plan ölçeğinde yansıtıldığı bir revizyon planı niteliğinde olduğu belirtilmektedir (İl Çevre Durum Raporu, 2004).

Bu ölçekteki diğer bir plan, 1996 yılında Mersin Büyükşehir belediyesi tarafından 1/ 25 000 ölçekli Mersin ve Yakın Çevresi Nazım İmar Planı yapılmış olduğunu ifade eden Sayılğan, söz konusu bu plana valilik ve civar belediyeler işbirliği ile ve yeni bir anlayışıyla başladığını belirtmektedir (Sayılğan, 2004: 340). Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bir genelgesi ile belediyelere devredilen çevre düzeni planı yapma ve onama yetkisi, bu tür planların yasal dayanağı olmadığı gerekçesi ile Danıştay Kararı ile iptal edilince 1996 yılı planı da örnekleri gibi iptal edilmiştir. Bu gelişmenin yarattığı durum, 1980 yılı onaylı planın geçerliliğinin devam etmesidir (Kutluay Planlama, 2006).

Kent bütününe yönelik olarak hazırlanan bu planların yanı sıra kimi bölgeler için yapılan çevre düzeni planları olduğu görülmektedir (Kutluay Planlama, 2006):

Bu planlardan ilki 1988 yılında onaylanan Batı İçel Kıyı Kesimi 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planı'dır. Bu plan, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Turizm Planlama ve Yatırımlar Dairesi Başkanlığı tarafından bölgede koruma-kullanma dengesinin sağlanması amacıyla yapılmıştır. Yaklaşık 115000 hektar olan planlama alanı batıda Antalya-Mersin il sınırının geçtiği Kaladıran koyundan başlayarak Anamur, Bozyazı, Aydıncık, Gülnar ve Silifke ilçeleri kıyı kesimi ve burada bulunan beldelerin tümü ile Erdemli İlçesi'nin bir bölümünü kapsamaktadır.

Diğer bir plan, 1990 onaylı olan Arpaçbahşiş (Erdemli) 1/25000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı'dır. Bu planın alanı Arpaçbahşiş Beldesi yerleşik alanı etrafında sahil kesimini de kapsamına almaktadır. Toplam planlama alanı yaklaşık 820 hektardır.

Yakın bir tarihte, İçel Tarsus Kıyı Kesimi "Turizm Merkezi" 1/25000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı yapılmıştır. İlk olarak Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından düzenlenmiş olan ve daha sonra üzerinde değişiklik yapılarak 06 Şubat 2004'te onaylanmış olan bu plan "İçel-Tarsus kıyı Kesimi Turizm Merkezi" alanı ile bu alana bitişik Kulaksız Köyü'nü kapsamına almaktadır. Doğal yapıyı korumaya yönelik olan bu planda sınırlı olsa da turizm sektörünün gelişimini hedeflemektedir.

2005 yılı onaylı 1/25 000 ölçekli çevre düzeni planı özel çevre koruma bölgesi için hazırlanmış plana örnektir. Uluslararası öneme sahip olduğu belirtilen Göksu Deltası²⁷ için doğal yapının korunması amacıyla hazırlanmış olduğu belirtilen Göksu Deltası Özel Çevre Koruma Bölgesi Çevre Düzeni İmar Planı alanının yerleşik alanla birlikte 26 000 hektar alanı kapsadığı ve planla mevcut oluşum arasında bir uyumsuzluğun söz konusu olmadığı belirtilmektedir.

2005 yılında Mersin-Karaman İl sınırının bütününe kapsayan 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planı çalışmaları başlatılmıştır. Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 30.06.2005'te "Mersin-Karaman Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Yapımı Danışmanlık Hizmet Alımı" işi ihale edilmiştir. İş, yüklenici Semra Kutluay Planlama Bürosuna 25.10.2005'te ihale edilmiştir (www.karaman.gov.tr: 06.08.2006).

Mersin-Karaman 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Araştırma Raporu'nda, Mersin-Karaman Planlama Bölgesi 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nın amacını

²⁷ Göksu Deltası Özel Çevre Koruma Bölgesi Çevre Düzeni İmar Planı alanının 1990 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Özel Çevre Koruma Bölgesi ilan edilmiştir.

“Mersin ve Karaman İlleri’nin, ülkenin diğer bölgeleri ile olan sosyo-ekonomik ve mekansal etkileşimini yönlendirmek, mevcut verimlilik seviyesinin gelişmesini sağlayarak yerel halkın yaşam standartlarını iyileştirmek ve ülke ekonomisine katkısını arttırmak, düzenli, yaşanabilir bir mekanlar sistemini oluşturmak” olduğu belirtilmektedir.

Rapor, Mersin-Karaman Planlama Bölgesi 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planı’nın amacını, özet olarak bölge bütününde ve iller ölçeğinde:

- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere kentsel ve kırsal gelişmeleri değerlendirmek,
- Tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri ve bu sektörlerle bağlı alt kollarında gelişmeleri değerlendirmek,
- Koruma-kullanma dengesini kurmak,
- Çevreyi sürdürülebilir kılma bağlamında strateji ve arazi kullanım kararlarını üretmek,
- Planlama sınırları içinde alt ölçekli planlara temel oluşturmaktır.

biçiminde sıralamaktadır.

Planlama sınırları içinde alt ölçekli planlara temel oluşturma amacının olması önemli görülmelidir.

Planlama sürecinin üç etap halinde tamamlanması öngörülmüştür: 1.etap Araştırma Raporu; 2. etap Taslakların Planların oluşturulması; 3. etap ise Planların Teslimi. Mevcut durumda 3. etap çalışmalarına başlanılmış olduğu belirtilmektedir (www.karaman.gov.tr: 06.08.2006).

III.3.3. Kent Planlaması

Mersin’de kent planlama tarihi 20. yüzyılın ilk yarısında 1930’larda başlatılmaktadır. Kentin fiziksel yapısını yönlendirmeye yönelik olan ve Mersin’in ilk planı olma özelliğini gösteren plan, Herman Jansen tarafından yapılmıştır. Plan 1938 yılında onanmıştır (Ünlü ve Levent, 2005: 160; Sayılğan, 2004: 235). Bu plan ile İstiklal Caddesi ve Efrenk (Müftü) Deresi arasında kalan alanın plan kararları doğrultusunda şekillendiği belirtilmektedir (Ünlü ve Zorlu, 2005: 235).

Sayılğan (2004: 235), planın kentin mevcut dokusunu koruyan, kuzeye ve batıya doğru bir gelişme sağlayan, mevcut yolları geliştiren bir yapıya sahip olduğunu belirtmektedir.

Mersin Kentine ilişkin olarak yürütülen diğer bir plan çalışması planlı dönemin ilk yıllarında gerçekleştirilmiştir. 1960 yılında başlayan çalışmalar sonucunda 1963 yılında 1/10.000 ölçekte olmak üzere Nazım Plan hazırlanıp onaylanmıştır. 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ise 1966 yılında tamamlanmıştır (Akçura, 1981:167). İller Bankası ve İmar ve İskân Bakanlığı ortak çalışması olan bu plan, kentin ilk kapsamlı planı olma özelliğini göstermektedir (Ünlü ve Zorlu, 2005: 235). Planın tümünün tamamlanmadan imar planı değişikliklerinin yapıldığı; 1979 yazında değişiklik sayısının 235’e vardığı belirtilmektedir (Akçura, 1981: 176).

Bu durumun 1970’lerde yeni arayışlara gidilmesine yol açmış olduğu görülmektedir. Belirtildiğine göre 1975 yılında, Mersin Belediyesi plan yapımı konusunda Mimar Şevki Vanlı ile bir sözleşme imzalamıştır (Toroğlu, 1999: 74). 1977 yılında yapıldığı belirtilen plana 1970’li yılların ortalarında hazırlanan imar planı revizyonlarının, eklentilerinin yetersiz kalması, hızlı büyümenin geleneksel plan hazırlama sürecinin önüne

geçmesi ve ihtiyaca cevap vermemesi sonucu ihtiyaç duyulmuştur (Almaç ve diğerleri, 2001: 11).

Önceki açıklamalarımızda 1980 yılı onaylı Kent Bütünü ve Yakın Çevresi 1/25 000 ölçekli Nazım İmar Planı'nın İmar ve İskân Bakanlığı ve Mersin Belediyesi arasında yapılan bir protokol çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda yapılmış olduğunu belirtmiştik. Sönmez (2003: 343), 1/25 000 ölçekli nazım plana göre alt ölçekli planlarının hazırlanması konusunun da Mersin Belediyesi ve İmar ve İskân Bakanlığı arasında yapılan bir protokole bağlanmış olduğunu belirtmektedir.

İşbirliği esaslarını saptadığı belirtilen protokolün 2. maddesine göre; “1/ 5 000 ölçekli nazım imar planı ile 1/ 1 000 ölçekli uygulama planları Mersin Belediyesi Planlama birimi tarafından 1/ 25 000 ölçekli plan ilkeleri doğrultusunda hazırlanacakTarafların teknik ve yönetici elemanlarının yer aldığı bir danışma kurulu da, protokolün imza tarihinden itibaren başlayarak uygulama planları tamamlanıncaya kadar görevini sürdürecektir.” Toroğlu, 1999: 78). Bu yıllarda Mersin'in merkez iş alanları dışında tüm bölgelerin 1/5000 ve 1/1 000 ölçekli planların yapıldığı; fakat uygulamaya geçirilemediği belirtilmektedir (Sönmez, 2003: 343).

1980'li yılların ikinci yarısına girerken, yani 1986 yılında yeni planlar üretilmiştir: Kent Merkezi Revizyon Planı, Mersin Batı Kesimi İmar Planı Güneykent Toplu Konut Alanı İmar Planı (Ünlü, Yayınlanmamış çalışma). 1980 İmar Planı'nda 15.09.1986'da yapılan Merkez Revizyon Planı'nın kentte çok katlı yapılaşmaya olanak sağladığı belirtilmektedir (Güllü'den aktaran Doğan, 2002: 255).

Yürürlükte bulunan Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5000 ölçekli Nazım İmar Plan Raporunda 1991 yılı onaylı 1/5 000 ölçekli Nazım İmar Planından bahsedilmektedir. Raporda “1991 planının sosyo-ekonomik varsayımları, nüfus hedefleri

ve mekansal öngörülerini bulunmakla birlikte, esas itibariyle, önceki nazım plan hedeflerinden önemli ölçüde sapmış olarak yapılmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının bütünleştirilerek nazım plan ölçeğinde yansıtıldığı bir revizyon plan niteliğinde” olduğu belirtilmektedir (DAMPO, 1996: 4).

Yürürlükte olana plan 1996 onaylı Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/ 5000 Ölçekli Nazım İmar Planı’dır.

Ünlü (2005: 475-484; 2004), 1985 yılından sonra, Mersin’de plan değişiklik taleplerinin ön plana çıktığını; süreçte plan değişiklik taleplerinin imar planlarının yerini almış olduğunu belirtmektedir.

Bilindiği gibi 1985 yılında 3194 sayılı Kanunla planlamaya ilişkin yetkiler büyük ölçüde yerel yönetimlere bırakılmıştır. İkinci bölümde belirttiğimiz üzere yetkilerin yerel yönetimlere devri ile Türkiye planlama deneyiminde plan değişiklikleri önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Bu bağlamda Mersin planlama deneyimini bu çerçevede değerlendirebiliriz.

Ünlü’nün belirttiğine göre, bugünkü Yenişehir belediyesi sınırlarında, 1987 ve 1993 yılları arasında 1986 yılı Mersin Batı Kesimi İmar Planı’ndan sonra, mevzii imar planları²⁸ gündeme gelmiştir. Bu planlar kuzeydeki plan sınırına komşu alanlarda gerçekleşmiş ve izleyen yıllarda, Yenişehir’in kuzeyinde gerçekleşecek planlama çalışmalarının yönlendiricisi olmuşlardır.*

Mersin’in planlama deneyimleri içinde çeşitli ölçeklerde mekânsal planlama çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Sürece bakıldığında bunlar arasında kademeli bir yapının oluşturulmadığı görülmektedir. Üst ölçekli plan olan bölge planlama çalışmaları 1960’lı ve

²⁸ Mevzii imar planı, uygulanmakta olan imar planı sınırları dışında kalan ve bu planla bütünleşmeyen yerler için yapılması öngörülen planlardır (Keleş ve Mengi, 2003:156).

* Kentsel Mekanda Değişimin Yönetilmesi” başlıklı bu çalışma, ODTÜ Mimarlık Dergisi’nde yayımlanmak üzere basım aşamasında bulunmaktadır.

1980'li yıllarda yapılmıştır. Bu yıllarda aynı zaman da nazım plan ve uygulama planları gerçekleştirilmiştir. Mersin planlama deneyimine ilişkin yazında söz konusu planlar arasında karşılıklı ilişkilerin kurulduğuna dair herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.

III.4. 1996 Onaylı Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5 000 Ölçekli Nazım İmar Planı

Yürürlükte olan Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5 000 Ölçekli Nazım İmar Planı 1996 yılı onaylıdır. İmar kanunu gereğince imar planı raporuyla bir bütündür. *

İmar planının bir parçası olan raporda plana ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Raporda planın kapsadığı alan, amaç ve gerekçeleri, planlama ve uygulama çalışmaları ve planlama kararları olmak üzere 4 başlık altında yapılan açıklamaların ardından planda öngörülen kentsel toprakların kullanım dağılımına ilişkin tablolar yer almaktadır.

Plan, Belediye ve Mücavir Alan sınırları içinde kalan ve 1/25 000 Ölçekli Nazım planda kentsel alan olarak düzenlenmiş bölgeleri kapsamaktadır. Yenişehir Belediyesinin de kapsamında bulunduğu bu plan, Metropol belediyeleri olan Akdeniz ve Toroslar belediyeleri yanı sıra Mücavir Alan kapsamında bulunan Çopurlu, Karaisalı, Kocavilayet, Yakaköy yerleşimlerini de kapsamına almaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin, Belediye ve Mücavir alanı yaklaşık 12 800 hektarlık alanı kapsadığı görülmektedir. Belediye ve Mücavir alan arasındaki dağılımın sırayla 7800 hektar ve 5000 hektar olduğu görülmektedir. Bu alan içinde kentsel kullanımların yaklaşık yayılma alanının 4 000 hektar olduğu belirtilmektedir.

* Plana ilişkin irdelemeler Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Planlama Raporundan derlenmiştir.

Plan raporunda planın yapımına ilişkin olarak sıralanan gerekçelerde Mersin kentinin mekânsal gelişimini yönlendiren gelişmeler yer almaktadır. Bu gelişmeler arasında merkezi düzeyde alınan kararların yer aldığı görülmektedir. Mersin’de Serbest Bölge kurulması kararının verilmesini bu çerçevede değerlendirebiliriz. Bu, ulusal düzeyde alınan kararların yerel düzeyde yansımalarının olduğunu göstermekte; bu da merkezi düzeyde alınacak kararlarla yerel düzeyde alınacak kararlar ve gerçekleştirilen çalışmalar arasında ilişkilerin kurulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu, fiziki planlar ile merkezi düzeyde alınan kararlar doğrultusunda şekillenen planlar arasında ilişki kurulduğu ölçüde gerçekleşecektir. Söz konusu bu ilişkinin kurulması önceki bölümlerde ifade ettiğimiz üzere Kalkınma Planlarının sektörel niteliği nedeniyle bölge planlaması ile mümkün olabilmektedir.

Raporda sıralanan gerekçeler 4 başlık altında yer almaktadır. İlki Kentleşme, Göç ve Nüfus Artışı başlığını taşımaktadır. Burada yapılan değerlendirmede Mersin’de göçün yarattığı bir durum olarak kentsel nüfusun, planın onay yılı olan 1996 yılı itibariyle, %7 olduğu; nüfus artışının ortaya çıkardığı gecekondulaşmanın yanı sıra imarlı olan yerlerde yoğun, sosyal ve teknik altyapıdan yoksun kentsel çevrenin oluştuğu belirtilmektedir. Bu gelişmelerin planlamayı olumsuz yönde etkilediği; planların genellikle uygulama olanağı bulamadığı kısa sürede geçerliliğini kaybettiği ya da önemli değişikliklere uğramakta olduğuna dikkat çekilmektedir. İkinci başlık Yatırımlar, Yatırım Kararları başlığını taşımaktadır. Mersin’de Serbest Bölge kurulma kararının göçü kışkırtmış olduğu; Kentin özellikle doğu kesiminde sanayi ve depolamaya dönük yapılaşmaya gidilmiş olduğu belirtilmektedir. Sanayinin bu yönde gelişimine Organize Sanayi Bölgesinin zamanında kurulamamasına; depolama alanına ihtiyacı artıran neden

olarak ise Mersin Limanı'nın konjonktürden kaynaklanan, artan ticaret hacmi nedeniyle yeni depolama ihtiyacının doğmuş olmasına bağlanmaktadır.

Amaç ve Gerekçeler başlığında yer alan üçüncü alt başlık, Mekânsal Gelişmeler ve Yönetmel Değişiklikler başlığını taşımaktadır. Gerçekleştirilen kimi yatırımların Mersin'i sınırlarının dışına taşıdığı, Mersin'in, çevre yerleşmeleri giderek daha güçlü biçimde etkilediği belirtilmektedir. Bu niteliğe örnek olarak Entegre Toptancı Hal Tesisleri, Güneykent Toplu Konut Projesi, Çukurova Otoyolu, kuzey bağlantı yolları, ikinci çevre yolu sıralanmaktadır. 1985'lere kadar Mersin Kentinin fiziki gelişimi doğu-batı yönünde yoğunlaşmışken; yaşanan gelişmeler ve planlı gelişme stratejilerinin sonucu olarak kentsel gelişmenin kuzeye de yönelmiş olduğu belirtilmektedir. Bu gelişmelerin yönetsel anlamda ortaya çıkardığı durum; Mersin'in Büyükşehir statüsüne dönüşmesi ve yeni belediyelerin kurulmuş olmasıdır.

Bu başlık altında yer alan son paragrafta, mücavir alan içinde bağımsız olarak oluşan belediyelerin varlığının fiziki mekânda sürekliliği olan gelişmelerin denetim ve kontrolünü zayıflatmakta ve kaynakların verimli kullanılmasını engellemekte olduğu; bunun da fiziki mekânda kaynakların verimli kullanımını engellediği değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Çizelge2.Yenişehir Belediyesi Genel Arazi Kullanış Durumu

KULLANIŞ TÜRÜ	ALAN (Ha)	%
KONUT ALANLARI (DONATIL. DAHİL)	2610	83.6
BÜY. AL. KU. GEREK. KAMU KUR. AL.	22	0.7
MERKEZİ İŞ AL. (ÖZEL PROJE AL. DAHİL)		
TOPTAN TİCARET		
PAZARLAMA TİCARET		
DEPOLAMA ALANLARI		
KÜÇÜK SANAYİ SİTELERİ		
SANAYİ ALANLARI		
K.D.K.Ç.A.		
SERBEST BÖLGE		
GARAJ		
AKARYAKIT SERVİS İSTASYONU	2.7	0.1
ASKERİ ALANLAR		
TURİZM TESİS ALANLARI	14.7	0.5
AKTİF YEŞİL ALANLAR	18.7	6.0
SPOR TESİSLERİ		
ORMAN ALANLARI	24	0.8
AĞAÇLANDIRILACAK ALANLAR	5.3	0.2
MEZARLIKLAR		
YÜKSEKÖĞRENİM TESİSLERİ	6.8	0.2
ANA YOLLAR	146	4.7
OTO YOLLAR		
OTO TERMİNALLER		
TEKNİK ALTYAPI		
BELEDİYE HİZMET ALANI		
LİMAN		
DDY		
OTOYOLLAR	11.5	0.4
TARIM ALANLARI	88.3	2.8
ARKEOLOJİK SİTLER		
TOPLAM	3118.3	100.0

Kaynak: Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5 000 Ölçekli Nazım İmar Planı Planlama Raporu, 1996.

Raporda 1/5 000 ölçekli Nazım İmar Planı kararlarını yönlendiren başlıca unsurlar, kentin fiziki gelişmesini etkileyen doğal ve yapay eşikler; önemli yatırım kararlarının seçimi; kentin tarihsel süreç içinde oluşmuş fiziki, mekânsal dokusu; Mülkiyet deseni, mülkiyet sahipliği ve bölünmesi; çeşitli ölçekteki plan kararları ve bunların uygulama düzeyleri olarak özetlenmektedir.

Çizelge3. Yenişehir Belediyesi Konut Alanları Donanımı

KULLANIŞ TÜRÜ	ALAN (Ha)	&	m2/kışı	ADET
İLKÖĞRETİM	32.1	6.7	0.5	57
ORTAÖĞRETİM	14.9	3.1	0.3	20
MESLEKİ ÖĞRETİM	4.3	0.9	0.1	4
SAĞLIK TESİSİ	8.4	1.8	0.2	21
RESMİ KURUM	10.7	2.2	0.2	20
SOSYO-KÜLTÜREL TES.	14.2	3.0	0.2	35
B.H.A	50.6	10.6	0.9	103
DİNİ TESİSLER	2	0.4	0.03	13
TEKNİK ALTYAPI	0.4	0.1	0.007	1
AKTİF YEŞİL	316.2	66.3	5.3	-
SEMT SPOR, OYUN AL.	17	3.6	0.3	-
TALİ İŞ MERKEZİ	3.2	0.7	0.05	-
SEMT PAZARI	2.7	0.6	0.05	2
GENEL OTOPARK				
TOPLAM	476.7	100.0		

Kaynak: Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/5 000 Ölçekli Nazım İmar Planı Planlama Raporu, 1996.

Kent Bütünü Nazım İmar Planı genel arazi kullanım durumunu gösteren tabloda Mersin kent bütününde konut alanına ayrılan yerlerin hektar olarak daha fazla olduğu görülmektedir. 8667.5 hektar olan toplam alanının 5822 hektarı konut alanı olarak ayrılmıştır. Konut alanı olarak ayrılan alan oransal olarak %67.1'e tekabül etmektedir.

Kent bütününde konut alanına ayrılan 5822 hektarın yarısına yakını, 2610 hektar alan, Yenişehir belediyesi sınırları için ayrılmıştır. Konut alanı olarak ayrılan alan, toplam içinde, oransal olarak %83'üne denk düşmektedir. Yenişehir belediyesinin diğer ilk kademe belediyeleri ile karşılaştırıldığında görülen diğer bir farklılık arazi kullanım türünün dağılımı açısından sanayi ve ticari alanlarına, iş merkezlerine alan ayrılmamış olmasıdır.

Konut alanları donanımını gösteren tabloda yer alan verilere göre, 476.7 hektar olan toplam alanın 3.2' si tali iş merkezi olarak ayrılmıştır. Yenişehir belediyesi özelinde gerçekleştirdiğimiz çalışmada ticari alanlarda artış olduğu tespit edilmiştir. Yaptığımız çalışma sonucunda elde ettiğimiz bilgiler ışığında raporun uygulamaya aktarıldığı 1996 yılından bu yana tali iş merkezi olarak kullanılan alanın oransal olarak artış göstermiş olduğunu söyleyebiliriz.

III.5. Yenişehir Belediyesi

Güneyde Akdeniz, Kuzeyde otoban, doğuda Müftü deresi, batıda Mezitli ve Çiftlik Belediyesi sınırları içinde kalan Yenişehir Belediyesinin yüzölçümü 3118 Hektardır: kuruluş aşamasında (1990 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre) 86.064 olan nüfusu 1997 nüfus tespit sonuçlarına göre 110132 ye ulaşmıştır. 2000 yılında yapılan nüfus sayımında nüfusu 126.493'e ulaştığı tespit edilmiştir. Yenişehir belediyesi sınırları içerisinde 21 mahalle bulunmaktadır. Çizelge 4'de nüfusun Yenişehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan mahallelere dağılımı gösterilmektedir.

Çizelge 4.Yenişehir Belediye Sınırları İçindeki Nüfusun

Mahallelere Göre Dağılımı

Mahalle	1997	2000
	Nüfusu	Nüfusu
11 Pirireis Mahallesi	8.286	7.895
12 Palmiye Mahallesi	6.320	6.456
13 Gazi Mahallesi	8.388	7.852
14 İnönü Mahallesi	6.478	6.146
15 Dumlupınar Mahallesi	1.968	2.150
16 Cumhuriyet Mahallesi	12.403	13.480
17 Hürriyet Mahallesi	7.448	9.073
18 Bahçelievler Mahallesi	8.302	9.331
19 Güvenciler Mahallesi	8.983	11.012
20 Aydınlikevler Mahallesi	5.565	6.195
21 Barbaros Mahallesi	6.259	7.383
22 Eğriçam Mahallesi	10.288	11.596
23 Akkent Mahallesi	4.770	6.682
24 Limonluk Mahallesi	772	1.166
25 Mentеш Mahallesi	3.252	4.964
26 Batıkent Mahallesi	5.835	8.708
27 50. Yıl Mahallesi	2.926	3.835
28 Fuat Morel Mahallesi	1.889	2.569
TOPLAM	110.132	126.493

Kaynak: www.yenisehir-bld.gov.tr: 24.05.2006

2005 yılında yapılan düzenlemelerle mahalle sayısı 21'e yükselmiştir. Yapılan açıklamada Yenişehir Belediyesi sınırları içerisinde artan nüfus ihtiyacını karşılamak amacı ile 5393 Sayılı Belediye kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre mahalle sınırlarında değişiklikler yapıldığı belirtilmektedir. Yenişehir Belediye Meclisinin 03.10.2005 tarihinde aldığı kararla Batıkent ve 50. Yıl mahalleleri bölünerek 2 yeni mahalle oluşturulmuştur. 03.10.2005'te alınan karara göre, mevcut Batıkent Mahallesinin ortasından geçen 13. cadde baz alınarak güneyde kalan kısmın Batıkent

Mahallesi olarak kalmasına, kuzeyde kalan kısmın Afetevler Mahallesi olarak kurulmasına; mevcut 50. Yıl Mahallesinin ortasından geçen 17. caddenin sınır alınarak güneyde kalan kısmın 50. Yıl Mahallesi olarak devam etmesine, kuzeyde kalan kısmın ise Deniz Mahallesi olarak kurulmasına karar verilmiştir (www.yenisehir-bld.gov.tr: 10.06.2006).

Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi 18.03.2005 tarihinde aldığı kararla Kocavilayet Köyünün tüzel kişiliğini sona erdirerek Yenişehir Belediyesi sınırları içine mahalle olarak dâhil edilmesine karar vermiş ve sınırlarının tespiti istenmiştir. Yenişehir Belediye Meclisinin 04.07.2005 tarihinde aldığı kararla Kocavilayet Mahallesinin sınırlarını belirlemiştir (www.yenisehir-bld.gov.tr: 10.06.2006).

Yapılan bu düzenlemelerle Kocavilayet, Deniz ve Afetler Mahallesi olmak üzere üç yeni mahalle kurulmuştur. Bu mahallelerin kodları sırasıyla 29, 30, 31 olarak belirlenmiştir (www.yenisehir-bld.gov.tr: 10.06.2006).

III.5.1. Yenişehir Belediyesinin Kuruluş ve Gelişim Süreci

Yenişehir Belediyesinin kuruluşu 1994 yılında gerçekleşmiştir. 02.09.1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile Mersin Belediyesi 3030 sayılı kanun hükümleri uygulanmak üzere Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüştür.²⁹ KHK belediyenin sınırları içinde alt kademe³⁰ belediyesi adı ile belediye kurulması, kurulacak belediyelerin adları, sınırları ile nüfus ölçülerinin tespiti konusunda Bakanlar Kurulunu yetkili kılmıştır.

²⁹ 504 sayılı KHK ile Büyükşehir belediyesine dönüştürülen diğer belediyeler; Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir ve Samsun'dur.

³⁰ İçel Valiliği il İdare Kurulu Belediye Meclisinin mahallelerin adları ve sınırları konusunda aldığı kararı 14.10.1993 tarih ve sayılı kararı ile aynen benimsemiştir.

Bakanlar Kurulu, verilen yetki doğrultusunda 21.12.1993 tarih 93/5130 sayılı kararı ile Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde alt kademe belediyelerinin kurulmasına karar vermiştir. Bakanlar Kurulu kararına göre Mersin Büyükşehir sınırları içinde Yenişehir, Akdeniz ve Toroslar olmak üzere üç adet alt kademe belediyesi kurulmuştur.

Bakanlar Kurulu'nun belediye sınırları içinde kalan mahallelerinin adları ve sınırları konusundaki kararı, Mersin Belediye Meclisinin 27.11.1992'de aldığı 173 sayılı kararı aynen benimsemiş ve doğrultusunda olmuştur. Mersin Belediye Meclisi 173 sayılı kararı ile 36 adet olan mahalleyi kendi içinde bölerek 64'e çıkartmıştır. 27 Mart 1994 tarihinde yapılan yerel seçimler sonucu Yenişehir Belediyesinin Belediye Başkanları ile meclis üyeleri belirlenmiştir.

Kuruluş aşamasında Yenişehir Belediyesi Mersin Büyükşehir Belediyesi nüfusunun %20,4'ünü barındırmaktadır. Bu oran toplam nüfusun 86.064'üne³¹ tekabül etmektedir. Oransal açıdan bakıldığında Yenişehir Belediyesinin en az nüfusa sahip olduğu;³² buna karşın yüzölçümünün dağılımı açısından diğer alt kademe belediyelerinden daha fazla alana sahip olduğu görülmektedir. Mersin Büyükşehir Belediyesinin toplam 8071 hektar olan yüzölçümünün 3118 hektarı Yenişehir Belediyesi sınırları içinde kalmaktadır. 2734 hektarı (%34) Akdeniz Belediyesi sınırları; 2214 hektarı (%27.4) ise Toroslar Belediyesi sınırları içinde kalmaktadır.

³¹ 1997 yılı nüfus sayımında nüfusu 114.582'ye 2000 yılı nüfus sayımında ise nüfusu 126.493'e yükselmiştir.

³² Nüfusun 186.673'ü (%44.3) Akdeniz Belediyesi, 148.735'i (%35.3) Toroslar Belediyesi sınırları içinde kalmaktadır.

III.5.2. Yenişehir Belediyesi'nin Örgütsel Yapısı

Yenişehir belediyesi öncelikle yönetsel birimdir. Yönetsel birim olmanın gereği olarak planlama faaliyeti doğal bir süreç olarak yerini almaktadır. Örgütsel yapıda, bu anlamda planlama faaliyeti ile ilişkili olarak oluşturulmuş özel bir planlama biriminin bulunmadığı görülmektedir.

Yenişehir belediyesinin örgütsel yapısı içinde yer alan birimlerden planlamaya ilişkin olanların açıklaması yapılacaktır (www.yenisehir-bld.gov.tr:28.02.06):

İmar Müdürlüğü, yapılacak tüm yapıların, imar planına uygun olarak inşaat ruhsatı almalarını, inşaatların alınan ruhsatlara uygun olarak yapılmasını, ruhsatına uygun olarak yapımı biten inşaatların yapı kullanma izini almaları için gerekli işlemleri yürütür. Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapıların ruhsat almaları, ruhsat alamayacak olanlar için yıkım ve para cezası uygulanması için gerekli işlemleri yürütür.

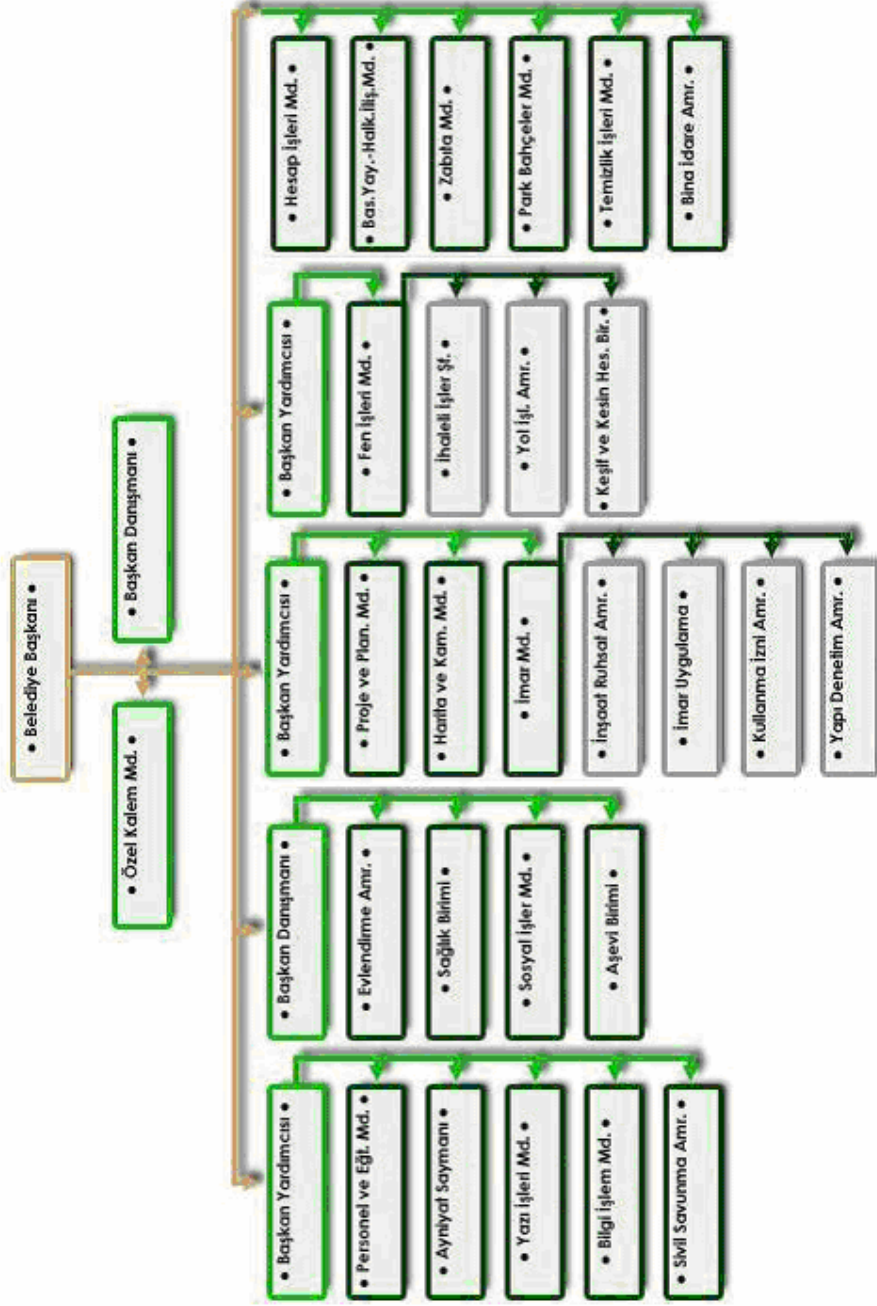
Planlama Müdürlüğü, imar planları olmayan alanların 1/5000 ölçekli nazım imar planına uygun olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının yapılmasını yürütmektedir. Tamamen veya kısmen hisseli parseller üzerinde yapılaşmış alanlarda imar planlarına uygun olarak imar ıslah çalışmasını yürütmektedir. Bu çalışma ile, hisseli parseller müstakil ve imarlı parselde dönüştürülmekte ve uygulama alanı içindeki yol, yeşil alan, otopark ve çocuk oyun alanlarının bedelsiz olarak Belediye mülkiyetine geçişi sağlanmaktadır. İmar Planı olan alanlarda ise imar planı revizyonlarını ve imar planı değiştirilme işlemlerini yürütmektedir.

Fen İşleri Müdürlüğü, yol, yeşil alan, çocuk oyun alanı, otopark, belediyeye ait her türlü binanın projesinin hazırlanmasını, keşiflerinin çıkartılarak belediye personelleri ile yapılacak olanların yaptırılmasını, müteahhit eliyle yaptırılacak olanların 4734 Sayılı

Kamu ihale kanunu hükümlerine göre dosyalarını hazırlayarak ihale kararının alınmasını, sözleşmenin yapılmasını ve sözleşmesine uygun olarak yaptırılmasını, hakedişlerinin düzenlenmesini, bitirilenlerin kabullerinin yapılmasını yürütmektedir. Belediyenin asfalt şantiyesinin ve taşocaklarının gerektiğinde müteahhit eliyle işletilmesini yürütmektedir.

Harita ve Kamulaştırma Müdürlüğü, imar planına uygun olarak imar parsellerinin oluşturulması için yapılaşmamış olanlarda İmar Kanununun 18. maddesi uygulamasını yürütmektedir. Bu uygulama ile yol, yeşil alan, otopark ve çocuk oyun alanlarının belediye mülkiyetine bedelsiz geçişi ve parsellerinde imar parseline dönüştürülmesi sağlanmaktadır. Tamamen veya kısmen hisseli parseller üzerinde yapılaşmış alanlarda imar planlarına uygun olarak imar ıslah çalışmasını yürütmektedir. Yürütülen bu çalışma ile, hisseli parseller müstakil ve imarlı parsele dönüştürülmektedir. Uygulama alanı içindeki yol, yeşil alan, otopark ve çocuk oyun alanlarının bedelsiz olarak Belediye mülkiyetine geçişi sağlanmaktadır. Ayrıca İnşaat yapılacak parsellerin, açılacak yolların, yapılacak yeşil alan, çocuk oyun alanı ve parkların zemindeki sınırlarının tespit işlemlerini yürütmektedir.

ORGANİZASYON ŞEMASI



Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nün görevleri arasında imar planlarına uygun olarak parkların, yeşil alanların, çocuk oyun alanlarının düzenlenmesi, bakımı ve koruması yer almaktadır.

III.5.3. Yenişehir Belediyesi ve Planlama

Büyükşehir statüsünde olan yerlerde ilk kademe belediyeleri 5393 sayılı yasada verilmiş yetkilerin tümünü kullanamamaktadır. 5216 sayılı yasa uyarınca görevlerin bir bölümünü Büyük şehir belediyesi kullanmaktadır. İlk kademe belediyesi olarak Yenişehir belediyesinin görev alanı bu çerçevede belirlenmektedir.

Mevzuat çerçevesinde değerlendirildiğinde yerel yönetim birimi olarak Yenişehir belediyesinin planlama görevinin büyük ölçüde fiziki nitelikte olduğu görülmektedir. Bu nitelikteki plan konusunda mevzuat olarak 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi, 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu kanuna bağlı çıkartılan yönetmeliklere tabidir. Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu çerçevesinde stratejik plan yapmakla yükümlü olmaktadır.

3194 sayılı yasa ve 5216 sayılı yasa birlikte değerlendirildiğinde Yenişehir belediyesi 1/ 1 000 ölçekli imar uygulama planlarını yapmakla yükümlü olmaktadır. Yasalar uyarınca Yenişehir belediyesi bu planları yürürlükteki 1996 onaylı 1/ 5 000 ölçekli Mersin Kent Bütünü Nazım İmar Planı kararlarına uygun olarak ve etaplar halinde yapması gerekmektedir.

3194 sayılı yasanın 10. maddesi belediyelere, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, imar planlarını uygulamak üzere 5 yıllık imar programı hazırlamak yükümlülüğünü getirmiştir. Bu yasal hüküm uyarınca Yenişehir belediyesinin imar programı hazırlamış olması beklenmektedir. Bu konu hakkında Planlama Müdürü

Berna Güllü ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Burada amacımız yasa hükmü gereğince Yenişehir belediyesinin hazırlaması gereken imar programını hazırlayıp hazırlamadığı, hazırladıysa bunun ne ölçüde uygulamaya aktarıldığını ortaya koymak olmuştur.

İmar planlarının uygulanmasının kolaylaştıran bir belge olan İmar Programlarının Program süresi içinde ele alınacak işlerin saptanmasına, önem ve öncelik sıralarının belirlenmesine, akçal olanaklarla gereksinmeler arasında, mal oluşları ve elde edilecek yararları karşılaştıran bir denge sağlanmasına yaradığı belirtilmektedir (Keleş, 2000:176).

İmar programının amacının imar planına uygun olarak yerleşime belli etaplar halinde yön vermek olduğunu ifade eden Proje ve Planlama Müdürü Berna Güllü'den* edindiğimiz bilgiye göre Yenişehir belediyesinin imar programı bulunmamaktadır. Açıkladığına göre “Mersin Belediyesi kurulduğu günden itibaren hiç imar programı hazırlamamış.” İmar programının yapılmamış olmasını kentin yapılaşması üzerinde etkisi olduğunu belirten Güllü, söz konusu yapılaşma biçimini Yenişehir belediyesi tarafından bir imar programının hazırlanmamış olmasına da bir sebep olarak göstermektedir. Yapılaşma biçimi dolayısıyla Yenişehir belediyesinin alt kademe belediyesi olarak kurulduğu 1994 yılında, “imar programı hazırlama şansının” kalmadığını ifade etti. Bahsettiği yapılaşma biçimi, yapıların imar planlarına alınan yerler üzerinde dağınık bir biçimde yer seçmiş olmasıdır. Bu yerlere belediye olarak hizmet götürmek zorunda kalındığını belirtmiştir.

3194 sayılı yasanın ilgili maddesinde yer alan hükme rağmen, Yenişehir belediyesi tarafından uygulamaya dönük herhangi bir imar programı hazırlanmamıştır. Berna Güllü'den aldığımız bilgiye göre “göstermelik” bir imar programı hazırlanmıştır. Bunun hazırlanma nedeni merkezin belediyelere kimi aktarmaları yapmak için imar

* Görüşme 29.05.2006 tarihinde gerçekleşmiştir.

programının olmasını zorunlu tutmuş olmasıdır. Bu konunun, İsmet Güllü tarafından Mersin’de gerçekleştirilen Şehircilikte Reform 27. Kolokiyumunda “Mersin’de Planlama Deneyimleri” konulu oturumda yapmış olduğu konuşmada yer bulmuş olduğu görülmektedir. Güllü (2004:353), konuşmasında teşviklerden yararlanabilmek için göstermelik bir imar programı hazırlayıp meclisten geçirdiklerini ifade etmektedir.

Güllü, konuşmasının devamında imar programlarının yapılamamasının birçok gerekçesinin olduğunu belirterek, ilgili yasa maddesinde yer alan kamulaştırma konusu üzerinde durmaktadır (Güllü, 2004: 353). İlgili maddede yer alan “beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsisi edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde” kamulaştıracağı hükmüne karşın uygulamada öngörüldüğü biçimde gerçekleşmediğini ifade eden Güllü (2004: 353), kamulaştırma konusunda yaşanan sorunlara dikkat çekmektedir. İmar programı uyarınca yapılması gereken kamulaştırma işleminin kurumlarca yerine getirilemediğini; bunu da ilgili kamu kuruluşlarının işlem için gerekli olan parasal olanağa sahip olamamalarına bağladıklarını belirtmektedir (Güllü, 2004: 353).

Yenişehir belediyesinde plan değişikliklerini hazırlayan birim Planlama Müdürlüğüdür. Bu konu hakkında Planlama Müdürü Berna Güllü ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Berna Güllü’nün belirttiğine göre Yenişehir Belediyesinde “ağırlıklı olarak” üç konuda plan değişikliği söz konusu olmaktadır. Ada birleştirme, yoğunluk düşüşü ve konut alanından ticaret alanına dönüşümdür.

Berna Güllü’nün belirttiğine göre, Yenişehir belediyesinde plan tadilatlarının büyük bir bölümü ada birleştirme ile ilişkili olarak gerçekleştirilmektedir. Ada birleştirme yönünde plan değişikliğine gidilmesine yol açan gelişmenin site türü yapılaşma eğilimine gidilmiş olmasıdır. Güllü’nün belirttiğine göre plan yapıldığında planda ada parselleri

parçacı, tek tek apartmanların yapılmasına olanak sağlayıcı nitelikte düşünülmüştü. Eğilime cevap vermek için yani site türü yapılaşmaya olanak sağlamak amacıyla plan değişikliği ile küçük adalar birleştirilip büyük adalara dönüştürülmektedir.

Belirttiğine göre yapılaşmada görülen diğer bir eğilim villa türü konutlara talep olmasıdır. Güllü'nün belirttiğine göre apartman tipi yapılaşmada yoğunluk villaya göre daha fazladır. Bu bağlamda plan değişikliği ile yoğunluk düşürücü kararlar alınmaktadır. Güllü bu yöndeki bir değişikliği, yani yoğunluk düşürücü kararlarının alınmasını iyi bir gelişme olarak değerlendirmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu'nun 14. maddesi meclis kararlarının kesinleşmesi konusunu düzenlemektedir. Maddede yapılan düzenlemeye göre Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de Büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Kesinleşen kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmektedir. Maddede yer alan düzenlemeye göre kesinleşen kararın yürürlüğe girmesi için kararın mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmektedir.

İlgili madde, ilçe ve ilk kademe belediyeleri konusunda da düzenlemeler getirmiştir. Buna göre ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleri ile birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı incelediği kararları hukuka aykırı gördüğü takdirde, 7 gün içinde, gerekçesini de belirterek ilgili mecliste tekrar görüşülmesini

isteyebilmektedir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar ederse söz konusu karar kesinleşmektedir.

Madde, imara ilişkin kararlar için farklı bir düzenleme öngörmüştür. İlgili maddede yer alan düzenlemeye göre “Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.”

Bu maddede yer alan düzenleme doğrultusunda Yenişehir belediyesinin imara ilişkin kararları, Mersin Büyükşehir belediye meclisi tarafından üst ölçekli plan olan nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenmekte; karar, aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Kabul edilen karar Mersin belediye başkanına gönderilmektedir. Bu düzenleme ile İmar kararları, hem Büyükşehir belediye meclisi hem de belediye başkanı tarafından inceleme konusu yapılmaktadır. Kesinleşen kararlar, ilgili madde uyarınca Mahallin en büyük mülki idare amirine, yani valiye gönderilmektedir. Valinin bu konuda, diğer kararlarda olduğu gibi hukuki denetimi söz konusu olmaktadır. Vali, on gün içinde, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya dava açabilmektedir.

İmara ilişkin kararların hukuki denetimine ilişkin olmak üzere İl Mahalli İdareler Müdürlüğü ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerden edindiğimiz bilgiye göre hukuki denetimi gerçekleştirmek üzere bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun işleyişine ilişkin bilgiler gerçekleştirdiğimiz görüşmelerde elde edilmiştir. *

Mersin valiliğinde, hukuki denetimi vali adına gerçekleştirmek üzere İl Mahalli İdareler Müdürü Başkanlığında Mersin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İl Müdürlüğünden

* Görüşmeler 15.06.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

bayındırlık konularında yetkin bir üye, kamu avukatlarından iki üye bir de defterdarlıktan vergi ve muhasebe konularında yetkin bir üyeden olmak üzere beş kişilik bir komisyon oluşturulmuştur.

Komisyon imara ilişkin kararları, imarla ilgili meclis kararına esas dosya üzerinde incelemede bulunmaktadır. İmar Kanunu ve yönetmeliklerine uygunluk açısından incelemede bulunmaktadır. Mersin özelinde imar kararları 3194 sayılı İmar Kanunu, 2981 sayılı İmar Affı Kanunu ve 3621/3830 sayılı Kıyı Kanunu ve yönetmeliklerine uygun olup olmadığı açısından denetlenmektedir. Komisyon, kararı dosya üzerinde inceledikten sonra kendi kanaatini bir tutanakla belirtmekte ve İl Valisine sunmaktadır. Vali o tutanak doğrultusunda, kendi de karar üzerinde incelemede bulunduktan sonra kamu aleyhine bir durum söz konusu ise Mersin İdare Mahkemesine başvurmaktadır.

İlgili kişilerle yaptığımız görüşmelerde komisyon tarafından yapılan incelemede idari yargıya götürülen kararların büyük bir bölümünün mahkeme tarafından esas incelemeye alındığını belirtmişlerdir.

Uygulamadaki sorunları irdeleyenlerce sıkça dile getirilen konu imar kararları üzerinde “etkin bir denetim mekanizmasının” kurulmamış olmasıdır (Güllü, 2004:354; Erder, 2004:356). Bu açıdan 5216 sayılı yasanın 14. maddesi ile getirilen düzenleme önemli görülmelidir. Bu düzenleme doğrultusunda imar planlarında yapılacak değişiklikler açısından da hukuki denetim söz konusu olmaktadır.

Yenişehir belediyesi sınırları içerisinde yatırım kararlarının nasıl alındığı; nereye, hangi hizmetin sunulacağı konusundaki kararın ortaya çıkış süreci bu çalışma kapsamında bizim için önemli görülmüştür. Bu nedenle konuyla ilgili olarak görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yatırımlar konusunda, belediyelerin yatırım faaliyetlerini yürüten birimle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Burada amacımız yatırım kararlarının nasıl alındığı; yatırımların ne şekilde gerçekleştirildiğini ortaya koymak olmuştur. Fen İşleri Müdürü Saim Çukurova'nın verdiği bilgiye göre* ; yatırım kararlarının şekillenmesinde seçim sürecinde halka verilen vaatler belirleyici olmaktadır. Yatırım kararlarının alımı konusunda “belediye başkanının seçimle iş başına geldikten sonra halka verdiği vaatler doğrultusunda projelerin geliştirildiğini” ifade eden Çukurova belediye tarafından, gerçekleştirilmesi öngörülen yatırımlar için belediye bünyesinde öncelikle ön proje hazırlandığı; hazırlanan ön projeye göre ilgili firmalara isteklerin belirtilerek projelerin hazırlatıldığını belirtti.

Sınırları içinde mahallelere hizmet sunmakla yükümlü olan Yenişehir Belediyesi, gerçekleştirdiğimiz görüşmede bu yerlere götüreceği hizmetlerin tespitinde vatandaşların ve muhtarların görüşünün esas alındığı; kimi zaman başkan ve yardımcılarının tek tek muhtarları ziyaret ederek yerinde incelemelerde bulunduğu belirtilmiştir.

Yenişehir sınırları içerisinde yasalarla belirlenen konularda gerçekleştireceği yatırımlar konusunda belediyenin kendisi karar vermektedir. Sorumluluğu dışındaki konularda, en basit örneklerle su şebekesinin, elektrik tesisatının döşenmesi, diğer birimlerle ilişki içinde olmak durumundadır. Yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen çalışmalardan istenilen düzeyde başarı sağlanması açısından belirli konularda da olsa diğer kurum ve birimlerle eşgüdüm içerisinde çalışması, özellikle kaynak israfı açısından, önem taşımaktadır. Bunun özelde Yenişehir belediyesi açısından genelde İl düzeyinde yürütülen çalışmaların başarısında da etkili olduğunu söyleyebiliriz.

Yenişehir Belediyesi öncelikle Mersin İli'nin coğrafyası içinde bulunmaktadır. Bu, planlama görevi açısından Valilik teşkilatı ile ilişkilendirilmesi

* Görüşme, 01.06.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

sonucunu doğurmaktadır. Valilik büroları içinde bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri İl'deki yatırım programının hazırlanması ve İl'de gerçekleştirilen yatırımları izleme görevi ile programın izlenmesinde yetkilidir.

Diğer yandan bir yerel yönetim birimi ve ilk kademe belediyesi olan Yenişehir belediyesi, 5216 sayılı yasada yer alan ve Büyükşehirlerde kimi hizmetlerin eşgüdüm içersinde ve programlı olarak yerine getirilmesi için oluşturulan merkezlerle ilişkili olmak durumundadır. Belediye ile bu kurumlar arasında; kurulan ilişki, belediyenin yatırımcı kuruluş olma niteliğinden kaynaklanmaktadır.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görev ve Çalışma Yönergesi uyarınca bir yerel yönetim birimi olarak Yenişehir belediyesinin gerçekleştirdiği yatırımlarının İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünce hazırlanan İl Yatırım Programında yer alması; Yenişehir belediyesinin Müdürlüğün yatırımları izleme görevini yerine getirmek üzere gerçekleştirdiği çalışmalar konusunda gereğini yapması beklenmektedir.

Konuya ilişkin olmak üzere İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü Hasan Gökbel³³ ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen görüşmede Gökbel'in yaptığı açıklamada ortaya koyduğu tablodan anlaşıldığına göre uygulamanın yönetmelik ve yönergede öngörüldüğü biçimde gerçekleşmediğidir.

Gökbel, belediye yatırımlarının izlenmesi konusunda uygulamadaki sürece ilişkin açıklamalarda bulundu: “işin gerçeğini söyleyelim. Biz belediye yatırımlarını nasıl izliyoruz? Belediye başkanlarıyla genel bütçe gibi ayrı bir toplantı yapmıyoruz. Fakat İl Koordinasyon Kurulu toplantılarına belediye başkanlarının hepsini davet ediyoruz.. Bu

³³ Görüşme, 30.05.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

toplantılara onlar da geliyor. Bu toplantılarda kendi yaptığı yatırımlarını belki anlatmıyor; ama kendi yaptığı yatırımlarda veya beldesi ile ilgili herhangi bir yatırım konusunda karşılaştığı bir sorun varsa veya bir koordinasyon ve işbirliği gerektiren bir mesele varsa onu orada paylaşabiliyor.

Teftişlerde arandığı için biz aynı genel bütçe yatırımlarında yaptığımız gibi belediyelerin de yapmış olduğu yatırımları bir çalışma iş programı adı altında alıyoruz. Bunun dışında da aynı usulü bozmadan üç ayda belki bazen 6 ayda izleme raporları ile ikinci bir raporla bu yatırımlar ne seviyede ne duruma geldi bunu izliyoruz.”

Söz konusu raporlarda ilgili birimlerin, belediyelerin, yaptıkları yatırımları yönergenin 53. maddesi uyarınca “Gelen bilgilerin doğru ve noksansız olmasına kuruluşlarca özen” gösterilmesi beklenir. Bu düzenleme belediyeler için de söz konusudur. Gökbel’in uygulamadaki durumu ortaya koyucu açıklamalarında beklentinin karşılanmadığını göstermektedir.

Gökbel’in belirttiğine göre, kimi belediyeler “belediyemizin herhangi bir yatırım projesi bulunmamaktadır” diye yazı göndermektedir. Söz konusu dönemsel raporlara ilişkin dosyalar incelendiğinde çalışma kapsamında ilgili belediyemiz olan Yenişehir belediyesi tarafından bu şekilde yazı göndermiş olduğunu tespit ettik. Yenişehir gibi Belediyelerin ‘yatırımım yoktur’ demesini doğru bulmayan Gökbel, buna karşın nüfusu 2000-2500 olan Akbelen gibi bütçesi ancak personelini karşılayan belediyelerin yatırım yapma şansının olmadığını belirtti.

Yenişehir belediyesinde İlgili birimle yaptığımız görüşmede Yenişehir belediyesi tarafından “yatırım programımız yoktur” diye yazı gönderdiklerini;

gerçekleştirilen yatırımların yıllara yaygın büyük çapta yatırımlar olmadığı için gönderme gereği duymadıklarını belirtmişlerdir.

Gerçekleştirdiğimiz görüşmelerde ve dosyalar üzerinde yaptığımız incelemelerde yatırımcı kuruluşlar, özellikle belediyeler, açısından izlenmeye konu olan yatırımların ne olduğu konusunda bir belirsizlik olduğu görülmektedir. Bu konuya dikkat çeken Gökbel'e göre izlenmeye konu olacak yatırım projelerinin açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Bu da izlenmeye konu olması istenen yatırım projeleri için bir alt limit belirlemekle mümkün olabilecektir.

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan APK Daire Başkanlığı, kentte gerçekleştirilecek alt yapı yatırımları ve ulaşım faaliyetlerinin eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesini sağlama noktasında önemli olmaktadır. 3030 sayılı yasa ile mevzuatta yer edinen Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaştırma Koordinasyon Merkezi (UKOME) 5216 sayılı yasada da yerini almıştır. Bu iki koordinasyon merkezi Mersin Büyükşehir Belediyesi APK Daire Başkanlığı bünyesinde yer almaktadır. Önceki bölümde ifade ettiğimiz üzere İçişleri Bakanlığı tarafından 5216 sayılı yasaya dayalı olarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 15 Haziran 2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik uyarınca koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ile ilgili kararların Büyükşehir ve Büyükşehir dâhilindeki ilçe belediyeleri ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı olmaktadır. Bu hükme dikkat çeken ve uygulamada ulaşım konusunda bazı sıkıntıların olmasına rağmen eşgüdümün sağlanabildiğini; asıl sıkıntının alt yapı koordinasyonunda yaşandığını ifade eden Yürekli*, Alt yapı koordinasyon merkezinin “yatırımcı kuruluşların yapacakları ve döşeyecekleri yer

* Görüşme, 30.05.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

altı çalışmaları esnasında şehir içerisindeki yol ve kaldırımların tekrar tekrar kazınmasına engel olmak ve bütün bu kurumların yapacakları işlerin bir eşgüdüm ve koordinasyon içerisinde yapılmasını sağlamak için” kararlar alındığını; fakat uygulamada “tüm alt yapı kurumlarının aynı anda çalışması mümkün” olmadığını; bunun da gerekçesi olarak “bu işi yapan kurumların ödenek” meselesi olduğunu belirtmiştir.

Yatırımcı kuruluş olarak Yenişehir Belediyesi gerçekleştireceği alt yapı yatırımları konusunda APK Daire Başkanı ile ilişkili olmak durumundadır. Konuya ilişkin olarak Fen İşleri Müdürü Saim Çukurova ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Kentin bütününe ilgilendiren yatırımların, burada söz konusu olan altyapı yatırımları; ortak proje olarak ele alınmasının daha faydalı olduğunu belirten Çukurova uygulamada eşgüdümün sağlanmadığını belirtmiştir. Yatırımcı kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanmaması nedeniyle yatırımcı kuruluşlar tarafından yapılan işler farklı zamanlarda gerçekleştirilmektedir. Böyle bir yapıda “birbirinin yapılmış olan işleri bozma durumu ile karşı karşıya kalındığını ifade eden Çukurova’ya göre bunu önlemek için ortak yatırım kararı alınması gerekmektedir. Mersin’de bunun gerçekleşemediğini, bu konuda eşgüdümün sağlanmadığını belirten Çukurova uygulamayı,

“Bütün yatırımcı kuruluşların aynı zaman dilimi içerisinde bu yatırımı yapması gerekmektedir. Maalesef olmuyor, sadece bilgi veriyoruz. Yapacağımız yatırımların bilgisinin veriyoruz. Diğer yatırımcı kuruluşlar da bu takvim içerisinde çalışabilirlerse çalışıyorlar, çalışamazlarsa bir sene sonra onlar yapmaya başlıyor..” sözleriyle ortaya koymaktadır. Yatırımlar konusunda eşgüdümün sağlanamamasının yarattığı durum kaynak israfı olmaktadır.

Yenişehir Belediyesi 5393 sayılı kanunu geçici 4. maddesi uyarınca 13 Temmuz 2006 tarihine kadar stratejik plan hazırlamakla yükümlü olmaktadır.

26.05.2006'da 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde yapılan düzenleme gereğince Yenişehir belediyesi meclis tarafından kabul edildikten sonra stratejik planlarını İçişleri Bakanlığı'na ve Müsteşarlığa gönderecektir.

Türkiye'de ilk defa uygulamada yer bulan ve yapılması yasal zorunluluk haline getirilen stratejik plana (genel anlamda plana da diyebiliriz) belediyelerin yaklaşımı, planın uygulamadaki başarısı veya başarısızlığında etkili olduğu söylenebilir. Önceki bölümde belirttiğimiz gibi 1970'ler yerel yönetimlerde plan disiplini sağlama açısından çabaların yoğunlaştığı bir döneme tekabül etmektedir. AB'ne uyum sürecinde gündeme gelen stratejik plan ile yerel yönetimler açısından yine bu yönde çabaların yoğunlaştığı söylenebilir.

Yerel yönetimler bağlamında stratejik plan kurumsal anlamda plan fikrini yerleştirmesi noktasında önemli görülmelidir. Yalnız tepe yöneticisinin değil tüm birim yöneticilerinin ve belediye personelinin sorumluluğunda olmaktadır. Türkiye'de ilk defa uygulamada yer bulan ve yapılması yasal zorunluluk haline getirilen stratejik planın uygulamadaki sonuçlarını önümüzdeki yıllar gösterecektir.

Bulduğumuz noktada, belediyelerin hazırlık aşamasında bulunduğu bir zamanda belediyelerin stratejik plana nasıl baktıkları, stratejik planın gerektirdiği altyapıya sahip olup olmadığı önem taşımaktadır. Yenişehir Belediyesi için stratejik plan hazırlığında önemli roller üstlenen Başkan Yardımcısı Hüseyin Toklu*'nun belirttiğine göre, "Hala belediyelerin çoğunluğunda stratejik planın ne anlama geldiğini, nasıl uygulanacağını" bilmemektedir. Stratejik planlama ile gelen yeni yapı da önce stratejik plan hazırlanacak daha sonra bu stratejik plana uygun olarak bütçe hazırlanacaktır. Önce

* Görüşme, 26.05.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

hedefler ortaya konmakta ve bu hedefi gerçekleştirecek yatırımlar belirlenmektedir. Bunlara uygun olarak bütçeler oluşturulmaktadır. Bu yeni yapıya gönderme yaparak Toklu, “Türkiye’de stratejik planı amacına uygun olarak yapıp, amacına uygun olarak uygulayabilecek toplumsal bir kültür var mı yok mu dediğimiz zaman o, zaman içinde oturacak. Bunun için siyasi kültürün, bürokratik kültürün değişmesi gerekiyor” sözleriyle uygulamanın içinde bulunan biri olarak belediyelerde ne gibi sorunların ortaya çıkacağı konusunda kimi ipuçları vermiş olduğunu söyleyebiliriz.

Başkan Yardımcısı Hüseyin Toklu ile görüştüğümüz Mayıs ayı sonlarında stratejik plan taslağı hazırlanmıştı. 5393 sayılı yasanın 41. maddesi uyarınca plan, belediye meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir.

Yenişehir Belediyesi’nin 2007-2009 yıllarını kapsayan 3 yıllık Stratejik Planı Belediye Meclisi tarafından Temmuz ayı itibariyle kabul edilmiştir. 3 Yıllık Stratejik Planda Yenişehir Belediyesi’nin kuruluşundan bu güne kadar izlediği politikalar, gerçekleştirdiği projeler ve hizmetler, Belediyenin içinde bulunduğu koşullar ve önümüzdeki 3 yılda hedeflenen projeler yer almaktadır.

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu’nda misyon “bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder” biçiminde açıklanmaktadır. Misyon bildiriminin stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına temel oluşturduğu belirtmektedir (DPT, 2003). Yenişehir Belediyesi, 2007-2009 yıllarını kapsayan Stratejik Planında misyonunu “Belediyenin yetki ve sorumlulukları içindeki yerel ve müşterek nitelikte olan hizmetleri tarafsız, şeffaf, katılımcı, paylaşımcı, ilkeli, verimli ve kesintisiz olarak yerine getirmeyi kalıcı hale getirecek kentin ve kentlinin yaşam kalitesini sürekli yükseltmek” şeklinde açıklamaktadır.

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda vizyon “ kuruluşun geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neler yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır.” biçiminde açıklamaktadır. Yenişehir belediyesi 2007-2009 yıllarını kapsayan Stratejik Planında vizyonunu “ Gelişen Teknolojiyi, insan kaynaklarını ve ekonomik değerleri çok etkili ve verimli kullanarak cazibeli hedefler oluşturan geleceğin örnek belediyesi olmak” şeklinde belirlemektedir (DPT, 2003).

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda ilkeler, kuruluşun temel değerlerinin bir ifadesi olarak tanımlanmaktadır. İlkelerin kurumsal değerleri, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade ettiği belirtilmektedir (DPT, 2003). Yenişehir belediyesinin ilkeleri Şeffaflık, Eşitlik ve Tarafsızlık, Katılımcılık, Kalite, Dürüstlük ve İkelilik, Üretkenlik, Sorumluluk, Paylaşıcılık ve Dayanışma” olarak ifade edilmektedir (Yenişehir Belediyesi Stratejik Planı, 2006).

Stratejik amaçlar, Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda “belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır. Stratejik amaçlar ve hedefler stratejik planlama sürecinde kuruluşun ‘Nereye Ulaşmak İstiyoruz?’ sorusuna cevap verir” biçiminde açıklanmaktadır (DPT, 2003).

Yenişehir belediyesi Stratejik Planı'nda stratejik amaçlar içinde yaşam kalitesinin yükseltilmesi, ulaşım ve trafik düzeninin kolaylaştırılması için yeni yollar açmak, mevcut yolların asfalt kaplama ve yama işlemlerini yapmak, projeli yollar yapmak, Yenişehir belediyesinin ve Mersin İli'nin ulusal ve uluslararası tanıtımına katkı sağlamak ve kent ekonomisinin gelişmesine destek olmak amacıyla Fuar Merkezi ve Kültür Merkezi yapmak, Okul öncesi eğitimin gelişmesine destek olmak amacıyla Ana Okulu Binası yapmak, Belediye Hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla Asfalt Şantiyesi Hizmet Binası yapmak, Beldemizde spor faaliyetlerine katılımın artırılması ve

daha uygun koşullarda spor etkinliğinin yapılabilmesi için kapalı spor salonu yapmak, Amatör sporcuların sportif faaliyetleri dışındaki zamanlarını daha iyi değerlendirmeleri için Amatör Spor Evi Yapmak, İmar planları ve uygulamaları yapmak yer almaktadır (Yenişehir Belediyesi Stratejik Planı, 2006).

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlanan hedeflerin stratejik amaçların aksine, hedeflerin sayısal olarak ifade edilebildiği ve daha kısa vadeyi kapsadığı belirtilmektedir (DPT, 2003).

Yenişehir belediyesi stratejik planında Yenişehir belediyesi sınırları içine alınan Kocavilayet Mahallesi'nin 177 hektar alanın Belediyemiz dışındaki kurumlarca 1/ 100 000 ölçekli çevre düzeni planı ile 1/25 000 ve 1/ 5 000 ölçekli nazım imar planları yapıldıktan sonra , 1/1 000 ölçekli uygulama imar planları yapılarak sağlıklı imarlı yapılaşma koşullarının oluşturulacağı hedefinin belirlenmiştir. Bu hedef, planlamada kademeli yapının sağlanması açısından önemli görülmelidir.

İlk kademe belediyesi olarak Yenişehir belediyesinde planlama konusu belediyenin içinde bulunduğu yapı içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Yenişehir belediyesi özelinde öncelikle bir devlet mekanizması içinde bulunmaktadır. Yani bir yerel yönetim birimi olarak merkezi yönetim ile birlikte devlet mekanizması içerisinde yer almaktadır. Daha alt ölçekte, içinde bulunduğu İli'n coğrafyası içinde bulunmaktadır. Burada başta valilik olmak üzere birçok kurumla ilişkili olmak durumundadır. Büyükşehir statüsünde olan Mersin'de yer almasından dolayı Mersin Büyükşehir Belediyesi ile ilişkili olmaktadır. Diğer yandan Yenişehir belediyesi, bir yönetsel birim olmaktadır. Yenişehir belediyesinde planlamaya bu bütünlük içinde bakılmıştır.

Bu çerçevede ele alındığında Yenişehir belediyesinin birçok açıdan planlama ile ilişkili olması beklenmektedir. Bir yönetsel birim olarak yönetimin içinde doğal olarak bulunan planlama işlevine gereken önemin verilmemiş olduğu görülmektedir. Örgütsel yapısında planlama faaliyetini gerçekleştirecek özel bir örgütsel yapı yer almamaktadır.

Kentsel alana hizmet sunan bir yerel yönetim birimi olarak Yenişehir belediyesi için planlama büyük ölçüde fiziki planlama niteliğinde olmaktadır. Bu konuda gerçekleştirildiğimiz görüşmelerde 3194 sayılı yasanın yapılmasını öngördüğü imar programı ve 1980 sonrası süreçte artış gösteren plan değişikliği konuları üzerinde durulmuştur. Yaptığımız görüşmelerde çıkan sonuç 3194 sayılı yasanın 10. maddesi ile yapılması zorunlu olan imar programının bugüne kadar hazırlanmamış olduğudur. Plan değişikliği konusunda Türkiye pratiğine koşut bir gelişme izlediği söylenebilir.

Diğer bir ilk kademe belediyesi olan Akdeniz Belediyesi İmar İşleri Müdürlüğü ile gerçekleştirdiğimiz görüşmede* aldığımız bilgiye göre, Akdeniz Belediyesi kurulduğu, 1994 yılından bu yana İmar Programlarını hazırlamıştır.

Mersin İli'nin coğrafyası içinde bulunmakta ve Büyükşehir statüsünde olan Mersin'de ilk kademe belediyesi olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Yenişehir belediyesi yer aldığı bu iki yapı içerisinde merkezin taşra kuruluşu olmak üzere birçok kurumla ilişkili olmak durumundadır. Geniş anlamda alırsak il ölçeğinde daha dar bir alanda Büyükşehir ölçeğinde hizmet sunmakla yükümlü birçok kuruluş faaliyet göstermektedir. Hizmet sunan bu birimler arasında koordinasyonun sağlanması, hem yürütülen faaliyetlerin başarısı açısından hem de kaynak israfı açısından önemli olmaktadır. Yenişehir belediyesi söz konusu kuruluşlar arasında yer almaktadır. Önceki paragraflarda belirttiğimiz üzere Yenişehir belediyesi bu konuda İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve Büyükşehir

* Görüşme, 14.06.2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Belediyesi APK Daire başkanlığı ile ilişkili olmak durumundadır. Her iki birim tabii oldukları mevzuat çerçevesinde planlama çalışmalarını yürütmektedirler. Yenişehir belediyesinin kendi dışında gerçekleştirilen planlama çalışmasında yer bulması hem kendi yaptığı yatırımlar açısından hem de içinde bulunduğu sistem, geniş anlamda İl coğrafyası ya da Büyükşehir sınırları, açısından faydası yadsınamaz. Gerçekleştirdiğimiz görüşmelerde anlaşıldığı kadarıyla Yenişehir belediyesi söz konusu bu planlama çalışmalarında yer alamamaktadır.

İmar planlarının revizyona tabii tutulması, plan değişikliklerine gidilmesi Mersin özelinde imar planlarının kentin mekânsal gelişimine yön veremediğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Bunda planlamada kademeli yapılanmanın oluşturulmamasının etkisi olduğu söylenebilir. Mersin kentinin mekânsal yapısında önemli değişiklikler yaratacak kararların Merkezden alınması, yürürlükte olan kent planlarının kentsel mekânı yönlendirme işlevini kaçınılmaz biçimde etkilemektedir.

Bu bölümde yaptığımız irdelemede Mersin'in planlama deneyiminin Türkiye'nin planlama deneyimi ile koşutluk göstermiş olduğu tespit edilmiştir. Türkiye'nin planlama deneyiminde ilk kabul edilen mekânsal planlama çalışmalarının örneklerinin Mersin'de görülmesi bu koşutluğun göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir.

Mersin'de gerçekleştirilen mekânsal planlama çalışmaları arasında ilişki kurulamamış olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle planlamada kademeli yapılanma sağlanamamıştır. Kademeli bir yapıda her plan düzeyinin bir üst düzeydeki plan girdilerini kendisine temel alması, kendisinin de bir alt düzeydeki planlara veri oluşturması beklentisi vardır. Mersin özeline ilişkin olarak yaptığımız çalışmada bu beklentinin gerçekleşmediği görülmüştür. Bu beklenti sağlandığı ölçüde kent düzeyinde hazırlanan planların bölgesel ve ulusal planlarla tutarlılığı sağlanabilir.

Ülke düzeyinde fiziki planlama çalışması yapılmamaktadır. Kalkınma planları ise sektörel nitelikte olmaktadır. Fiziksel nitelikli kent planları ile ekonomik yönü ağır basan kalkınma planları arasında bağ işlevi görme gibi bir fonksiyona sahip bölge planlarının yokluğu; yerel düzeyde yapılan plan çalışmalarının tüm planlama çalışmalarından soyut bir şekilde ele alınması sonucunu doğurmaktadır. Mersin'in de içinde bulunduğu bir mekânı kapsayan bölge planlama çalışmaları gerçekleştirilmekle beraber, bu çalışmaların hiyerarşik yapıda daha alt düzeyde bulunan kent planlarına veri oluşturma ya da kent planları hazırlanırken söz konusu bölge planlarından girdi alma gibi bir fonksiyonu yerine getiremediği söylenebilir.

Bu bölümde yaptığımız irdeleme ve birinci bölümün “Türkiye’de Planlama” başlıklı kısmında yaptığımız irdelemelerle,

“Makro ölçekte kalkınma planları ile daha alt düzeyde mikro özellik taşıyan fiziki planlar arasında kopukluk bulunmaktadır. Planlama anlayışı ve pratiği açısından fiziksel, ekonomik ve sosyal planlama arasında ilişki kurulamamıştır. Ülkenin bütününe yönelik fiziki planın yokluğu ve kalkınma planlarında mekân boyutuna gereken önemin verilmemesi ve sektörel nitelik göstermesi kopukluğun olmasında etkili olan hususlardır.” Varsayımımız ve bu varsayımın uzantısı olarak değerlendirebileceğimiz “Planlamada kademeli yapılanma oluşturulmamış, yatay ve dikey ilişkiler kurulamamıştır.” varsayımımız desteklenmiştir.

Genel olarak Mersin’de, özel olarak Yenişehir belediyesi’ne yönelik olmak üzere gerçekleştirdiğimiz çalışmada imar planlarında değişikliklerin 1980 sonrası süreçte artış göstermiş olduğu tespit edilmiştir. Bu, Türkiye’de yaşanan eğilime koşutluk göstermektedir. Yenişehir belediyesinde yaptığımız araştırmada edindiğimiz bilgilere göre Yenişehir belediyesinde plan değişiklikleri ile kent bütününe yönelik hazırlanmış planda,

öngörülenlerden farklı bir yapı ortaya çıkarmıştır denebilir. Yaptığımız görüşmelerde edindiğimiz bilgilere göre plan değişikliklerine talepler doğrultusunda, eğilimler doğrultusunda gidilmektedir. Bireysel anlamda getirilen talepler kaçınılmaz biçimde planda öngörülenlerden farklı bir yapı ortaya çıkarmaktadır.

Sınamaya çalıştığımız diğer bir varsayımımız kent bütününe yönelik olan imar planlarında daha sonra yapılan değişikliklerin çoğu zaman plan bütününe gözden kaçırmakta olduğu ve parçacı kopuk bir uygulamayı ortaya çıkarmış olduğu yönünde olmuştur. Bu varsayımımız ikinci bölümün “Yerel Yönetimlerde Planlama” başlıklı kısmı ve bu bölümde yaptığımız irdelemelerle desteklenmiştir.

“Gerçekleştirdiğimiz imar planlarını denetleyici mekanizmalar etkisizdir.” sınamaya çalıştığımız diğer bir varsayımımız olmuştur. İkinci bölümün “Yerel Yönetimlerde Planlama” başlıklı kısmı ve bu bölümde yaptığımız irdelemelerle bu varsayımımız desteklenmiştir. Denetim, hem kesinleşmiş imar planlarının uygulanması aşamasında hem de yerel yönetimlere planlamaya ilişkin olarak verilmiş görevlerin yerine getirilmesi açısından önemli görülmelidir.

SONUÇ

Yerel yönetimler ve planlama ilişkisi sanayi devriminin yarattığı sağlıklı kentsel yapıya müdahale edilmesi gerektiği düşüncesinden çıkmış ve uygulanmaya başlamış, ancak, günümüz anlayışını yansıtan nitelikleri 20. yüzyılda şekillenmiştir. Bugün gelinen aşamada, fiziksel planlama hemen hemen her ülkede yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmış bulunmaktadır. Öte yandan, çağdaş yönetim anlayışının gelişmesi yönetim birimi olarak yerel yönetimler açısından da yönetsel planlama boyutunu önemli kılmaya başlamıştır.

Her ülkenin planlama sistemi, söz konusu ülkenin kendine özgü koşulları tarafından şekillenirken, yerel yönetimlerin planlaması, o ülkenin planlama sistemi tarafından belirlenmektedir. Örneğin, Türkiye’de yönetsel planlama, kalkınma planlaması ve fiziksel planlama yapılmaktadır ve yerel yönetimler bu üç planlama ile belli ölçülerde ilişkilendirilmektedir.

Yönetsel birim olmanın gereği olarak, yerel yönetimler yönetimin temel işlevlerinden biri olan planlama ile ilişkili olmak durumundadır. Ne yazık ki, böyle bir gerekliliğe rağmen, henüz yerel yönetimler buna gereken önemi verememişlerdir. Planlı döneme geçişle birlikte yönetsel planlamanın önemi anlaşılmış olmasına, merkezi kuruluşlarda, APK birimlerinin kuruluşunun zorunlu hale getirilmesine rağmen, yerel yönetimler düzeyinde planlamaya yönelik önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Bunun bir doğal sonucu olarak da yerel yönetimler düzeyinde yönetimin temel işlevlerinden olan planlama ile ilişkili olması gereken örgütsel birimler kurulmamıştır.

Planlı kalkınma yönteminin benimsenmesi ve bunun bir devlet ödevi olarak Anayasada yer alması devlet mekanizmasını oluşturan bütün kurum ve kuruluşlarında

planlı hareket etme anlayışını yerleştirmeye dönük çabaları beraberinde getirmiştir. Kalkınma planlamasından beklenen başarının gerçekleşmesi için devlet mekanizmasını oluşturan bütün kurum ve kuruluşların plan disiplinine bağlanması önemli görülmüştür. Devlet örgütlenmesinde merkezi yönetimle birlikte yer alan yerel yönetimlerin plan disiplinine bağlanması ve kalkınma planlaması sürecinde yer edinmesi yönündeki girişimlere karşın bu konuda istenen düzeyde başarı gerçekleşmemiştir. Neo liberal ekonomi politikalarının hayata geçirildiği 1980 sonrası yıllar kalkınmayı planla gerçekleştirme anlayışından vazgeçişin yaşandığı bir dönemdir. Planlı kalkınmadan vazgeçiş, planlama açısından sorunlu ve yetersiz olan yerel yönetimleri plan disiplininden de uzaklaştırmaya neden olmuş, onları daha çok fiziki planlama içine sıkıştırmıştır.

Yerel yönetimler, kamu yönetiminde yer alan üç planlamadan daha çok fiziksel planlamayı dikkate almakta, onu uygulamaya çalışmaktadır. Nitekim yasal düzenlemeler de yerel yönetimlerde planlamanın büyük ölçüde fiziki plan niteliğinde olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel yönetim birimleri arasında bu nitelikteki planla ilişkili olan ilk yerel yönetim birimi, kentsel alana hizmet sunmakla yükümlü olan belediyeler olmuştur. 1980 sonrası dönemde yapılan bazı yasal düzenlemeler yerel yönetimlerde fiziki planlama konusunda önemli gelişmelere neden olmuştur. 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi yasal düzenlemelerle, kentsel alana hizmet sunan belediyelere, sorumlu oldukları coğrafi alana yönelik plan yapma, yaptırma ve onama yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yapılan son düzenlemelerde de belediyelerin yetkileri korunmuş, İl Özel yönetimine çeşitli ölçeklerde fiziki plan yapma, yaptırma ve onama yetkisi verilmiştir. Böylece, bu düzenlemelerle fiziki planlamaya ilişkin yetkiler büyük ölçüde yerel yönetimlere verilmiş bulunmaktadır.

1980 sonrası süreç genel anlamda yerel yönetimlerin fiziki plan çalışmaları açısından önemli sonuçlar doğuran bir değişime yol açmıştır. Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler planlamada çok başlılığı getirmiştir. Yani, planlamada sorumlu birçok kurum ve kuruluş ortaya çıkmıştır. Bu durumda, 1980 öncesi dönemin bütüncül anlayışından uzaklaşmış ve planlamanın parçacı bir anlayış çerçevesinde ele alınmasının kabul gördüğünün göstergesi olmaktadır. Yerel yönetimler dışında merkezi kurumlara yetki verilmesi yerel yönetimlerin planlama yetkisine getirilmiş bir sınırlama olarak da değerlendirilebilir.

Çok başlı bu yapının doğurduğu diğer bir sonuç, planlamada kademeli yapının sağlanmasını engelleyen bir özellik olarak ortaya çıkmasıdır. Türkiye'nin planlama deneyiminde planlamada kademeli yapılanma sağlanmamışken, günümüzde parçacı planlama anlayışı içinde kademeli yapılanmanın oluşturulması daha da zor görünmektedir.

Planlı kalkınma dönemine geçildiği 1960'lı yıllardan bu yana hazırlanan kalkınma planlarına mekânsal boyut katılamamıştır. Mekânsal boyutun eksikliğini giderme noktasında önem taşıyan bölge planlama çalışmaları ise ne yazık ki devamlı sürdürülen bir politika haline getirilememiştir.

Kademeli yapılanmanın oluşturulmaması ve kalkınma planlarında mekânsal boyutun yokluğu yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen fiziki planlar açısından boşluk yaratmaktadır. Yerel yönetimler sorumlu oldukları coğrafi alanda sınırlı olmak üzere imar planlarını yapmakta ve uygulamaya koymaktadır. Bu coğrafi alan ülke ve bölge dinamiklerince belirlenmektedir. Yönlendirici üst ölçekli planların olmadığı durumda yerel yönetimler tarafından yapılan plan, söz konusu coğrafi alanın iç dinamikleri çerçevesinde aldığı kararlar doğrultusunda şekillenmektedir. Bu nedenle de ülke ve bölgesel düzeyde alınan kararlar plana yansımamaktadır.

Yerel yönetimler yasalar çerçevesinde verilmiş olan planlama görevlerini yerine getirmektedir. Önceki açıklamalarımızda ortaya koyduğumuz gibi yerel yönetimlerde planlama çalışmalarının niteliği içinde bulunduğu planlama sisteminden bağımsız olarak değerlendirilemez. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerde planlama çalışmalarına niteliğini veren diğer bir unsur uygulamayı gerçekleştiren birim olarak yerel yönetimlerin anlayışıdır. Yasalarla verilmiş olan planlamaya ilişkin görevlerin yerine getirilme düzeyi ve yerine getirmekle yükümlü olduğu diğer görevlerin yürütümünde planlı hareket edebilme düzeyi yerel yönetimlerin planlama anlayışını yansıttığı söylenebilir. Mersin özelinde gerçekleştirdiğimiz çalışmada iki ilk kademe belediyesi arasında imar programına yaklaşım farkının olması bu anlayışın uygulamadaki karşılığı olarak değerlendirilebilir.

Yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere verilmiş olan planlama görevleri yerine getirildiği ölçüde yerel yönetimlerde plan anlayışı yerleşecektir. Bu noktada denetim mekanizmaları önem taşımaktadır. Yeni düzenlemelerle getirilen hukuki denetim önemli görülmelidir. Bu mekanizma, belediye meclislerini, kararlarını alırken daha temkinli davranmaya yöneltebilir. İmar kararları konusunda yargısal yollara başvurmadan, söz konusu kararlar uygulamaya aktarılmadan bir denetim mekanizması oluşturulabilir.

Yerel yönetimler, yönetim birimi olarak yerine getirmekle görevli olduğu yerel işlerin yürütümünde planlı hareket edilmesi kaynak savurganlığının önüne geçilmesi açısından da önem taşımaktadır. Son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle kaynak savurganlığını önleme, yani kamuda mali disiplini sağlama açısından getirilen yenilik stratejik plan olmaktadır. Kurumsal kültür oluşturma amacı da olduğu görülen stratejik planın yerel yönetimler düzeyinde ne ölçüde yerine getirilebileceğini önümüzdeki yıllar gösterecektir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1999), *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Aktan, Tahir (1998), *Yönetime Bilimsel Yaklaşım*, Kamu Yönetimi (editör: Zeyiattin Bildirici), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Alatan, Haluk (1995), Mimarlar Odası 40. Yıl Panelleri ve Forumu Kentleşme, Kentlileşme, *Planlama*, Mimarlar Odası.
- Altaban, Özcan (1998), “Cumhuriyetin Kent Planlama Politikaları ve Ankara Deneyimi”, *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık* (editör: Yıldız Sey), İstanbul:Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, s: 41-64.
- Akbulut, Örsan Ö. (2002), “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:1 s.29-54.
- Akdağ, Recep (2006), Hudutlar ve Sahiller Genel Müdürlüğü Stratejik Planı (2005-2009), <http://www.hssgm.gov.tr/stratejikplan.pdf> erişim tarihi: 18.02.2006.
- Albrechts, Louis (2006), “Stratejik (Mekansal) Planlamaya Yeniden Dönüş”, *Kent Gündemi*, TMMMOB Şehir plancıları Odası, s.50-63.
- Almaç, Özgür vd. (2000),” Yönetim Plan ve Proje”, 4. Sınıf Planlama Stüdyosu mersin Büyükşehir Belediyesi Planlama Çalışmaları: Ülke, Bölge ve Kent Ölçeklerinde Derlemeler, tespitler, Değerlendirmeler içinde, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.

- Altın, Yeşim -Türk, Ş.Şence (2005), “İstanbul Metropolitan Alanında İmar Planı Değişiklikleri İle ilgili Bir Analiz”, *Planlamadaki Yeni Politika ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu*, İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası, s: 485-499.
- Arkon, Cemal - Gülerman, Ali Rıza (1995), “İzmir Büyükşehir Bütünündeki Nazım Plan çalışmaları Üzerine Bir İnceleme”, *Planlama*, s:14-20.
- Aru, Kemal Ahmet,(1968), “Türkiye’de Metropolitan ve Şehir Planlamalarında Geçirilen Safhalar ve Yorumlanması”, *1. Milli Fiziki Plan Semineri(22-24 Ocak 1968)*, TMMOB Mimarlar Odası, s.279-285.
- Atalık, Gündüz (1989). *Bölge Planlamasına Giriş*, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi.
- Ataman, Erol (1972), “Türkiye’de Kent Planlaması Sorunu”, *Mimarlık*, TMMOB Mimarlar Odası Yayını.
- Ateş, Mustafa, “Türkiye’de Kalkınma Pinalrı ve Yıllık Programların Hazırlanması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:33, s:86-103.
- Ateş, Nilgun - Talü, Turan (1984), “Ülke Ölçeğinde Fiziksel Planlama ve Ulusal Çevre Politikası”, *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kolokyumu (6-7 Kasım 1980)*, 31. Dünya Şehircilik Günü, İstanbul: Mimar Sinan Üniversitesi Şehircilik Daimi Komitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, s:41-48.
- Aydemir, Saliha E. (2004), *Planlama ve Planlamanın Evrimi, Kentsel Alanların Planlaması ve Tasarımı içinde*, Trabzon.
- Aydın, Tekin. (1972). *Ülke Düzenleme İlkeleri ve Yerleşme Sistemleri*, İstanbul teknik üniversitesi Mimarlık Fakültesi, İstanbul,

- Aydınlı, Halil İbrahim - Akdeniz, Halil (2004), “Küreselleşme sürecinde yerel Yönetimlerde Orataya Çıkan Yeni Eğilimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi (3-4 Aralık 2004) Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale, s.313-320.
- Aytaç, Fethi (1990), “Belediye Kanununun Uygulanması ve Değişiklikler”, *Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslar arası Sempozyumu Bildiriler ve Tartışmalar Kitabı* içinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s:86-106.
- Bademli, Raci (2001),Yeni Küreselleşmenin Kıskaçında Kent ve Planlama,Dosya: Kent ve Planlama, *Mimarlık*, İstanbul.
- Bayramoğlu, Soner (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? (derleyen:Menaf Turan)*, Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, Ankara, s:35-120.
- Bilsel, Cana (2000), “19. yüzyılın İkinci yarısında İzmir’de Büyük Ölçekli Kentsel Projeler ve Kent Mekanının Başkalaşımı”, *Ege Mimarlık*, Mimarlar Odası İzmir Şubesi, s: 34-37.
- Bilsel, Güven - K.Özcan Füsün,-Yıldız, Tuna (2001), “Kentlerde Yoğunlaşma Yaygınlaşma Süreci ve Planlamaya Bütüncül Yaklaşım Gereği”, *Geleceği Planlamak Yeni Planlama Yöntemi/Dili, Yasal Düzenlemeler Dünya Şehircilik Günü 24. Kolokyumu*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s:57-60.
- Bingöl, Nahit (2005), “Stratejik Planlama Pilot Kuruluş Uygulamaları: Genel Bakış”, <http://www.dpt.gov.tr/sp/documents>, erişim tarihi: 18.02.2006.
- Bozlağan, Recep (1999), “1876 Anayasası ve Yerinden Yönetim İlkesi”, Osmanlı Ansiklopedisi, (ed. Güler Eren), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s: 363-380.

Bozkurt, Ömer- Ergun Turgay (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (editör: Seriyeye Sezen),
Ankara : TODAİE.

Bumin, Kürşat (1990), *Demokrasi Arayışında Kent*, Ayrıntı Yayınları,.

Can, Halil - Tecer, Meral (1978), *İşletme Yönetimi*, Ankara: TODAİE.

Can, Halil (2001), “Yönetim Bilimi ve Tarihiçesi” *Yönetim ve Orgaznizasyon* (ed. Salih
Güney), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s:1-55.

Coşkun, İsmail, *Kurs Notları*.

Çadırcı, Musa (1993), “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi”, *Çağdaş Yerel
Yönetimler*, Cilt: 2, Sayı:3, s: 3-11.

Çamur, Kübra Cihangir (20009, “Küreselleşme Sürecinin Kentsel Mekan Üzerine Etkileri:
Yabancı Sermaye Yatırımları”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu* (1-2 Kasım
2000), s:661-676.

Çamur, Kübra Cihangir-Gümüş, Özge (2005), “İstatistikî Bölge Birimleri-NUTS Sistemi”,
”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* (derleyen:Menaf Turan),
Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, Ankara, s: 147-156.

Çalışkan, Olgü (2005), “Kurucu Kadronun Modernist İkilime.Kentsel ve Kırsal”,

http://www.aydınlanma1923.org/sayi/46/A1923_46_301gu.pdf,erişimtarihi:27.

11.205.

Çıplak, Mustafa Necati (1968), *İçel Tarihi* (Tarihi Türistik Zenginlikleriyle), Ankara:
Güzel Sanatlar Matbaası,

Çilingiroğlu, Ayhan (2003), *Planlı Kalkınma Serüveni Türkiye’de Planlama Deneyimi*
(Panel), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını,.

Çukurçayır, M.Akif (2000), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara.:Yargı Yayınevi.

DAMPO (1996), Mersin Büyükşehir Kent Bütünü 1/ 5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Planlama Raporu.

Dedeoğlu, Erdoğan (1997), “İl Özel İdarelerinin tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Sayı:13, s:48-55.

Develi, H.Şinasi (2001), *Dünden Bugüne Mersin 1836-1990*, 3. baskı, Mersin: MTSO.

Doğan, Ali Ekber (2002), *Birikimin Hamalları Kriz, Neo-Liberalizm ve Kent*, İstanbul: Akademi Yayınları.

DPT (1968), 1968 Yılı Programı.

DPT (1972), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.

DPT (1973), *50 yılda İmar ve Şehirleşme 1923-1973*, Ankara: İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı.

DPT (1978), 1978 Yılı Programı.

DPT, Çukurova Metropoliten Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi Mersin 2. Safha Raporu.

DPT (1995), *Yerleşme ve Şehirleşme Yedinci Beş Yıllık Kalkınma planı Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara: DPT.

DPT (2000a), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Anakara: DPT.

DPT (2000b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.

DPT (2001), *Yerel Yönetimler Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu*

Raporu, Ankara.

Duben, Alan (1990), “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetim: Tarihsel Açıdan Son Gelişmeler”,
Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslararası Sempozyum(23-24 Kasım 1990)
Bildiriler Kitabı, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 280-285.

Dursun, Davut (1998), “ Türkiye’de Yerel yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”,
Türkiye’de Yönetim Geleneği, (editörler: Davut Dursun, Hamza Al), İlke
Yayıncılık, İstanbul, s. 93-104.

Duru, Bülent -Alkan, Ayten (2002), “20. yüzyılda Kent ve Kentsel Düşünce” *20. Yüzyılda*
Kent, (der. ve çev. Bülent Duru, Ayten Alkan) İmge Kitabevi, Ankara.

Duyguluer, Feridun (2004), “Yasalar değişirken Şehir Planlama ve Kurumlar”, *Şehircilikte*
Reform 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu, , TMMOB Şehir
Plancıları Odası Mersin Üniversitesi, s: 99.112.

Eke, Feral (2000), “3194 Sayılı İmar Yasasına Eleştirel Bir Bakış”, *Çağdaş yerel*
Yönetimler, Temmuz Ayı, Cilt:9, Sayı:3, s: 57-68

Eren, Erol (2001), *Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)* İstanbul:
Beta yayınları.

Erdem, Rahmi - Meşhur, M.Çağlar (2005), “İmar Planı Marifetiyle Plansız Kensel
Gelişme” *Planlamadaki Yeni Politika ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar 8*
Kasım Dünya şehircilik Günü 29. Kolokyumu, TMMOB Şehir Plancıları Odası,
İstanbul, s: 339-344.

Erden, Hakan (2004), Mersin’de Planlama Deneyimleri, *Şehircilikte Reform 8 Kasım*
Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu Bildirileri Kitabı içinde, Mersin.

Ergen, Yaşar Bahri, (1990), “İmar Konularını İçeren Yasal Düzenlemelerle Plansız Gelişmenin Oluşumu ve Sorunları”, *Mimarlık*, Dosya:İmar Kanunu Değişiklik Sempozyumu.

Ergun, Turgay (1998), Türkiye’de Yönetim Reformu, *Kamu Yönetimi* (Editör: Ziyaettin Bildirici) İçinde, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Ergun, Turgay - Polatoğlu, Aykut (1984), *Kamu Yönetimine Giriş* (Genişletilmiş 2.Baskı), Ankara. TODAİE.

Erten, Metin, (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim* (birinci basım), Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Eroğlu, Cafer (1973), “Mahalli İdareler Planlaması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı.340, Yıl.44, s:.25-39.

Ersan, Orhan - İspir Yaşar- İlter Gündüz (1973), İmar Kanunu Son Değişiklikleri ile Açıklamalı ve İçtihatlı, Ankara: Yeni Desen Matbaası.

Ersöz, Halis Yunus (2000), “ Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül , Sayı. 38, s:128-167.

Ertan, Birol (2004), “ Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi(3-4 Aralık 2004) Bildiriler Kitabı içinde*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale, s:313-320.

Eryılmaz, Bilal, (2002), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.11, Sayı.3, s:6-21.

Fishman, Robert, (2002), “20.Yüzyıl Kent Ütopyaları: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier”, *20. Yüzyıl Kenti*, (der. ve çev, Bülent Duru, Ayten Alkan), İmge Kitabevi, , s:107-126.

Fişek, Kurthan (1975), *Yönetim*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

Gedizlioğlu, Levent (1998), “Plan Üzerine Bazı Değerlendirmeler”, *Ege Mimarlık*, Mimarlar Odası İzmir Şubesi, s:14-15.

Geray, Cevat (1970), “Planlama Basamakları ve Türleri Arasındaki İç İlişkiler ve Planlama Örgütlenmesi Konusuna İlişkin Bazı Görüşler” , *Amme İdaresi Dergisi*, Mart Ayı, Cilt:3, Sayı: 11, s:.69-75.

Geray, Cevat (1972), “İmar Yasasında Yapılan Değişikliklere Toplu Bakış”, *Mimarlık*, TMMOB Mimarlar Odası, s:54-64.

Geray, Cevat (1995), *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, *Türk Belediyecilik Derneği*, Konrad Adenaur Vakfı, Ankara.

Geray, Cevat, (1997), “Yerelleşme Üzerine”, *Ada Kentliyim Dergisi*, yıl.3, sayı.9, Mart-Mayıs, s.84-85.

Geray, Cevat (2001), “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.10, Sayı:4, Ekim, s:7-22.

Geray, Cevat (2004), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasal Düzenlemeye Toplu Bakış”, *Mimarlık*, Sayı:319, Mimarlar Odası, s:29-34.

- Geray, Cevat - Özen, Haldun (1984), “Yeni İmar Düzeni mi, İmar Anarşisi mi?”, *Mimarlık*, TMMOB Mimarlar Odası, s:
- Geray, Cevat, (2005), Cevat Geray İle Söyleşi, *Planlama*, s:21-22.
- Göçer, Orhan (1990), *Ülke Planlama İlkeleri*, İstanbul: Yıldız Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.
- Gökçeer, Fikri (1993), “Kent Planlama-Uygulama Süreci ve Belediyeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı:6, s:39-46.
- Gökçür, Pelin (2005), “1933’den 2003’e Atina Kartasındaki Değişimler, CIAM’dan CEU’ya” , *Planlama*, Sayı:31, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s:49-60.
- Göksu, Sezai (2006), “Stratejik Planlama: Bir İman Tazeleme mi Yoksa Planlamanın Özelleştirilmesi mi?”, *Kent Gündemi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, sayfa: 64-67.
- Göktürk, Atilla (2001), “Bugünden Yarına Planlama ve Bölgesel Gelişme”,*Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, s:417-432.
- Gölüksüz, Yiğit (2003), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi” Yerel Yönetimler Okulu (22 Nisan 2003), Mimarlar Odası Ankara Şubesi, <http://mimarlarodasiankara.org/?id=634>: 28.09.05.
- Görgülü, Zekai (2002), “Toplumsal-Ekonomik Süreçler ve Fiziksel Planlama” *1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968’in 34. Yılında Durum Değerlendirilmesi ve Gelecek (18-19 Ocak 2002)*, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara.

Görmez, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye* (Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı), Ankara: Vadi Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE.

Güler, Birgül Ayman (1998), *Yerel Yönetimler* (gözden geçirilmiş ikinci basım), Ankara: TODAİE.

Güler, Birgül (1993), “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:26, Sayı:1, s: 87-96

Güler, Birgül Ayman (2005a), “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, *Devlette Reform Yazıları*, YAYED, Ankara, s:203-226.

Güler, Birgül Ayman (1999), “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, *Sivil Toplum İçin ‘Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi’ Seminerleri*, WALD, İstanbul, s:133-164.

Güler, Birgül Ayman (2000), “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yonetisim.pdf> erişim tarihi: 15.02.2006

Güler, Birgül Ayman (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı:2, s:14-29.

Güler, Birgül Ayman (2004a) “Avrupa Birliği ve Kamu Reformları”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/AB-kamuyonetimi.pdf> erişim tarihi: 15.02.2006.

Güler, Birgül Ayman (2005b), “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kongre.pdf> erişim tarihi: 15.02.2006.

- Güler, Birgül Ayman,(2005c), “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 246, s.89-120.
- Güllü, İsmet (2004), Mersin’de Planlama Deneyimleri, Şehircilikte Reform 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokiyumu Bildirileri Kitabı içinde, Mersin.
- Günay, Baykan (1989), “Farklı Planlama Yaklaşımları, Şehir Planlama Eğitim İlişkileri”, *Türkiye 13. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu*, Y.Ü Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul, s.135-149.
- Günay, Baykan, “Planlama Yaklaşımlarının Mülkiyet İlişkileri Açısından İrdelenmesi”, *Planlamanın Meşruiyeti ve Plancıların Konumları, 1. Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Hayek, Friedrich A.Von (2004), *Kölelik Yolu*, Ankara: Liberte.
- Han, Ergül (2002), Kalkınma Planlaması, *İktisadi Kalkınma (2. baskı)*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Hüsrev, İsmail (1933), Kadro Aylık Fikir Mecmuası sayı:19, Kadro 1933 Cilt: 2 (Tıpkı Basım) içinde, yayıma hazırlayan: Cem Alpar, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara (1979).
- İmar ve İskân Bakanlığı (1969), Atina Anlaşması, Çev: Ayda Yörüken.
- Kansu, Günal (2004), *Planlı Yıllar(Anılarla Dpt’nin Öyküsü)*, İstanbul: Kültür Yayınları.
- Kapan, Gazi (1998), *İmar Mevzuatı*, Ankara: Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü.

Karaman, Zerrin Toprak (2001), “Kentsel Planlamada Siyaset Etkisi”, *Dünya şehrcilik Günü 24. Kolokyumu Geleceği planlamak Yeni Planlama Yöntemi/ Dili, Yasal Düzenlemeler*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s:47-59.

Keleş, Ruşen (1972), *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, Ankara: SBF Yayını.

Keleş, Ruşen (2000), *Yerinden yönetim ve Siyaset*, 4. basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, Ruşen (2000), *Kentleşme Politikası*, (beşinci baskı), Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen, (2001), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, *Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği, Ankara, s: 563-574.

Keser, Hasan (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi(3-4 Aralık 2004) Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale, s: 117-125.

Keskin, Ahmet,(1976), “Günümüzde Şehirciliğin ve Mimarlığın Planlama ve Uygulama Sorunları”, *Mimarlık*, Yıl:14, Sayı.149, s:72-79,75-77.

Keskinok, Çağatay (2001), Türkiye’de Kent Planlamanın Sorunları ve Avrupa Birliği Süreci: Bir Karşıt Görüş”, *Avrupa birliği Süreci ve Planlama, 8 Kasım Dünya şehircilik Günü 5. Türkiye şehircilik Kongresi(7-9 Kasım 2001)*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara. s:129-138.

Keskinok, Çağatay (2002), “Kent Yönetimi ve Planlama”, *Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri Kitabı İçinde* (editör: Mustafa Yeğin), Mimarlar Odası Ankara Şubesi, s:35-39.

Köse, Erol (2005), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”,

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m1.pdf> erişim tarihi:12.10.2005

- Köseçik, Muhammet, Yıldırım, Ferihan (2001), “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 431, s:31-54.
- Kıral, Ömer (2004), “Çukurova Metropoliten Bölge kentsel Gelişme Projesi Mersin’de Planlama Deneyimler”, Şehircilikte Reform 8 kasım Dünya şehircilik Günü 27. Kolokyumu (6-8 Kasım), Mersin.
- Kıral, Ömer, (2005), “Yeni Planlama Kavramları Geliştirme”, Yeni İmar Kanununa Doğeu Şehircilik, Planlama ve İmar Üzerine yeni Yaklaşımlar Sempozyumu (18 Şubat 2005), TMMOB Şehir plancıları Odası, Ankara.
- Kıray, Mübeccel (1998), “Azgelişmiş ülkelerde Metropolitenleşme Süreçleri”, *Kentleşme Yazıları*, Bağlam Yayınları, Ankara, s.:152-167).
- King, Anthony (1996), “Çeperlerin Merkeze Dahil Edilmesi” *Kent ve Kültürü*, Sayı:8, s:193-210.
- Köseçik, Muhammet (2000), “ Yerel Yönetim Teorileri ve merkez-Yerel Yönetim İlişkilerindeki Merkezileşme: Thatcher Dönemi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*”, Ocak, Cilt: 9, Sayı:1, s:25-41.
- Köymen, Aydın (2003), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Yerel Yönetimler Okulu (22 Nisan 2003), Mimarlar Odası Ankara Şubesi, <http://mimarlarodasiankara.org/?id=634>; 28.09.05.
- Kubin, Gülten, Sunuş Bildirisi, *Planlamanın Meşruiyeti ve Plancıların Konumları, 1. Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Küçük, Yalçın (1981), “Türkiye’de Planlama Kavramının Gelişimi Üzerine” , *ODTÜ Gelişme Dergisi Özel Sayı: Türkiye’de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı 1960 1980*, s: 79-115.

- Küçük, Yalçın (1985), *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, 4.baskı, Ankara: Tekin Yayınevi.
- Mahmutoğlu, Abdulkadir (2005), “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, *Türk İdare Dergisi*, yıl. 77, sayı. 447, Haziran, s:13-34.
- Mersin Kent Forumu (17-18 Nisan 1998), *Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Mersin: Özgürlük ve Dayanışma partisi İçel İl Örgütü.
- Mengi, Ayşegül - Keleş, Ruşen (2003), *İmar Hukukuna Giriş*, Ankara. İmge Kitabevi.
- Mihçı, Esin (2004), “Üst Ölçekli Planlarda Yeni Yaklaşım Arayışları”, *Şehircilikte Reform 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokiyumu (6-7-8 Kasım 2003)*, Mersin Üniversitesi TMMOB Şehir Plancıları Odası, s: 251-259.
- Nadaroğlu, Halil (1982), *Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi ve Uygulaması*, Kırklareli: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi Yayınları.
- Mumcu, Ceyhan - Ünlü, Halil (1990), “İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu”, *Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslararası Sempozyum(23-24 Kasım 1990) Bildiriler Kitabı*, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s:107-118.
- Ortaylı, İlber (1978), *İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi belediyecilik Araştırma Projesi* (birinci kitap), (editör:Ergun Türkcan), Ankara.
- Ortaylı, İlber (1985), *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayın.
- Ortaylı, İlber (2000), *İmparatorluğun En Uzun Yılı*, İstanbul: İletişim Yayınları.

- Ortaylı, İlber (1973), “ Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 4, Aralık, s:14-24.
- Ortaylı, İlber (1998), “Devraldığımız Miras”, Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (ed. Davut Dursun-Hamza Al), İlke Yayıncılık, s:143-152.
- Öğdül, Hürriyet (2005), “Yeni Planlama Kavramları Geliştirme”, *Yeni İmar Kanununa Doğru Şehircilik, Planlama ve İmar Üzerine Yeni Yaklaşımlar Sempozyum (18 Şubat 2005)*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Ökmen, Mustafa - Parlak, Bekir (2002), “ Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu (1-2 Kasım 2000) Bildiriler Kitabı*, TODAİE, s:612-635.
- Öksüz, Ahmet Melih (2004) Planlama Yaklaşımları, *Kentsel Alanların Planlaması ve Tasarımı içinde*, Trabzon.
- Ölmez, Ebru, Köroğlu (2002), “Cumhuriyetin 75. Yılında Planlama Sergisi”, *Planlama*, Ankara, s:7-21.
- Ölmezoğulları, Nalan (1999), *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm*, 3. baskı, Bursa :Ezgi Kitabevi.
- Özcan, Ümit (2001), “Günümüzde ve Gelecekte Planlamanın Yeni Rolü ve Kurumlar”, *Dünya Şehircilik Günü 24. Kolokyumu Geleceği planlamak Yeni Planlama Yöntemi/ Dili, Yasal Düzenlemeler*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Özcan, Mehmet (2000), “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir

Değerlendirme” *Yerel Yönetimler Sempozyumu (1-2 Kasım 2000) Bildiriler Kitabı*, TODAİE, s: 643-659.

Özel, Mehmet (2003), “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, yerel Yönetim Ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 75, Sayı:441, Ankara, s: 191-215.

Özer, Ahmet (1970), *Köylerin İmar Planı ve Konut Soruları*, Ankara: İçişleri Bakanlığı İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İç-düzen).

Özşen, Tayfur (1987), *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, Ankara:İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve koordinasyon Kurulu Başkanlığı.

Özşen, Tayfur (1987), “Yerel Yönetimler ve Planlama”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl.59, Sayı.377, Ankara, s: 115-166.

Özşen, Tayfur (1988), “İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri”, *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, s:1-58.

Özşen, Tayfur (2003), “Kamu Yönetiminde Planlama İşlevi”, *Planlama Yazıları İçinde*, Mersin.

Parlak, Bekir (2003), *Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Çağdaş Kamu Yönetimi editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Dağıtım.

Pirenne, Henri (2002), *Ortaçağ Kentleri*, (çev. Şaban Karadeniz), İstanbul: İletişim Yayınları.

Putten, Han Van (1990), “ Altmış Yıllık Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim”, *Türk Belediyeciliğinde 60 yıl Uluslararası Sempozyum(23-24 Kasım 1990) Bildiriler Kitabı*, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s:258-271. Renda, Günsel (1995), Mersin Evleri, Kültür Bakanlığı.

Savaş, Vural (2000), İktisatın Tarihi, Ankara.: Siyasal Kitabevi, 4. baskı.

Savran, Sungur (2003), “Dünya Durumu”,

<http://www.iscimucadelesi.net/uluslarara/dundur.htm>, erişim tarihi: 19.09.05.

Sevinç, Murat (1999), “Postmodernizm ve Kent”, *Birikim*, Sayı:124, s: 54-59.

Sezen, Seriye (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, Ankara: TODAİE.

Somel, Ali - Ekiz, Cengiz (2005), “AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal kalkınma Planı”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? (derleyen:Menaf Turan)*, Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, Ankara, s:121-145.

Soyak, Alkan (2003), “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?” *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, s:167-182.

Soyak, Alkan (2004), *Ulusalardan Uluslarüstüne İktisadi Planlama Deneyimi*, İstanbul: Der Yayınları.

Sönmez, Remzi (2004), Mersin’de Planlama Deneyimleri, Şehircilikte Reform 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokiyumu Bildirileri Kitabı içinde, Mersin.

Sayılgan, Cansen (2004), Mersin’de Planlama Deneyimleri, Şehircilikte Reform 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokiyumu Bildirileri Kitabı içinde, Mersin.

Suher, Hande (2000), İmar Hukukunun Temel İlkeleri, İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık Sempozyumu (13-14 Ekim 2000), İstanbul.

Sümer, Gürel (2005), “Planlamanın Geleceği (Mi?) –Geleceğin Planlaması (Mı?)”,

http://www.mmr.yildiz.edu.tr/P/ Sumer_gurel.html, erişim tarihi: 10.07.2005.

Şaylan, Gencay (1969), “Türk Kamu Yönetiminde Planlama Birimleri ve Sorunları”,

Amme İdaresi ve Dergisi, Cilt:2, Sayı: 3, s:60.69.

Şaylan, Gencay, (2003), “Açış Konuşmaları”, Yerel Yönetimler Okulu (22 Nisan 2003),

Mimarlar Odası Ankara Şubesi, <http://mimarlarodasiankara.org/?id=634>:

28.09.05.

Şaylan, Gencay (1999), *Postmodernizm*, Ankara : İmge Kitabevi.

Şengül, Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel*

Yönetimler”, Cilt:8, Sayı:3, Temmuz, s:3-19.

Şengül, Tarık, (2002), “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir

Değerlendirme”, *Planlama*, s: 8-30.

Şengül, Tarık (2002) “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştiriler Bir

Değerlendirme”, *Planlama*, s: 8-30

Şengül, Tarık (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni

Eğilimler”, *Praksis Dergisi*, Sayı: 9, s: 183-220.

Şengül, Tarık (2004), “Şehircilikte Reform Çabalarına İlişkin Metodolojik ve Kuramsal

Bir Değerlendirme”, *Şehircilikte Reform, Dünya Şehircilik Günü 27.*

Kolokyumu Kitabı, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.

Şentek, Arif (2002), “Açılış Konuşması”, *1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri 1. Milli Fiziki Plan Semineri- 1968’in 34. yılında Durum Değerlendirilmesi ve gelecek (18-19 Ocak 2002)*, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara.

Tamçelik, Soyalp (2005),“Değişen Dünya düzeninde Kıbrıs’ın Yeri ve Self-Determinasyon İlkesinin Yeniden değerlendirmesi” <http://www.manas.kg/pdf/sbd-2-21.pdf>
erişim tarihi: 19.09.05

Tekel, Ayşe (2002), “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:11, Sayı:1, s.:42-55.

Tekel, Ayşe (2001), “Türkiye’de Metropolitan Planlama ve Yönetimi”, *Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayınlar: 25, s:701-728.

Tekeli, İlhan (1972), *Bölge Planlama Üzerine*, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi.

Tekeli, İlhan - İlkin, Selim (1974), *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını.

Tekeli, İlhan (1978), Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1923-1930) Belediyecilik Anlayışının Oluşumu, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi Belediyecilik Araştırma Projesi (birinci kitap), (editör: Ergun Türkcan), Ankara.

Tekeli, İlhan (1983), “ Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran Ayı, Cilt:16, Sayı:2, s:3-22.

Tekeli, İlhan (1984), “Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine İkinci Kez Konuşurken”, *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kolokyumu (6-7 Kasım 1980)*

Bildiriler Kitabı, Mimar Sina üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, İstanbul.

Tekeli, İlhan (1991), “Metropolitan planlamanın Dayandığı Kuramlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kent Planlaması Konuşmaları*, TMMOB Mimarlar Odası,Ankara,. s:50-65.

Tekeli, İlhan (1999), “Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Modernitesinde Planlamanın Yeri”, Kamu Yönetiminde Planlamanın Kurumsallaşması Sempozyumunda (8-9-10 Haziran 1999) Sunulan Bildiri.

Tekeli, İlhan (1998), “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık (editör:Yıldız Sey)*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, s:1-24.

Tekeli, İlhan (2005) , “Küreselleşen Dünyada Yerel Üzerine Düşünmek” <http://yym.marmara.edu.tr/anasayfa/yayin/tekeli/Yerellesme-Kuresellesme6.doc>, erişim tarihi: 16.09.2005.

Tekeli, İlhan (2001), *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, İmge Kitabevi, Ankara.

Tekeli, İlhan, İlkın, Selim (2003), *Cumhuriyetin Harcı Köktenci Modernitenin Doğuşu*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.

Tekinbaş Belma (1995), *Mücvir Alanlar ve Fiziksel Planlama*, Fen Adamları Yetiştirme ve Geliştirme Kursu Ders Notları, Ankara: Bayındırlık ve İskan bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü.

Tekinbaş, Belma (2001), “Çevre Düzeni Planı Nereden Nereye..”, *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, s:57-60.

- Timur, Taner (1996), *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:238, Ankara
- Toprak, Zafer (1990), “Tanzimat’tan Cumhuriyete Şehremaneti”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslar arası Sempozyumu Bildiriler ve Tartışmalar Kitabı içinde*, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s:75-84.
- Toroğlu, Begum Bedia (1999), Mersin Kenti Kıyı Bandının Peyzaj Mimarlığı Açısından İrdelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Peyzaj Mimarlığı Ana Bilim Dalı.
- Tortop, Nuri (1990), *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, Ankara: TODAİE.
- Türkiye Cumhuriyeti’nin Yetmiş Beşinci Yılında İçel (1998), İçel Valiliği.
- Versan, Vakur (1974), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Fatih Yayınevi.
- Ünlü, Tolga (2004), “Mersin’de Planlama Deneyimleri ve Kentsel Mekan”, *Çukurova’da Planlama Deneyimleri Kolokyumu*, Şehir Plancıları Odası Çukurova Şubesi Tarafından Düzenlenen Panel.
- Ünlü, Tolga (2005), “Kentsel mekan Üretme sürecinde Plan Değişikliklerinin Rolü: Şehirciliğin Bireyselleşmesi”, *Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler: Riskler ve Fırsatlar*, 8 kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu, TMMOB Şehir Plancıları Odası.
- Ünlü, Tolga - Zorlu, Fikret (2005), “Mersin Planlama Tarihçesi 1938-2005”, Poster III, Tarih içinde Mersin Kolokyum II, Mersin.

Ünlü, Tolga, “Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi”, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi (Yayında)

Uysal, Yıldız (2001), “Dosya: Kent ve Planlama” *Mimarlık Kültürü Dergisi*, Yıl: 1, Sayı:3 Yaz, s:64-78.

Yavuz, Fehmi (1978), Şehircilik Sorunları-Uygulama ve Politika, 2. basım, Ankara: Ankara Üniversitesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi.

YAYED İncelemesi, “5302 Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mevzuat*, sayı:2, s:7-14.

Yayman, Hüseyin (2002), “Türkiye’de Belediyeciliğin Siyasallaşması: 1970’li Yıllar”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu (1-2 Kasım 2000) Bildiriler Kitabı*, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi”, Ankara.

Yeni Atina Şartı (1998), Kentlerin Planlanmasında Yeni Bir Sözleşmeye Doğru, Ada Kentliyim, Yıl:4, Sayı:14, s:79-83.

Yeni Atina Şartı Bildirgesi (Şartı) , (2004), Çev: Melike Z. Dağıstan Özdemir, *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara, s: 67-78.

Yenişehir Belediyesi Stratejik Planı 2006-2009.

Yıldız, Nihat (1998), “Osmanlı’dan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci,” *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:3, Sayı:1, s:18-23.

Yılmaz, Cevdet (1999), “ Ulusal Ekonomilerde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları” *Amme İdaresi Dergisi*, s:85-102.

Yorulmaz, Şerife (2002), “Doğu Akdeniz’de Bir Osmanlı Liman Kenti Olarak Gelişen Mersin’de Yabancı Tüccarın Rolü ve Mersin’de Levanten Kültürü (19.

Yüzyıl)”, 19. Yüzyılda Mersin ve Akdeniz Dünyası Kolokiyumu (18-20 Nisan 2002), Mersin.

58. Hükümet Acil Eylem Planı, 03 Ocak 2003.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği.

İçişleri Bakanlığı (1991), İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi.

540 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun.

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.

3360 Sayılı 13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun.

3194 Sayılı İmar Kanunu

Resmi Gazete, 25531, 23 Temmuz 2004.

Resmi Gazete, 25745, 4 Mart 2005.

Resmi Gazete, 26074, 8 Şubat 2006.

Resmi Gazete, 25874, 13.07.2005.

Resmi Gazete, 25326, 24.12.2003.

Resmi Gazete, 26179, 26.05.2006.

Web Kaynakları

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma1.php>, erişim tarihi.15.02.06.

İl Özel İdaresi Yasası Veto Gerekçesi, http://www.belgenet.com/2004/k5197_veto.html,

erişim tarihi: 20.02.2006

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Plan Taslağı,

<http://www.denizli.gov.tr/denizligovtr/dosya/plantaslak.doc>: erişim tarihi:18.02.2006

DPT, (2003), Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu,

<http://www.dpt.gov.tr/sp/SP-Kilavuz.pdf> erişim tarihi. 09.10.05.

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Stratejik Plan (2005-2009),

http://www.sp.gov.tr/documents/HSSGM_SP.pdf erişim tarihi: 18.02.06

Kalkınma Ajansları,

<http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kalkinmaajansi.doc>

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı,

http://www.yayed.org/resimler/ekler/134_ek.doc, erişim tarihi:29.11.05.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0874.pdf> erişim tarihi: 29.11.05

Karaman Valiliği, www.karaman.gov.tr: 06.08.2006

Katılım Ortaklığı Belgesi, http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kob_2000.html erişim tarihi:
07.11.05.

04.07.2003 tarih ve 14 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı,

www.dpt.gov.tr/sp/documents/makro2004.pdf erişim tarihi: 18.02.2006

19.7.2004 tarih ve 37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı,

www.dpt.gov.tr/sp/documents/makro2005.doc erişim tarihi: 18.02.06

5215 Sayılı Kanun, <http://www.belgenet.com/yasa/k5215.html> erişim tarihi. 20.02.06

http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=6 erişim tarihi.20.02.06.

<http://www.yerelnet.org.tr> erişim tarihi: 20.02.2006.

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2005/K2005-10.htm> , erişim
tarihi.20.02.2006

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2005/K2005-08.htm> erişim
tarihi: 20.02.06.

<http://www.sp.gov.tr/yerel.html> erişim tarihi:18.02.06.

http://www.sp.gov.tr/documents/SPYonetmelik28102005_1.doc erişim tarihi.18.02.06.

www.yenisehir-bld.gov.tr: 24.05.2006

www.yenisehir-bld.gov.tr: 10.06.2006

www.yenisehir-bld.gov.tr:28.02.2006

Görüşmeler

Akdeniz Belediyesi Planlama Müdürlüğü Planlama Şefliği, 14 Haziran 2006.

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanı Bülent Yürekli, APK Daire Başkanlığı, 30 Mayıs 2006.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü,
30 Mayıs 2006.

Yenişehir Belediyesi Başkan Yardımcısı Hüseyin Toklu, Yenişehir Belediyesi, 25 Mayıs 2006.

Yenişehir Belediyesi Proje ve Planlama Müdürü Berna Güllü, Yenişehir Belediyesi, 29 Mayıs 2006.

Yenişehir Belediyesi Fen İşleri Müdürü Saim Çukurova, Yenişehir Belediyesi,
1 Haziran 2006.