

**T.C.**

**BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**DEMOKRATİK ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET  
BAĞLAMINDA BURSA BÜYÜKŞEHİR  
BELEDİYESİ MEKÂNSAL PLANLAMA  
UYGULAMALARINA BAKIŞ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**HAKAN ŞANLI**

**İSTANBUL, 2014**



**T.C.**

**BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**DEMOKRATİK ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET  
BAĞLAMINDA BURSA BÜYÜKŞEHİR  
BELEDİYESİ MEKÂNSAL PLANLAMA  
UYGULAMALARINA BAKIŞ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**HAKAN ŞANLI**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN**

**İSTANBUL, 2014**

**T.C.**  
**BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**  
**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**KENT SİSTEMLERİ VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

Tezin Başlığı : Demokratik Özerklik Ve İdari Vesayet Bağlamında  
Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekânsal Planlama Uygulamalarına Bakış

Öğrencinin Adı Soyadı : Hakan ŞANLI

Tez Savunma Tarihi : 16.04.2014

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Doç. Dr.  
F. Tunç BOZDURA  
Enstitü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Prof. Dr Mustafa ILICALI  
Program Koordinatörü

Bu tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN (Tez Danışmanı) :

Yrd. Doç. Dr.Nilgün CAMKESEN :

Yrd. Doç. Dr.Sırma TURGUT :

## ÖZET

Demokratik Özerklik Ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi  
Mekânsal Planlama Uygulamalarına Bakış

Hakan ŞANLI

Kent Sistemleri ve Ulaştırma Yönetimi  
Tez Danışmanı: Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

Ülkemizde, Özerklik ve İdari vesayet kavramları uzun zamandır tartışılmaktadır. Temsili demokrasi ile yönetilen ülkemizde; katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesini, şeffaflığı, hesap verilebilirliği, yaşamına ve yaşadığı çevreye duyarlı ve sorumluluk üstlenen yurttaşlığı, ulusal politikalarla yönlendirilen yerelin, aynı zamanda kendi özgün potansiyellerini ortaya koymasında kolaylaştırıcılığı ve atılımcı gücünün desteklenmesi asıl amaç olarak görülmesine karşın bu yolda doğru politikalar üretilmemiştir. Bu nedenle Yerel Yönetimler tarafından sürdürülebilir, yaşanabilir ve halkçılık ilkelerini sağlayacak yaşam çevreleri yaratmaya dönük mekânsal politikalara sürekli müdahale çabası içerisinde olunmuştur. Ulusal ve bölgesel ölçekte katılımcı bir süreçle birlikte oluşturulan planlama politikaları, yerel planlama süreçlerinde yönlendirici olurken, yerel kendi özgün değerleri ve dinamikleriyle ve aynı kapsam ve içerikteki planlama süreçleriyle kendi gelecek vizyonunu oluşturabilecek ve yerel gelişimini sağlayabilecektir. Bu kapsamda yürütülen bir planlama yaklaşımı, odağına yalnızca kentleri almayacak; kırsal yerleşimleri, kır-kent bütünlüğü içinde ve kırsal kalkınmayı da hedefleyerek ve bunun araçlarını ve ortaklıklarını sağlayacak bir boyutu da içerecektir. Oluşturulan yönetim ve planlama anlayışı ışığında, Çıkar guruplarına kapalı, ülke ölçeğinden başlayarak, bölge, kentsel bölge, il, ilçe ve kırsal alanlar kademelenmesinde ve bütünlüğünde bir yaklaşım gerçekleştirile bilecektir.

Bu çalışma ile Bursa Büyükşehir Belediyesinin mekânsal politikaları, idari vesayet ve Demokratik özerklik perspektifinden ele alınmış; ülkemizin planlamaya ilişkin mevcut kurumsal yapının ve bu yapıda işleyen mevcut planlama pratiği ve sürecinin gözlenen sorunlarından hareketle, sorun alanları tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada mevcut yasal düzenlemeler irdelenmiş ve uygulamada karşılaşılan aksaklıklar ve bunların Bursa Büyükşehir Belediyesinin mekânsal uygulama politikalarına nasıl sirayet ettiği, idari ve siyasi süreç olarak ele alınarak araştırılmıştır.

**Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, İdari Vesayet, Demokratik Özerklik, Mekânsal Planlama, Bursa Büyükşehir Belediyesi**

## ABSTRACT

### Reflection of the Bursa Metropolitan Municipality's Spatial Practices Within The Context Of Democratic Autonomy And Administrative Tutelage

Hakan ŞANLI

Urban Systems and Transport Management

Thesis Supervisor: Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

The notions of autonomy and administrative tutelage have long been disputed in our country. Despite the fact that facilitating participatory democracy, transparency, accountability, responsible citizenship, feeling responsible for the environment one lives in, paving the way for citizens who are led by national policies to develop their own potentialities and supporting citizens' power of initiative have been regarded as the main goals in our country that is governed by a representative democracy, not many right political steps have been taken to this end. For this very reason, attempts of intervention against the spatial policies that allow the local administrations to create the proper and sustainable environment that will provide ground for populist principles have constantly been observed. However, a planning policy that is drafted through a national and regional level of participation is able to create its own vision for the future and achieve its local development with its own values, dynamics and other planning processes that have the same context and scope with it as well as it serves for the processes of local planning. Such an approach of planning will not include merely cities; it will also include rural settlements, aiming for rural development through the integration of rural and urban regions and providing the necessary tools for this integration. In light of this perception of administration and planning that will be formed, it will be possible to adopt the right approach for proper integration and classification, which will be safe from interest groups, of countries, regions, urban districts, cities, districts and rural areas.

With this research, it is aimed to analyze the spatial policies of the Bursa Metropolitan Municipality, the notions of administrative tutelage and democratic autonomy; and through this analysis, it is aimed to detect the problematic spots by observing our country's current institutional structure regarding planning and the current practices of planning in this structure. Furthermore, existing legal regulations are examined; flaws that are encountered in practice and how these flaws affect the spatial practice policies of the Bursa Metropolitan Municipality are researched considering their administrative and political dimensions as well.

**Keywords: Local administration, administrative tutelage, democratic autonomy, spatial planning, Bursa Metropolitan Municipality**

# İÇİNDEKİLER

TABLolar	Viii
ŞEKİLLER	X
KISALTMALAR	Xi
GİRİŞ	1
AMAÇ	1
KAPSAM	2
YÖNTEM	2
1. BÖLÜM	3
1.1 YEREL YÖNETİM AÇISINDAN DEMOKRATİK ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET KAVRAMLARI	3
1.1.1 Yerel Yönetim Kavramı ve Türleri	3
1.1.1.1 Yerel Yönetimin Tanımı	3
1.1.1.2 Yerel Yönetim Türleri	4
1.1.1.2.1 Siyasi Yerinden Yönetim	4
1.1.1.2.2 İdari Yerinden Yönetim	4
1.1.2 Demokrasi Kavramı	5
1.1.2.1 Demokrasi ve Yerel Yönetimler	6
1.1.2.2 Yerel Demokrasi ve Demokratik Yerel Yönetimler	6
1.1.3 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı	6
1.1.3.1 İl Özel İdareleri’nin Yapısı ve Görevleri	8
1.1.3.2 Belediyelerin Yapısı ve Görevleri	11
1.1.3.2.1 Belediyeler	11
1.1.3.2.2 Büyükşehir Belediyeleri	14
1.1.3.3 Köylerin Yapısı ve Görevleri	17
1.1.4 Yerel Yönetimler ve Özerklik Kavramı	19
1.1.4.1 Özerklik Kavramı	19
1.1.4.2 Yerel Özerklik Kavramı	20
1.1.4.3 Yerel Yönetimlerde Özerkliğin Kapsamı	20
1.1.4.4 Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Demokratik Özerkliğin Tarihsel Gelişimi	21
1.1.5 İdari Vesayet Kavramı ve Tanımı	22

1.1.5.1	İdari Vesayet Yetkisinin Amacı.....	24
1.1.5.2	Türkiye’deki İdari Vesayet Modeli ve Mevcut Yasal Düzenlemeler .....	26
1.1.5.2.1	Kararlar Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	30
1.1.5.2.2	Eylemler ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	32
1.1.5.2.3	Belediye Organları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	33
1.1.5.2.4	Belediye Personeli Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	36
1.1.5.2.5	Mali Denetim Yoluyla İdari Vesayet Denetimi .....	37
1.1.5.3	Ülkemizde İdari Vesayete İlişkin Yasal Düzenlemeler .....	38
2.	BÖLÜM .....	41
2.1	MEKÂNSAL PLANLAMA KAVRAMININ GELİŞİM SÜRECİ .....	41
2.1.1	Mekânsal Planlamanın Tanımı.....	41
2.1.2	Mekânsal Planlamanın Tarihi .....	45
2.2	MEKÂNSAL PLANLAMA SİSTEMİNDE KURUMSAL YAPILANMA....	48
2.2.1	Ülkemizde Mekânsal Planlama Sisteminde Kurumsal Yapılanma....	48
2.2.1.1	Kurumsal Yapılanmanın Değerlendirilmesi .....	48
2.2.1.2	Çok Başlı Planlama ve Mevcut Yasal Düzenlemeler .....	50
2.2.1.3	Mevcut Mekânsal Planlama Sisteminin Sorun Alanları.....	55
2.2.2	Türkiye’de Mekânsal Planlama Kademeleri.....	60
2.2.2.1	Ülkemizde Plan Hazırlama ve Uygulama Süreci.....	65
2.2.2.2	Mekânsal Planlama Mevzuatına Plan Onaylama ve Arazi Düzenleme Süreci .....	67
2.2.3	Dünyada ve Türkiye’de Mekânsal Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması .....	72
2.2.4	Yürürlükteki Yasalar Çerçevesinde Mevcut Mekânsal Planlama Sisteminin Değerlendirilmesi .....	75
3.	BÖLÜM .....	78
3.1	ARAŞTIRMANIN KONUSUNA GENEL İLİŞKİN BİLGİLER .....	78
3.1.1	Genel Özellikleriyle Bursa.....	78
3.1.1.1	Tarihi.....	78
3.1.1.2	Konumu .....	79
3.1.1.3	Demografik Yapı.....	80



3.1.1.4	Ekonomik Yapı .....	80
3.1.1.5	Sosyal ve Kültürel Yapı.....	82
3.1.1.6	İdari Yapı.....	84
3.1.1.7	Siyasi Yapı .....	84
3.1.2	Bursa'nın Kentsel Gelişim Sürecine Bakış .....	86
3.1.3	Bursa'nın Mekânsal Planlamasına Bakış .....	92
3.1.3.1	1/100.000 Ölçekli Bursa 2020 Çevre Düzeni Plan Raporu.....	92
3.1.3.2	Bursa'nın Mekânsal Planlamasının Genel Görünümü .....	93
3.2	<b>BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİYASİ, KURUMSAL YAPISI VE MEKÂNSAL UYGULAMALARININ İNCELENMESİ.....</b>	<b>101</b>
3.2.1	Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İdari Yapılanması .....	101
3.2.2	Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Siyasi Yapısı.....	103
3.2.3	Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin Çalışma Usul ve Esasları	104
3.2.4	Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Meclis Kararlarının İdari Vesayet Yoluyla denetimi .....	106
3.2.5	Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal Planlama Stratejisi .....	106
3.2.6	Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım İlçe Belediyelerinin Mekânsal Uygulamalarının Denetimi .....	116
3.2.7	Sivil Toplum Kuruluşları tarafından Bursa Belediyelerinin Mekânsal Uygulamalarının Denetimi .....	119
4.	<b>ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE TARTIŞMA.....</b>	<b>125</b>
	<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>134</b>
	<b>KİTAPLAR.....</b>	<b>134</b>
	<b>SÜRELİ YAYINLAR .....</b>	<b>135</b>
	<b>DİĞER YAYINLAR .....</b>	<b>136</b>

## TABLÖLAR

<b>Tablo 1.1: Belediyelerin Denetim Yolları.....</b>	<b>39</b>
<b>Tablo 2.1: Planlamanın Türleri ve Nitelikleri .....</b>	<b>42</b>
<b>Tablo 2.2: Planlamaya İlişkin Yasal Düzenlemeler .....</b>	<b>53</b>
<b>Tablo 2.3: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı.....</b>	<b>67</b>
<b>Tablo 2.4: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı.....</b>	<b>67</b>
<b>Tablo 2.5: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı.....</b>	<b>68</b>
<b>Tablo 2.6: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı.....</b>	<b>68</b>
<b>Tablo 2.7: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı.....</b>	<b>69</b>
<b>Tablo 2.8: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı.....</b>	<b>69</b>
<b>Tablo 2.9: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı.....</b>	<b>70</b>
<b>Tablo 2.10: Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanımına İlişkin Mevzuatı .....</b>	<b>70</b>
<b>Tablo 3.1: Yıllar İtibariyle Bursa'ya Göç .....</b>	<b>79</b>
<b>Tablo 3.2: Bursa Sosyo – Ekonomik Göstergeler.....</b>	<b>82</b>
<b>Tablo 3.3: 2007 ve 2010 Yılı Halk Oylaması Sonuçları .....</b>	<b>83</b>
<b>Tablo 3.4: 2009 ve 2014 Yılı Mahalli İdareler Seçim Sonuçlarının Siyasi Partilere Göre Dağılımı .....</b>	<b>84</b>
<b>Tablo 3.5: 2014 Yılı Mahalli İdareler Seçmen Sayısı.....</b>	<b>84</b>
<b>Tablo 3.6: 2007 ve 2011 Yılı Milletvekili Genel Seçim Sonuçları .....</b>	<b>84</b>
<b>Tablo 3.7: Osmanlı Döneminde Bursa'da İmar Faaliyetleri .....</b>	<b>84</b>
<b>Tablo 3.8: KONUT VE YAŞAM/MEKÂN KALİTESİ / GZFT TABLOSU.....</b>	<b>99</b>
<b>Tablo 3.9: Bursa Büyükşehir Belediyesi Unvan Bazlı Sınıflandırma .....</b>	<b>100</b>
<b>Tablo 3.10: Bursa Büyükşehir Belediyesi Personelinin Eğitim Durumu.....</b>	<b>101</b>
<b>Tablo 3.11: (2014) Meclis Üyelerinin İlçe ve partilere göre dağılımı .....</b>	<b>102</b>
<b>Tablo 3.12: (2009) Meclis Üyelerinin İlçe Ve Partilere Göre Dağılımı .....</b>	<b>103</b>
<b>Tablo 3.13: (2013) Belediye Meclis Komisyonları ve Partilere Göre Dağılımı.....</b>	<b>103</b>
<b>Tablo 3.14: Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Alınan Kararların Denetimi .....</b>	<b>106</b>
<b>Tablo 3.15: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti.....</b>	<b>112</b>
<b>Tablo 3.16: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti.....</b>	<b>113</b>

<b>Tablo 3.17: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti.....</b>	<b>113</b>
<b>Tablo 3.18: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti.....</b>	<b>114</b>
<b>Tablo 3.19: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal Planlama Uygulamalarına İlişkin GZFT Tablosu .....</b>	<b>115</b>
<b>Tablo 3.20: İlçe Belediye Meclis Kararları ve Kararların Denetimi.....</b>	<b>119</b>
<b>Tablo 3.21: İmar Planları ile İlgili İlçe Belediye Meclis Kararları ve Kararların Denetimi .....</b>	<b>119</b>
<b>Tablo 3.22: Bursa Şehir Plancıları Odası'nın Mekânsal Kararlara İtirazları.....</b>	<b>120</b>
<b>Tablo 3.23: Bursa Şehir Plancıları Odası'nın Mekânsal Kararlara İlişkin Açtığı Davalar .....</b>	<b>122</b>
<b>Tablo 3.24: Bursa Şehir Plancıları Odası'nın Mekânsal Kararlara Bakışı.....</b>	<b>124</b>

## ŞEKİLLER

Şekil 2.1: Kentsel Planlama ve Uygulama Sürecini Etkileyen Bilim Dallarını.....	41
Şekil 2.2: Mekansal Düzenleme Süreci.....	43
Şekil 2.3: Türkiye’de Planlama Dizgesinin Yapısı .....	59
Şekil 2.4: Plan Yapım Süreci.....	65
Şekil 2.5: Plan Onaylama Süreci .....	66
Şekil 2.6: Arazi Düzenleme Süreci.....	66
Şekil 3.1: Bursa’nın Coğrafi Konumu.....	78
Şekil 3.2: Piccinato Planı (1958).....	87
Şekil 3.3: Suphi Bey Haritası (1857 – 1862).....	88
Şekil 3.4: 1881 Tarihli Bursa Haritası.....	89
Şekil 3.5: Bursa Haritası (1907 – 1910) .....	89
Şekil 3.6: Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin İdari Yapılanması.....	100
Şekil 3.7: Büyükşehir Belediye Meclisi Karar Alma Süreci.....	104

## KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AMGP	: Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
DPB	:Devlet Personel Başkanlığı
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
İMO	:İnşaat Mühendisleri Odası
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
MMB	:Marmara Belediyeler Birliği
ODTÜ	:Ortadoğu Teknik Üniversitesi
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfalar
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	:Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	:Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
TUSİAD	:Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
Vd.	: Ve diğerleri
YG	:Yerel Gündem
YSK	:Yüksek Seçim Kurulu

# 1. GİRİŞ

## 1.1 AMAÇ

“Demokratik Özerklik Ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekânsal Planlama Uygulamalarına Bakış” adlı bu çalışmanın amaçları arasında; Plansız kentleşme politikalarının Bursa'nın mekânsal planlamasına ilişkin mevcut kurumsal yapısını incelemek, tespit edilen sorunları Demokratik Özerklik ve İdari vesayet bağlamında yeni bir planlama anlayışı ve yeni bir kurumsal yapı önerisi geliştirmeyi amaçlamıştır.

Bu kapsamda; temsili demokrasinin yanı sıra katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesini, şeffaflığı, hesap verilebilirliği, ulusal politikalarla yönlendirilen yerel yönetimlerin, idari vesayet sorununu aşarak, aynı zamanda kendi özgün potansiyellerini ortaya koymasında kolaylaştırıcılığı ve atılımcı gücünün desteklenmesini içermektedir.

Ulusal ve bölgesel ölçekte katılımcı bir süreçle oluşturulan planlama politikaları, yerel planlama süreçlerinde yönlendirici olurken, yerel kendi özgün değerleri ve dinamikleriyle ve aynı kapsam ve içerikteki planlama süreçleriyle kendi gelecek vizyonunu oluşturabilecek ve yerel gelişimini sağlayabilecektir.

Bursa tarihi kent merkezi olarak; kültürel birikimi, doğal ve çevresel yapısı, Cumhuriyet'ten sonra hızla gelişen tarım, sanayi ve turizm sektörleri ile zaman içerisinde belli bir amaçla inşa edilmiş, fakat sonradan yanlış planlanan mekânsal uygulamalar nedeniyle tarihi görüntüsünü kaybetmiştir. Bursa'da uygulamaya konulan kentsel dönüşüm politikaları, ekonomik etkinliğini, sosyal fonksiyonlarını ve fiziksel kalitesini yitirmesine neden olmuştur. Bu çalışma ile gerçek bir yerel inisiyatifin gelişip güçleneceği, siyasetin toplumsallaşabileceği mekânsal planlama modellerine eleştirel bir bakış açısı geliştirmek ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mekânsal planlama Uygulamaya stratejilerini incelemek.

## 1.2 KAPSAM

Çalışmanın kapsamını, Bursa Büyükşehir Belediyesi ile Bursa'nın en büyük ve şehir merkezinde bulunan Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım ilçeleri oluşturmaktadır. Araştırma kapsamında, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin, 2009 – 2013 dönemi mekânsal planlama uygulamaları ile ilgili meclis kararları Demokratik Özerklik ve İdari Vesayet bağlamında incelenmiştir. Bursa ile ilgili ulaşılan verileri desteklemek ve genel tabloyu ortaya koymak için, Bursa'nın tarihi ve en büyük 2 ilçesi olan Osmangazi ve Yıldırım ile tarihi bu 2 ilçe kadar eski olmayan ve mekânsal planlama uygulamaları ile örnek olan Nilüfer incelenmiştir.

## 1.3 YÖNTEM

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, çalışmanın içeriğinin genel hatlarıyla ortaya konduğu giriş bölümü, çalışmanın amacı, kapsamı, bahsedilmiş ve Yerel Yönetimler ve kentleşme olguları üzerinden demokrasi, özerklik kavramları incelenmiştir.

İkinci bölümde, Mekânsal planlamanın tanımı ve tarihten günümüze gelişimi süreçleri anlatılarak, ülkemizdeki kurumsal yapılanma ve mekânsal planlama sisteminin geldiği nokta açıklanmıştır. Ülkemizdeki mekânsal planlamaya ilişkin sorun alanları, mevcut kurumsal yapı ve mevzuat çerçevesinde, Dünya'daki ve Türkiye'deki bakış açısı karşılaştırılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Bursa'nın ile genel bilgilere yer verilmiş, imar tarihi, kentleşme süreci anlatılmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal planlama strateji ve hedeflere ortaya konulmuş, bulunan sonuçların Bursa'nın içinde bulunduğu mevcut duruma nasıl bir katkı yapacağı araştırılmıştır. Araştırma konusu olan Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mekânsal uygulamalara yönelik aldığı meclis kararları ile bulunan sonuçları desteklemek için, Bursa'nın en büyük üç ilçesi olan Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım belediyesinin mekânsal uygulama politikaları ve bunların İdari ve Sivil Toplum Kuruluşları tarafından denetim şekilleri araştırılmıştır. Sivil Toplum Kuruluşlarının Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mekânsal planlama kararlarına ilişkin eleştirileri ortaya konulmuştur.

## 1.BÖLÜM

### 1.1 YEREL YÖNETİM AÇISINDAN DEMOKRATİK ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET KAVRAMLARI

#### 1.1.1 Yerel Yönetim Kavramı ve Türleri

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decentralization); mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi iktidardan ve onun organlarından bağımsız kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir. Merkezden yönetimin aksine, yerinden yönetim topluma sunulacak olan bazı idari ve teknik hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatının dışında yer alan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi esasına dayanmaktadır (Günday 2003, s.61).

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, başvuru olan örgütlenme biçimlerinden olan yerel yönetimler, diğer örgütlenme biçimlerinde genellikle, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar, ilkesel olarak yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu itibarla yerel yönetim uygulaması, yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir (Çiftçi 1996, s.5).

#### 1.1.1.1 Yerel Yönetimin Tanımı

Yerinden yönetim kısaca, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için kamu yönetimiyle ilgili kararların, devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşların idarecileri tarafından alınabilmesi sistemine denir. Yerel yönetimlerin varoluşunun nedenlerini açıklayan ve gerekliliğini savunan görüşlerin hukuki dayanağı olan yerinden yönetim kavramı, 1876 ve 1924 Anayasalarında “tefrik-i vezâif” (vazifelerin ayırımı, görev ayırımı) şeklinde, 1961 ve 1982 Anayasalarında “yerinden yönetim” olarak isimlendirilmiştir (Nadaroğlu 1986, s.22). Yerel yönetimlerin görevlerinin belirlenmesinde ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde yerinden yönetim temel ölçüt olarak kullanılmaktadır (Keleş 2003, s.56).



### **1.1.1.2 Yerel Yönetim Türleri**

Yerinden yönetim siyasi ve idari yerinden yönetim olarak iki şekilde görülmektedir. Siyasi yerinden yönetim federalizm demek olup, devlete ait işlerin, bunların ortaya çıktığı yerde ve bizzat bunlardan etkilenenler tarafından yürütülmesi ve federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkileri bunun yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olması anlamına gelmektedir (Hoffschulte 1994, s.141).

#### **1.1.1.2.1 Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim modeli; siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması esasına dayanan, devlet teşkilatının bütünlük teşkil etmediği bir yönetim şeklidir. Yasama, yargı ve yürütme yetkilerinin dağılım ve derecelerine göre farklı devlet sistemleri bulunmaktadır. Bu devlet sistemleri içerisinde eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi ayrı yönetsel düzeylerden oluşan; yönetsel yetkilerin yanında belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri olan devletler bulunmaktadır. Federal ve federe devletlerden oluşan federasyon tiplerinde, federal devlet üstün yetkilere, tek bir hükümete ve uluslararası kişiliğe sahip bir devlettir. Ancak, federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak koşuluyla, federe devletler yasama ve yargı organları bağımsızlığa sahiptir. Bu devletlerin özerklikleri ve bu özerklik modeli, bu devletlerin kendi rızaları olmadan değiştirilmesi mümkün değildir. Günümüzdeki federasyonlar yapıları Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre ve Almanya örnek olarak gösterilirken, ABD’de “State”ler, İsviçre’de “Canton”lar, Almanya’da “Land”lar, federal devlet sistemi içerisinde üye (federe) devletleri temsil eden bir yapıya sahiptir.

#### **1.1.1.2.2 İdari Yerinden Yönetim**

İdari yerinden yönetim modeli, bazı hizmetlerin yürütülmesinin genel idare hiyerarşisine dâhil olmadan farklı kamu tüzel kişilerine verilmesi şeklindedir. Bu yönetim modeli, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları, gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya çıkmış bir yönetim modelidir (Nadaroğlu 1986, s.26). İdari yerinden yönetim modeli, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin bir kısmının devlet içinde yer almakla birlikte, ondan ayrı varlıkları olan, kendi çevrelerinde ve kanunlarla belirlenmiş sınırlar içinde faaliyette bulunabilen yerel otoritelerce görülmesidir. Burada

söz geçeren hizmetleri yapma görev ve yetkisi merkezi yönetimden, yerinden yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak, bu denetim şekli, hiyerarşik bir kontrolden ziyade; idari vesayet adı altında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşacak özel bir denetim türüdür (Hamamcı 1990, s.181-182).

Yerel yönetimler, kavram olarak idari yerinden yönetim modelinden kaynaklanmaktadır. İdari merkeziyet yönetim eğiliminden uzaklaştıkça yerel yönetimlerin uygulama alanı genişleyecektir. Bu durumda yerel yönetimleri açıklayan hukuki yaklaşım bir neden değil, aslında sonuç olmaktadır.

### **1.1.2 Demokrasi Kavramı**

Kökünü eski Yunan kent devletlerine dayanan halkın (demos) yönetimi, diğer bir deyimle yönetimin halka ait olması anlamına gelen demokrasi kavramına geçmişten günümüze geçen süreç içerisinde farklı yaklaşım ve anlamlar yüklenmiştir. Eski Yunan ve özellikle Atina Kent Devleti örneğinde tüm yurttaş sayılanların yönetime doğrudan katılımı ile uygulanan ve “doğrudan demokrasi” adı verilen bu tür, günümüzde yerini büyük ölçüde temsilciler aracılığı ile yürütülen “temsili demokrasiye” bırakmıştır. Temsili demokrasi ile ilgili, (temsilin profesyonelleşmesi, geniş halk kesimlerinde rahatsızlık yaratacak bir tür seçkinci yapıya dönüşmesi) diğer taraftan öze ilişkin, (siyasal ve hukuksal eşitliğin ekonomik ve sosyal koşullardan soyutlanması durumunda gerçekten bir eşitlik sağlayamayacağı konusunda) yapılan eleştiriler günümüzde insanların özgürlük ve eşitliklerinin, kökleşmesi ve genişlemesini esas alan daha katılımcı ve gerçekten eşitlikçi bir demokrasi arayışını ortaya çıkarmıştır.

Halk tarafından yönetim olarak açıklanan demokrasi, üç temel ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkelere ilki, siyasi kararlar tüm halkın doğrudan veya dolaylı olarak katılacağı yöntemle alınır. İkincisi, siyasi kararlar bir tartışma ve fikir birliği içinde alınır. Seçim ve karar alma sürecinde karşı fikir ve bu fikrin örgütlenmesi hakkı ve muhalefetin yeterli olması gerekmektedir. Üçüncüsü ise, siyasi kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak biçimde alınır.

### **1.1.2.1 Demokrasi ve Yerel Yönetimler**

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, temelini komün yönetimlerinden almaktadır. Komünler kendi dönemde demokrasi hücreleri olarak görülmüşler ve o dönemin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve kendi kendini yönetmenin örneğini oluşturmuşlardır. Bu değerlendirmeye konu olan komünler Ortaçağ Avrupa'sında 11. yüzyılda ortaya çıkmışlar; içinde buldukları dönemde demokrasi idealini yaşatmışlardır. Ancak 16. yüzyılda işlevlerini kaybetmeye ve merkezi devlet yönetimlerinin bir parçası olmaya başlayarak demokratik niteliklerini kaybetmişlerdir. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar yerel yönetimler merkezi devletlerin sıkı denetimi altında kalmışlardır. 19. yüzyılda yerel yönetimler tekrar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür (Görmez 1997, s.13).

### **1.1.2.2 Yerel Demokrasi ve Demokratik Yerel Yönetimler**

Demokrasi kavramının yeterli bir açıklamasının olmadığı gibi yerel demokrasi kavramının da tek bir açıklaması yoktur. Hatta 'Yerel Demokrasi' kavramının yanlış ve eksik olduğu yönünde görüşler vardır. Demokrasi kavramını yerel demokrasi ve ulusal demokrasi şeklinde ayırmak yanlış olur. Demokrasi kavramı, evrensel bir kavram olup; halk egemenliği, özgürlük, eşitlik, çoğulculuk ve katılma gibi temel değerlerden oluşur.

Yerel demokrasinin gerçekleşmesi, yerel iktidara bağlıdır. Merkezi iktidardan bağımsız bir yerel yönetim olamayacağına göre, yerel demokrasinin hangi iktidar ilişkilerinin düzenleyicisi olduğunu açıklamak güçleşmektedir. Toplumun tümünü kapsayan siyasal sistem demokrasi ise, aynı sistem ulusal olduğu kadar yerel yönetimlerde de geçerlidir. Bu nedenle sistemin bütününe kapsayan bir kavramın yerelleştirilmesinden başka bir anlam taşımamaktadır. Demokrasinin yerelleştirilmesi yerine yerel yönetimleri demokratikleştirmek daha doğru olacaktır (Hamamcı 1981, s.181).

### **1.1.3 Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısı**

Türkiye'de modern belediyelerin kurulması, şehirlerin çok yönlü değişiminin ve dönüşümünün yaşadığı Tanzimat Döneminde başladı. Devletin modernleşme ve merkezileşme ekseninde Tanzimat reformlarını gerçekleştirdiği bir süreçte, şehirlerde yerel hizmetler alanında ortaya çıkan problemlerin çözümü için 1855'de İstanbul'da

Şehremaneti adıyla bir belediye kuruldu. 1858 yılında Galata-Beyoğlu bölgesinde kurulan 6. Belediye Dairesi ise bu alandaki ikinci bir adım oldu. İlerleyen yıllarda taşradaki liman şehirlerinde İstanbul'daki uygulama örnek alınarak belediyeler kuruldu. Osmanlı belediyeleri, kurumsallaşma düzeyi ve yerel hizmetlerdeki etkinlik bakımından en önemli gelişmeyi ise II. Meşrutiyet Dönemi'nde yaşadı.

Cumhuriyet kurulduğunda, Lozan Antlaşması'nda kabul edilen sınırlar içinde, Osmanlı Devleti'nden devralınan 389 belediye bulunuyordu. 1923'ten 1930 yılına kadar geçen dönemde, Osmanlı Devleti'nden devralınan belediye düzeninin günün şartları çerçevesinde güncellenmesi ve iyileştirilmesi çabaları hâkim oldu. 1930 yılından sonra, başta Belediye Kanunu olmak üzere çıkarılan hukukî düzenlemelerle Cumhuriyet Dönemi belediyeciliği inşa edildi. 1950'lerden sonra kırsal alandan gelen göç ile artan kentleşme olgusu 1960'larda hızlandı ve 1970'li yıllarda belediyeleri planlama, altyapı, sağlık, konut, ulaşım vb. yerel problemlerle karşı karşıya bıraktı. Bu dönemde şehirlerdeki yerel problemlerin çözümü ile ilgili olarak planlama ve belediye birlikleri konusunda bazı önemli adımlar atıldı.

1984'de İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyelerinin kurulması ile belediyecilikte yeni bir sürece girildi. İlerleyen dönemlerde yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ile sayı 16'ya ulaştı. 1990'larda kırsal kesimden ve şehirlerden büyük şehirlere göçün artması var olan yerel hizmet problemlerini daha da arttırdı. Kamu yönetimi reformu ile 2004 ve 2005'de çıkarılan belediye kanunları ile belediye yapısı geliştirildi. Belediyelerin görev ve yetkilerinin genişletilmesi, meclisin çalışmasının daha etkin hale getirilmesi, yeni yönetim ve denetim uygulamaları bu kapsamdaki bazı önemli adımlar oldu.

Yerel yönetimler söz konusu olunca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da değinilmesi gerekmektedir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını bazı çekinceler koyarak 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve daha sonra 3723 sayılı kanunla onaylamıştır. Bu sebeple yerel yönetimlerin yönetiminde bu Şart da anayasal hükümlerin yanı sıra dikkate alınmaktadır (Özkal, Sayan 2012).

### **1.1.3.1 İl Özel İdareleri'nin Yapısı ve Görevleri**

İl özel idaresi 2005 tarihli 5302 sayılı Kanunda, il halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresinin görev alanı tüm il sınıridır. Bu anlamda alansal bir yönetim olup, belediyelerden daha geniş alanlara kamu hizmeti götürmek amacıyla oluşturulmuşlardır. Kanunla bir yerleşim biriminin il olmasıyla, il özel idaresi de kurulur. Aslında merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresi aynı alanda hizmet yürütür. Bununla birlikte vali hem il genel yönetiminin başı hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. Ancak bu iki birimin birbirine karıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü il genel yönetimi merkezi yönetimin taşra uzantısıdır. İl özel idareleri ise kendi kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, karar organları olan yerel yönetim organlarıdır.

İl özel idarelerinin ortaya çıkışı Osmanlı dönemine dayanmaktadır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1913 tarihli Kanun Hükmünde Kararnameden sonra il özel idareleri 1987 yılında kanunla düzenlenmiştir. İl özel idarelerine ilişkin son yasal düzenleme 2005 tarihlidir. Bu son düzenlemeyle ile il özel idarelerini güçlendirmek amacıyla önemli sayılabilecek bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı “On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la Türkiye’deki mevcut büyükşehir belediyesi sayısı on altıdan otuza yükseltilmiş ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda tanımlanan il özel idaresinin yetki, sorumluluk ve görevleri (gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni olan bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların bakım, yapım ve onarımı, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında) il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulduğu illerde, ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra

teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, valilikler tarafından kullanılacak ve yerine getirilecektir. 6360 sayılı Kanuna aşağıda, “büyükşehir belediyesi” başlıklı bölümde daha çok değinilecektir.

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur. İl özel idarelerinde, iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre yapılmaktadır. Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma plan ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. Yukarıda da belirtildiği üzere il özel idaresinin vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç organı vardır.

## **I. Vali**

Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilatını sevk ve idare eder. İl özel idaresinin yönetiminde stratejik planı temel alır ve faaliyetleri, personelin performans ölçütlerini hazırlar, uygular, izler, değerlendirir ve bunlarla ilgili raporları meclise sunar. 2005'ten önce il genel meclisine vali başkanlık ederken 2005 yılındaki düzenlemeyle meclis başkanı, üyelerce meclisin içinden seçilmeye başlanmıştır. Böylece vali, meclisin gündemini belirleme yetkisiyle doğrudan yönettiği meclis üzerindeki gücünü yitirmiştir (Güler 2009, s.287). İl encümeni başkanlığı ise devam etmektedir.

2005 öncesi dönemde valilik makamı vali yardımcılığı ile desteklenirken, il özel idaresi müdürü yerine “genel sekreter” makamının kurulmasıyla bu durum değişmiştir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun talimatları altında, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve

politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programı doğrultusunda düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Böylece vali, il özel idaresini genel sekreter eliyle yönetmeye başlamış, valinin olmadığı zamanlarda yerine genel sekreter bakmaya başlamıştır. Böylece genel sekreterlik makamı güçlendirilmiştir (Güler 2009, s.287).

## **İl Genel Meclisi**

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmişlerden oluşmaktadır. Seçilen bu üyeler ilçeler adına seçilmektedir. Üye sayısı ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişiklik göstermektedir. Doğrudan halkın seçtiği tek organdır.

İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde toplanır. Önceleri meclise vali başkanlık ederken 2005 yılında yapılan değişiklikle birlikte meclis başkanı üyelerce meclisin içinden seçilmektedir. Valinin önerdiği hususlar dikkate alınmakla birlikte meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Böylece organlar arasındaki denge değişmiş, yukarıda da belirtildiği üzere vali görece geri planda kalmıştır.

İl genel meclisinin, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek; il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak yeni Büyükşehir Kanunu ile kapatılan illerdeki il özel idarelerinin bu görevleri de devredilmiş olmaktadır.

## **II. İl Encümeni**

İl encümeni, il genel meclisinde karara bağlanacak konuların ön incelemesini yapan ve daha çok yürütmeye ilişkin görevleri olan bir organdır.

6360 sayılı Kanunla İl Encümeninin yapısı değiştirilmiştir. Encümen yeni durumda valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. 2012 yılındaki bu değişiklikten önce il encümeni beş bürokrat ve beş meclis üyesi olmak üzere on kişiden oluşmaktaydı. Encümen haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır.

Encümenin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanunda öngörülen cezaları vermek, belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek vs.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir.

### **1.1.3.2 Belediyelerin Yapısı ve Görevleri**

#### **1.1.3.2.1 Belediyeler**

Türkiye’de iki tür belediye vardır. Bunlar, Belediye ve büyükşehir belediyesidir. Belediyeler il, ilçe ve belde belediyeleri olarak kademelendirilmiştir. Diğeri ise yalnızca büyükşehirlerde kurulan büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri de ilçe büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli bir sisteme sahiptir.

“Kentsel yerleşmelerin yönetim mekanizması” olan belediye yönetimi ilk defa 1856 yılında İstanbul’da kurulmuş daha sonra 1930 yılında 1580 sayılı kanunla



düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış daha sonra yerini 5393 sayılı Belediye Kanununa bırakmıştır.

5393 sayılı Kanunda belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. 5393 sayılı Kanun bir önceki kanuna kıyasla belediye sistemine önemli değişiklikler getirmiştir: Öncelikle bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus ölçütü iki binden beş bine çıkarılmıştır. Bunun dışında belediyelerin yerel hizmet konusundaki yetki ve görevleri arttırılmıştır. Belediyeler ağırlıklı olarak altyapıya ilişkin görev ve sorumlulukları olan kuruluşlarken eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi alanlarda da yetkilendirilmişlerdir (Eryılmaz 2011, s.168).

5393 sayılı Kanun göre belediyeler; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Yani belediyeler bu hizmetlerin hepsini kendi yapmaz, ihale yoluyla dışarıya da gördürebilir.

Belediyelerin bu verilen hizmetleri yerine getirebilmesi elbette ki gelir kaynaklarına bağlıdır. 1982 Anayasasına göre yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. Ancak bu ilkenin Türkiye’de tam olarak uygulandığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Belediyelerin gelir kaynakları “genel bütçe vergi gelirinden ayrılan paylar”, “öz gelirler” ve “denkleştirme ödeneği” dir.

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

## **I. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu durum belediye organları

içinde başkanın konumunu fazlasıyla güçlendirmektedir. Belediye başkanının Görev süresi beş yıldır.

Belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır: Belediye idari teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiye uygun olarak bütçeyi, performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek.

Belediye başkanının seçilme yeterliliğini, kanunda belirtilen nedenlerden biri sebebiyle kaybetmesi, görevine mazeretsiz ve kesintisiz yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, görevini sürdürmeye engel bir hastalık, rahatsızlık, sakatlık durumunu yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelemesi, belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren eylem ve işlemlere katılması halinde, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay'ın aldığı karar ile başkanlık sıfatı sona erer.

## **II. Belediye Meclisi**

Belediye Meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasabaya da kentin nüfus durumuna göre farklılık arz etmektedir. Belediye meclisi üyeleri seçiminde nispi temsil sistemi uygulanır. Meclis bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası kararlaştırılan günde toplanır.

Belediye meclisinin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerini, belediye personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını ve programlarını görüşmek ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek, belediyenin ücret tarifelerini düzenlemek, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

### **III. Belediye Encümeni**

Belediye Encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerde yedi, diğer belediyelerde beş kişiden oluşur. Haftada birden az olmamak üzere, önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.

Belediye encümeninin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, bütçe ve kesin hesabı incelemek ve bu konu ile ilgili belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, ilgili mevzuatta öngörülen cezaları vermek.

#### **1.1.3.2.2 Büyükşehir Belediyeleri**

Büyükşehir belediyelerinin daha önce de belirtildiği üzere iki kademeli bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Merkezde içinde birden fazla belediye bulunan büyükşehir belediyesi ve buna bağlı ilçe belediyeleri. Türkiye'nin üç büyük ili olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de belediyelerin kendine özgü bir yönetim yapısı olmuş ve 1983 yılında 3030 sayılı Kanunla bu illere özgü kurallar ayrı bir kanunla düzenlenerek büyükşehir belediyesi olarak adlandırılmıştır. Daha sonraki yıllarda yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi sayısı on altı olmuştur. 3030 sayılı kanun 2004 yılında kaldırılmış, yerine 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gelmiştir. Ancak 12.11.2012 tarihli 6360 tarihli Kanunla Büyükşehir Kanunu değiştirilmiş ve Büyükşehir Belediye sisteminde önemli düzenlemeler yapmıştır.

Öncelikle on altı olan büyükşehir belediyesi sayısı on dört büyükşehir belediyesinin eklenmesiyle 31 martta yapılan yerel seçimlerle sayıları otuza çıkmıştır.

İlgili mevzuatta Büyükşehir Belediyesi şöyle tanımlanmıştır: “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” dir. Kanun metninden anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak genişletilmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir. Kanunda yapılan diğer önemli bir değişiklik, bu otuz ilde il

özel idareleri ilk yerel seçimlerle kapatılacaktır. Ayrıca kanunda, toplam nüfusu yedi yüz elli binden fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmış olup, illerin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin daha önce yapılan sınıflandırma kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilatı kurulmuştur. Bu Başkanlıklar, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmekle görevli ve yetkilidirler kurumlardır. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir.

Yukarıda da açıklandığı üzere il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk yerel yönetimler seçimlerinin yapıldığı 31.03.2014 tarihinde yürürlüğe konmuştur. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler ise 06.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik plan, nazım imar planı, su, kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, anayol ve cadde yapımı, ruhsatlandırma, sosyal ve kültürel hizmetler, kültür ve tabiat varlıklarını koruma gibi pek çok görevi bulunmaktadır.

Organları, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

## **I. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Yürütme organının başı olan başkan, belediye meclisi içindeki seçmenler tarafından çoğunluk usulüne göre doğrudan beş yıllığına seçilmektedir. Başkan, Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil eder.

Büyükşehir belediye başkanının görevleri şunlardır: Belediyeyi kanunlara ve stratejik plana uygun olarak sevk ve idare eder; bütçeyi hazırlar ve uygular; belediye personelinin atar; belediye ve bağlı kuruluşları denetler; meclis ve encümenine başkanlık edip onların kararlarını uygular; belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli şekilde yönetilmesini sağlar; belediyenin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izler ve tahsil eder; yargı mercileri nezdinde belediyeyi temsil eder; gerekirse nikâh kıyar; hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberlik sağlar.

## **II. Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır. Her ayın ikinci haftası toplanır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için tespit edilen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle hesaplanmaktadır. Bu meclis üyelikleri için ayrı bir seçim yapılmamaktadır. Seçim yalnızca ilçe belediye meclisi üyeleri için olmaktadır.

Meclisin belediyenin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, büyükşehir nazım imar planını yapmak, hizmetlere ilişkin ücret tarifelerini belirlemek, borçlanmaya, şirket kurmaya, mahalli idare birliklerine katılmaya karar vermek, meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek gibi görevleri bulunmaktadır.

## **III. Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri

mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği toplam beş üyeden oluşmaktadır.

Görev ve yetkileri Belediye Kanununa tabi olan belediye encümeninin görev ve yetkileriyle aynıdır. Buna ek olarak Büyükşehir Belediye Kanununda tanımlanan görevleri yaparlar.

### **1.1.3.3 Köylerin Yapısı ve Görevleri**

Köylerin yönetimi 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununa göre olmaktadır. Kanun köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır. Bu tanımlardan ilkinde göre, nüfusu iki binden aşağı olan yerleşme birimi köydür. Ayrıca cami, okul, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy oluşturur. Üçüncü olarak köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülmeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, yani bir tüzel kişidir. Köyün kurulabilmesi için o yerleşim yerinin, nüfusu yüz elliden çok ve iki binden az olması gerekir. Türkiye’de köylerden şehirlere yoğun bir göç söz konusudur.

Köy idaresine ait işler iki grupta toplanmıştır: Zorunlu işler ve isteğe bağlı işler. Zorunlu işler sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım ve eğitim konularıyla ilgiliyken isteğe bağlı işler daha çok köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır.

Köy idaresi, muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organdan oluşur.

### **I. Muhtar**

Muhtarlık tipi örgütlenme hem illerin mahallelerinde hem de köylerde bulunmaktadır. Muhtar, hem köy idaresinin başı, hem de köyde devletin görevlisidir. Muhtarın görev süresi beş yıldır. Siyasi partiler aday gösteremez. Muhtarların bütün işlemleri kaymakam ve valinin vesayet denetimine tabidir.

Köy muhtarlıklarının görevleri, başlıca hizmetlerin ilçede kaymakamlık yönetiminde kurulan Köylere Hizmet Götürme Birliklerine devredilmesiyle oldukça azalmış durumdadır (Güler 2009, s.297).

## **II. Köy Derneği**

Köyde bulunan, seçme yeterliliğine sahip, bütün kadın, erkek seçmenlerden meydana gelmektedir. Köy derneği köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçer, yapılması isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesine karar verir, köyün bir başka köyle birleşmesine veya ayrılmasına, gerekli şartlar oluştuğunda köyde belediye kurulmasına karar verir.

## **III. Köy İhtiyar Meclisi**

Köy İhtiyar Meclis, Köyün yürütme, denetleme ve karar organıdır. İki tür üyesi vardır: Seçimle gelenler ve doğal üyeler. Seçimle gelenler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüyle seçilirler. İhtiyar meclisinin doğal üyeleri ise köy okulunun müdürü ve köy imamıdır.

Köy ihtiyar meclisi köye ait işleri görüşür ve önem sırasına koyar; hangi işlerin nasıl görüleceğine karar verir; köy hizmetleri için kamulaştırma kararı alır; zorunlu işleri yapmayan köylüye para cezası verir; köy hizmetleri için köylüden alınan paranın miktarını köy halkının durumuna göre saptar.

2012 tarihli 6360 sayılı Kanun, köyleri de etkilemiştir. Büyükşehir Belediyesi bulunan otuz ilde köylerin tüzel kişiliği ilk yerel seçimlerde kaldırılacak, bunlar bağlı buldukları ilçenin mahallesi hâline dönüştürülecektir. Kanunda herhangi bir ile yakın ya da uzak değerlendirmesi de yapılmamıştır. 2012 yılı itibariyle Türkiye’de otuz beş binin üzerinde köy olduğu kabul edildiğinde bunlardan on altı bin seksen ikisi kapatılacak, böylece köylerin sayısında yüzde kırk yedilik bir azalma meydana gelecektir (<http://www.bianet.org>, e.t.18.04.2013) Bununla birlikte kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köyler, artık Büyükşehir Belediyelerinin yönetim alanına girdikleri için emlak vergisi verecek ve vergi, harç ve katılım payı ödeyecektir. Ancak kanunda bunların beş yıl süreyle alınmayacağı ve bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde yirmi beşini geçmeyecek

şekilde belirleneceği hükmü getirilmiştir. Bununla birlikte Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu iki binin altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk yerel yönetimler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür.

#### **1.1.4 Yerel Yönetimler ve Özerklik Kavramı**

Demokratik özyönetim anlamına gelen ‘Demokratik Özerklik’, esas olarak Demokratik Cumhuriyetin içinin doldurulmasıdır. Toplumun kendi öz örgütlenmeleri ile birlikte ele alınması gereken Demokratik Özerklik kavramı uygulaması özünde “az devlet”, “çok toplum”, başka bir ifadeyle “az yasak” “çok özgürlük” anlayışının sistematize edilmiş modelidir, şeklinde ifade edilmektedir. (TBB 2013, s.235)

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik (local autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.(Keleş 2000, s.49)

##### **1.1.4.1 Özerklik Kavramı**

Özerklik, esas olarak Arapça muhtariyet, Yunanca otonomi kavramlarının Türkçesidir ve kendi kendini idare etme durumunu anlatır. Yerel Özerklik ise yerel yönetimlerin herhangi bir merkezi yönetim karışması olmaksızın, kendi işleyişini sağlanmasında geniş yetki sahibi olan sistemi ifade etmektedir. Özerlik, etnik grupların belli bir bölgede yoğunlaşması durumunda toprağa dayalı olabilir; grupların birbirine karışmış oldukları durumda ise, topraksal olmayan, kültürel özerklik biçimi de olanaklıdır. Etnik bir grubun, savunma ve dış politika alanlarında karar verme yetkisini merkezi yönetime bıraktığı yerde, geniş kapsamlı özerklik de bir olasılıktır (ÖZER 2009, s.698).



#### **1.1.4.2 Yerel Özerklik Kavramı**

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin kontrolünden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır.

#### **1.1.4.3 Yerel Yönetimlerde Özerkliğin Kapsamı**

Modern devlet anlayışı içerisinde yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerkliği, yerel toplulukları teşkil eden kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik idari anlayışın temel unsurunu teşkil etmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını azaltmak veya ortadan kaldırmak için düşünülmüş bir idare tarzıdır. Gerçekten, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların merkez organları tarafından alındığı durumlarda idari fonksiyonun yerine getirilmesi gecikmekte ve hizmetler aksamaktadır. Halbuki demokrasinin özü demek olan özerk yerel yönetim sayesinde, mahalli menfaatleri ilgilendiren hizmetler mahalli halk tarafından ve kendi içlerinden seçilmiş organlar marifetiyle idare edileceğinden; mahalli ve milli sorunlara uygun çözümlerin bulunması özerklik ile sağlanmış olmaktadır (TBB 5.150 Özay, s.193).

Yerel yönetimlerin egemen bir devletin hükümleraltında olması, yerel özerklik üzerinde çeşitli sınırlamalara neden olmakta ve yerel özerklik kavramını nispi bir kavram haline getirmektedir (Pratchett, 2004). Nitekim yerel özerklikle ilgili teorik çalışmalarda bu konuya yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı sınırlamalara dikkat çekilerek vurgu yapılmaktadır.

Yerel özerklik ile ilgili çalışmalar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hükümler incelendiğinde özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere belli başlı üç boyutunun olduğu görülmektedir. Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak tanıyan bir yapıyı ifade eder. Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır (Geray 1995, s.87).

İdari özerklik, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle is basına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder (Yüksel, 2005). Bu noktada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle is basına gelmeleri, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir (Geray, 1995; Yüksel, 2005). Mali özerklik ise, özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür (Keles, 2000; Yüksel, 2005; Tortop, 1996). Siyasi, idari ve mali özerklik yerel özerkliğin tamamlayıcı unsurlarıdır. Bunlardan biri olmadan diğerinin varlığından bahsedilemez. Özerk bir idarenin serbestçe karar alabilen organlara sahip olması yeterli değildir. Bunun yanında gelir kaynaklarını, bunun oranlarını ve miktarlarını saptama yetkilerini de olması gerekir (Tortop 1993).

#### **1.1.4.4 Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Demokratik Özerkliğin Tarihsel Gelişimi**

Mahalli idareler başlangıçta sosyal ve tarihsel bir olgu olarak komün (idari bakımdan teşkilatlanmış şehir, kasaba ve köyler) biçiminde ortaya çıkmıştır. Komünler, belirli bir toprak parçası üzerinde toplu ve komşuca yaşayan insanların komşuluktan doğan maddi ve manevi ihtiyaçlarını karşılamak ve kendi kendilerini idare etmek üzere meydana getirmiş oldukları hukuki kuruluşlardır. Ülkemizde de komünler belediye ve köy adları ile anılmaktadır.

Komün idaresinin gerçek örneği belediyelerdir. Türkiye’de ilk belediye teşkilatı 1855 yılında Kırım Savaşı sonlarında Şehremâneti adıyla İstanbul’da kurulmuştur. Ancak hukuki niteliklere sahip gerçek anlamda belediyelerin ortaya çıkabilmesi 1930 yılında mümkün olabilmiştir.

Batılı anlamda mahalli idareler olan il özel idareleri ile belediyeler Osmanlı devletinde de Tanzimat’tan sonra kurulmaya bağlanmış ve oldukça yavaş bir gelişme izlemiştir. 1840 yılında iltizam usulü kaldırılarak muhassıl denilen kişilerin Maliye Nezareti tarafından tüm vergi ve resimleri başkentteki Devlet Hazinesi adına mahallinde

mükelleflerden doğrudan tahsili ile görevlendirilmesi ve görevlendirildikleri eyaletlerde Müslim ve gayrimüslim halkın da katılımıyla Muhassıllık Meclislerinin kurulması, 1864 Vilayet Nizamnamesinden önce ülkemizde kurulan mahalli idare kurullarının sınırlı anlamda ilk örneği olmuştur.

Ülkemizde il özel idareleri ilk olarak 1864 yılında Vilayât (Vilayetler) Nizamnamesi ile kurulmuş, ancak tüzel kişiliğe sahip özerk bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmesi, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-ı Muvakkatı ile mümkün olmuştur (Ergin 1995, s.1265).

### **1.1.5 İdari Vesayet Kavramı ve Tanımı**

Genel anlamda idari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir (Onar 1966, s.622). İdarî vesayet, kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacıyla yasaların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün yersel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin; organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir (Coşkun 1976, s.18). Tanımlardan anlaşıldığı gibi idarî vesayet, kamu düzenini korunması ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi şekilde ve dengeli biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim organlarının yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindeki denetim yetkisidir (Karasu 2003, s.56).

Vesayet aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması anlamına gelmektedir. Vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur. İdari vesayet kavramı; özel hukuktaki vesayet kavramından farklı anlamlar taşımaktadır. Bir kere özel hukuktaki vesayet, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetlemek için öngörülmüştür. Oysa idari vesayetin amacı, idare vesayete uyruk tüzel kişinin yapacağı işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararını korumaktır. İkinci olarak medeni vesayette, vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek onun nam ve hesabına irade açıklamak ve tüm işlem ve eylemlerini yerine geçerek yapmak durumundadır. Oysa idari vesayetle, kamu tüzel kişinin hangi işlemlerinin vesayet

denetime tabi tutulacağı kanunla sınırlanmıştır. Hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapılır. Ancak kamu tüzel kişinin yerine geçerek karar veremez (kamu tüzel kişinin gecikme ve ihlali giderme zorunluluğu olduğu haller hariç). Son olarak özel hukuktaki vesayet ilişkisinde tek bir vasi vardır. İdari vesayetle kamu tüzel kişinin işlemlerinin konu ve türlerine göre merkezi idaredeki çeşitli makamlar vesayet yetkisi ile donatılmış olabilir. Her ne kadar bu iki kavramın birbirinden tamamen farklı olduğu belirtilmekte ise de, gerek özel hukuktaki vesayette (medeni vesayet); gerek ise idari vesayette işlemi gerçekte yapmaya yetkili kişiye güvensizlik ve bu kişinin işlem ehliyetine getirilen kısıtlamalar söz konusudur.

Öğretide İdari Vesayet Çeşitli Şekillerde Tanımlanmıştır:

- Ord.Prof Sıddık Sami ONAR'a göre "idari vesayet, merkezin, ademi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir." (Onar 1966, C.2 s.622).

- Georges Vedel, idari vesayeti Devlet yetkililerinin yerel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organlarının işlemleri üzerinde, kanuna saygıyı temin etmek, kamu yaran dışında ve yetkinin kötüye kullanılarak yapılması mümkün işlemlerden kaçınmak ve yersel ve teknik çıkarlara karşı ulusal yararı korumak için yaptıkları denetimdir (Vedel 1973, s.642).

- Nuri TORTOP'a göre idare vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarının ve yönetsel eylemlerini denetleme ve bozabilme yetkisidir (Tortop 1976, s.14).

- Şeref GÖZÜBÜYÜK'e göre yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine idari vesayet denetimi denmektedir (Gözübüyük 1983, s.240).

-O. Meriç idari vesayeti "Merkezi idareye, adem-i merkeziyet idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını idari işlem ve eylemlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve bozmak yetkisidir şeklinde tarif etmiştir (Coşkun age, s.53).

- Metin GÜNDAY'a göre ise idari vesayet yetkisi, merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk iradeye sahip olan yani merkezi idareden yada merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır (Günday age, s.53).

Bütün bu tanımlardan anlaşılacağı üzere idari vesayet; kamu düzenini, ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir. İdari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturmaktadır.

Anayasa, vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamış, ona "yerindelik" unsurunu da eklemiştir. Nitekim vesayet denetiminin amaçları içinde yer alan, "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri, hukuki denetimi değil, yerindelik denetimini zorunlu kılar (Eryılmaz 1994, s.182).

Anayasa Mahkemesi Anayasa'daki idari vesayeti şu şekilde yorumlamıştır: “ ... idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yönetimi olarak değerlendirilmelidir.” (Gönül 1993, s.32).

#### **1.1.5.1 İdari Vesayet Yetkisinin Amacı**

Vesayet yetkisi merkezi idarenin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların işlemleri ve eylemlerini yasalarla belirlenen sınırları içerisinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir. Bu yetki 1982 Anayasasının 135/5. fıkrası ile, merkezi idareye verilmiş bir görevdir. 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 çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.

İdari vesayet, merkezi idarenin, yerel yönetimlerin eylem, işlem ve kararlarını denetleme yetkisi olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, idare hukukundaki "vesayet" ile medeni hukuktaki "vesayet" ayrı ayrı, şeylerdir. Merkezi idare, yerel yönetimlerin yetersiz ve kısıtlı oldukları için değil;

- 1- Yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde yürütülmesini sağlamak,
- 2- Kamu görevinde birliği sağlamak,
- 3- Toplum yararını korumak,
- 4- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak amaçları ile vesayet denetimine tabi tutar (Doğan 1996, s.32).

İdari vesayet, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde yer alan ve Anayasa'nın 123.maddesinde düzenlenen "idarenin bütünlüğü" ilkesinin bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir (Karasu 2003, s.56). İdari etkinlikler arasında uyum ve ahengi öngören idarenin bütünlüğü ilkesi, uygulamada tekdüze örgütsel biçimlerin ve yetki kalıplarının oluşmasını kolaylaştırmakta ve yönetimde "koordinasyon"u temel değer haline getirmektedir (Tutum 2003, s.452). İdarenin bütünlüğü ilkesinden beklenen bu faydanın elde edilmesi ise her şeyden önce idari vesayet uygulamalarının kapsamının ve sınırlarının optimum düzeyde tespit edilmesi ile ilgilidir.

Bu denetimin sınırı ve konusu kamu yönetimi sisteminin en tartışmalı konulardan biridir. Çünkü idari vesayet uygulamalarının kapsamının genişletilmesi halinde mahalli idarelerin özerklik alanının daralması sorunu ortaya çıkmaktadır. Aksi bir uygulama durumunda da mahalli idarelerin denetimsizliği gibi bir sorunla karşılaşılabilir. Mahalli İdarelerin idari ve mali özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir (Eke 1982, s.63). Bu imkânsızlık, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur ve idari vesayet uygulamaları ile ortaya çıkmaktadır.

Mahalli İdarelerin kendisinden beklen mahalli ve müşterek nitelikli hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması işlevinin yanı sıra demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesine de katkı sağlama işlevini gerçekleştirebilmesi için idari vesayet uygulamalarının kapsam ve sınırının belirlenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Literatürde mahalli idarelerle demokratikleşme arasında doğrudan bir ilişki olmadığı ifade edilse de (Güler 1998, s.143, Tolma Smith'den aktaran Hill 1974, s.23), yerel düzeyde demokrasinin gelişmesinin ulusal demokrasinin de temel koşullarından biri olduğu genel kabul gören yargılardan biridir (Gannet 2005, s.721, Görmez 1997, s.12, Hill 1974, s.22-23). Dolayısıyla mahalli idarelerin demokratikliği ve özerkliği idari vesayet uygulamalarının kapsamı ve yoğunluğu ile yakından ilgilidir (Yaylı, Pustu 2008, s.151). 2004 belediye reform çalışmalarına kadar Türkiye'de idari vesayet yetkisinin kapsamı belirlenirken merkezi yönetimin lehinde bir içerikle düzenlendiği görülmektedir. 2004 belediye reformu, özellikle belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının kapsamını önemli ölçüde daraltarak belediyelerin özerklik alanını genişletmiştir. Ancak belediyeler üzerinde idari vesayet uygulamalarının azaltılması yönündeki düzenlemelere karşı da üniter devlet yapısının erozyona uğratıldığı yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır.

#### **1.1.5.2 Türkiye'deki İdari Vesayet Modeli ve Mevcut Yasal Düzenlemeler**

Ülkemizde kamu yönetiminde, kurumlaşma ve kurallaşmada genellikle Fransa model alınmıştır. 1580 say111 Belediye Kanunu'nun hazırlanması sırasında da Fransa'nın 1884 tarihli Komün Kanunu esas alınmıştır. Bu bakımdan Türkiye idari vesayet konusunda Fransa'nın safındadır. Yani, belediyeler üzerinde idari vesayeti geniş bir şekilde uygulayan bir ülkedir (Meriç 1981, s.36). Fransa'da Bonaparte yasalarının titizlikle korumaya çalıştığı merkezden yönetim geleneğinin bir uzantısı olan bu kurumun ülkemizdeki uygulama biçimi, kimi kez Fransa'da olduğundan da ileriye götürerek, Türkiye'deki çizgiye daha merkeziyetçi bir nitelik kazandırmıştır (Keleş, Yavuz 1983, s.222).

Günümüzde belediyelerimizin en önemli sorunu, çağdaş ve demokratik belediyenin oluşturulması konusunda karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de belediyeler ve öteki yerel yönetimler, yönetsel açıdan özerk değildir. Çünkü merkezi idarenin koyu vesayeti altındadır (Yalçındağ 1992, s.10). Vesayet uygulaması, yerel yönetimlerin yerel

girişimciliği ve yerel demokrasiyi gerçekleştirebilmelerinin önündeki en büyük engellerden biridir.

Türkiye’de mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin niteliği, bu vesayetin mahalli idarelere karşı hassas davranma düşüncesinden başlatılmış olmasıdır. Dolayısıyla mahalli idare düşüncesine tam anlamıyla ters düşmektedir Mahalli zerklik düşüncesine yer verilmemekle, yapılan denetim sadece merkez istekleri, yani kanun hükümlerine uygunluğu saptamaya yarar bir denetim olmaktadır. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de vesayet denetimi şekli bir nitelik taşımaktadır. İngiltere gibi ülkelerde denetim uygulamaları ise, kanuna uygunluk ötesinde, etkinlik ve verimlilik denetimidir. (DPT 1991, s.74)

Vesayet denetimi konusunda Türkiye’nin örnek aldığı Fransa’da, geleneksel kanunilik denetimi, modern refah devletinin gelişen hizmet ve yardım uygulamalarıyla, ihtiyaca uygunluk koşuluyla sınırlanmaktadır. Ayrıca yapılan mevzuat değişiklikleriyle, gün geçtikçe vesayet alanları daraltılmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye’de, Fransız örneğinin geçirmekte olduğu evrim, yakından incelenmelidir.

Vesayet, lkemizde yerel yönetimlere ayak bağı olacak şekilde kullanılmaktadır. Oysa, bugün Avrupa Yerel zerlik şartında yer alan temel ilkeler, vesayetin eğitici nitelikte olmasını; işlemler yapılmadan önce değil, işlemlerden sonra uygulanmasını; ayrıca, vesayetin yerindelik denetimi biçiminden çıkarılıp, hukuka uygunluk denetimi haline indirgenmesini zorunlu kılmaktadır (Keleş 1993, s.26).

İdari vesayet denetimi, mahalli idarelerin yürütmeye ilişkin bir takım kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır. (Nadaroğlu 1994, s.222; Keles, Yavuz 1989, s.218; DPT 1991, s.72; Yalçındağ 1990, s.68)

Kararlar zerindeki yetkiler; onaylama, erteleme, bozma, söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme, önceden izin alma biçiminde olur. Eylem ve işlemler üzerindeki denetim, bir bakanlığın müfettişleri vasıtasıyla yaptığı denetim türüdür



Organlar üzerindeki denetim ise; yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri, çalışmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgilidir.

Çalışanlar üzerindeki denetim de; bunların kadrolarının alınması, atamalar, izinleri ve haklarında yapılacak kovuşturmaları ilgilendirir.

İdari vesayet denetimi yapılırken, mahalli idarelerin özerkliğini etkisiz hale getirecek, mahalli yöneticilerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecek uygulamalardan kaçınmak gerekir. Çünkü üniter devlet sistemi, idari vesayetle, özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulmasını gerekli kılmaktadır. Bu dengeler iyi kurulmadığı takdirde, ya idarenin bütünlüğü bozulur ya da merkeziyetçi ve otoriter bir yönetim şekli ortaya çıkar. (DPT 1991, s.72).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini ifade eden idari vesayet üç şekilde belirmektedir (Erauw 1978 den aktaran Eke 1982, s.65):

- Genel idari vesayet: Vesayet makamı, kendi değerlendirmesine göre, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir.
- Önleyici vesayet yetkisi: Yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulanmaya konulabilmesi için, vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması gerekir.
- Yerine geçme: Oldukça seyrek kullanılan bu denetim biçiminde vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerini yapmaktan kaçınmaları durumunda görevleri doğrudan yerine getirir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin a- kararları b-eylem ve işlemleri, c-organları, d-görevlileri üzerinde uygulanır (Keleş 1994, 325).

Demokratik yerel yönetim gerçekten arzu edilen bir ideal ise yerel özerkliği ortadan kaldırmayacak, yerel demokrasinin gelişmesine hizmet edebilecek bir denetim şekli

öngörülmalıdır. Bu yapılırken de devletin gerekleri ve zorunlulukları da göz önünde bulundurulması gereken asli unsur olarak ele alınmalıdır (Yaylı, Pustu 2008, s.151)

2004 belediye reform düzenlemeleri öncesinde Türk belediye sisteminin, katı idari vesayet uygulamaları nedeni ile özerk idareler olamadığı yönünde görüşler olduğu gibi (Yalçındağ 1992, s.3-4), Türk belediye sistemini yarı özerk mahalli idare birimleri olarak tanımlama eğiliminde olanlar da vardı (Eryılmaz 1988, s.52).

2004 belediye reform girişiminin Türk belediyeçilik sistemi açısından doğurduğu en önemli gelişmenin belediyeler üzerindeki vesayet uygulamalarının kapsamını oldukça daraltmış olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Gerçekten Türk belediye sisteminin temel sorunlarının incelendiği birçok çalışmada idari vesayet sistem üzerindeki baskın görüntüsünün özerk belediye yapısı oluşturmada ortaya çıkardığı güçlükler önemli bir engel olarak gösterilmiştir. Bu nedenle 2004 reform girişimini doğuran en önemli neden de sistemin üzerindeki merkezi yönetim baskısını mümkün olduğu kadar azaltmak düşüncesidir.

Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde gerçekleştireceği denetimde, yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik olarak görülen "yerindelik denetimi" yerine "hukuka uygunluk denetimi" üzerinde durulmalıdır. Bu konu dâhilinde mahalli idarelerin de uyması gereken ilke ve standartlar merkezi yönetim tarafından yasa, plan haline getirilerek hukuka uygunluk denetimi bu kapsamda yapılmalıdır (TÜSİAD 1992, s.54). Ancak denetimin sonuçları üzerinde karar verme yetkisi sadece bağımsız yargı organlarına ait olmalıdır (Çoker 1993, s.8). Genel olarak idari vesayet iyi uygulamasına yönelik olarak çizilen bu çerçevenin 2004 reform girişimi sonrasında Türk belediyeçiliğinde hâkim uygulama olarak yerleştirildiği görülmektedir.

Her ne kadar 2004 reform girişimi ile belediye sistemi üzerindeki vesayet uygulamaları hafifletilmiş olsa da özerkliğin, keyfi yönetime dönüşmesini engellemek ve idarenin bütünlüğü ilkesinin gözetilmesine yönelik olarak 5393 sayılı Belediye Yasası ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası kapsamında bazı vesayet uygulamaları yer almaktadır.

Vesayet denetimi yetkisini kullanan organları; idari makamlar ve kurumlar, idari yargı organları ve mali yargı organı şeklinde grupta toplamak mümkündür. (TBD 1992, s. 60).

a) İdari Makamlar ve Kurumlar

I- En büyük mülki idare amiri

II- İçişleri Bakanı

III- Diğer bakanlar

IV- Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı

V- İl ve İlçe idare kurulları

b) İdari Yargı Organları

I- Bölge İdare Mahkemeleri

II- Danıştay

b) Mali Yargı Organları

Sayıştay

Yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların dışında da, vesayet yetkisini kullanma hakkı olan kamu kuruluşları içinde en önemli olan ise, personel konusundaki vesayet yetkisini kullanan Devlet Personel Başkanlığı'ını göstermek mümkündür.

#### **1.1.5.2.1 Kararlar Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Kararlar üzerindeki vesayet denetimi; onaylama, erteleme, bozma, söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme, önceden izin alma şeklinde ortaya çıkar.

#### **I. Onaylama:**

- a. Doğrudan doğruya onaya tabi kararlar;

- b. Bazı kurul ve mercilerin incelemesinden sonra, onaması, mahalli mülki idare amirinden başka kurul ve mercilere bırakılanlar.

## **II. Erteleme**

Bu vesayet türü, belediye meclisinin kesin kararlarında söz konusudur. Kesin kararlara usulen ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde Belediye Başkanı veya ilgililerce bağlı ilçe dâhilindeki belediyelerde Vali'ye, merkez ilçe dâhilindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığı'na müracaatla itiraz etmek mümkündür. Valiliğe yapılan müracaatlar Kaymakam'ın görüşü alınarak İl İdare Kurulunca 15 gün içinde; Bakanlığa yapılan itirazlarda Vali'nin görüşü alınarak 1 ay içinde Danıştay'ca incelenip karara bağlanır.

## **III. İptal veya Fesih**

Olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya kanuni görev ve yetkilere aykırı ve kanun ve nizamla aykırı olarak, alınan belediye meclisi kararları Vali'nin talebi üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi olan mahallerde İçişleri Bakanlığının talebi ile Danıştay'ca iptal olunur.(Belediye Kanunu madde 74, 2576 Sayılı Kanun madde 5/2)

## **IV. Önceden izin**

Belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin toplamı, belediyenin yıllık gelirlerinin %30'unu aştığı takdirde İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması gerekir.

## **V. Yerine Geçme**

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde belediye bütçelerinin o yerin en büyük mülki idare amirinin (Vali) onayı ile kesinleşeceği; 123. maddesinde de bütçeyi onamaya yetkili makamların, gelişi tarihinden başlayarak, en geç bir hafta içinde inceleyerek onaylayacağı belirtilmiştir. Vesayet makamı isterse bütçeyi ya geldiği gibi onar ya da bütçede sayılan beş konu ile sınırlı olarak değiştirmek suretiyle onar. Vesayet makamının değiştirmeye yetkili olduğu vesayet denetimi alanı şöyle sıralanmıştır:

Bu yetki;

- 1- Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle bağdaşmayan madde ve ibareleri düzeltme,
- 2- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri bütçeden çıkarma, tarife, kanuni yetki üstünde konulan tahminleri kanuni halde indirme,
- 3- Yapılması belediyenin görevleri arasında olmayan hizmetleri ve bunlara ait ödenekleri bütçeden çıkarma,
- 4- Yapılması zorunlu olan ödemelere ait ödenekleri bütçeden ekleme,
- 5- Bütçede yer alan gelirler, zorunlu ödemeleri karşılamaya yeterli değilse, kanunen belli en yüksek hadden düşük olan belediye hisse, vergi ve resimlerini azami kanuni haddine çıkarma, bu da yeterli değilse, ihtiyari masraflardan mecburi masraflara ödenek nakli hususlarına ilişkindir. Ancak belediye meclislerinin yapılan değişikliklere Danıştay nezdinde itiraz hakları vardır.

Vesayet makamının bütçe üzerindeki denetimi, 123 üncü maddede sayılan konu ve şekillerle sınırlı olup, bu konu ve şekiller dışında bütçede değişiklik yapılamaz.

Yine bunların dışında, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi de, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla imar planlarında yer ayrılması gerektiğinde, bunu belediye meclislerinin süresi içinde yerine getirmemesi durumunda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı re 'sen imar planı yaparak, planı onaylayabileceğini göstermiştir.

#### **1.1.5.2.2 Eylemler ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Mülkiye Teftiş Tüzüğü gereğince, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların işlemlerini denetlerler. Ayrıca, 3 yıllık gelir ortalaması belli miktarı aşan belediyelerin kesin hesaplarını Sayıştay denetçileri inceler.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Müfettişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müfettişleri, belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde teftiş ve denetleme yapma yetkisine sahiptirler.

İdari vesayet merkezi idarece keyfi ve amacını aşar biçimde kullanılmamalı; merkezi idare ve temsilcileri yerel yönetimlerin kararlarının ve işlemlerinin hukuka ve kamu yararına aykırı olduğu kanısına varılırsa, yargıya başvurmalarıdır (TÜSİAD 1995, s.85).

### **1.1.5.2.3 Belediye Organları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

#### **I. Belediye Meclisleri üzerinde Vesayet Uygulamaları**

Belediye meclisleri kanunda sayılan şartların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanlığı'nın duyurusu üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. (Belediye Kanunu Mad. 30) Belediye meclisinin feshedilebilmesi için, Belediye Kanunu iki ayrı neden saymıştır:

- a. Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,
- b. Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar. (5393 Sayılı Kanun, m.30)

1580 Sayılı Mülga Belediye Kanunu'nun 53. maddesi, Bakanlar Kurulu'na belediye meclislerini feshetme yetkisi veriyordu. 1961 Anayasa'sının 116. maddesindeki "...mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yoluyla olur." hükmü getirilince, Anayasa Mahkemesi 3.7.1963 tarihli ve E. 1963173, K. 19631177 sayılı eski hükmü iptal etmiştir. Bunun üzerine, 1963 tarih ve 307 sayılı yasa, fesih yetkisini Danıştay'a vermiştir. 20 Şubat 1951 tarihinde Bakanlar Kurulu, Malatya Belediyesi Meclisini, yasanın 53. maddesinin 4. fıkrası uyarınca dağıtmıştı. Anayasa ve ona uygun olarak yasa gereği değişiklik yapılmış olmasaydı, siyasal iktidarlar özellikle siyasal çatışmaların çoğaldığı 1960 ve

1970'li yıllarda, bu yetkiyi birçok belediye meclisi üzerinde kullanmaktan geri kalmazlardı. Çünkü "siyasal konuları görüşmek ve siyasal dileklerde bulunmak", kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Siyasal iktidarların partizanca takdirlerine çok açık ve elverişlidir. (Keles, Yavuz 1989, s.155)

Yasal nedenlerin varlığı durumunda, İçişleri Bakanlığı belediye meclisinin feshini Danıştay'dan talep eder. Bu durumda yeni meclis seçimine gidilir. Seçilen meclis, eskisinden arta kalan süreyi tamamlar. İçişleri Bakanlığı eğer gerek görürse, Danıştay karar verinceye kadar, meclis toplantıları geri bırakılır. Bu konuda Danıştay iki ay içinde karar vermek durumundadır. Belediye meclisinin feshedilmesi durumunda, meclisin görevlerini, belediye encümenini doğal üyeleri yerine getirir.

Ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki merkezi idare vesayeti çok katı bir şekilde kullanılmaktadır. Belediyenin seçilmiş organları üzerinde bile merkezi siyasal otoritenin görevden alma hakkı vardır. Yerel meclislerin yetkileri çok kısıtlıdır ve kararları merkezi idarenin onayına tabidir. Kısacası ülkemizde merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetiminden çok, yerindelik denetimi yapmaktadır. (KAYA 1992, s.50)

## **II. Belediye Başkanları üzerinde Vesayet Uygulaması**

a. Belediye meclisinin feshini gerektiren kanuni şartların gerçekleşmesi halinde, bu fiil ve işlemlere katılan belediye başkanları da belediye meclisi üyeleriyle birlikte görevden uzaklaştırılır. (Belediye Kanunu, m.53)

Danıştay, belediye meclisini fesih kararı verdiği durumlardan bir bölümde, başkanın da görevine son vermiş, bir bölümde ise vermemiştir. Danıştay, bu konuda başkanın, belediye meclisinin eylem ve işlemlerine eylemli olarak katılmış olmasını aramaktadır.

b. Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek bazı belediyelerden il merkezi olanların belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları da mensup oldukları il Valileri tarafından tayin olunur ve başkanlıktan çıkarılır. Bu gibi yerlerde belediye başkanlığı İçişleri Bakanlığının önerisi, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Vali veya Kaymakamların birisine de verilebilir. (Belediye Kanunu, m.45)

c. Belediye başkanlarının, yıllık çalışma programları, meclisin üçte iki çoğunluğu ile yeterli görülmezse, dosya Vali tarafından il merkezi olmayan yerlerde Kaymakam, İlçe merkezi olan yerlerde de Vali'nin gerekçeli görüşüyle bir ay zarfında Danıştay'a gönderilir. Danıştay'ın vereceği yetersizlik kararı üzerine, belediye başkanının başkanlığı tebliğ tarihi itibariyle düşer. (Belediye Kanunu, m.26)

d. 5393 Sayılı Belediye Kanununun 44 üncü maddesine göre, belediye başkanı seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeder veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkûm olursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşürülür.

Görüldüğü gibi, belediyenin seçilmiş bir organı olan belediye başkanının görevinin son bulması da, ancak yargı kararıyla olmaktadır. Bu noktaya gelinmiş olması, geçmişte, belediye başkanlığı görevinin siyasal amaçlarla iktidarların başkası altında tutulması sonucundaki olumsuz uygulamalardan bir dönüşü anlatmaktadır (Keles, Yavuz, 1989, s.163).

Bununla birlikte, Danışma Meclisi'nde Ağustos 1982'de görüşülüp, sonra da Anayasanın 127 inci maddesine giren hüküm şöyledir: "Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." İçişleri Bakanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasını, görevde kalmasında yönetimce büyük sakınca görülen başkanların görevden uzaklaştırılmasını kolaylaştırmak gibi bir avantajı bulunduğu öne sürülse bile, yerel özerklik ilkesine ters düştüğü ve belediye başkanları da dâhil organların ve bu organlardaki üyelerin görevlerini yerine getirilmesine, siyasal iktidarlarca ilerde karışma yollarını açabileceği belirtilebilir. (Keles, Yavuz 1989, s.164)

İdari vesayetın belediyelere vizyon kazandırma, koordinasyon, eğitim, mali kaynak meydana getirme gibi konularda olması gerekirken; atamalar, belediye başkanlarını



görevden alma, teknik projelere müdahale gibi konularda olması, belediyelerin inisiyatifini azaltmaktadır. (Uğurlu 1995, s.50)

Merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlı olmalıdır. (TKIB 1993, s.21)

### **III. Belediye Encümenleri üzerinde Vesayet Uygulaması**

Belediye encümeni, hem yürütme organı hem de karar organı olduğu için, meclisin toplantıda bulunmadığı zamanlarda meclis görevini yapan bir idari organdır. (Dinçer, 1981, s.47)

Bugünkü durumda, bazı encümen kararları, onaylanmalarından sonra kesinlik kazanabilmektedir.

5393 sayılı yasanın 35 inci maddesi hükmü uyarınca, Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez.

Yerel yönetim ilkeleri ile bağdaştırılması zor ve günümüzde anlamını iyice yitirmiş olan bu gibi vesayet yetkilerinin, yeni düzenlemeler sırasında tümüyle kaldırılması, kararlara karşı mülki amir, belediye başkanı ve ilgililere yargı yolunun gösterilmesi düşünülmelidir.

#### **1.1.5.2.4 Belediye Personeli Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Belediyeler, yasaların verdiği görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan "karma" bir kadroyla yürütmeye çalışmaktadırlar. Belediye memurlarının statüsü hem aylıklar, hem de yönetim yönünden devlet memurları ile aynıdır. 1580 sayılı belediye kanununun 88. maddesi, belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcılardan sonra "daire baş amirleri ile diğer personelin bulunacağını" göstermiş olduğunda, her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak ayrı biçimde örgütlenmiştir. Yalnız saymanlık örgütüne sahip

belediyeler olduğu gibi, geniş örgütler kuran belediyelere de rastlanır. (Keleş ve Yavuz, 1989, s.166)

Bununla birlikte bu esneklik, görevli kadroları bakımından belediyelere tanınmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, "Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için lüzumlu kadroların alınmasını Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutmuştur. Bu kuşkusuz, belediyeler üzerindeki vesayetin ağır bir biçimidir. Büyük şehir belediyelerinin genel sekreterlerini atama yetkisi de İçişleri Bakanlığına aittir.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında kanun hükmünde kararnamenin 5 ve bu kararnameye dayanılarak 13 Mayıs 1984 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Kadro ihdası, serbest bırakma ve kadro değişikliği ile kadroların kullanma usul ve esasları hakkında yönetmeliğin 12 inci maddeleri uyarınca, belediye meclisince alınan kadro ihdası ve değişikliği kararlarının İçişleri Bakanlığına gönderilmesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın ve İçişleri Bakanlığı'nın uygun görmesi üzerine Bakanlar Kurulunca kesinleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kadrolar ve atamalar konularında bütçe kanunlarına da hükümler konulduğu olmaktadır (TBD 1992, s.64).

Sözleşmeli personel çalıştırılması da merkezi idarenin iznine bağlı kılınmıştır. Bu konuda belediyelerin, "Sözleşmeli Personel Çalışma Esasları" hükümlerine ve bu konuda her yıl bütçe kanunlarına ve bütçe uygulama talimatlarına uymaları zorunlu kılınmıştır.

Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma, planlama, personel, iç örgütlenme konularında merkezi idarenin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte karar almaları, yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının vazgeçilmez koşuludur (DPT 1994, s.44).

#### **1.1.5.2.5 Mali Denetim Yoluyla İdari Vesayet Denetimi**

Belediyelerimize sağlanan mali kaynakların esasen çok yetersiz olması yanında, yurdumuzda son yıllarda çok hızlı seyreden enflasyonun, mal ve hizmet maliyetlerini çok artırması karşısında, her derecedeki belediyelerimiz parasal sıkıntıya düşmüşler

veya memur ve işçilerine kanunen yapmaları gereken ödemeleri yapamaz veya bazı hizmetlerini göremez hale gelmişlerdir. Bunun sonucu olarak zaman zaman belediye borçlarının tahkim veya terkin edilmesi gibi zorunluluklarla karşılaşmaktadır. Maliye Bakanlığı bu nedenle kadro ihdaslarında olduğu gibi belediye harcamaları üzerinde bazı vesayet uygulamalarında bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin Türkiye’de çok etkili bir yere sahip olmamasının temel gerekçesi olarak öne sürülen nedenler arasında inceliği, bir yerel yönetim geleneğinin olmayışı, yerel yönetimlerin güçlü bir merkez denetimine bağlı olması, mali kaynakların kıtlığı ve yasal düzenlemelerin çağdışı kalması gibi konular almaktadır. (Çiftçi 1989 s.2).

Belediyelerin taşıt edinebilmeleri de, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Başbakanlık iznine tabidir. Bu konuda her yıl bütçe kanunlarına ve bütçe uygulama talimatlarına hükümler konulmaktadır.

### **1.1.5.3 Ülkemizde İdari Vesayete İlişkin Yasal Düzenlemeler**

1982 yılında halkoyu ile kabul edilmiş Anayasamıza göre "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır ..." (Madde 123 f. 1, 2)

Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. (Madde 127 f. 1, 5)

Bu maddenin ilk bendinden de anlaşıldığı gibi, yurdumuzda mahalli idareler:

- il halkının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan il özel idaresi,
- belde halkının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan belediye,
- köy halkının ihtiyarlarını karşılamayı amaçlayan köy, üçlü kuruluşundan ibarettir.

Ayrıca bazı büyük şehirlerimizde büyük şehir belediyesi adı ile bir dördüncü tür mahalli idare kuruluşu doğmuş olduğu gibi, bu idarelerin birbiriyle birleşerek kurdukları mahalli idare birlikleri de bir çeşit mahalli idare sayılır.

Bu mahalli idarelerin kuruluşları, görev, yetki ve çalışma esasları kendilerinin kuruluş ve görev kanunlarında ayrıntıları ile düzenlenmiştir.

Her ülkede, devlet hizmetleri merkezi ve mahalli idareler eliyle görülür. Mahalli idarelere bırakılan hizmetlerin seçilmiş yöneticilerle yürütülmesi, halkın kendi kendini yönetmesi geleneğinin bir ürünü olarak tanımlanır ve mahalli idareler demokrasilerin beşiği olarak gösterilir. Bu idarelerin demokratikleşmeye büyük katkılar yaptıkları hemen herkes tarafından kabul edilir (TBD 1992, s.58).

İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin temel kaynağını oluşturmaktadır (TBD 1992, s.59).

**Tablo 1.1: Belediyeleri Denetim Yolları**

BELEDİYELERİN İÇ DENETİMİ, DIŞ DENETİMİ VE İDARİ VE SAYET			
Denetim Türü	Denetim Makamı	Denetim Sayısı	Denetimin Yasal Dayanakları
İÇ DENETİM	Belediye Başkanının Denetimi	3 Adet	5393 sayılı kanun 23. ve 38. md. İle Evlendirme yönetmeliğinin 53. md.
	Belediye Meclisinin Denetimi	7 Adet	5393 sayılı kanun 25 ve 26. md., 5018 sayılı kanun 11. md.
	İç Denetçilerin Denetimi	1 Adet	5018 sayılı kanun 63 ve 64. md.
	Mali Hizmetler Biriminin Denetimi	1 Adet	5018 Sayılı Kanun 58. md.
	Harcama Birimlerinin Denetimi	1 Adet	5018 Sayılı Kanun 57. md.
DIŞ DENETİM	Merkezi İdare Birimlerinin Denetimi		
	1-Devlet Denetleme Kurulunun Denetimi	1 Adet	2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanununun 2. maddesi
	2- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	1 Adet	3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 20. maddesi
	3-Kamu İhale Kurumunun Denetimi	1 Adet	4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53. maddesi
	4-Kamu Görevlileri Etik Kurulu	1 Adet	5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 3. ve 5. maddeleri
	5- Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Baş.	1 Adet	3194 Sayılı İmar Kanununun 9. maddesi
	6-Maliye Bakanlığı	1 Adet	178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 37 maddesi
	7-İçişleri Bakanlığı	17 Adet	5393 Sayılı Kanununun 11., 15., 30., 44., 45., 46., 47., 49., 55., 57., 68. ve 74. md., 5018 Sayılı Kanununun 77 md., Evlendirme Yönetmeliğinin 53.maddesi, 657 Sayılı Kanununun 125.maddesi, 4483 Sayılı Kanunun 3. ve 6. maddesi,
	8- Bayındırlık ve İskân Bakan.	4 Adet	3194 Sayılı Kanununun 9.maddesi
	9-Çalışma ve Sos.Güv.Bakanlığı	4 Adet	4857 Sayılı İş Kanununun 91., 92., 95. ve 97. md.
	10-Vali ve Kaymakamların Denetimi	10 Adet	5442 Sayılı Kanununun 9. ve 31 maddeleri, 2942 Sayılı Kanunun 6. maddesi, 5393 sayılı Kanunun 4., 6., 7., 23., 26., 29. ve 81. md., 4483 Sayılı Kanunun 3. ve 5. maddeleri
	Belediyelerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi		2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68. 69. 70. ve 71. maddeleri, 832 Sayılı Sayıştay Kanununun 38., 39., 46., 47. ve 48. md.,
	Belediyelerin Yargı Yoluyla Denet.		Anayasanın 125. maddesi
	Büyükşehir Belediyesinin Denetimi		5216 Sayılı Kanununun 7., 11., 14., 25. md., 5393 Sayılı kanunun 7. md.
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>65 Adet</b>		

Kaynak: <http://www.pendik.bel.tr/s80-InPage.aspx> 15/12/2008

## 2. BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE MEKANSAL PLANLAMA SİSTEMİ VE KURUMSAL YAPILANMA

#### 2.1 MEKÂNSAL PLANLAMA KAVRAMININ GELİŞİM SÜRECİ

##### 2.1.1 Mekânsal Planlamanın Tanımı

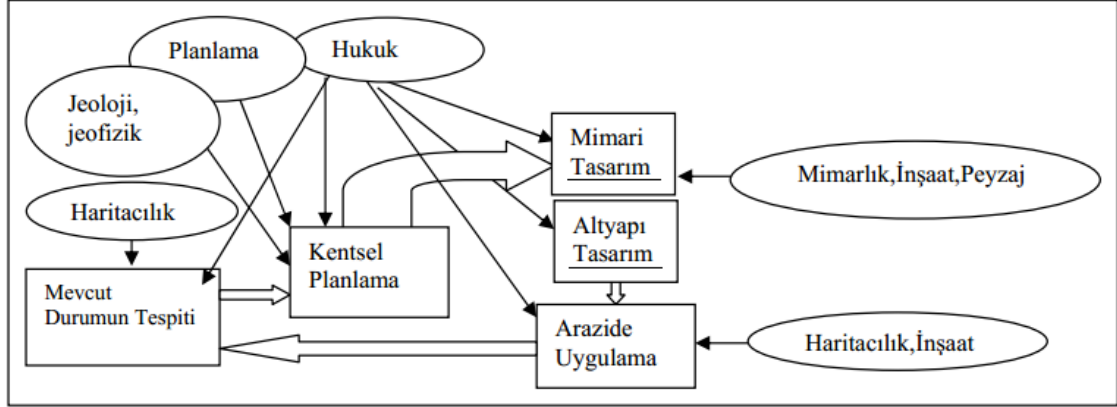
Tarihsel olarak her çağın ve uygarlığın kendine özgü kentleri söz konusu olmuştur. Aynı şekilde Anadolu topraklarında da yaşamış uygarlıklar kendilerine özgü şehirler meydana getirmiştir. Kentlerin, her çağda ve uygarlık içinde belli bir düzenleme gerektirdiği uzmanların kabul ettiği bir gerçektir (Keleş 2004, s.113).

Öncelikle planlamanın ne olduğu üzerinde durmak gerekir. Bazı kaynaklarda Planlama geleceğin önceden öngörülmesi, zihinde hayal edilmesi olarak açıklanmaktadır. Kent planlaması ise, “kentlerin belirli bir süre sonra, örneğin 20 yıl sonra, nasıl olacağını önceden öngörülmesi” şeklinde açıklanmaktadır. Aslında kent planlaması olması gereken bir durumu, yani ideali ifade eder ama imkânsız talep etmez. Mevcut durumu analiz ederek ileriye yönelik bir perspektif sunar; ancak ayakları her zaman yere basmak zorundadır (Şahinoğuz 2007, s.549).

Planlamanın aslında bir disiplin olarak ortaya çıkışı kontrol edilemez kentsel büyümenin başladığı 19.yy’ın başlarına rastlar. Kentlilerin henüz ciddi anlamda, doğal ve doğal alanlara yönelişi büyük boyutlarda yaşamadığı ve kır ve doğal alanlara ilişkin kullanım taleplerinin çok fazla hissedilmediği yıllar olarak da not düşülebilir. Bu yaklaşımla planlamanın, sanki 19.yy’ın başlarına endekslenmiş bir –düşünce devrimi- olarak adlandırıldığını söylemek istemiyorum, planlama insan var olduğu günden beri yaşamın her alanında var. Ancak bizim bugün burada tartışacağımız boyutu ise biraz daha farklı. “Planlamanın Kurumsallaşması” daha sonraki yıllara rastlıyor. Planlama, salt kendi başına içini dolduramıyor. Birtakım tamamlayıcı öğelerle kendisini kabul ettiriyor; Araştırma, Çözümleme. O halde biz toplumsal, fiziksel, yönetim ve obje planlaması olarak dört başlık altında sınıflandırdığımız planlamayı mesleki bir temele indirirsek ilgi alanımızın –fiziksel planlama- üzerinde yoğunlaşmakta olduğunu görürüz. Fiziksel planlama ise (Köseoğlu 1982); doğal ve sosyo-ekonomik bilimlerin yöntem ve araştırma sonuçlarını etkileyen ve bunların koordinasyonunu sağlayan geniş kapsamlı araştırma ve teknik bir sistem bütünüdür. Bruton (1974) tarafından yapılan

fiziksel planlamanın diğerk bir tanımlaması ise; çok bilinmeyenli denklemin çözümünü mekânda arayan bir planlama türüdür, gelişim ve değişimle ilgilidir” şeklindedir (Aydemir 2004, s.34).

**Şekil 2.1: Kentsel Planlama ve Uygulama Sürecini Etkileyen Bilim Dalları**



Kentsel planlama disiplinler arası bir yapı olduğu için başarısında doğrudan etkilendiği ve etkilendiği diğerk bilim dalları ile yapılacak işbirliği ve kordinasyona bağlı olmaktadır. Ayrıca gerekli tüzel, örgütsel ve teknolojik yapının oluşturulması ve bu yapının sürekli geliştirilmesi yanında, toplumsal ve siyasal yapıya özgü uygulama araçlarının geliştirilmesi de başarı oranını artırmaktadır. Kentsel planlamanın uygulama süreci ile onu etkileyen bilim dalları Şekil 2.1 de gösterilmiştir.

Planlama ulusal boyuttan yerel boyuta doğru genişlemekte ve ağırlıklı olarak ekonomik boyuttan coğrafi boyuta, ölçek ise küçükten büyüye doğru değişmektedir. Planlamanın değişik tür ve nitelikleri Tablo 2.1 de görülmektedir. Çizelgede görülen her bölüm ayrı bir planlama türü değildir. Bir planın türü ve nitelikleri çizelgeye göre belirlenip tanımlanması planlama dizgesine (sistemine) açıklık getirecek ve dizge içindeki yapısının özellikleri ortaya çıkarılabilecektir. Sınıflandırmadan sadece Eyalet(Kanton) düzeyindeki planlamanın çıkarılmasıyla üniter (tekçi) devletlerde olması gereken planlamanın nicelik ve nitelikleri görülebilir.

**Tablo 2.1: Planlamann Türleri ve Nitelikleri**

Mekânsal Boyuta Göre - Uluslar üstü Plan - Ulusal Plan (Nationalplan) - Eyalet Planı (Kantona plan) - Bölge Planı (Regional plan) - Belediye Planı. Kentsel Plan (Kommunal Planı) - Örgütsel Plan - Tüm Bölgeyi Kapsayan Plan (ganzes Gebiet wird erfasst) - Bölgeyi Kısmen Kapsayan Plan (Teilgebiet wird erfasst)	Uygulama Boyutuna Göre - Bütüncül (Genel) Plan (Gesamtplan) - Parçalı (Kısmi) Plan (Teilplan)
	Nesnesine Göre - İnsan gücü Planı - Yerleşim Planı(Siedlungsplan) - Arazi Planı (Landschaftsplan) - Trafik Planı (Verkehrsplan) - Tedarik Planı (Versorgungsplan) - Kamusal Yatırım ve Tesis Planı(Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen) - Altyapı Planı (Erschliessungsplan) - Yapı Düzeni Planı (Baulinienplan) - Seviye Düzenleme Planı (Niveaulinienplan) - Kat Emsal Planı (Überbauungsplan) - Biçimsel Planı (Gestaltungsplan) - Uygulama Planı (Realisierungsplan) - Akçal Denkleştirme Planı (Pınanzplan)
Zamana Göre - Kısa Dönemli Plan (kurzûistiger Plan) - Orta Dönemli Plan (mittelristiger Plan) - Uzun Dönemli Plan (langfristiger Plan)	Başaklandırmaya Göre - Yerleşim Planı (Quartierplan) - Belediye Planı (Kommunalplan) - Bölge Planı (Regionalplan) - Eyalet Planı (Kantonalplan) - Ulusal Plan (Natioual Plan)
Uyma Zorunluluğuna Göre - Yasaklayıcı(Emredici)Plan (Verbotsplan) - İradeye Bağlı (Esnek) Plan (Gebotsplan)	Bağlayıcılığa Göre - Bağlayıcı Olmayan Plan (unverbindlicher Plan) - Yol Gösterici Plan (vegleitender Plan) - Dolaylı Bağlayıcı Plan (mittelbar verbindlicher Plan) - Dolaysız Bağlayıcı Plan (unmittelbar verbindlicher Plan)
Örgütlenme Biçimine Göre - Özeksel (Merkezi) Planlama - Ademi merkezizetçi Planlama	
Gösterilen Ayrıntıya Göre - Genel Plan (Übersichtspan) - Ölçekli Plan (maßstäblicher Plan) - Ayrıntıya inmeyen (Nazım) Plan (Grobplan) - Ayrıntılı (Uygulama) Plan (Detailplan)	Süreçteki Aşamasına Göre - Plan Tasarısı (Planennvurf) - Onaylanmış Plan (geltender Plan) - Uygulama Planı (Ausruhnmgsplan) - Aşamalı Plan (Etappenplan)

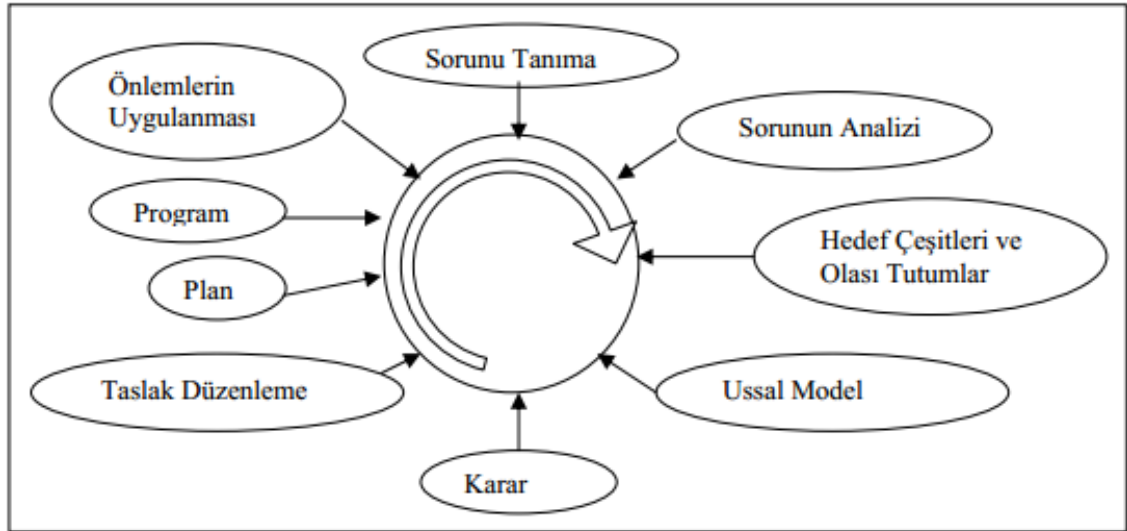
Kentsel planlama süreci tarihsel sürece bağlı olarak sürekli değişken bir yapıda olup ekonomik, toplumsal ve siyasal sürecin etkisiyle değişik işlevler yüklenebilmektedir. Diğer taraftan kentleşme sürecine bağlı olarak, gerek altyapı, gerekse konut ve diğer



işlevsel bölgelerin düzenlenmesi için gereken yatırım bedelinin oldukça fazla olduğu değerlendirilmektedir. Kentleşmenin maliyetini azaltmak ve sağlıklı bir kentsel yapı oluşturmak ancak kentsel planlama ile olası görünmektedir. Ancak kentleşme sorunu sadece fiziksel planlama sorunu olmayıp ekonomi ve siyaset konusunu da içerdiğinden basit önlemlerle çözülemeyecek boyuttadır.

Planlama ve siyaset birbirinden tamamen bağımsız olgular değildir. Plan, politik, döngüsel ve sürekli yeniden değerlendirilen birleşik bir eylem süreci olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda biçimlenmiş bir mekânsal düzenleme süreci Şekil-2.2’de görülmektedir.

**Şekil 2.2: Mekânsal Düzenleme Süreci**



Mekânsal düzenleme süreci Şekil 2.2’de görüldüğü gibi sürekli bir eylem biçimindedir. Halkın soruna tepkisi ya da doğrudan yönetimin sorunu belirlemesi ile başlar. Sorunun planı ve/veya konunun diğer uzmanları tarafından çözümlenmesi ile devam ederek daha sonra ulaşılmak istenen hedefler ve bu hedeflere ulaştıracak olası tutumlar belirlenir. Olasılıklar arasından seçilecek en uygun modelin yönetim tarafından benimsenmesi sonucu gerekli tüzel(hukuksal) kararlar alınır ve seçilen planın uygulanması için gerekli programlar hazırlanır. İşte planların bu uygulama aşamasında harita mühendisliğine görev düşmektedir. Programın uygulanması aşamasında gerekli olan yönetsel ve tüzel önlemlerin de göz önünde tutulması için harita mühendisinin bu bilgilerle de donatılması gereklidir. Uygulama sonucunda, sonuç verilerin yeniden

değerlendirilmesi ile ortadan kaldırılamayan ya da yeni oluşan sorunlar için süreç yeniden başlayacaktır. Bu aşamada veri toplama ve durum tespitinin yapılması da harita mühendisinin görev alanındadır. Daha açık bir deyişle planlama sürecinin hemen hemen her aşamasında harita ve harita bilgileri ile harita mühendisinin işlevselliğine gereksinim duyulmaktadır. Bu doğrultuda, haritacılık mesleğini yürütenlerin de ülkedeki planlama dizgesi ile planlama kademeleri konusunda bilgi sahibi olmaları gerekmektedir (Akdağ 1990).

### **2.1.2 Mekânsal Planlamanın Tarihi**

Mekânsal planlama ya da daha dar kapsamlı olarak kent planlama fikri ve uygulaması tarım devrimi ile yerleşik yaşama geçilen ve ilk kentsel yerleşmelerin oluşmaya başladığı neolitik çağa dek gider. Ancak, bugün anladığımız anlamda planlamayı, salt mekânsal düzeyde, mimari öğelerin birbirleriyle ilişkilerinin estetik bir düzenlemesi ile sınırlı görmeyen ve daha karmaşık ve girift toplumsal ilişkiler ağının bir ifadesi ve etkileyicisi olarak karşılıklı ilişki sellik içinde ele alan yaklaşımın geçmişi, sanayi devrimini izleyen dönemle başlar.

Bu açıdan bakıldığında, kent planlama anlayışının ortaya çıkışı ve kurumsallaşması 19. yüzyıl sonlarına tarihlendirilebilir. Kent planlamanın tarihsel bir gereksinim olarak bu dönemde ortaya çıkışının ardında yatan gelişmeler ise sanayi devriminin yol açtığı büyük nüfus hareketleri ile kent-kır ilişkisinin yeniden tanımlanmasında ve bunlara bağlı olarak oluşan yeni yerleşme kademelenmesinde aranmalıdır. Kırsal alanlardan sanayinin yoğunlaştığı kentlere yapılan göç, bu yerleşmelerin nüfuslarının büyük bir hızla artmasına yol açarken yeni nüfus yoğunlaşmasının beraberinde getirdiği altyapı, konut, ulaşım, kentleşme ve çevre sorunlarına karşı devlet ve toplum hazırlıklı değildi. Bu dönemde sanayileşmenin en yoğun biçimde yaşandığı İngiltere’de kentsel alanlarda yaşayan işçi sınıfının durumu tahammül sınırlarını zorluyordu. Kırdan kopmuş, emeklerinden başka satacak bir şeyleri olmayan işçiler sanayi birimlerinin konumlandığı nüfus yoğunluğu yüksek kentin merkezleri ve yakınında büyük bir yoksulluk ve sefalet içinde 12-15 saat boyunca çalışmak zorunda bırakılmaktaydı. F. Engels’in o yıllarda İngiltere’de kentsel alanlarda yaşayan işçi sınıfının durumuna ilişkin olarak yazdıkları çevre, konut ve hijyen koşullarının vahametini tüm çıplaklığı ile gözler önüne sermektedir (Ersoy 2012).

Modern kent planlaması endüstri devrimini sonucunda ortaya çıkmış bir olgudur. (Hall 1975, s.20) Her ne kadar Eski Roma'dan beri kentlerin bazı ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bazı plan çalışmaları yapıldıysa da çağdaş anlamda planlama, endüstri devriminin Batı Avrupa'da kentleşmeyi hızlandırmasıyla başlamıştır. On sekizinci yüzyılın başlarında uygulanmaya başlayan modern kent planlamasının temelinde, endüstri kentinin sorunlarına çözüm arayışları yatmaktadır. (Tekeli 1980, s.11)

19.yy'a dek Osmanlı Yönetimi, kentlerin gelişmesini ne Batılı anlamda kent tasarımı ne de planlama çalışmaları ile yönlendirmiştir. 19.yy, Osmanlılarda devlet güdümünde sürdürülen siyasal ve toplumsal reformların yoğunlaştığı dönemdir. Bu dönemde, Osmanlının geleneksel kent kurumlarının yerine, Batılı kent plancılığının araçsal ve kurumsal yapısı konmaya çalışılmıştır. 19.yy, kentlerin geleneksel kurumları ve gelişme yöntemi terk edilerek çağdaş yönetim kurumlarına kavuşturulması, değişen teknolojik ve ekonomik koşullara kentlerin uyarlanması çabalarının ağırlık kazandığı bir dönemdir. Yine de kent sorunları bütüncül bir yaklaşımla ele alınmamış, tekil alan ve/veya sektör için projeler, üretilmekle yetinilmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşuyla, elitist ve merkeziyetçi eğilimi yüksek olan kadroların, batılılaşma sürecinin bir parçası olarak savundukları ve yerleştirmeye çalıştıkları planlı bir yaşam eğilimi, toplumun diğer kesimleri (daha düşük gelirli ve eğitimsiz) tarafından buyurgan olarak dayatıldığı iddia edilerek benimsenememiştir.

1950 öncesi Türkiye'deki kent planlama döneminde, kentin inşası "yeniden yapılanma" ve "dışa açılma" olarak nitelendirilebilecek süreçleri kapsamaktadır. Bu kapsamda, kentlerde sağlıklı bir yaşama ortamının yaratılmasına dönük her türlü teknik ve sosyal altyapı çalışmaları yapılırken kentlerin genel hatları ile planlanması ise yurtdışından gelen mimarların kent planları ile yön bulmuştur (Tanyeli 1992, s.335).

1950 sonrasında ise kent planlamaya damgasını vuran iki önemli olgu vardır. Birincisi, 1956'da çıkarılan, 6875 sayılı İmar Yasası ile modern plancılığın temelini atılması, diğeri ise yapılaşmanın plan sınırlarına taşması ve gelişmenin plan dışı yürümesidir. 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması çok disiplinli kent planlama çalışmalarına hız katmıştır. 1970'lerde Batı'da var olan Yeni Belediyecilik/Demokrat Yerel Yönetim Yaklaşımı, kent planlamaya fikir düzeyinde hareket getirmiştir (Aydemir 2004). 1980 sonrasında, genelde bütüncül planlamanın gerekliliği görüşü terk

edilmiş, “işbaşında bulunan yönetimlerin plan ve program hazırlama niyet ve çabalarının yeterli olacağına inanılmış ve birbirinden kopuk ve bağımsız yapılmaya başlanmıştır. Süreç incelendiğinde, buradaki kırılma noktasının temelinde, toplumumuzun tarihsel alışkanlıklarını (sınır tanımama gibi) daha tümüyle terk edememiş ve siyasi iradenin çağdaş planlama araçlarını içselleştirememiş olmasının rolü büyüktür. Özellikle 1980’li yıllarda çıkarılan 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gibi yasal düzenlemeler, her ne kadar çevre ile doğal ve kültürel değerlerin korunmasına, ekolojik planlama kurum ve araçlarının oluşturulması yönünde bir adım olarak görülse de, gerçekte, uluslararası ilişkilerin gereği olarak yapılan düzenlemelerdir. Çünkü ne siyasi irade de ne de kenti inşa eden diğer aktörlerde, içten ve tutarlı bir çevre duyarlılığı yoktur. Sanayiye Teşvik Politikası doğrultusunda verimli tarım topraklarının ve havzaların kullanıma açılması, kıyıların ve orman arazilerinin 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası (1982) kapsamında yapılaşmaya açılması bunların göstergeleridir.

1990’lı yıllardan itibaren özellikle kentlerde yerel demokrasi ve katılım konusunda yaşanan olumlu gelişmeler, 1992 yılındaki Rio Konferansı’nda şekillenen Biyolojik Zenginliklerin Korunması ve Sürdürülebilirlik ile Yerel Gündem 21, İstanbul-Habitat II.Kent Zirvesi gibi uluslararası organizasyonlarla şekillenen gelişmeler önemli kilometre taşları olarak kent ve kırsal alanlardaki tüm plan uygulamalarına ve projelendirme çalışmalarına yön vermiştir. Bu dönemlerde özellikle kent merkezlerinde yayalaştırma ve görsel estetik değeri yüksek planlamalar, koruma-dönüşüm ve yenileme projeleri ile sağlıklı büyük ölçekli toplu konut projeleri önem kazanmıştır. Şüphesiz, kentlerdeki iyileştirme ve yenileştirme çalışmalarında, özellikle Tarihi Kentler Birliği, ÇEKÜL gibi sivil toplum kuruluşları ile planlamaya dönük meslek odalarının payı oldukça büyüktür. Tüm yaşanan bu gelişmeler, ülkemizde ciddi anlamda yasal ve örgütsel anlamda dönüşümü başlatmaya yönelik atılan adımları hızlandıracaktır.

## **2.2 MEKÂNSAL PLANLAMA SİSTEMİNDE KURUMSAL YAPILANMA**

### **2.2.1 Ülkemizde Mekânsal Planlama Sisteminde Kurumsal Yapılanma**

Ülkemizde kentleşme sorunları ile bağlantılı olarak olağan gelişme seyirleri içerisinde kentler bu şekilde dönüşürken, Türkiye’de kentleşme ve planlama pratiğine kent yenileme kavramının girişi 1970’li yıllara, planlamada bir uygulama aracı olarak kullanılmaya başlanması ise 1980’li yıllara denk düşmektedir (Sönmez 2006, s.121).

Kentsel dönüşüme ilişkin düzenleme ve uygulamalar uzun süre, mevcut mevzuat ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Bu nedenle batıdaki örneklerinde olduğu gibi, çok yönlü, kapsamlı, uzun vadeli politika, teknik ve yöntemlerden, kurumsal ve finansal yapıdan ziyade, yönetim sistemi içinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları birbirlerinden kopuk ve geçici düzenlemeler ve uygulamalar söz konusu olmuştur (Dündar 2003, s.65).

#### **2.2.1.1 Kurumsal Yapılanmanın Değerlendirilmesi**

Mevcut merkeziyetçi-bürokratik sistemde her şeyin merkezden planlanıp yürütülmesi, ödeneklerin merkezden gönderilip, ihale sistemiyle yapılması alışkanlığı, vatandaş sürekli devletten hizmet bekleyen bir duruma sürüklemiştir. Tanzimat ile başlayıp artarak günümüze kadar gelen bu tür bir yönetim anlayışı bedel ödmeden hizmet isteyen, hizmet-maliyet dengesini göz ardı eden düşünce tarzını ortaya çıkarmıştır.

Halk, kalkınma sürecinde aktif bir rol üstlenmediğinden, adeta sadece olup bitenleri seyretmekle görevlendirilmiştir. Hâlbuki gelişme yolundaki ülkelerin en büyük problemi, ihtiyaçların astronomikliği karşısında kaynakların kıt olmasıdır. Bu problemi aşmanın yolu ise " halkın potansiyel gücünü " seferber etmektir. Sermaye birikimi olmayan, dış sömürü imkânları bulunmayan ülkelerin bu gücü hareket geçirmeden kalkınmaları mümkün değildir. Halkın sahip olduğu gücü harekete geçirmek ise ancak gerekli yetki ve mali güç ile teçhizatlandırılmış yerel yönelim birimleriyle mümkündür.

Sosyal ve ekonomik kalkınmanın en büyük engeli olan merkeziyetçi- bürokratik yapının oluşturduğu bir diğer sorun ise yerel nitelikli ihtiyaçlar ve önceliklerinin merkezce belirlenmesi ve bunun sonucunda fayda maliyet analizinin iyi yapılamaması nedeniyle ülke kalkınmasında kullanılacak kaynakların israf edilmesidir.

Günümüzde devlet, artık kaynak yaratan değil; yaratılmış kaynakları kullanan bir şekle bürünmüştür. Her bir hizmetin, nerede nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara'da kararlaştırılıp planlanmaktadır. Yatırım kararları en ince ayrıntısına kadar, Ankara'da alınmaktadır. Hizmetlerin tüm ayrıntıları ve bunlar üzerindeki her türlü değişiklikler merkezce belirlenmektedir. Sonuçta, kırtasiyecilik artmakta, merkezdeki kamu bürokrasisi gereksiz yere sürekli büyümekte, hizmetler önemli ölçüde gecikmekte, yerel ihtiyaçlar yeterince dikkate alınmamakta ve hizmetler pahalıya mal olmaktadır. Acil durumlarda ihtiyaçları karşılayacak esneklik sağlanamamakla, merkezi örgütleri aşırı ayrıntıyla uğraşmak zorunda kaldıklarından asıl görevleri olan hizmet politikası oluşturma, makro planlar yapma, araştırma, yardım, eşgüdüm destek ve denetim işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirememektedir. Yerelin, kalkınma projeleri ve hizmetlerine yeterince katılması sağlanamamaktadır (TÜSİAD 1992, s.27).

Uluslararası ekonomik arenada gelişmekte olan bir ülke durumundaki Türkiye ise kalkınma çabalarını aşırı merkeziyetçi - bürokratik bir idari sistem ile birlikte yürütmeye çalışmaktadır. Oysa artık açıkça binmektedir ki merkeziyetçilik, parasal sermayenin verimini kösteklemektedir (Drucker 1994, s.264).

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla, yerel nitelikli hizmetlerin yerinden karşılanması sağlanmalıdır. Gerek Merkezi hükümet kuruluşunu, gerek yerel yönetim birimlerini kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek duruma getirilmesi gerekmektedir. (Aytaç 1994, s.47).

Yetersiz ve merkeze doğrudan bağımlı gelir sistemi, yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını imkânsızlaştırmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin esas itibarıyla yerel topluluktan değil de merkezce sağlanması, hemşerilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığını, sorumluluk duygularını, katılımını ve hemşerilik bilincinin gelişmesini, hemşerilerin yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkinliğe ulaşmamasına neden olmaktadır (TÜSİAD 1992, s.30).

Yerel yönetimlerin giderek yeni hizmetler yüklenmeleri ve mevcut hizmetlerin kalitesini iyileştirmek, istemeleri dolayısıyla, artan masraflarını karşılamak için bu

yönetimlere özel gelirler,' özellikle vergiler sağlamak ve gelirlerin anan giderlere göre müterakki vergi olmasına dikkat etmek gerekmektedir (Tortop, Nuri, a.g.e., s.50).

Özerk ve mali bakımdan güçlü yerel yönetimlerin, halkı sistemin içine çekerek yerel kaynakların harekete geçirdiği, yerel inisiyatif ve teşebbüs kabiliyetini güçlendirdiği ve bu sayede kalkınma hamlelerinde önemli görevler üstlendiği gelişmiş ülke uygulamalarıyla ispatlanmış olmasına rağmen, Türkiye idari yapısını bu yönde revize edememiştir. Beş yıllık kalkınma planları ve hükümet programlarında sık sık tekrarlanmış olmakla birlikte, yerel yönetimler konusunda yapılmak istenen düzenlemeler şu ana kadar temenniden öteye gidememiştir. Bu nedenle yerel yönetimler 1963 yılından itibaren planlı uygulamalara dayalı olarak sürdürülmeye çalışılan kalkınma çabalarını yeterince destekleyememiştir.

Bu başarısızlığın nedenleri üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar;

- Aşın merkeziyetçilik ve yoğun bürokrasi.
- Yönetimler arası görev-gelir bölüşümünün dengesizliği,
- Optimum ölçek sorun şeklinde sıralanabilir.

### **2.2.1.2 Çok Başlı Planlama ve Mevcut Yasal Düzenlemeler**

Kent planlamasının temel yasal dayanaklarından en önemlisi imar mevzuatıdır. (Şengül 1987, s.37). Türkiye'deki planlamayı ilgilendiren mevzuat oldukça karmaşıktır. İmara ilişkin faaliyetler imar dışındaki birçok yasal düzenlemede de ele alındığı için karışıklığın boyutları giderek artmaktadır. İmar ve planlama konusunda çerçeve bir yasa bulunmaması ve imar yasasının çoğu özel alanda fonksiyonunu yerine getirememesi, planlama ile ilgili eylemlerde büyük kısıtlama ve sıkıntılar yaratmaktadır. (Görmez 2001, s.134)

Planlama ve yapılaşmayı ilgilendiren mevzuat son derece geniş bir alanı kapsayan, çok çeşitli konuları içine alan bir ilgi ve çalışma alanını ifade etmektedir. Her ne kadar Cumhuriyet Döneminde, 1933 yılında Yapı ve Yollar Kanunu ile başlayan, 1956 ve 1957 yıllarında İmar Kanunu ile devam eden süreçte baskın bir merkeziyetçi idari yapı hâkim olmuşsa da, 1985 yılında planlama, plan uygulama ve yapılaşmaya dair yetki

görev ve sorumlulukların yerel yönetimler eliyle kullanımını öngören 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu 1980'ler Türkiye'sinin siyasi alandaki yerelleşme açılımlarının önemli araçlarından birisi olarak kabul edilebilir. Bu dönemde, 1983 yılında 2805 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler ve İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile başlayan süreç, daha sonra yürürlüğe giren diğer üç Kanun ile ilgili olarak farklı bir gelişimin de nedeni olmuştur. Aynı zaman diliminde hazırlanan bu kanunlar, 2981 sayılı İmar Affı Kanunu, 3086 sayılı Kıyı Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu olarak sıralanabilir.

Bu Kanunlar öncesinde hazırlanmış ve yürürlüğe girmiş olan Kanunların bazıları ise, merkezi ve yerel düzeyde sektörel planlamanın önemli işaretlerini veren hükümler içermiştir. Örneğin, sivil iktidar öncesinde yürürlüğe giren ve bu nedenle 1982 Anayasasına aykırılık iddiasında dahi bulunulması mümkün olmayan Turizmi Teşvik Kanunu. Bu yasa ile turizm merkezlerinde yapılacak planlar öylesine farklı bir yapım ve onay süreci konusu edilmiştir ki, sonuçları açısından da planlama alanında ciddi sorunların temel kaynağı olmuştur.

9 Kasım 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, pek çok yeni düzenleme konusu ile gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki, Kanunun plan yapım ve onay yetkisini yerel yönetimlere vermesidir. Ancak, yasa bu yetkiyi sınırlarını da belirleyerek vermiştir. Bu sınırlar, Kanunun 44 üncü maddesi uyarınca çıkartılan ve Kanun ile birlikte yürürlüğe giren Yönetmeliklerde yer almaktadır. Daha önce “6785 sayılı İmar Kanununun Ek 7 ve 8 inci maddelerine ilişkin yönetmelikle belirlenmiş olan bazı plan yapım ve uygulama esasları da İmar Kanunu Yönetmeliklerine aktarılmıştır. Bu gelişmeler planlama ve yapılaşmaya dair ilgili mevzuatı, başka ilgi ve çalışma alanlarına da taşımıştır. Bunlardan ilki de yerel yönetimlerin özellikle Belediyelerin eleman - ekipman - mali güçleri ile ilgili çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Nedenleri açık olan bu yetersizlik İmar Kanunu uygulamasında önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle yetkilerin doğru ve yerinde kullanımı konusunda genel bir başarısızlıktan söz konusu olmuştur. Bir diğer sonuç da belediyelerin ve merkeze aktarılan yerel yetkilerin sonucunda merkezi kurumların siyasi yerel baskıya direncinin düşüklüğü olarak özetlenebilir.



1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanununun üç önemli konudaki hükümleri, planlama ve yapılaşma alanında yönetsel ve mekânsal parçalanmayı destekleyen yapısı ile yerini almıştır.

Bu konulardan birincisi, kanunun yerel yönetimlere verdiği yetki ve sorumlulukların sınırları ile ilgili belirsizliklerdir. Kanun bir yandan yerel yönetimlerin yetkilerini verirken bir yandan da plan yapım süreci ve plan uygulamaları konusunda tip uygulama belgelerini tercih etmektedir.

İkincisi ve bugün sıralanan darboğazlar arasında yer alan, çok başlı yetki kullanımı ve parçacı planlamaları destekleyen yapısı ile dikkat çeken ve kanunun kendi hükümlerini ve yaptırımlarını hükümsüz kılan yasal düzenlemeleridir. İstisnalar başlıklı 4 üncü maddesi ile İmar Kanunu, planlama ve yapılaşma alanında çerçeve kanun niteliğini kaybetmektedir.

Üçüncüsü, fiziksel alanda yaratılan parçacı ve mevzii planlamayı destekleyen hükümlerdir. Kısaca, Kanunun plan değişikliği ve mevzii imar planına ilişkin yapılan düzenlemelerdir.

İmar Kanununun 4 üncü maddesinde özel kanunlara öncelik tanınan hükmünde, hangi kanunun daha özel olduğu, aynı alanda birden fazla özel kanun uyarınca belirlenmiş özel alan olduğunda önceliğin hangi alana ait olacağı, yetkilerin kimler tarafından kullanılacağına dair belirsizlikler ve çatışmalar her zaman ortaya çıkabilmektedir.

Örneğin; Kıyı Kanunu, İmar Kanununun 4 üncü maddesinde sayılan özel bir kanun niteliğinde olmamakla birlikte gerek İmar Kanunundan sonra yürürlüğe girmiş olması diğer yandan kıyıların daha özel alanlar olduğunun genel kabul görmesi nedenleri ile diğer özel kanunlar gibi işlem görmektedir. Köy Kanunu, Orman Kanunu için de benzer durum geçerlidir.

Aynı alan birden fazla özel kanun kapsamında da kalabilmektedir. Örneğin aynı alan hem özel çevre koruma bölgesi hem de sit alanı olabildiği gibi, sit alanlarını da kapsayan turizm merkezlerine ve özel çevre koruma bölgelerine de sıklıkla rastlanmaktadır.

Özel kanunlara göre belirlenen alanların çakışması halinde düşülen yasal karmaşa, konunun ayrı bir sorun boyutu olarak gözlenmektedir.

Günümüzde plan tür ve ölçekleri ile yetki ve görev dağılımları ile ilgili olarak yaşanan karmaşa dikkate alındığında, plan kademelenmesi önemli ve sorunlu bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Plan kademelenmesi ilkesi, başka bir deyişle “planların kademeli birlikteliği ilkesi” plancılar için bilinen bir ilke olmakla birlikte, yasa hükmü olarak ilk kez 3194 sayılı İmar Kanununda yer almıştır. 6785 sayılı İmar Kanunu planların kademeli birlikteliği ile ilgili ilkesel bir yasa hükmüne yer vermemekle birlikte, uygulama imar planlarının yapımı sırasında nazım imar planlarına uygunluk koşulunu belirlemekte idi. Bu kapsamda yapılmış olan en belirgin yasal düzenleme ise sadece İller Bankası tarafından hazırlanan ve 6785 sayılı İmar Kanununa göre yapılacak plan çalışmalarına açıklık getiren Teknik Şartlaşmada yer almakta idi. İmar Kanunu ile belirlenen plan türleri ve ölçeklerinin çeşitlenmesinin yanı sıra bu planları yapan idarelerin sayılarının artışı, plan kademelenmesi konusunun önemini daha da vurgulayan bir gelişme olmuştur. Merkezi ve yerel yönetim birimleri, kendileri tarafından yapılan veya yaptırılan ve onaylanan veya bir başka idare tarafından yapılmış veya yaptırılmış ve onaylanmış planların tamamını bilmekle, kendi planlama çalışmalarında değerlendirmekle yükümlü bir konuma gelmiştir.

Her ölçek ve türde fiziksel plan, kararlarını türünün ve ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıyı içermek üzere belirler. Bu çerçevede genel ilke, kabul ve arazi kullanım kararlarını da içeren planlar, aynı zamanda, alt ölçekte plan yapılacak alanları ve bu planların yapımına dair kuralları da belirlerler. Yani planların birbirini yönlendirme özelliği, kısaca planların kademeli birlikteliği ilkesi olarak açıklanabilmektedir. Bu çerçevede özellikle üst ölçek planların farklı alan ve hedeflere dayalı hazırlanmasına karşın, aynı araçları, yöntem ve dili kullanması, son derece önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Planlamada kademelenme ya da planların kademeli birlikteliği ilkesinin üst ölçekte verilmiş olan kararların alt ölçeğe birebir aktarımına dönüşen bir denetim ise ayrı ve bu sorunları katlayan bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Planlar üzerindeki Yargı denetiminde de bu konunun ciddi bir sorun alanı olarak ortaya çıktığı ayrıca hatırlanmalıdır. (Kentleşme Şurası 2009)

Kamuda Yeniden yapılanma çerçevesinde çıkarılan ve veto edilerek ya da ciddi kamuoyu tepkileri alarak geri dönen ve henüz tasarı durumunda olan kanun ve düzenlemeler Tablo 2.2’de gösterilmiştir.

**Tablo 2.2: Planlamaya İlişkin Yasal Düzenlemeler**

<b>KANUN/KANUN TASARISI</b>	<b>DURUMU</b>
Belediye Kanunu	5393 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 30.05.2005)
Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	15.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edildi ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edildi.
İl Özel İdareleri Kanunu	5302 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 04.03.2005)
Büyükşehir Belediye Kanunu	5216 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 23.07.2004)
Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 11.06.2005)
Türkiye İstatistik Kanunu	5429 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 18.11.2001)
Vakıflar Kanunu	5737 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 27.02.2008)
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5286 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 28.01.2005)
Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun	5273 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 15.12.2004)
Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	5449 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 08.02.2006).
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	5226 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 27.07.2004)
Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	5366 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 5.07.2005)
İmar Kanunu Tasarısı	Halen taslak çalışmaları sürmektedir.
Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5747 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 22.03.2008)
On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.	6360 sayılı kanun olarak onaylandı. (Resmi gazete tarihi: 06.12.2012)

Tablo 2.2’de belirtilen Bu kanunların ülkenin kent yönetimleri, planlama ve imar açısından dünden bugüne yaşamakta olduğu yapısal ve uygulamaya dönük sorunlara ne kadar çözüm getirdiği tartışmalıdır. Bu sebeple söz konusu sorunların tespit edilmesi, kamuda yeniden yapılanma süreçleri kapsamında derinlikli olarak kurgulanıp

uygulanmayan; yalnızca AB uyum süreçleri kısılacında kelimenin tam anlamıyla aceleye getirilen kanunların daha doğru bir şekilde yorumlanabilmesini kolaylaştıracaktır. Ancak böyle bir yorumlama süreci ne yazık ki kanunların çıkarılma aşamasında yaşanmamıştır.

### **2.2.1.3 Mevcut Mekânsal Planlama Sisteminin Sorun Alanları**

Son elli yıldır Türk kamu yönetiminin mekân ve ölçek temelli düzenlenmesinde karşı karşıya kalınan en önemli sorun alanlarından birisini giderek büyüyen ve küreselleşen kentler oluşturmaktadır. Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa vb. gibi büyük kentlerin devasa sorunları arasında bu kentlerin nasıl ve hangi mekanizmalarla yönetileceği ve planlanacağı önemlice bir yer tutmaktadır. Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmaya başladığı 1985 yılından sonra geçen neredeyse her on yılda bir büyükşehir sayısının artmış olması da bu sorunları derinleştirmiş, çözümü zorlaştırmıştır. Bu mekanizmaların tanımlanmasında ve modellenmesinde ise var olan büyükşehir belediyeleri/ilçe belediyeleri deneyiminin tüm boyutları ile değerlendirilmesi önemli bir yere sahiptir.

Büyükşehir belediyesi deneyiminin değerlendirilmesinde ortaya çıkan iki engel bu deneyimin analiz edilmesinin önüne geçmektedir. Bu engellerden birincisi büyükşehir belediyesinin siyasal sistem içerisindeki konumu ile ilgiliyken, bir diğeri büyükşehir belediye sisteminin çoğunlukla mekânsal ölçek kavramından bağımsız olarak kurumsal/yasal bir sorun alanı olarak görülmesi olarak ifade edilebilir. Bir yanılla büyükşehir belediyelerinin son yirmi yıldır Türk Siyasal Sistemini kurgulama ve kitleleri mobilize etme araçlarından birisi olarak görülmesi büyükşehir sisteminin “büyükşehir” belediyesinin öncelediği bir mekanizma olarak ele alınması sonucunu doğurmaktadır. Öte yandan, büyükşehir belediye yönetim sistemi yerel yönetim hiyerarşisinin bir yan “cebi” olarak idari sürekliliğin kaçınılmaz bir parçası olarak ele alınmakta, hiyerarşik bakış, örneğin, ilçe belediyeleri için göz ardı edilmeyi meşrulaştırmaktadır. Oysaki uzunca bir zamandır, yerel yönetim birimlerinin, bizatihi bir mekânsal ölçek sorunu olarak ele alındığı söylenebilir. Bu bakış açısıyla yerel birimleri hiyerarşik bir bakış açısıyla olduğu kadar kendi mekânsal özgünlükleri ve yetki kullanımları özelinde de değerlendirmek önem kazanmaktadır.

Bu açıdan büyükşehir sisteminin kendi içerisinde yarattığı ve yeniden ürettiği çelişki ve çatışmaların temelinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında mekânı şekillendirme, kentsel rantın yeniden dağıtımını sağlama ve yapılaşmayı yönlendirme açısından belirlenen yetki dağılımının yattığını söylemek olası görünmektedir. Gündelik yaşamın yeniden üretilmesinden kentsel estetik alanın düzenlenmesine kadar birçok siyasal sürecin bu anlamda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında sorun alanına dönüşmesi ve kentsel mekâna ait akut sorunlarda bu çekişmenin doruk noktasına varması, Türkiye örneğinde bu varsayımın doğruluğunu göstermesi açısından çok önemlidir.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile büyükşehir belediyeleri ulusal düzeyde yerel yönetimlerin yetkilerini düzenleme gücüne sahip siyasal birimler haline gelmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun hazırlanmasında belli başlı büyükşehir belediye başkanlarının bu kanunları “kelime kelime” yazmış olduklarını sıklıkla kamuoyu önünde de ifade etmiş olmaları bunun önemli göstergesidir. Büyükşehir belediye başkanlarının doğrudan müdahalede bulunduğu bu kanunlarla ilçe belediyelerinin imar planlama ve diğer mekânsal yetkileri Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ile büyükşehir belediyeleri ulusal düzeyde yerel yönetimlerin yetkilerini düzenleme gücüne sahip siyasal birimler haline gelmiştir. Büyükşehir belediye başkanlarının doğrudan müdahalede bulunduğu bu kanunlarla ilçe belediyelerinin imar planlama ve diğer mekânsal yetkileri büyükşehir belediyelerinin resen kullanabileceği yetkiler yanında ağır bir vesayet altına girmiştir. Örneğin 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. Maddesinde;

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını

yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak;

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak;

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek;

e) Belediye Kanunu'nun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak hükümleri getirilerek imar planlamanın tüm aşamalarına, yapılaşmaya, ruhsatlandırmaya hatta kentsel dönüşüme ait tüm yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bir anlamda büyükşehir belediyesi sisteminin uygulandığı yerleşmelerde imar yetkilerinin dış sınırları büyükşehir hâkimiyetine dayalı olarak belirlenmiştir.

Bu yetkilerin dağılımı öylesine dengesizdir ki kent planlamanın uluslararası standartlarda kabul edilmiş temel ilke ve esaslarıyla da çelişmektedir. Örneğin imar planlamanın en önemli ilkelerinden birisi “planların kademeli birlikteliği” dir. Yeri geldiğinde en üst ölçekli plan alt ölçekli planda alınan bir karar, en alt ölçekli plan da üst ölçekli planda alınan bir karar doğrultusunda bilimsel yöntemlerle değiştirilebilir. Planlar arasında dinamik bir ilişki olması gerekliliği kabul edilir. Ancak, imar planlama yetkilerinin bu derece büyükşehir belediyeleri uhdesinde toplanması ile uygulamada bu ilke etkisizleşmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yaptığı üst ölçekli planlar üstünlük kazanmış, uygulamadaki ayrıntılar kent planlamada değerini kaybetmiştir. İlçe belediyeleri uygulamada alt ölçekli bir imar uygulaması yapsa bile bunun büyükşehir belediyesinin yetkisindeki üst ölçekli planlara yansımaları siyasal bir sürece kalmaktadır. Öte yandan, her ölçekte planlama yetkisine sahip olan büyükşehir belediyesinin planların kademeli birlikteliğini kendi yetkisi içerisinde sağlayabileceği varsayılsa bile, alt ölçek planların yerel dinamiklerle oluşturulduğu ilçe belediyesi planlama süreçlerinin yerine büyükşehir belediyeleri eliyle resen gerçekleştirilen alt ölçek planlama dinamiklerinin ikame edilmesi, katılım ve hesap verebilirlik sorunları yaşanan bir planlama pratiğinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Türkiye imar planlama deneyimi içerisinde genel kentsel gelişim desenini belirleyen “nazım imar planları” ile yapılaşma koşullarını belirleyen “uygulama imar planları” ayrımı, büyükşehir belediyesi sisteminin kurulmasına koşut büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında doğal bir işbölümü olarak düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin nazım planları, ilçe belediyelerinin de uygulama imar planlarını yapıp onamaları uzunca bir süre temel bir yetki dağılımı olarak yürürlükte kalmıştır. Ancak, bahsedilen kanun değişiklikleri ile birlikte Türkiye’de nazım planlama ile uygulama imar planları arasında kentsel gelişme açısından bağlantı kopmuştur. Yerelin coğrafi, sosyo-ekonomik ve ekolojik önemini dikkate almayan plan ve plan değişiklikleri, mevzi planlama ağırlık kazanmıştır. Sanılanın aksine imar planlama yetkilerinin büyükşehir belediyesinde toplanması bütünlüklü planlamayı değil, noktasal ve parçacı planlama uygulamalarını, istisnai mekânsal düzenlemeleri yaygınlaştırmıştır. Öte yandan ilçe belediyeleri, ağırlıklı olarak bütünü görmeden hareket eden, sadece yapı sürecine yoğunlaşan yerel yönetim birimleri halini almıştır. Bu yoğunlaşmada metropoliten alan içerisinde büyükşehir belediyelerinin resen müdahale ettikleri özellikle büyük proje alanları ile kentsel dönüşüm bölgelerinde ilçe belediyelerinin uygulama bütünlüklerinin dışına çıkan kentsel alanlar ortaya çıkmıştır. Bir anlamda metropoliten alan içerisinde yapılaşma ve imar planlama süreçlerinde iki kademeli bir yetki vakumu-yetki karmaşası süreci yaşanmaya başlamıştır. Sonuçta ilçe belediyeleri tüm planlama yetkileri elinden alınmış, yapı ve inşaat süreçlerine sıkışmış, etkinliklerinde planlamadan kopma tehlikesi ile karşı karşıya kalan birimler halini almıştır.

Hele hele yol genişlikleri ve park metrekaresi ile yetkilerin ayrılması, siyasal güç kullanımını yönlendirmek için kentteki kritik noktaların “yetki alanında kalması” için planlama eğilimini arttırmaktadır. Örneğin eğer planları yapan büyükşehir ise ilçe belediyeleri ile uğraşmamak için çok büyük parklar yapılmakta, eğer planları yapan ilçe belediyeleri ise büyükşehirle uğraşmamak için küçük parklar yapılmaktadır. Kentsel standartlar büyükşehir belediyesi sisteminin siyasallaşan yapısı içerisinde giderek düşmektedir.

Diğer bir önemli sorun da büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasındaki planlama denetimi dengesinin tek taraflı olarak bozulmuş olmasıdır. Plan kararları yukarıdan aşağı denetlenmektedir ama aşağıdan yukarı bir denetim süreci söz konusu değildir. Bu

da kent planlamasında eksik kalan denetim mekanizmasının yargı tarafından doldurulması sonucunu doğurmaktadır. İmar planlamada büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki kargaşası ihtisas yönetmelikleri ile yargı içtihatlarından oluşan karmaşık bir mekanizma ile denetlenmeye çalışılmaktadır.

Bu sorunlar metropoliten kentlerin yapılarının son yıllarda daha da farklılaşması ve bu farklılaşmanın 5216 sayılı büyükşehir kanunu ve yapılan diğer bazı düzenlemelere de yansımaları ile daha da değişik bir boyut kazanmıştır. Son yıllarda metropoliten kentler küreselleşmenin de etkisi ile yayılmaya devam ederek “kent bölge” adı verilen yeni yapılara dönüşmektedir. Çok daha seyrek ve yaygın kentsel yapılar olan bu yeni yerleşim biçiminde metropoliten kent yönetimleri artık etkinliğini sürdürme sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Büyükşehir Belediye Kanunu’ndaki büyükşehir sınırlarının “pergel” düzenlemesine tabi tutulması ve ilçe belediyelerinin yakınındaki belde belediyelerinin ilçe belediyeleri ile birleştirilerek dev ilçe belediyelerinin oluşturulması bu soruna karşı alınan önlemler olarak değerlendirilebilir. Ancak bu düzenlemeler ilçe belediyelerinin planlama yetkileri düşünüldüğünde büyük sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

Artık metropoliten ilçe belediyeleri kimi yerde Anadolu’daki orta büyüklükteki birer kent yüzölçümüne ve nüfusuna erişmiştir. Eldeki dar planlama yetkileri ile ilçe belediyelerinin bu büyük alanlarda sağlıklı kentsel gelişmeyi sağlamaları mümkün görünmemektedir. Ayrıca daha çok kırsal niteliği ağır basan kent çeperinde eko sisteme duyarlı planlama süreçlerinin sürdürülmesi olanağı kaybedilmektedir. Tersine, ilçe belediyelerinin yetkileri yokken özellikle Büyükşehir belediyelerinin ve TOKİ gibi kuruluşların kent çeperinde noktasal kent parçaları oluşturmaları kentlerin planlama bütünlüğünü tehdit etmektedir. Bu kadar yayılan ve büyüyen ilçe belediyelerinde yerel demokrasi ve temsiliyetin sorunları planlamaya karşı halkın güvenini sarsmaktadır. Sonuç olarak kentlerin planlama süreçleri parçalanma ve sürekliliğini kaybetme tehdidi ile karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi sisteminin ilçe belediyelerinin imar planlama yetkileri üzerinden tarihsel bir okuması yapıldığında görüleceği üzere temel olarak üç mekân ve ölçek sorununun olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi büyükşehir belediyelerinin siyasal ve yönetsel olarak merkezileşmesine paralel olarak denetimsiz bir imar planlama

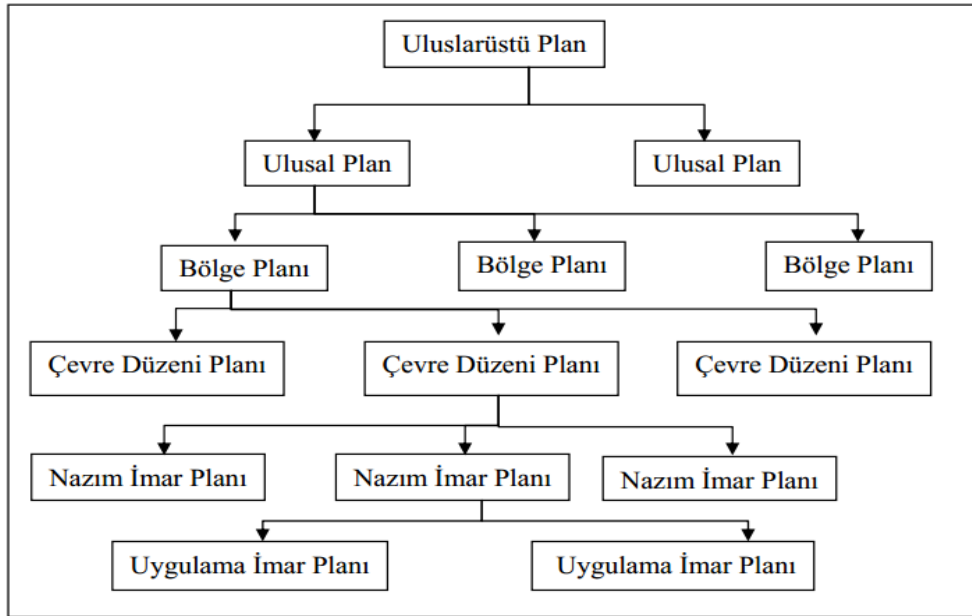


yetkisine kavuşmasıdır. Bunun doğrudan sonucu ikinci bir sorun alanıdır: Metropoliten alanların planlanmasında ve yapılaşmasında bütünlük ve süreklilik kaybolmakta, parçacı ve günübirlik yaklaşımlar standart uygulama olmaktadır. İlçe belediyelerinin imar planlama sürecinden kopmasının sonucunda da üçüncü bir sorun alanı ortaya çıkmaktadır. Yetki alanları ve sınırları genişleyen büyükşehir belediyelerinde imar planlama süreçlerine katılım ve denetim eksiklikleri derinleşmektedir (TEPAV 2012).

### 2.2.2 Türkiye’de Mekânsal Planlama Kademeleri

Türkiye’de planlama kademesi Şekil 2.3’de görüldüğü gibi en üstte küresel boyuttaki değişimleri dikkate alan uluslar üstü ve/veya uluslararası planlama olmak üzere en altta yerel 1:1000 ölçekli uygulama planları bulunmaktadır. Çoğu zaman rapor biçiminde olan uluslar üstü planlama aşamasından yerel düzeydeki uygulama imar planlarına kadar olan planlama aşamaları, hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya iletişim içinde olabilmelidir.

Şekil 2.3: Türkiye’de Planlama Dizgesinin Yapısı



## **I. Uluslar Üstü Plan**

Günümüzde kimi ülkeler ekonomik, siyasal vb. amaçlarla kendilerine ait olan egemenlik yetkilerinden bir kısmını yine kendi iradeleriyle oluşturdukları uluslar üstü örgütlere devretmektedirler. Bu sayede uluslar üstü örgüt amacına ulaşmak için üye ülkelerin ulusal sınırları içinde ekonomik, yönetsel ve tüzel kimi düzenlemeler yaptırabilmektedir. Türkiye için aday ülke statüsünde bulunduğu Avrupa Birliği (AB)'nin kimi kararları ile TBMM tarafından onaylanan ve Anayasanın hemen altında yer alan uluslararası anlaşmaların bu biçimde olduğu söylenebilir.

## **II. Ulusal Plan**

"Öngörülen bir süre içerisinde ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasal ya da toplumsal hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemi (Sezen 1997) olarak tanımlanan ulusal planlamanın ekonomik, siyasal ve coğrafi olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Ancak yoğunluğun daha çok ekonomik boyutta olduğu söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasının 166 ncı maddesine göre; "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Bunun için hazırlanacak kalkınma planlarının onaylanması, uygulanması, değiştirilmesi yetkisi TBMM'ne verilmiş ve bu planların demokratik prensiplere aykırı olamayacağı bir ilke olarak kabul edilmiştir.

Beşer yıllık dönemler için hazırlanan ve uygulanan kalkınma planları, süreç olarak orta dönemli sayılabilecek ve bağlayıcılığı açısından yol gösterici ve özendirici olarak nitelendirilebilecek önemli kalkınma planlarıdır. Bununla birlikte yol göstericilik ve özendiricilik özelliği, özel kesim için söz konusu olup kamu kesimi için kimi emredici hükümleri de içermektedir. 1960 yılından 2001 yılına kadar 8 adet kalkınma programı hazırlanmıştır.

### III. Bölge Planı

Özette hazırlanan ulusal planlar kalkınmanın coğrafi boyutunu ihmal ettiğinden ve kalkınmanın yersel, mekânsal bir başka deyiş ile coğrafi boyutların hesaba katılma gereksiniminden ötürü bölge planlaması biçimi doğmuştur. (Keleş 2000)

Bölge (region), coğrafi ya da toplumsal (fiziksel ya da kültürel) nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan toprak parçası, illerin üzerinde bir mülki idari yönetim kademesi, kimi kamu hizmetlerinin eşgüdümlediği illerden daha geniş coğrafi-yönetimsel birim ve bir yerel yönetim kademesi anlamlarında algılanabilmektedir. (Bozkurt, Ergun, Sezen 1997)

Bölge planlaması ile yerel ve ulusal planlama arasında gerekli iletişimi kuracak basamak oluşturulmakta ayrıca bir taraftan yerel veri ve bilgiler ulusal planlara aktarılırken, diğer taraftan da ulusal kalkınma planları bölge ölçeğinde yerel planlara aktarılmaktadır.

Türkiye'de de bölge ölçeğinde planlama kavramı oluşmuş ve bu yönde bazı çalışmalar yapılmıştır. Bununla birlikte "Özel amaçlı bölge için planlama" yaklaşımı olan Güneydoğu Anadolu Projesi dışında ülkesel boyutta bir planlamaya gidilemediği gibi Marmara, Çukurova, Antalya ve Zonguldak bölgelerinde başlatılan planlama programlarının da durdurulduğu bilinmektedir. Oysa birçok kamu kurum ve kuruluşunun, hizmetlerin daha hızlı ve ekonomik olarak yerine getirilmesini sağlamak üzere kimi etkinliklerini taşrada kurduğu örgütler eliyle ve yetki genişliğine dayanan bir uygulama ile yürüttüğü bilinmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8 inci maddesine göre bölge planları, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanmaktadır. Kanunun tanımladığına göre bölge planı, fiziksel bir plan olmanın ötesinde bir politikalar bütünü olarak nitelenebilecek yapıda olup bölgelerarası dengesizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır. 3194 sayılı kanun, bölge planına yer verip tanımlamasına karşın hazırlanmasını bir zorunluluk olarak belirtmemiştir. Türkiye'de ülke ve bölge

planlarının yerel planlarla dikey iletişimini, uygulamada Çevre Düzeni Planlarının gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir.

#### **IV. Çevre Düzeni Planı**

3194 sayılı İmar Yasası'nın 5 inci maddesine göre Çevre Düzeni Planı; ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan" olarak tanımlanmaktadır. Buna karşın , "çevre düzeni planları" kent planlamada diğer planlama aşamalarını yerine getirmeksizin tek bağımsız plan türü olarak kent çevrelerini denetleme aracı olarak önemli bir işlev görmüştür. Ayrıca 02.09.1999 tarih ve 23804 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan yönetmelik değişikliğine göre bu planlar, 1:100 000, 1:50 000 ve 1:25 000 ölçeklerinde olup, raporuyla birlikte bir bütün oluşturmaktadır.

Çevrenin bütünlüğünün korunması ve geliştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesini amaçlayan "ekolojik amaçlı çevre düzeni planlarının düzenlenmesi Çevre Bakanlığının görevleri arasındadır. 2872 sayılı Çevre Yasası'nın 9 uncu maddesine göre Bakanlar Kurulu'nca Özel Çevre Koruma Bölgesi (ÖÇKB) olarak ilan edilen yörelerde ise çevre düzeni planları da dâhil olmak üzere tüm plan onama yetkileri Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'na verilmiştir. Diğer taraftan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulan Başbakanlığa bağlı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma idaresi örgütüne, görev alanına giren illerdeki 1:25 000 ölçekli çevre düzeni planları da dâhil tüm planları onama yetkileri verilmiştir. Bunların dışında kalan 1:25 000 ve daha küçük ölçekli Çevre Düzeni Planları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın görevleri arasındadır.

#### **V. İmar Planları**

Kentsel planlama bir taraftan fiziksel plan kararlarını yönlendirirken diğer taraftan toplumsal ve ekonomik yapıya da karışmayı gerekli kılar. Kentsel planlamanın fiziksel yapıyı yönlendirme aracı imar planları kullanılır.

#### İmar Planları:

- "Fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanan plandır." şeklinde tanımlandığı gibi (Ünal 1996),

- "İnsan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimleri ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen plandır." şeklinde de tanımlanmaktadır (Anayasa Mahkemesi E. N: 1988/34, K. N:1989/26),

İmar planları, Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları olarak ikiye ayrılmaktadır:

#### Nazım İmar Planı:

- Varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanan,
- Onaylı hâlihazır haritalar üzerine çizilen, varsa kadastro durumu gösteren,
- Arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını ve yapı yoğunluklarını bildiren,
- Yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemleri ve sorunların çözümünü gösteren,
- Ayrıntılı bir raporla açıklanıp raporuyla bir bütün olan ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen planlardır. Ölçekleri 1:2 000 - 1:5 000 arasında olup, belediyeler tarafından yapılır. Büyükşehirlerde plan yapma ve onama yetkisi Büyükşehir Belediyesi'ne aittir.

#### Uygulama İmar Planı:

- Onaylı hâlihazır haritalar üzerine ve varsa kadastro durumu işlenmiş olarak çizilen,
- Nazım imar planına uygun olarak hazırlanan,

- Bölgelerin yapı adalarını, yoğunluk ve düzenini, yollar, imar uygulama programlarına esas olacak uygulama ve diğer esaslar ile etaplarını, diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve 1: 1000 ölçeğinde yapılan planlardır.

Uygulama imar planı belediye ve ilçe belediyeleri tarafından yapılır ya da yaptırılır. Ancak ilçe belediyelerinin yaptığı ya da yaptırdığı planlar büyükşehir belediyeleri tarafından onaylanır ve uygulaması büyükşehir belediyelerince denetlenir. Bu nedenle özellikle büyükşehir belediyelerinde, farklı siyasal partiden olan ilçe belediyelerinin çoğunlukla uygulama imar planı yerine ıslah imar planı yapımını yeğledikleri görülmektedir.

Revizyon İmar Planı: "Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır (Resmi Gazete 02.09.1999 – 23804).

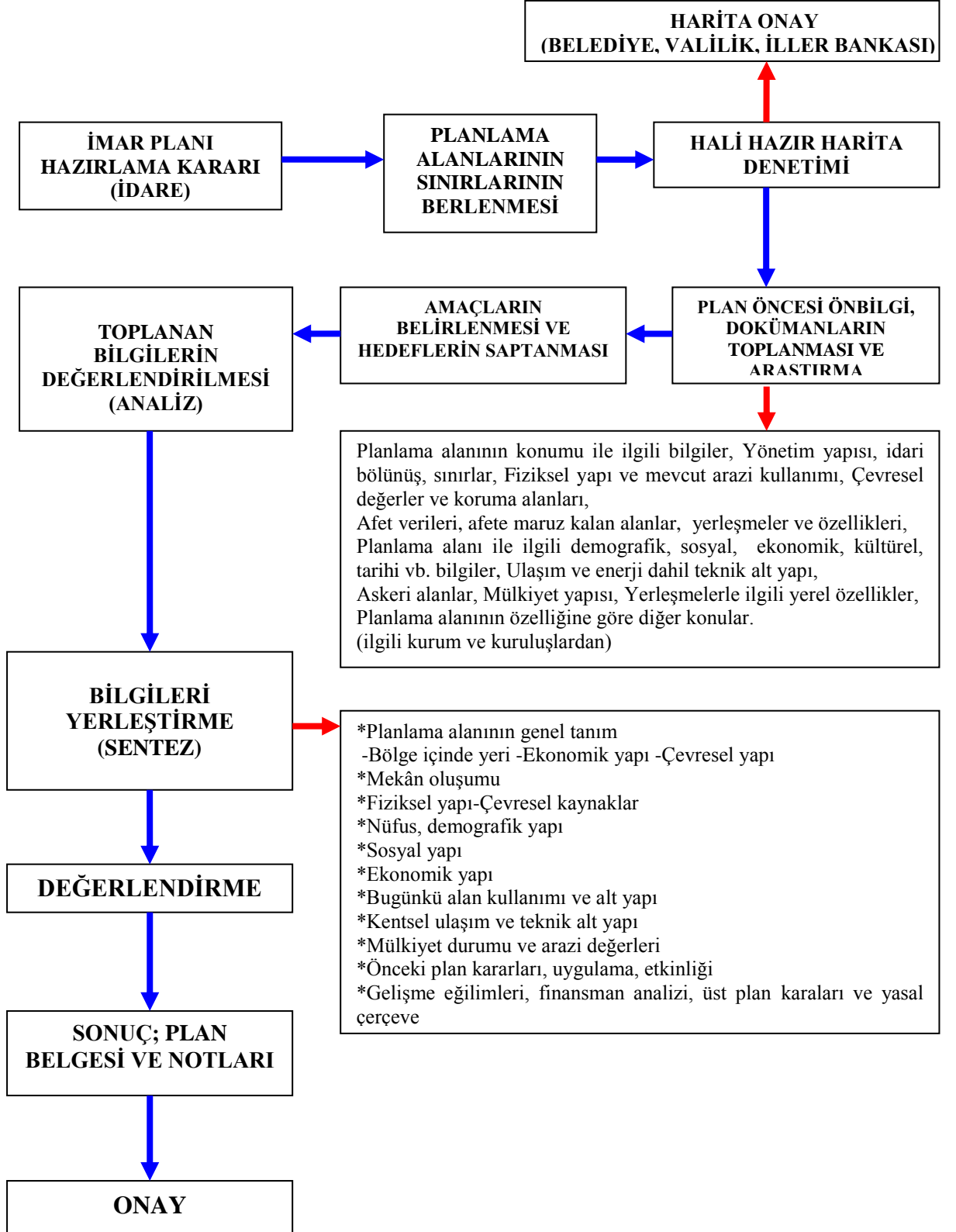
İlave İmar Planı: "Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır" (Resmi Gazete 02.09.1999 – 21364).

Mevzii İmar Planı: "Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır" (Resmi Gazete 02.11.1985 – 18916).

### **2.2.2.1 Ülkemizde Plan Hazırlama ve Uygulama Süreci**

Aşağıda Şekil 2.4’de Plan yapım sürecinin öncesi yapılan araştırma süreci, toplanan veriler ışığında araştırma sonuçlarının değerlendirilmesi ve onay süreci gösterilmiştir.

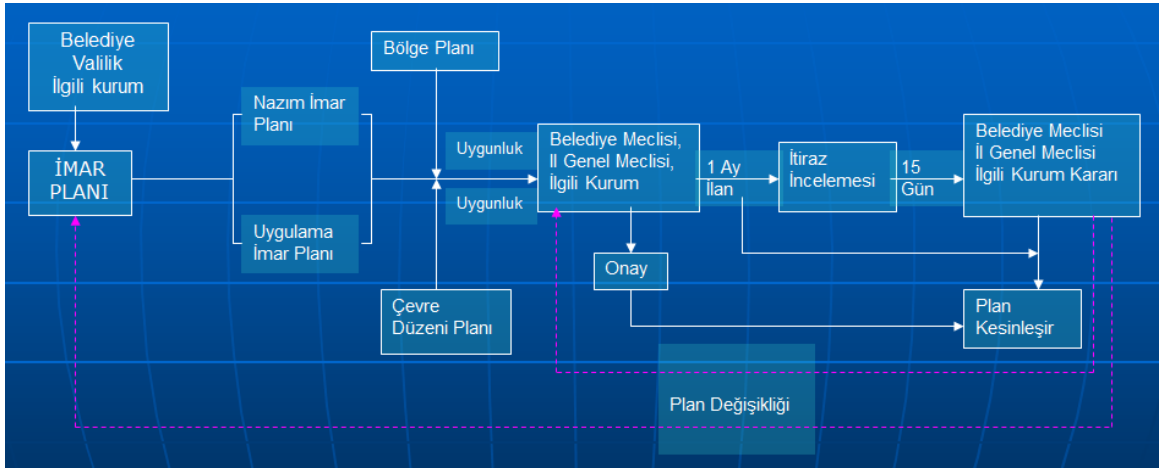
Şekil 2.4: Plan Yapım Süreci



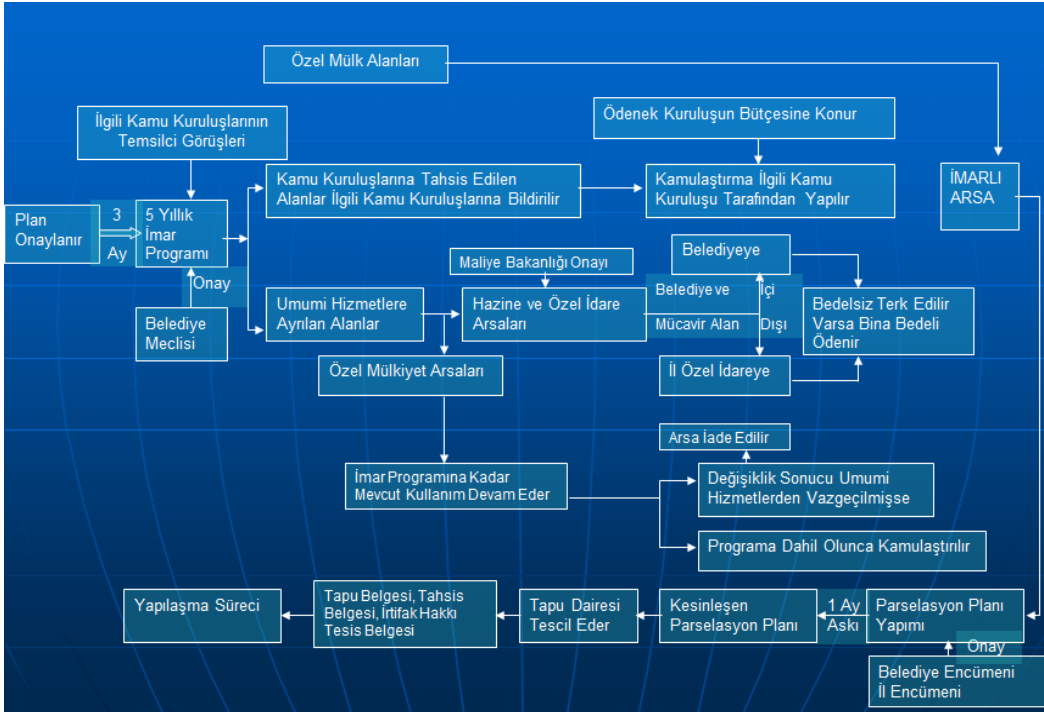
## 2.2.2.2 Mekânsal Planlama Mevzuatına Plan Onaylama ve Arazi Düzenleme Süreci

Şekil 2.5’de ülkemizdeki plan onaylama ve 2.6’da arazi düzenleme süreci diyagramda gösterilmiştir.

Şekil 2.5: Plan Onaylama Süreci



Şekil 2.6: Arazi Düzenleme Süreci





**Tablo 2.3: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMA TARİHİ	YETKİ ALANI	KARAR
<b>P L A N O N A M A</b>	VALİLİKLER	442/3367 SAYILI KOY KANUNU		KÖY YERLEŞME PLANLARI	
	İSTANBUL VALİLİĞİ	3653 SAYILI YALOVA KAPLICALARININ İŞLETİLMESİ VE KAPLICALARIN İNKİŞAFI İŞLERİNİN SAHİHAT VE İCTİMAİ MUAVENET VEKALETİNE BAĞLI HÜKMÜ SAHSİYETİ HAİZ BİR TEŞEKKÜLE DEVRİ HAKKINDA KANUN		KAPLICA BÖLGESİNE BİTİŞİK ARAZİDE VE SINIRDAN 500 M. MESAFEDE VE YALOVA İSKELESİNDEN KAPLICAYA GİDEN ANA YOL KENARI	PLAN ONAYLAMA
	-ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI-	6551 SAYILI BARUT VE PATLAYICI MADDELERLE SİLAH VE TEFERRUATI VE AV MALZEMELERİNİN İNHİSARINDAN ÇIKARILMASI HAKKINDA KANUN		PATLAYICI MADDE ÜRETİM, DAĞITIM VE DEPOLAMA TESİSLERİNE İLŞİKİN MEVZİİ İMAR PLANI	MEVZİİ İMAR PLANI ONAYLAMA
	BELEDİYE VALİLİK ÇEVRE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI-	775 SAYILI GECEKONU KANUNU		GECEKONU ÖNLEME BÖLGESİ	GECEKONDULARI N İSLAH, TASFİYE VE YENİDEN DÜZENLENMESİNE YÖNELİK İMAR VE İSLAH PLANLARI

**Tablo 2.4: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>P L A N O N A M A</b>	MİLLİ KOMİTE (DPT, MİLLİ SAVUNMA, İÇİŞLERİ, DIŞİŞLERİ, MALİYE, MİLLİ EĞİTİM KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIKLARI)	2302 SAYILI ATATÜRK'ÜN DOĞUMUNUN 100' ÜNCÜ YILININ KUTLANMASI VE ATATÜRK KÜLTÜR MERKEZİ KURULMASI HAKKINDA KANUNU	ATATÜRK KÜLTÜR MERKEZİ İMAR PLANI	PLAN ONAYLAMA
	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİ BAKANLIĞI TURİZM BAKANLIĞI	2634 SAYILI TURİZMİ TEŞVİK KANUNU	TURİZM BÖLGE VE MERKEZLERİ	1/5000 ÖLÇEKLİ NAZIM İMAR PLANI 1/1000 ÖLÇEKLİ UYGULAMA İMAR PLANI
	BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞINCA	2873 SAYILI MİLLİ PARKLAR KANUNU	MİLLİ PARKLAR	MİLLİ PARK UYGULAMA İMAR PLANLARI TABİAT PARKI, TABİAT ANITI
	BOĞAZIÇI İMAR YÜKSEK KOORDİNASYON KURULU	2960 SAYILI BOĞAZIÇI KANUNU	BOĞAZIÇI ALANI	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNCE HAZIRLANARAK ONAYLANIR VE BOĞAZIÇI İMAR YÜKSEK KOORDİNASYON KURULU ONAYI İLE YÜRÜRLÜĞE GİRER

**Tablo 2.5: Kurumlara Göre Plan Onama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>P L A N  O N A M A</b>	DPT			BÖLGE PLANLARINI YAPMA, YAPTIRMA
	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	3194 SAYILI İMAR KANUNU	BELEDİYE VE MÜCAVİR ALAN SINIRLARI İÇİNDE VE DIŞINDA	KAMU YAPILARI VE YATIRIMLARINDA ÇDP YAPMA YAPTIRMA, ONAMA
	BELEDİYELER VE VALİLİKLER			1/5000 ÖLÇEKLİ NAZİM İMAR PLANI 1/1000 ÖLÇEKLİ UYGULAMA İMAR PLANI
	ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMU BAŞKANLIĞI	383 SAYILI ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMU BAŞKANLIĞI KURULMASINA DAİR KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME	ÖZEL ÇEVRE KORUMA BÖLGESİ	ÇEVRE DÜZENİ PLANLARINI NAZİM İMAR PLANI VE UYGULAMA İMAR PLANI YAPMA, YAPTIRMA VE ONAMA
	GAP İDARESİ BAŞKANLIĞI	388 SAYILI GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ TEŞKİLATININ KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KHK	GAP BÖLGESİ	ÇEVRE DÜZENİ PLANI NAZİM İMAR PLANI VE UYGULAMA İMAR PLANI YAPMA, YAPTIRMA VE ONAMA
	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	3621/3830 SAYILI KIYI KANUNU	KIYI ALANLARI, SAHİL ŞERİTLERİ	DOLDURMA VE KURUTMA YOLUYLA KAZANILAN ARAZİLERDE SAHİL ŞERİTLERİNDE

**Tablo 2.6: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>ARAZİ KULLANIM VE SINIRLAMA KARARI</b>	ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	2872 SAYILI ÇEVRE KANUNU	KIRSAL VE KENTSEL ALANDA ARAZİ KULLANIM KARARINA UYGUN OLARAK TESPİT EDİLEN KORUMA KARARLARI	KORUMA VE KULLANIM ESASLARI BELİRLENİYOR
	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	2863 SAYILI KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA KANUNU	ARKEOLOJİK, KENTSEL VE DOĞAL SİT ALANI İLAN EDİLEN ALANLAR	SİT ALANLARININ DERECESİNE GÖRE YAPILAŞMA YASAĞI VE SINIRI GETİRİLİYOR
	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI	3213 SAYILI MADEN KANUNU	ARAMA VE İŞLETME RUHSATI VERİLEN ALANLAR	MADENCİLİĞE YÖNELİK KULLANIM KARARLARI GETİRİLİYOR
	BÖLGE MÜDÜRLÜKLERİ	3218 SAYILI SERBEST BÖLGELER KANUNU	SERBEST BÖLGE İLAN EDİLEN YERLER	SANAYİ- TİCARET VE HİZMET DIŞI FAALİYETLER SINIRLANDIRILYOR
	GENELKURMAY VE MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	2565 SAYILI ASKERİ YASAK BÖLGELER VE GÜVENLİK BÖLGELERİ KANUNU	ASKERİ YASAK BÖLGE VE GÜVENLİK BÖLGESİ İLAN EDİLEN ALANLAR	GETİRİLEN YASAKLAMANIN DERECESİNE GÖRE YAPILAŞMA SINIRLAMASI GETİRİLİYOR

**Tablo 2.7: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>ARAZİ KULLANIM VE SINIRLAMA KARARI</b>	TARIM VE KOYIŞLARI BAKANLIĞI	3083 SAYILI SULAMA ALANLARINDA ARAZİ DÜZENLEMESİNE DAİR TARIM REFORMU KANUNU	BAKANLAR KURULU KARARI İLE İLAN EDİLEN ALANLAR	SADECE TARIM AMAÇLI KULLANILMASINA YÖNELİK KARARLAR GETİRİLİYOR
	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	2560 SAYILI İSKİ KANUNU	İÇME SUYU HAVZALARI	KORUMA ZONLARINA GÖRE KULLANIM VE YAPILAŞMA SINIRI GETİRİLİYOR
	ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI	4046 SAYILI ÖZELLEŞTİRME KANUNU	ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN ALAN VE TESİSLER	5 YIL İMAR PLANI DEĞİŞİKLİĞİ YAPILAMIYOR
	DSİ	167 SAYILI YER ALTI SULARI HAKKINDA KANUN	YER ALTI SU ALANI İLAN EDİLEN ALANLAR	KORUMAYA İLİŞKİN SINIRLAMALAR GETİRİYOR
	TARIM VE KOYIŞLARI BAKANLIĞI	1380 SAYILI SU ÜRÜNLERİ KANUNU	VOLİ (AVLANMA) VE SU ÜRETİM ALANLARI	DOLDURMA VE KURUTMA YASAKLANIYOR

**Tablo 2.8: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>ARAZİ KULLANIM VE SINIRLAMA KARARI</b>	BELEDİYELER, KOY MECLİSLERİ	831 SAYILI SULAR HAKKINDA KANUN	BELEDİYE VE KÖYLERİN SU ALANLARI	KİRLETİCİ FAALİYET KISITLAMASI GETİRİLİYOR
	ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	6831 SAYILI ORMAN KANUNU	DEVLETİN HÜKÜM VE TASARRUFUNDA VE ÖZEL MÜLKİYETE TABİİ ORMANLAR	YAPILAŞMA VE KULLANMA YASAĞI GETİRİLİYOR
	SAĞLIK BAKANLIĞI	1893 SAYILI UMUMİ HIFZISIHHA KANUNU	İÇME SUYU ALANLARI, KİRLETİCİ TESİSLERİN BULUNDUĞU ALANLAR, KAPLICA ALANLARI	SAĞLIK KORUMA BANTLARI
	BELEDİYE, VALİLİK VE KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2918 SAYILI KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU	KARAYOLLARI KAMULAŞTIRMA SINIRI	KARAYOLLARININ HER İKİ TARAFINDAN YAPILACAK YAPILAR İÇİN İZİN ALINMA ZORUNLULUĞU GETİRİLİYOR
	TARIM VE KOYIŞLARI BAKANLIĞI	3573 SAYILI ZEYTİNCİLİĞİN İSLAHI VE YABANİLERİNİN AŞILATTIRILMASI HAKKINDA KANUN	ZEYTİNLİK ALANLAR	ZEYTİNCİLİK ŞAHALARI DARALTILAMAYACAĞI VE BELEDİYE SINIRLARI İÇERİSİNDE %10 YAPILAŞMAYA AÇILABİLECEĞİ BELİRTİLİYOR

**Tablo 2.9: Kurumlara Göre Arazi Kullanım ve Sınırlama Mevzuatı**

	YETKİLİ İDARE	KANUN NO VE ADI	YETKİ ALANI	KARAR
<b>ARAZİ KULLANIM VE SINIRLAMA KARARI</b>	BELEDİYELER VE KÖY MUHTARLIKLARI	3998 SAYILI MEZARLIKLARIN KORUNMASI HAKKINDA KANUN	DEVLET MEZARLIĞI, ŞEHİTLİKLER, TARİHİ MEZARLIKLAR, MEZARLIKLAR	İMAR MEVZUATI İLE BİR BAŞKA KULLANIMINA AÇILAMAZLAR
	İLGİLİ İDARELER	7126 SAYILI SİVİL SAVUNMA KANUNU	İSKAN BÖLGELERİ	İMAR PLANLARI VE BÖLGE PLANLARI İLE BÜYÜK İSKAN ALANLARI AÇILMAMASI YÖNÜNDE KARARLAR GETİRİLİYOR
	LİMAN REİSLİĞİ	618 SAYILI LİMANLAR KANUNU	KIYI ALANLARI	KIYI YAPILARINA VE DENİZ HAMAMLARINA İLİŞKİN KISITLAMA GETİRİYOR

**Tablo 2.10: Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanımına İlişkin Mevzuatı**

	YETKİ ALANI	YETKİLİ İDARE	KARAR	KANUN NO VE ADI
<b>YAPI RUHSATI VE YAPI KULLANMA İZNI</b>	TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ	YÖNETİCİ ŞİRKET	YAPI VE TESİSLERİN PROJELENDİRİLMESİ, İNŞAŞI KULLANIMIYLA İLGİLİ RUHSAT VE İZİN VERME (ANAYASA MAHKEMESİNİN YÜRÜTMİYİ DURDURMA KARARI 16.10.2003)	4691 SAYILI TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGESİ KANUNU
	MECLİS LOJMANLARI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI'NIN YETKİSİYLE ANKARA VALİLİĞİ	YAPI VE TESİSLER İLE İLGİLİ BÜTÜN İZİN İLE RUHSATLARI VERME	4833 SAYILI 2003 MALİ YILI BÜTÇE KANUNU
	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARI	BÜYÜKŞEHİR	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE VERİLMİŞ GÖREV VE HİZMETLERİN GEREKTİRDİĞİ PROJELERE RUHSAT VE YAPI KULLANMA İZİNİ VERME	5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU
	BELEDİYE, MÜCAVİR ALAN SINIRI İÇİ VE DIŞI	VALİLİK VE BELEDİYE	YAPI VE TESİSLER İLE İLGİLİ YAPI İNŞAATI VE YAPI KULLANMA İZİN BELGESİ VERME	3194 SAYILI İMAR KANUNU
	SERBEST BÖLGE İLAN EDİLEN ALANLAR	SERBEST BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	YAPI VE TESİSLER İLE İLGİLİ BÜTÜN İZİN İLE RUHSATLARI VERME VE DENETLEME	3218 SAYILI SERBEST BÖLGELER KANUNU
	ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ	ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ TÜZEL KİŞİLİKLERİ	YAPI VE TESİSLERİN PROJELENDİRİLMESİ, İNŞAŞI KULLANIMIYLA İLGİLİ RUHSAT VE İZİN VERME	4562 SAYILI ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ KANUNU

### 2.2.3 Dünyada ve Türkiye’de Mekânsal Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması

AB’nin bölge ve çevre konusundaki planlama politikalarının çoğu 1970’li yılların başında resmi olmaksızın işbirliğine dayanarak geliştirilmiştir (Demirci - Genç, 2007: 55). Kent planlama ve arazi kullanım konularının belge temelli gündeme girmesi ise 1992 yılında Maastricht Antlaşması’nın 130 uncu maddesiyle gerçekleşmiştir. Bu antlaşma, AB’nin adını koymas ve yeni hukuksal düzenlemeler yapmasıyla da önemlidir (İKV 2009).

AB, bölge planlama kapsamında olan çalışmalarını, özellikle 1980’den bugüne daha çok kurumlar ve yazılı belgelerle birlikte sürdürmektedir. Bölge planlama konusunda öne çıkan kurumlardan biri, Avrupa Konseyi olup bunun bölgeyi kapsamına alan başlıca organı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’dir. Kongre, yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eder ve Avrupa Konseyi’nde, Avrupa belediyeleri ve bölgelerinin en önemli temsilcisidir. Yerel yönetimlerle işbirliğini sağlamakla görevli Kongre’de, her yıl, Avrupa’nın belediye başkanlarıyla yerel yönetim temsilcileri bir araya gelmekte, sorunlarını uluslararası düzeyde tartışmakta ve gelişmeleri ülkelerinde değerlendirmektedir. Kongre, kentsel ve bölgesel gelişme konusunda üye ülkeler için mekânsal gelişimin fiziksel, sosyal, ekonomik ve yönetsel boyutlarına yönelik olarak birlikte ortak strateji belgeleri üretmiştir. Bunlardan, Bölgesel ve Mekânsal Planlama Şartı (1983), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985), Bölgeselleşme Şartı (1988), Avrupa Kentsel Şartı 1 ve 29 (1992, 2008), Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarına İlişkin Sözleşme (1997), Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı (2002) ve Avrupa Peyzaj Sözleşmesi (2003) öne çıkmaktadır. Bu belgeler içinde doğrudan bölgeyle ilişkili olanlar şöyledir:

a. Avrupa Bölgesel ve Mekânsal Planlama Şartı, 1983 yılında kabul edilmiştir. Şart, bölgelerde dengeli sosyo-ekonomik gelişmeyi, günlük yaşam koşullarının iyileştirilmesini, doğal kaynakların rasyonel yönetimini, çevrenin ve ulusal arazilerin korunmasını amaçlamıştır (BİB 2008).

b. Bölgeselleşme Şartı, 1988’de AB parlamentosunun tavsiye niteliğinde onayladığı bir belge olup amacı, Avrupa’yı bölgeselleştirme yoluyla bütünleştirme, sınırları daha kolay aşılabilir yapma ve devletler üstü işbirliğini kolaylaştırmayı amaçlamıştır. Şartta

bölge, coğrafi yönden nüfusu kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütüncül yapılar olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım incelendiğinde, önem taşıyan ortak özellikler dil, kültür ve tarihsel geleneklerdir. Üye devletlerarasında Bölgeselleşme Şartı konusunda bir uzlaşma yoktur. Örneğin, Fransa federalizmi dayattığını ileri sürerek, bazı devletler ise anayasalarına aykırı olduğu gerekçesiyle Şartı kabul etmemektedir.

“Bölgeselleşme Şartı’na göre bölgeler, yukarıda sözü geçen özelliklerin sonucu olan özgül kimlikleri ile korunmalıdır. Şartta, bölgelere tüzel kişilik verilmesi, sınırlarının saptanmasında bölge halkının isteklerinin göz önüne alınması ve sınırlarında değişiklik yapılması gerektiğinde de, bunun demokratik yöntemlerle ve bölgede yaşayanların görüşü alınarak gerçekleştirilmesi zorunlu sayılmakta ve bölge yönetimi, yasama ve yürütme organının bulunduğu bir yapı olarak öngörülmektedir. Üyeleri seçimle belirlenen bölge meclisi ulusal meclisin belirleyeceği sınır ve koşullar içinde, yasama erkine sahip olup, yetkisi bölge anayasalarında gösterilecektir. Böylelikle meclis, bölge bütçesini onaylayacak ve bölgenin yürütme organını denetleyebilecektir” (Özdiç 2007, s.65).

c. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel halka günlük yaşamda etkili olan kararların alınmasında katılım imkanı vererek ve onlara daha yakın olan yerel yönetimlerin haklarını koruyan ortak düzenlemeler yaparak daha iyi bir yerel yönetim örgütlenmesi sağlamakla görevlidir. Özerk yerel yönetim kavramı, 3 üncü maddede “Yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” (BİB, 2008: 17) olarak tanımlanmaktadır. Bölgeselleşme Şartı, bu Şart’a uyma zorunluluğu getirmiştir (Özdiç 2007, s.67).

d. Avrupa Kentsel Şartı, 1992 yılında kabul edilmiş olup diğerlerinden farklı olarak merkezi hükümetlerin değil, yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye’de Ekim-2010 itibariyle anlaşmayı imzalayan bir belediye henüz olmamıştır. Şart’ta, fiziki kentsel çevrenin ve mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının sağlanması gibi dört temel konu vurgulanmıştır (BİB 2007, s.13). Bu Şart, 2008’de güncellenerek kapsamına “yeni bir kentlilik şekli (olanağı)” eklenmiştir. Buna göre Şart, kentsel

sorunlarla baş edebilmek için tüm kentlilerin katılımının sağlandığı bir ortamın sağlanmasını ve tüm kentlilerin siyasete katılımının sağlanmasını istemektedir. Bunun gerçekleşebilmesi için ise yerel düzeyde halk meclislerinin kurulmasını, tüm kentlilerin bu meclislerde etkin olmasını, bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesini, mali kaynakların denetlenebilmesi için Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın dikkate alınmasını, sürdürülebilir ve uyumlu kent ve kasabaların oluşturulmasını teşvik etmekte ve önermektedir (Erim 2010).

e. Avrupa Kıtasının Sürdürülebilir Mekânsal Gelişmesi İçin Rehber İlkeler, 2000'de yapılan bir konferansla Avrupa kıtası için planlamaya rehberlik edecek ilkeleri ortaya koyan ilk resmi belge niteliğindedir (BİB 2008, s.16, 18). Belgede verilen amaçlar ağırlıklı olarak doğal çevrenin korunmasına yöneliktir.

f. Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi [AMGP, European Spatial Development Perspective (ESDP)], 1999'da AB'ye üye devletlerin Planlama Bakanlarının yaptığı bir Konsey toplantısı sonucu kabul edilen, ancak resmi bağlayıcılığı olmayan bir belgedir. Belgede, AB içerisinde kentlerin tek tek öne çıkmaktansa belli bir sistem ya da ağ etrafında, sürdürülebilir ve çevresel olarak iyi korunmuş ilişkiler içerisinde ama çok merkezli gelişme göstergelerini teşvik edecek şekilde yapılandırılmasının daha rasyonel olacağı bu belge ile kabul edilmiştir (EC 1999).

Ülkemizde bölge planı, İmar kanununun da üst ölçekli bir plan türü olarak görülmüş ve "Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde DPT yapar veya yaptırır" (madde 2) biçiminde tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, bölge planının yapılmasının öncelikle gerekli görülmesi şartı aranmaktadır. Bir alt plan türü olan çevre düzeni planı ise; "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, mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1/50000, 1/100000 veya 1/200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporlarıyla bir bütün olan plandır" (madde 2) şeklinde tanımlanmıştır. Bölge planı yapılması zorunlu olmadığından, çevre düzeni planı da görüldüğü gibi varsa

bölge planlarına göre yapılmaktadır. Bölgeleme çalışmalarına ekolojik yapıyı da dahil etmeye çalışan DPT, havza yönetimi modelini uygulamak istemektedir. 2000 yılına ait raporunun 69 uncu ve 70 inci sayfalarında havzanın önemini ve havza planlamanın gerekliliğini belirtmiştir.

Ülkemizin bir başka sorun alanı da planlamanın, dönemin gereği kapsamında idarecilerin çıkardıkları yasa ve yönetmeliklerle şekillenmesidir. Özellikle son yıllarda salt ekonomik büyüme kaygısı güden hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Bu duruma, korunan alanlarda çevresel sürdürülebilirliğin göz önüne alınmadığını gösteren bir dizi yeni girişim örnek olarak verilebilir. Türkiye’de koruma altına alınan bölgelerin, kıyıların, sit alanlarının ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının rant getirmesi amacıyla satılması, kiralanması ya da tahsisi yönünde yapılan yeni yasal düzenlemeler de vardır. Türkiye’de bir taraftan AB’ye üyelik için yanlış planlama pratikleri sürdürülürken, bir taraftan da AB’ye uyumda sürecinde çelişkiler görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de henüz Avrupa Kentsel Şartı’nı imzalayan bir belediye yoktur. Oysaki Şart, fiziki kentsel çevrenin ve mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması ve toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi şeklinde çok önemli dört temel konuyu içermektedir. Bunlara ek olarak AB’nin önemli çalışma alanlarından biri olan “YG 21 Projesi, iki temel hedef üzerine kurulmuştur: Birincisi, ülke ölçeğinde Yerel Gündem 21 kavramının ve bunun yerel yönetim üzerindeki etki ve sonuçlarının tanıtımını kapsamaktadır. İkincisi ise, proje ortağı kentlerde, yerel paydaşların katılımına dayalı bir planlama sürecinin gelişmesine yönelik mekanizmalar oluşturulması olarak belirlenmiştir” (BİB 2007, s.81).

#### **2.2.4 Yürürlükteki Yasalar Çerçevesinde Mevcut Mekânsal Planlama Sisteminin Değerlendirilmesi**

Bu kapsamda, Ülkemizdeki mevcut yapıyı incelediğimizde, mekânsal planlama ile ilgili mevcut yürürlükteki yasal düzenleme, yerel yönetimler yanı sıra, bayındırlık iskân, turizm, kültür, çevre, sanayi, orman, savunma v.b. bakanlıklar gibi 25 adet kamu kurum ve kuruluşunu imar planlama konusunda yetkili kılmaktadır (ODTÜ 1999). Bu kurumsal çeşitlilik beraberinde çok karmaşık bir mevzuatı da beraberinde getirmektedir. Bugün ülkemizde kentleşme, imar, arsa, yapı ve yerleşme konularını düzenleyen 70 adet



kanun ve 270 yönetmelik olduğu belirtilmektedir. “Bir cangılı andıran” bu mevzuat karmaşası ile kurumsal çok başlılık ve otorite çatışmaları hukuki ve beraberinde idari düzeyde de ciddi karmaşaya yol açmakta, hangi kurumun hangi alanlarda, hangi ölçeklerde yetkili olduğu, yetkilerin çakışması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği gibi en temel konular dahi ancak uygulamada çözülmeye çalışılmaktadır. Farklı uzmanlık gerektiren özel planlama alanlarının farklı planlama yaklaşımları gerektireceği ileri sürülebilir; ancak, anlaşılması güç olan nokta, fiziksel planlama konusunda farklı düzey ve ölçeklerde yetkisi olan bu farklı birimlerin kendi arasında hiç bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmamış olmasıdır. Eşgüdüm ve birlikte çalışma ortamı sağlanmadığı gibi bu kurumlar arasında ciddi bir yetki kavgası yaşanmakta, tek parti hükümetlerinde dahi her kurum kendi yetki alanını genişletmek için mücadele vermektedir.

Mekânsal planlamada en temel ilkelerden birisini, farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi oluşturur. Buna göre, bölge planları gibi üst ölçekli planlar, yerleşme düzeyindeki daha alt ölçekli planları yönlendiren ve denetleyen hükümler içerir. Yürürlükteki 3194 sayılı imar yasası, en üst ölçek olarak DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planları kademesinden söz etmekte ise de bu planların içeriği, yapım, onama, uygulama süreçleri ve sorumlu mercii belirsiz bırakıldığı için son yıllara kadar hazırlanmaları yönünde bir girişim de bile bulunulmamıştır. Bu kademeyi izleyen Çevre Düzeni Planlarını hangi kurumun hazırlayacağı konusu 15 yıldır tartışılmış, bir süre BİB tarafından kullanılan yetki, daha sonra Çevre ve Orman Bakanlığına geçmiştir. Yeni yürürlüğe giren İl Özel İdareleri ve Belediyeler yasaları ile yetki konusu daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır.

Daha alt ölçekte hazırlanan nazım ve uygulama planları ise yerel yönetimlerin yetki alanında kalmakta, daha alt ölçekteki çalışmaların ise planlama mesleğinin dışında kaldığı düşünülmektedir.

Yürürlükteki mevcut modelde, ülkesel ve bölgesel düzeydeki üst ölçek planlar henüz yaşam alanı bulamamış; uygulama imar planı düzeyinin altında kalan planlar mesleğin ilgi alanı dışında bırakılmış; örgütlenme, kullanma ve işletme süreçlerinden ise hiç bir yerde söz dahi edilmemiştir. Böylece, planlama sistemimiz üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlaması olarak işlev

görmektedir. Bu sorun Büyükşehir ve İlçe belediyeleri arasındaki koordinasyon olmamasından ve yine iletişimin sağlıklı yürütülememesinden de kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde şehir planlamanın güncel sorunları bağlamında mevcut yasal ve idari yapıdaki yetersizlik ve eksikleri böylece özetledikten sonra, son olarak kent planlama eyleminin iki temel aktörü konumunda olan belediyeler ile şehir plancılarının yaşadıkları sorunlar süreci olumsuz etkilemektedir.

Halen ülkemiz belediyelerinin % 62 sinin nüfusu 5.000 in altında, % 80 inin nüfusu ise 10.000 in altındadır. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.700 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır.

Yukarıda sözü edilen olumsuzluklar sadece teknik eleman yetersizliğinden kaynaklanmamaktadır. Buna ek olarak, kötü niyetle, bazı belediye çalışanları, taşınmaz sahiplerine ya da belirli çıkar gruplarına rant sağlamak amacıyla imar planları ile oynamakta, ya da tümüyle yapılandan habersizmiş gibi davranabilmektedirler. Ne yazık ki, ülkemizde halkın yerel yönetimlere olan güvensizliğinin ardında, büyük ölçüde belediyelerin imar dairelerinde yaşananlar problemler gelmektedir. Kamuda en kolay ve en risksiz yolsuzluk yapma biçiminin imar planlarında yapılan değişikliklerle belirli kesimlere haksız rant sağlanması olduğunu ileri sürmek abartılı bir saptama olmayacaktır.

### 3. BÖLÜM

#### BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MEKANSAL PLANLAMA UYGULAMALARININ DEMOKRATİK ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

##### 3.1 ARAŞTIRMANIN KONUSUNA GENEL İLİŞKİN BİLGİLER

###### 3.1.1 Genel Özellikleriyle Bursa

###### 3.1.1.1 Tarihi

Bursa ve çevresi, çok eski çağlardan beri birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Bölgede eski yerleşim alanlarının yarattığı uygarlıkların günümüzden 7 bin yıl öncesine gittiği, Ilıpınar Höyüğü kazılarında ortaya çıkmıştır. Höyükte yapılan kazılar sonucunda, MÖ. 5200 yıl öncesine dek inen bir yerleşim alanı bulunmuştur.

MÖ. 3. yüzyılda Bithynialılar ve Prusiaslılar tarafından kurulan kentin ilk adı “Prusa” idi. Yazılı kaynaklarda “Bitinya” olarak da geçen Bursa ve çevresinin en eski yerleşimleri İznik Gölü çevresindedir. Sadece İznik Gölü çevresinde, taş devirlerinde kurulduğu tespit edilen yedi önemli höyük bulunmaktadır. Bunlardan Orhangazi yakınlarındaki Ilıpınar ve onun 750 m. kadar doğusundaki Hacılarteppe Höyüğü, Orhangazi-İznik yolunun Yeniköy altı mevkiinde Tepecik Höyüğü, İznik Gölü’nün doğusunda ise Körüstan, Üyücek Tepe, Höyücek ve Karadin höyükleri bulunmaktadır.

Bursa bölgesi, MÖ. 4. yüzyılda Bithynia devleti kurulana dek çeşitli kolonilerin ve ülkelerin egemenliğinde kalmıştı. Ünlü Herodot Tarihi’ne göre, o tarihte Bursa ve civarında var olan tek kent Cius/Gemlik’tir. Cius kentinin kuruluşu MÖ. 12. yüzyıla kadar uzanır. Apamea/Mudanya kentinin ise, MÖ. 10. yüzyılda kurulduğu sanılmaktadır. Uluabat Gölü’nün üzerinde bir adada bulunan Apollonia/Gölyazı’nın ise, MÖ. 6. yüzyıldan daha önce kurulduğu sanılmaktadır.

Bursa’nın kent statüsüne yükselip çevresinin surlarla çevrilmesi, Bithynia kralı I. Prusias (MÖ. 232-192) döneminde gerçekleşmişti. Kartaca kralı Hannibal, Roma imparatoru ile yaptığı savaşı kaybetmiş, askerleriyle birlikte I. Prusias’a sığınmıştır. Hannibal, I. Prusias tarafından büyük itibar görmesi üzerine, onun onuruna Bursa

kentini kurmuş. Kente bu nedenle Prusa adı verilmiştir. Şehir merkezine yakın ilk yerleşimin kesin bulguları M.Ö. 2500 – 2700 yıllarını göstermektedir.

### 3.1.1.2 Konumu

Şekil 3.1: Bursa'nın Coğrafi Konumu



Şekil 3.1'de görüldüğü üzere Bursa Marmara Denizinin güneydoğusunda yer almaktadır. Bursa ili doğuda Bilecik, Adapazarı, kuzeyde Kocaeli, Yalova, İstanbul ve Marmara Denizi, güneyde Eskişehir, Kütahya, batıda Balıkesir illeriyle çevrilidir. Denizden yüksekliği 100 metre olan Bursa'nın yüzölçümü 10 886 km<sup>2</sup>'dir.

İlin yüzey şekilleri, birbirlerinden eşiklerle ayrılmış çöküntü alanlarıyla, dağlar halindedir. Çöküntü alanlarının başlıcalarını İznik ve Uluabat gölleriyle Yenişehir, Bursa ve İnegöl ovaları oluşturmaktadır. Bursa ili topraklarının yaklaşık % 17'si ovalardan oluşmaktadır. İlin önemli akarsuları; Mustafakemalpaşa Çayı, Uludağ'ın güney yamaçlarından doğan ve gene Uludağ'dan kaynaklanan birçok küçük dere ile beslenen Nilüfer Çayı, Göksu Çayı, Koca Dere, Kara Dere, Aksu Deresidir. İlin sahip olduğu 135 km kıyı bandınının 22 km'lik kısmı kullanıma uygun olup, diğer alanlar değerlendirilememektedir. Bursa ilinin dağları Samanlı, Mudanya, Katırlı, Karadağ ve Marmara Bölgesinin en yüksek dağı olan Uludağ'dır (2 543 m).

Genelde ılıman bir iklime sahiptir. Ancak, iklim bölgelere göre de değişiklik göstermektedir. Kuzeyde Marmara Denizinin yumuşak ve ılık iklimine karşılık güneyde Uludağ'ın sert iklimi ile karşılaşmaktadır. Yıllık ortalama yağış miktarı 706 mm'dir. İlde ortalama nispi nem % 69 civarındadır.

Bursa doğal bitki örtüsü açısından zengin bir coğrafyaya sahiptir. İl alanının yaklaşık % 40'ı ormanlarla kaplıdır. Ormanların büyük ölçüde tahrip edildiği güney kesimdeki platolarda bitki örtüsü genellikle step (bozkır) görünümündedir (TÜİK 2012).

### 3.1.1.3 Demografik Yapı

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) 2013 yılı sonuçlarına göre Bursa ilinin toplam nüfusu 2.740.970'e ulaşmıştır. Bu rakam ülke nüfusunun % 3,5 ini oluşturmaktadır.

2013 yılı ADNKS sonuçlarına göre; Bursa ili nüfusunun yarısı erkek, yarısı kadın nüfustan oluşmaktadır. Bu durum, hemen hemen bütün sayımlarda benzerlik göstermektedir. 2013 yılında 2.740.970 olan il nüfusunun 1.371.914'ü erkek nüfus, 1.369.056'sı ise kadın nüfustur. (TÜİK 2013) Tablo 3.1'de Bursa'nın yıllar itibariyle net göç sayıları gösterilmiştir.

**Tablo 3.1: Yıllar İtibariyle Bursa'ya Göç**

	BURSA		
	Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç
2007- 2008 Dönemi	82.964	47.370	35.594
2008- 2009 Dönemi	66.615	56.368	10.247
2009- 2010 Dönemi	72.640	57.220	15.420
2010- 2011 Dönemi	74.243	58.258	15.985

*Kaynak: TÜİK*

### 3.1.1.4 Ekonomik Yapı

Bursa, ekonomik ve ticari yönüyle, Türk ekonomisinin geliştirilmesi ve ona yeni ivmeler kazandırılmasında aktif ve yönlendirici bir gücü temsil etmektedir. Ülke ve bölge ekonomisinin gelişmesine, ihracat yönüyle döviz girdisi sağlanmasına ve sanayi altyapısının güçlenmesine sağladığı katkılarla Bursa, ekonomik açıdan büyük bir dinamizm sergilemektedir.

Bursa'nın coğrafi konumu da, Bursa sanayisi için önemli bir avantajdır. Bursa, konumu itibariyle Anadolu yarımadasının batıya çıkış ve batının Anadolu'ya giriş kapısı konumundadır. Bursa, ülke ekonomisine sağladığı katma değer açısından İstanbul, Kocaeli ve İzmir'den sonra 4. sırada yer almaktadır.

Bursa ili, Türkiye'nin ilk Organize Sanayi Bölgesinin kurulduğu şehirdir. Yine bu konuda ülke genelinde organize sanayi bölgesinin kurulmasına öncelik etme özelliğine sahiptir.

2011 yılında ise Türkiye GSYİH'sı % 8,8 oranında büyümüştür. 2011 yılı Türkiye GSYİH'sı 774 milyar dolar olup, yaklaşık % 4'ünün Bursa tarafından oluşturulduğu varsayımıyla, Bursa'nın 2011 yılı GSYİH'sı 31 milyar dolardır. TÜİK tarafından açıklanan rakamlar ışığında 2011 yılında kişi başına düşen gelirin, Bursa'da 11.673 dolar seviyesinde olduğunu tahmin ediyoruz. TÜİK, 2011 yılında Türkiye geneli için kişi başına geliri 10.469 dolar olarak açıklamıştır.

2012 yılında Türkiye GSYİH'sı % 9,2 oranında büyümüştür. 2012 yılı Türkiye GSYİH'sı 786 milyar dolar olup, yaklaşık % 4'ünün Bursa tarafından yaratıldığı varsayımıyla, Bursa'nın 2012 yılı GSYİH'sı yaklaşık 32 milyar dolardır. TÜİK tarafından açıklanan rakamlar ışığında 2012 yılında kişi başına düşen gelirin, Bursa'da 11.700 dolar seviyesinde olduğunu tahmin ediyoruz. TÜİK, 2012 yılında Türkiye geneli için kişi başına geliri 10.504 dolar olarak açıklamıştır.

En son açıklanan 2011 yılı illerin ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırması (SEGE) sonuçlarına göre; sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında Bursa, İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli ve Antalya'nın ardından 6. sırada yer almaktadır.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre Bursa'da beyanname vermek suretiyle bildirimde bulunan firma sayısı ve zorunlu sigortalı sayıları aşağıdaki tabloda görülmektedir. En son açıklanan 2013 Şubat ayı itibariyle Türkiye'deki toplam sigortalı çalışanların % 4,8'si Bursa'dadır. 565.319 çalışanın 406.638'i erkek, 158.681'i ise kadındır. Bu rakamlara göre Türkiye'deki toplam sigortalı çalışan kadınların % 5,3'ü, erkeklerin ise % 4,6'sı Bursa'dadır.

### **3.1.1.5 Sosyal ve Kültürel Yapı**

Bursa, sosyo-ekonomik canlılığıyla bir ticaret ve sanayi merkezi olmasının yanı sıra zengin tarihi ve kültürel birikimiyle de çok önemli bir kültür ve turizm merkezi konumundadır. Bursa ili, pek çok kültür mirası eserleri (Külliyeler, Türbeler, Camiler, Medreseler, Hanlar, Hamamlar, Çarşılar) bünyesinde bulundurmaktadır.

İl merkezindeki müzeler; Kent Müzesi, Hünkar Köşkü, Türk İslam Eserleri, Tofaş Bursa Anadolu Arabaları, Atatürk Evi, Ormancılık, Arkeoloji, Uluumay Osmanlı Halk Kıyafetleri ve Takıları, 17. Yüzyıl Osmanlı Evi, Karagöz Evi, Hüsnü Züher Evi ve Basın Müzeleridir.

Bursa il merkezinde, Uludağ Üniversitesi, Bursa Teknik Üniversitesi ve Bursa Orhangazi Üniversitesi (vakıf) olmak üzere 3 adet üniversite bulunmaktadır.(TÜİK 2012)

Bursa ili şehirleşme oranı, yıllık nüfus artış hızı bakımından Türkiye ortalamalarının üstündedir.

Kişi başına bitkisel üretim ve canlı hayvanlar değerleri bakımından ise Bursa ili Türkiye ortalamalarının altındadır.

Tablo 3.2’de Bursa ile ilgili sosyo - ekonomik göstergeler, Türkiye ortalaması ile karşılıklı olarak verilmiştir.

**Tablo 3.2: Bursa Sosyo-ekonomik Göstergeler**

		<b>Türkiye</b>	<b>Bursa</b>	<b>Kaynak</b>
Alanın (göl hariç) Türkiye Alanı İçindeki Oran (%)	2002	100	1,35	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
Nüfusun Türkiye Nüfusu İçindeki Payı (%)	2012	100	3,57	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
Nüfus Yoğunluğu (Km2'ye Düşen Kişi Sayısı)	2012	98	258	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Nüfus Artış Hızı (%)	2012	12,01	13,5	TÜİK Bölgesel Göstergeler
İl/İlçe Merkezi Nüfus Artış Hızı (%)	2012	18,35	17,73	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
Köy/Belde Nüfus Artış Hızı (%)	2012	-9,25	-21,31	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
Şehirleşme Oranı (İl/İlçe merkezi nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı) (%)	2012	77,28	89,35	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
Yaşlı Bağlılık Oranı (65 Yaş ve Üzeri)	2012	11,12	11,02	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Genç Bağlılık Oranı (0-14 Yaş)	2012	36,91	31,99	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Net Göç Hızı (%)	2012	-	2,32	TÜİK ADNKS
Ortalama İlk Evlenme Yaşı-Gelin	2012	23,5	23,9	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Kaba Evlenme Hızı (%)	2012	8,03	7,59	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Kaba Boşanma Hızı (%)	2012	1,64	1,87	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Okuryazarlık Oranı (%)	2012	95,78	96,56	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Kadın Okuryazarlık Oranı (%)	2012	93	94,28	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Bin kişi başına en az yüksekokul/üniversite mezunu sayısı (15+ yaş)	2012	113,66	112,02	TÜİK verilerinden hesaplanmıştır.
İstihdam oranı (%)	2010	43	43,3	TÜİK Bölgesel Göstergeler
İşgücüne katılma oranı (%)	2010	48,8	48,4	TÜİK Bölgesel Göstergeler
İşsizlik oranı (%)	2010	11,9	10,5	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Yüz Bin Kişi Başına Patent Başvuru Sayısı	2012	6,01	10,71	Türk Patent Enstitüsü verilerinden hesaplanmıştır.
Yüz Bin Kişi Başına Marka Başvuru Sayısı	2012	128,67	149,95	Türk Patent Enstitüsü verilerinden hesaplanmıştır.
Kişi Başına Banka Kredisi (TL)	2012	9532	8365	Türkiye Bankalar Birliği verilerinden hesaplanmıştır.
Atık hizmeti verilen nüfusun toplam nüfus içindeki oranı (%)	2010	83	91	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Belediyelerde deşarj edilen kişi başı günlük atıksu miktarı (litre/kişi-gün)	2010	182	183	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Bin kişi başına otomobil sayısı	2012	114	117	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Bin km2 başına il ve devlet yolu uzunluğu (km)	2011	81,77	106,99	TÜİK Bölgesel Göstergeler
Bin km2 başına demiryolu uzunluğu	2011	12,53	1,54	TÜİK Bölgesel Göstergeler

*Kaynak: TÜİK*



### 3.1.1.6 İdari Yapı

Bursa ilinin nüfusu, 2012 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 2 688 171'dir. Nüfusun 2 402 012 kişi şehirlerde yaşarken, 286 159 belde ve köylerde yaşamaktadır. Şehirde yaşayanların oranı %89,35, köyde yaşayanların oranı %10,65'dir. İl Merkezi Nüfusu 1 983 880, ilin nüfus yoğunluğu ise km2 başına 248 kişidir. Nüfus bakımından en büyük ilçeleri sırasıyla Osmangazi, Yıldırım, Nilüfer, İnegöl, Gemlik, Mustafakemalpaşa'dır. Yüzölçümü bakımından en büyük ilçesi Mustafakemalpaşa, nüfus bakımından en küçük ilçesi ise Harmanlık'tır. Yüzölçümü bakımından en küçük ilçesi ise Yıldırım'dır. Bursa ilinin merkezi, Türkiye'nin en kalabalık dördüncü kentidir. Bursa'da merkez ilçeler dâhil 17 ilçe, 55 Belediye, köy bulunmaktadır (TÜİK 2012).

### 3.1.1.7 Siyasi Yapı

**Tablo 3.3: 2007 ve 2010 Yılı Halk Oylaması Sonuçları**

	2007		2010	
	TÜRKİYE	BURSA	TÜRKİYE	BURSA
<b>Kayıtlı Seçmen Sayısı</b>	<b>42.690.252</b>	<b>1.520.561</b>	<b>52.051.828</b>	<b>1.843.820</b>
Oy Kullanan Seçmen Sayısı	28.819.319	1117664	38.369.099	1.517.902
Sandık Sayısı	138.743	4.426	152.006	5.043
Geçerli Oy Sayısı	28.167.661	1.093.964	37.644.037	1.490.239
Geçersiz Oy Sayısı	651.658	23.700	725.062	27.663
Evet Oyu Sayısı	19.422.714	735.287	21.787.244	839.892
Hayır Oyu Sayısı	8.744.947	358.677	15.856.793	650.347

*Kaynak: YSK*

**Tablo 3.4: 2009 ve 2014 Yılı Mahalli İdareler Seçim Sonuçlarının Siyasi Partilere Göre Dağılımı**

	2009		2014
	TÜRKİYE	BURSA	BURSA
<b>Toplam belediye başkanı sayısı</b>	<b>2931</b>	<b>37</b>	<b>19</b>
Adalet ve Kalkınma Partisi	1453	24	17
Cumhuriyet Halk Partisi	513	6	2
Milliyetçi Hareket Partisi	485	4	-
Demokrat Parti	151	-	-
Demokratik Toplum Partisi	97	-	-
Saadet Partisi	80	1	-
Demokratik sol Parti	60	-	-
Büyük Birlik partisi	20	-	-
Anavatan Partisi	17	1	-
Bağımsız Türkiye Partisi	4	1	-
Özgürlük ve dayanışma Partisi	4	-	-
Emek Partisi	2	-	-
Bağımsızlar	45	-	-

*Kaynak: YSK*

**Tablo 3.5: 2014 Yılı Mahalli İdareler Seçmen Sayısı**

	Toplam seçmen sayısı	Oy kullanan seçmen sayısı
<b>Türkiye</b>	52.695.832	33.510.343
<b>Bursa</b>	1.982.143	1.734.542

*Kaynak: YSK*

**Tablo 3.6: 2007 ve 2011 Yılı Milletvekili Genel Seçim Sonuçları**

	2007		2011	
	TÜRKİYE	BURSA	TÜRKİYE	BURSA
<b>Toplam Milletvekili Sayısı</b>	<b>550</b>	<b>16</b>	<b>550</b>	<b>18</b>
Adalet ve Kalkınma Partisi	341	10	327	11
Cumhuriyet Halk Partisi	112	3	135	5
Milliyetçi Hareket Partisi	71	3	53	2
Bağımsızlar	26	-	35	-

*Kaynak: YSK*

Tablo 3.3’de 2007 ve 2010 yıllarında yapılan halk oylamaları verilen oylar itibariyle, Tablo 3.4’de 2009 ve 2014 yıllarında yapılan mahalli idareler seçimlerin parti bazında sınıflandırmaları yapılmış ve almış oldukları oylar belirtilmiştir. Yine Tablo 3.5’de 2014 yılı mahalli idareler seçimlerine katılan ve oy kullanan seçmen sayıları Türkiye’nin geneliyle karşılaştırmalı olarak, Tablo 3.5’de ise 2007 ve 2011 yıllarında yapılan Milletvekili Genel Seçimlerinin sonuçları Bursa ve Türkiye karşılaştırmalı olarak belirtilmiştir.

### **3.1.2 Bursa’nın Kentsel Gelişim Sürecine Bakış**

Tablo 3.1’de görüldüğü üzere XV. yüzyılda Bursa’da en fazla vakıf yapılar, %37.14’lük bir pay ile padişahlara aittir. Padişahları, %31.43’lük bir pay ile diğer devlet görevlileri olan ehl-i örf grubu, %12.85’lik bir pay ile ilmiye mensupları, %11.43’lük bir pay ile saray mensupları izlemektedir. Reayanın yaptırdığı yapıların oranı ise %7.15’te kalmıştır.

Elimizdeki tablo XV. yüzyılda Bursa’da kurulmuş tüm vakıfları ve yapıları yansıtmaya bile bizlere genel bir fikir vermesi açısından anlamlıdır. Tablodaki veriler ışığında Bursa şehrinin imar ve gelişmesine en fazla katkıda bulunanlar -servetleriyle de orantılı olarak- padişahlar ve diğer devlet görevlileri olmuştur. Padişahlar Bursa’da vakıf yoluyla dinî hizmet yapıları, eğitim-öğretim hizmetlerine ait yapılar, beledî ve sosyal hizmet yapıları kurmuşlardır. Padişahların bu hizmet alanları arasında en çok ilgi gösterdikleri alan, beledî ve sosyal hizmet alanı olmuştur. Vakfiyelere göre üç hizmet alanında toplam 26 yapı kuran padişahlar, dinî hizmet alanında 8, eğitim-öğretim hizmetleri alanında 5, beledî ve sosyal hizmet alanında 13 yapı kurmuşlardır.

Şehirlerin yapılanma ve gelişmesinde ana role sahip olan dinî, kültürel, sosyal, ticarî nitelikli yapılar çok büyük oranda sultanlar, vezirler, önemli devlet memurları ve zengin kişiler tarafından yaptırılmıştır. XV. yüzyılda Bursa’da imar faaliyetlerine katılan gruplar ile bu grupların inşa ettirdikleri yapılar şöyledir.

**Tablo 3.7: Osmanlı Döneminde Bursa’da İmar Faaliyetleri**

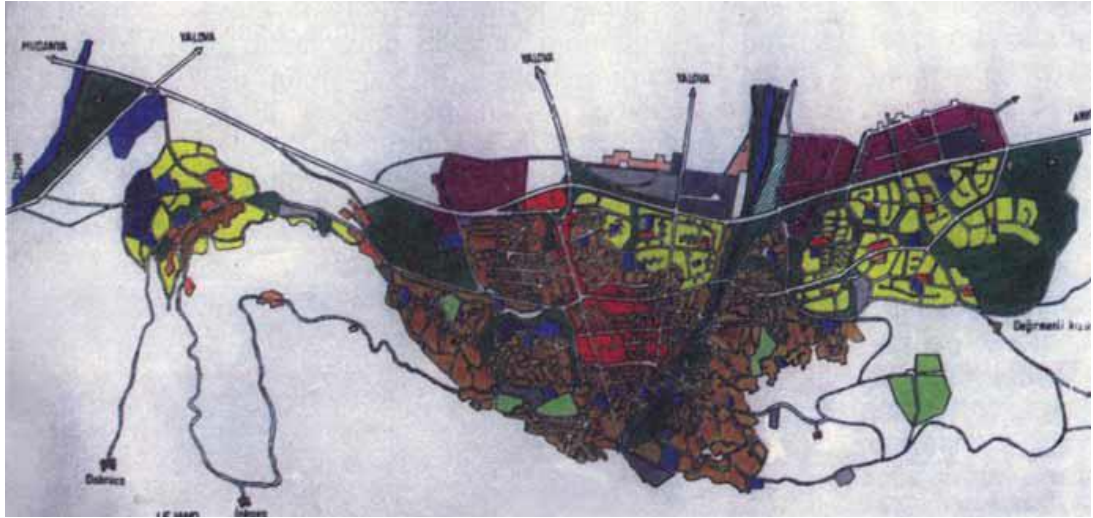
Hizmetler	Yapılar	Gruplar					Toplam	Oran
		Padişah	Örfiye	İlmiye	Saray M.	Reaya		
Dini Yapılar	Cami	4	1	1	1	1	8	%11.42
	Mescid		3	4	1	1	9	%12.85
	Türbe	4	1		1		6	%8.58
	<b>Toplam</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>%32.85</b>
Eğitim Hizmetlerine Ait Yapılar	Mektedir		2		1	1	4	%5.71
	Medrese	4	3	1		1	9	%12.85
	Zaviye	1	2	1			4	%5.71
	Kütüphane		1	1			2	%2.85
<b>Toplam</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>%27.12</b>	
Belediye Ve Sosyal Hizmet Yapıları	Darüşşifa	1					1	%1.43
	İmaret	3	1		2		6	%8.58
	Hamam	3	2	1	1		7	%10
	Çarşı		1				1	%1.43
	Bedesten	1					1	%1.43
	Han	3	4			1	8	%11.42
	Su yolu Çeşme	2	1		1		4	%5.71
<b>Toplam</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>%40</b>	
<b>Genel Toplam</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>70</b>	<b>%100</b>	
	<b>Toplam</b>	<b>%37.14</b>	<b>%31.43</b>	<b>%12.85</b>	<b>%11.43</b>	<b>%7.15</b>		

Osmanlı Devleti’nin ilk başkenti olan Bursa, 15.yy.dan bugüne Anadolu’daki üretim ve ticaret merkezi olma özelliğini korumuştur. Tarihsel süreç içerisindeki önemini devam ettirebilmesini ise yaşadığı gelişimin yanında ticari işlevini hala dinç tutan Merkezi İş Alanı (MIA)’na borçludur. Bursa kentine hâkim olan bu ticari kimlik, kent merkezinde konumlanmış olan tarihi ticaret merkezinin uzun süreçte ve büyük ölçekte değişimine yol açmıştır. Önüne geçilemez bir hal alan bu dönüşüm, barındırdığı taşınmaz kültür varlıklarının fiziksel ve işlevsel olarak önemli değişimler yaşamasına ve kentin ticari merkezindeki tarihi dokunun yok olmaya başlamasına sebep olmuştur. Alan ölçeğindeki bu hızlı değişim ve bozulma, kent morfolojisi oluşumu, 19. yy. dan başlayarak Cumhuriyet’in ilanından sonra da devam eden planlama süreci içerisinde üretilen haritaların güncel planlarla karşılaştırılması yöntemi ile saptanmıştır.

Bursa’da Cumhuriyet’in ilanından sonra hazırlanmış kent planlarının ilki 1924 yılında Carl Christoph Lörcher’in önerisiyle sunulmuştur. 1/8.000 ölçekli bu harita, pafta bazında çok ayrıntılı hazırlanmış bir haritadır. Ancak uygulanamamakla birlikte planlama kararlarında tarihi ticaret merkezindeki anıtsal yapıların korunması göz ardı edilmiştir. Lörcher planından sonra 1938–1940 yılları arasında Henri Prost tarafından bir plan hazırlanmıştır.

Planda ticari merkezin güneyinde bulunan Hükümet Caddesi, şimdiki Atatürk Bulvarı, genişletilmiş ve yakın çevresinde çok katlı iş hanları inşa edilmiştir. Hızla gelişen bu yeni yapılaşmanın da etkisiyle tarihi ticaret merkezi şehir dokusu içinde okunamaz hale gelmiştir. Bursa’nın tarihi ticaret merkezinin korunmasına yönelik kararlar üretemeyen bu planların ardından İtalyan plancı Luigi Piccinato ve Emin Canpolat tarafından Şekil 3.2’deki detaylı bir plan hazırlanmıştır.

**Şekil 3.2: Piccinato Planı (1958)**



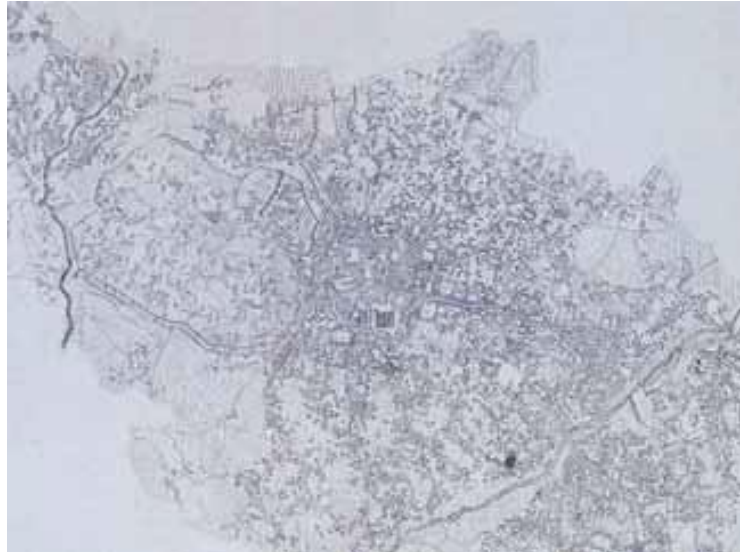
19. yy. sonunda Bursa’da görülen kentsel değişim hareketleri sonucunda geleneksel dokusunu kaybetmeye başlamış olan Tarihi Ticaret Merkezi, 1958 Piccinato planından itibaren kültürel varlığını yeniden hissettirerek alınan kararlarda etkin olmaya başlamıştır. 1989 tarihli Bursa Reyhan-Kayhan- Hanlar Bölgesi Merkez Koruma Planı ise bu kararların bir plan üzerine yansıtılmasını sağlamış, gelecekte oluşturulması muhtemel bir ‘Koruma İmar Planı’na yol gösterici bir nitelik kazanmıştır. Ancak

bahsedilen tarihi merkez ile ilgili kapsamlı bir koruma planı bugün dahi mevcut değildir. (Çakıcı 2009, s.20).

1800'lerin ortalarına kadar Bursa kent merkezinin mekânsal gelişimi ve değişimi üzerine yazılı ve görsel kaynaklar gezginlerin tuttuğu seyahatnameler ya da çizdikleri eskizlerden ibarettir'. Ancak Tarihi Ticaret Merkezi'nin 19. yy öncesindeki konumunu tespit etmede bu kaynakların güvenilirliği yeterli olmamıştır.

Cumhuriyetin ilanına kadar Bursa'da farklı nitelikte ve ölçekte kent haritaları hazırlanmıştır. Bunlardan birincisi 1857-1862 yılları arasında hazırlanan Suphi Bey haritasıdır. 1855 yılındaki Bursa yangınından sonra ticaret merkezinde oluşan büyük hasar üzerine, öncelikle yeniden inşa (rekonstrüksiyon) yöntemi ile ayağa kaldırılan anıtsal yapıların çevrelerindeki konut dokusuyla birlikte belgelenmesi için bir harita hazırlanması uygun görülmüştür. Bunun üzerine Erkan-ı Harbiye mühendislerinden bir grup arkadaşıyla birlikte Defter-i Hakani Nazırı Suphi Bey görevlendirilmiş ve Bursa kentini tümüyle aktaran Şekil 3.3'deki plan hazırlanmıştır. Bu harita, mevcut olanın değil olması gerekenin çizildiği bir çalışmadır. Bunun yanı sıra, Bursa kentinin Tanzimat reformları öncesindeki son durumunu belgeleyen güvenilir ilk görsel belge olması açısından önem taşımaktadır.

**Şekil 3.3: Suphi Bey Haritası (1857 – 1862)**



Haritalarından ikincisi 1881 tarihli Şekil 3.4'deki haritadır. Haritada ticari merkezin doğu kısmını bölen alanda ilk açılmış yollardan Gemlik Caddesi, bugünkü adıyla İnönü Caddesi görülmektedir.

**Şekil 3.4: 1881 Tarihli Bursa Haritası**



II. Abdülhamid döneminde yeniden inşa etme (rekonstrüksiyon) ve yenileme (restorasyon) çalışmalarını yansıtabilmek amacıyla 1907-1910 yılları arasında hazırlanan Şekil 3.5'de belirtilen Bursa haritası, Suphi Bey haritası kadar detaylı anlatıma sahip değildir. Yine de 20. yy. başında ticaret merkezinin içinde açılmış olan yeni yolları okutabilmesi açısından önem taşımaktadır.

**Şekil 3.5: Bursa Haritası (1907 – 1910)**



19. yy. başında ortaya çıkan sanayi devrimi Osmanlı kent mimarisini etkilemiştir. Bu durum Osmanlı Devleti'nin taşradaki önemli kentlerinden biri olan Bursa'da da 1860'lardan itibaren hem kent hem de yapı ölçeğinde değişimler yaşanmasına sebep olmuştur. Dükkân, han, bedesten gibi yapı tiplerinin bir sokak doğrultusunda sıralanması ile oluşmuş ticari merkez kurgusunun yerine, üretim teknikleri ve pazarlama mekânlarındaki değişimler nedeniyle, birbirinden kopuk ve dağınık halde kentin belli noktalarına inşa edilmiş fabrika gibi yeni ticari yapı tipleri ortaya çıkmıştır. Mevcut hanlar gündemin ticari ihtiyaçlarını yeterince karşılayamamaktan dolayı önemini kaybetmeye başlamıştır. Eskişehir Han ve Mudanya Hanı gibi yeni yapılan hanlarda yeni malzeme ve yapım teknikleri kullanılarak hem üretim hem de satış için gereken farklı nitelikte yeni mekânlar oluşturulmuştur. Yapı ölçeğindeki bu değişim kent merkezindeki ticari dokuyu çok değiştirmese de, Osmanlı Devleti'nin önce Tanzimat Reformları (1839), sonrasında ise I. Meşrutiyet (1876–1908) ve II. Meşrutiyet (1908–1922) ile birlikte benimsediği Batılılaşma hareketleri kent ölçeğinde büyük çaplı yenilemelere neden olmuştur (Çakıcı 2009, s.20 - 22)

Osmanlı Devleti, yönetim ve sosyo-ekonomik alanlarındaki düzenlemeyi amaç edinen Tanzimat reformlarını kentlerin planlamasında da kullanılmıştır. 1877'de belediyelerin kurulması ve Bursa'nın Hüdavendigâr Vilayeti sınırlarına girmesinden sonra kentsel ölçekte yapılan çalışmaların amacı;

- kentin uzak bölgelerini birbirine bağlamak,
- Eski anıtsal yapıların, yeni açılan akslar üzerinden, hükümetin isteğiyle inşa edilmiş yeni yapılara odaklanmasını sağlamak,
- Böylece açılan akslardan vurgulanacak yapı tiplerini belirginleştirmektir.

Bu amaç doğrultusunda, Bursa'da kapsamlı bir yenileme çalışması uygun görülüş ve 1845–1882 yılları arasında kent genelinde 'batılılaşma hareketleri' gözlenmiştir. Öncelikle İstanbul Hükümeti tarafından Bursa'ya Mustafa Nuri Paşa ve İbrahim Sarım Paşa hükümet sorumlusu olarak gönderilmiştir. 1879 yılında ise Bursa valiliğine atanan Ahmet Vefik Paşa özellikle kent merkezinde yaptığı yeni uygulamalarla, hükümetin yenilikçi anlayışının önemli bir simgesi olmuştur. Ahmet Vefik Paşa hükümetin de



talebi ile Bursa'ya dönemin Fransız mimarlarından Viollette-le Duc ve onun asistanı olan Leon Parville'yi davet etmiştir. Uygulamalarında Viollette-le Duc ve Leon Parville'in benimsedikleri 'Üslup Birliği' teorisine dayanarak, 1855 depreminden sonra hasar görmüş ya da yıkılmış olan hanların özgün planlarına ve yapım sistemlerine sadık kalınarak yeniden ayağa kaldırılmasını (rekonstrüksiyon) önermişlerdir. Bu esnada, Bursa'daki birçok anıtsal yapının ayrıntılı rölöveleri yapılmış ve kentin bir grup yapısı belgelenmiştir. Bu tavrı ile Osmanlı'nın Türk ve İslam değerlerini içeren kültür varlıklarının korunması konusunda hassasiyet gösteren vali, aynı hassasiyeti kent ölçeğinde tarihi dokudaki yenilikçi uygulamalarında gösterememiştir. Bursa'nın tarihi ticaret merkezinde açtığı geniş doğrusal yeni ulaşım aksları (bugünkü Cumhuriyet ve İnönü Caddeleri), genişlettiği mevcut ara sokaklar ve yeni planlamaya uygun inşa edilen yapılar ile bu dönemin kentsel değişimi örnekleridir. Yenilikçi vali 1882 yılında ise İstanbul'a geri çağırılmıştır. Üç yıllık bu kısa süreçteki uygulamalarda yeni yollar açılırken korumacı bir yaklaşım benimsenmemiş, özellikle ticaret merkezindeki birçok geleneksel yapı, hatta Deveciler Mezarlığı gibi topluma açık kamusal alanlar ikiye bölünmüş ve bu mekânlar zaman içinde kullanılamaz hale gelmiştir. Bu yaklaşım aynı zamanda tarihi ticaret merkezin bütünlüğünün bozulmasına da sebep olmuştur. Sonuç olarak Ahmet Vefik Paşa, Bursa'nın ticaret merkezi içindeki ulaşım ve yapılaşmasında eski-yeni sentezini kurmaya çabalarken, tarihi dokunun 20. yy. başından günümüze kadar maruz kaldığı yıkıcı müdahaleleri tetikleyen, 'korumayan' bir yaklaşımı başlatmıştır.

### **3.1.3 Bursa'nın Mekânsal Planlamasına Bakış**

#### **3.1.3.1 1/100.000 Ölçekli Bursa 2020 Çevre Düzeni Strateji Plan Raporu**

2020 yılını hedef alan çevre düzenleme strateji planı şeffaflık ve halk katılımı ilkesi ile sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ilkelerini benimsemiştir. Plan onaya sunulmadan önce geniş bir katılımı Şehir Danışma ve Dayanışma Meclisinin görüşlerine başvurulmuş ve görüş ve eleştiriler değerlendirilmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda "strateji" planı tanımı yer almadığı gerekçesiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı planın adından strateji terimi çıkartarak planı "Çevre Düzeni Planı" olarak 19 Ocak 1998 tarihinde onaylamıştır.

Şehir Plancıları Odası Bursa Şubesi'nin hazırladığı "Bursa Kent Raporu"na göre; 1998 onaylı Çevre Düzeni Planı'nın gerek hazırlanışı ve onay süreci gerekse getirdiği birçok kavram ile örnek bir çalışma niteliğinde olduğu vurgulanmaktadır. Planın hazırlık sürecine kamu kuruluşları, ilçe ve belde belediyeleri katılmış, plan kararları Yerel Gündem 21, Kent Konseyinde meslek odaları, sivil toplum temsilcileri, sanayiciler, ziraat odaları, üniversite tarafından tartışılmış ve sahiplenilmiştir.

Bursa Çevre Düzeni Planı, sorunları belirleyen, sorunlara müdahale etme amacını taşıyan, amaç ve ilkeler doğrultusunda politik ve stratejik kararları özetleyen doküman olarak tanımlanmıştır. "Bursa Çevre Düzeni planında fiziki planlamanın üstünde ülkenin ekonomik yapısı, sektörel gelişmeleri dikkate alınarak, sorunlar ortaya konarak planlama amacı ve genel ilkeler belirlenmiş, bu amacı ve genel ilkeleri gerçekleştirecek stratejik kararlar üretilmiştir. Sorunlara yönelik çözümlerin üst yönetim mekanizmalarının işlerliği ile oluşturulması ve tüm yönetim birimlerinin üst ölçekli planlara uyumlu şekilde hareket etmesi gerekliliğinin bir kere daha vurgulanma gereği duyulmuştur. Asıl amacı belirleyen ve kenti 2000'li yıllara taşıyacak olan koruma stratejileri ve aynı zamanda kenti geliştirmeye yönelik stratejiler belirlenerek planın içeriği ve kapsamı ile birlikte fiziki planlardan ayrılmıştır. (ODTÜ 2011).

### **3.1.3.2 Bursa'nın Mekânsal Planlamasının Genel Görünümü**

#### **GÜÇLÜ YANLAR**

1- Bursa ilinin coğrafi konumu, ulaşılabilirliği ve doğal ve tarihi değerlerinin varlığı.

- Dağ, deniz, ova, orman, kıyı şeridi ve iklim özellikleri, sıcak su kaynakları.
- Bursa İli yerleşim merkezleri, orman, dağ ve ova köylerinde korunmuş yöresel ve tarihi konut stoku.

2- Demografik çeşitlilik eğilimi göstermesi.

- Göçle birlikte aktif nüfus kuşaklarının yenilenmesi.
- Yaşlanma etkisinin göç yolu ile giderilmesi.

- Türkiye bazında bakıldığında yüksek/yükselen eğitim düzeyi.
- Beyaz yakalı dâhil tüm mesleklerin temsil edildiği zengin, çeşitli, farklılaşmış meslek profili.

### 3- Kent merkezinin batısının planlı gelişmesi.

- Planlı gelişme alanlarında göreceli olarak yaşam kalitesi yüksek toplu konut alanlarının ve sitelerin varlığı.
- Bu bölgelerin güvenlik açısından daha avantajlı durumda olması.

### 4- Konutların yarısının tadilata gereksinim göstermemesi ve bina stokunun yarısının genç olması.

- Bursa il genelinde yapıların çoğunlukla basit tadilata ihtiyacı olması ya da tadilata ihtiyacı olmaması.
- Bursa ilçelerinde mevcut bina stokunun yaklaşık yarısının 1980 sonrasında yapılmış olması.
- Bursa il genelinde konutların dörtte üçünden fazlasının 3-4 odalı olması. (TÜİK)

## **ZAYIF YANLAR**

### **Planlama Süreci**

#### I- Alt ölçekli planların onay ve yapım süreçlerinin uzaması sonucu plansız gelişmelerin ortaya çıkması.

- 1/25000 ölçekli planların onaylanmasından sonra 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planların onay ve yapım sürecinin uzaması.
- Üst ölçekli planlarda gelişme konut alanları için etaplama yapılmaması ve gelişme konut alanlarının tamamının yapılaşmaya açılması (teknik altyapı, donatı alanlarının konut yerleşiminden sonra yapılması).

- Plansız gelişen bölgelerde yapılaşma yoğunluğunun çok yüksek olması hatta bazı planlı gelişmiş bölgelerde de aynı durumun varlığı.
- Parsel ölçeğindeki peyzaj projelerinin zorunlu olmaması.

II- Kurumlar arası yönetim ve denetimlerin olmamasından doğan sorunlar ve davaların olması.

- Denetim- Yönetişim Sorunu (Kaçak yapı kontrolsüzlüğü).
- Kurumlar arası eşgüdüm bulunmaması.
- İmar uygulamalarında (18 inci Madde uygulamaları) zaman aşımı olmaması.
- Mevcut plan kararlarına ve plan hiyerarşisine uyulmaması.
- Tarım arazilerinin, kanundaki boşluklar nedeniyle hisseli parselasyonla yapılaşma açılıyor olması.
- Planlarda sosyal donatı alanı olarak ayrılan yerlerin (özellikle eğitim ve sağlık alanlarında) kurumlar tarafından kamulaştırmalarının yapılmaması ve bunun sonucunda gelişen “Kamulaştırmaz El Atma Davaları”.
- Maliyet analizi- kamulaştırma programlarında eşgüdüm eksikliği.
- Kentsel dönüşüm projelerinin üst planlarda çevreleri ve yan etkileri ile birlikte ele alınmaması.
- Vizyon ve konut ihtiyacının belirlenmemesi ve vizyonla konut ihtiyacı ilişkilendirmesinin net yapılmamış olması.

## **YAPILAŞMA**

I. Yapı kalitesinin yetersiz, konut alanlarının ve konut sektörünün denetimsiz oluşu.

- Bursa ili genelinde yapı stokunda yığma binaların ağırlıklı olması.

- Bursa yapı stokunda belli bir oranda 1929 öncesinde tamamlanmış, tadilat ve bakım gerektiren binaların bulunması, Bina stoğunun yaklaşık %6'sının 50 yaşından büyük olması.
- Mevcut durum ile planlar arasında uyumsuzlukların varlığı ve kaçak yapılaşma oranının yüksek olması.
- 1970-1990 döneminde plansız gelişen mahallelerde, yığma sistemle yapılan yapıların varlığı.
- Konut alanlarının ovaya yayılması.
- Konut yer seçiminde risk alanlarının göz ardı edilmesi (fay hatları, dere yatakları, alüvyon alanlar, kaya düşmesi, heyelan alanları, şişme- oturma-sıvılaşma potansiyeli olan alanlar, aşırı eğimli alanlar, taşkın alanlar vb.).
- Yüksek gerilim alanlarının altları ve çöp alanlarında yapılaşma.
- Tarihi dokunun yeteri kadar korunamaması.
- Toplu Konut İdaresi tarafından Bursa Kent Merkezinde gerçekleştirilen toplu konut uygulamalarının kar amaçlı olması ve sosyal konut adı altında sosyal olmayan konutların üretilmesi.
- Fazla ve kullanılmayan konut stoku.
- Bursa ilçe ve beldelerinde en yaygın ısınma türünün soba olması.

## II. Yapılaşma yoğunluğunun yüksek olması ve çevre kalitesinin düşüklüğü.

- Yapılaşma yoğunluğunun yüksek olması (özellikle merkez ilçeler ve İnegöl'de)ve bunun yaşanabilir alan standartlarını düşürmesi.
- Mevcut konut stoku standartlarının düşük olması (özellikle kaçak yapılaşmanın bulunduğu bölgelerde yapı kalitesi ve çevre kalitesinin düşük olması).

- Sanayi bölgeleri ile konut alanlarının iç içe olması (hava kirliliği, sağlığa zararlı tesisler) (Gemlik, Kestel, Demirtaş, Nilüfer, Osmangazi).

## **SOSYAL DONATI ALANLARI**

I- Sosyal Donatı Alanlarının plan standartlarına uymaması ve bu alanların yetersizliği.

- İmar planlarında belirlenmiş olan donatı alan kullanım kararlarının mevcutta farklı kullanımda olması.
- Donatı alanlarının ilçeler arasında dengeli dağılmamış olması (Doğu- Batı farkı)
- Donatı alanları uygulanırken yasada belirtilen standartlara uyulmaması.
- Sosyal donatı alanları açısından alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uymaması ve Sosyal ve kültürel donatı alanlarının yetersizliği.
- Emniyet hizmet alanlarının emniyetin yetkili birimlerinin görüşü alınmadan oluşturulması.

## **SOSYO-KÜLTÜREL YAPI**

I- Konut üretiminde farklı nüfus gruplarının ihtiyaçlarının (sosyal grupların, kültürlerin) dikkate alınmaması.

- Konut üretiminde farklı gelir gruplarına ilişkin oluşan konut gereksiniminin karşılanmamış olması.
- Farklı gelir grupları mevcut olmasına rağmen yeni konut alanlarında oluşturulan sitelerin sadece belli bir sosyal gruba hitap etmesi.
- Eğitim düzeyine bağlı olarak mekânsal kutuplaşma (eğitim düzeyindeki yüksekliğin iş kolları çeşitliliğine yansımaması).

II- Demografik yapının göçlerden olumsuz etkilenmesi.

- Etnik ve kültürel kutuplaşma isteği.

- Göçün toplumsal çeşitliliğe yeterince etki yapmaması (daha çok mavi yakalıların gelmesi).

## **FIRSATLAR**

I- Nüfus baskısının azalması sonucu belediye açısından yaşam/me kan kalitesinin ön plana çıkması.

- Nüfus baskısı azalırken kalite alanına yatırım yapılması.
- Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilme isteği.
- Ekonomik kaynakların çeşitliliğinin gelir seviyesi yükseltmesi ve konut – yaşam me kan kalitesine olumlu etkisi (çalışma grubu toplantıları).
- Desantralize olan eğitim kurumlarının kaliteli yaşam çevrelerine talep oluşturması.

II- Güçlü planlı gelişme örnekleri konusunda kazanılmış deneyimlerin olması.

- Bursa kentinin özellikle batı bölgesindeki gelişmeler.
- Planlı uygulama deneyimlerinin yaygınlaşması.
- Bursa merkezde tadilat ihtiyacı ve eski yapılar ile birlikte kentsel yenileme ve koruma talebinin olması.
- Kentsel bölge oluşum sürecinde işyeri, konut, istihdam desantralizasyonu yolu ile kır-kent, kuzey- güney ayrışmasının dengelenme olanağı.

III- Tarihsel Kimlik Özelliklerine Toplum Tarafından Değer Verilmesi.

- Geleneksel dokunun olduğu alanların yaşatılıyor olması
- Bursa'da kullanılacak endüstri mirasının bulunması.

## **TEHDİTLER**

I- Konut Alanlarının Yerleşime Uygun Olmayan Yerlerde Planlanması ve Yayılması.

- Mevcut konut alanlarında boş alanların olmasına rağmen konut alanlarının ovaya yayılma eğilimi.
- Konut alanlarının büyük çoğunluğunun jeolojik yönden sakıncalı alanlarda yerleşmiş olmasının engellenememesi.

o Nilüfer ilçesinin güneybatısı, Gemlik Manastır, İnegöl ilçesinin Cerrah beldesi, Mudanya, Yıldırım ve Mustafakemalpaşa'nın güneyinde yer alan bazı konut alanlarının heyelan bölgesinde bulunması.

o Yerleşimlerin fay hatları arasında sıkışmış olması.

o Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım, Gemlik ilçelerinde yer alan bazı konut alanlarının taşkın alanında yer alması.

o Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım, Gemlik, İnegöl ve Yenişehir ilçelerinde yer alan bazı konut alanlarının sıvılaşma riski bulunan alanlarda yer alması.

- İznik ve Orhangazi ilçelerindeki bazı yerleşmelerin sulama alanlarının mutlak ve kısa mesafeli koruma kuşaklarında yer alması.
- Tarım alanlarında kaçak yapılaşmanın gerçekleşmiş olmasına rağmen herhangi bir yaptırımın bulunmaması ve daha sonra bu alanların planlara dahil edilmiş olması (İmar Affi).

II- Kentsel dönüşüm projelerinin bütüncül bir planlama yaklaşımı ile ele alınmaması.

- Kentsel dönüşüm alanlarının parçacıl olmasından dolayı kentin silüet, fiziksel ve sosyal dokusunda, ekonomik açıdan olumsuz etkiler yaratmış olması.
- Bursa ili genelinde kaçak ve düzensiz yapılaşmaya çözüm olarak uygulanan kentsel dönüşüm projelerinin arsa bedellerini gereğinden fazla arttırması, projelerin rant aracı olarak görülmesi ve amacına uygun olarak yapılmaması.

III- Toplumsal/mekânsal dışlamaya karşı alınan önlemlerin olmaması.

- Toplumsal dışlanma ayrışma ve güvenlik sorunlarının oluşma ihtimali.



**Tablo 3.8: KONUT VE YAŞAM/MEKÂN KALİTESİ / GZFT TABLOSU**

<b>GÜÇLÜ YÖNLER</b>	<b>ZAYIF YÖNLER</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bursa ilinin coğrafi konumu, ulaşılabilirliği ve doğal ve tarihi değerlerinin varlığı,</li><li>• Demografik çeşitlilik eğilimi göstermesi,</li><li>• Şehrin batısının planlı gelişmesi,</li><li>• Konutların yarısının tadilata gereksinim göstermemesi ve bina stokunun yarısının genç olması,</li></ul>	<p><b>PLANLAMA SÜRECİ</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Alt ölçekli planların onay ve yapım süreçlerinin uzaması sonucu plansız gelişmelerin ortaya çıkması,</li><li>• Kurumlar arası yönetim ve denetimlerin olmamasından doğan sorunlar ve davaların olması,</li></ul> <p><b>YAPILAŞMA</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Yapı kalitesinin yetersiz, konut alanlarının ve konut sektörünün denetimsiz oluşu,</li><li>• Yapılaşma yoğunluğunun yüksek olması ve çevre kalitesinin düşüklüğü,</li></ul> <p><b>SOSYAL DONATI ALANLARI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyal Donatı Alanlarının plan standartlarına uymaması ve bu alanların yetersizliği,</li></ul> <p><b>SOSYO-KÜLTÜREL YAPI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Konut üretiminde farklı nüfus gruplarının ihtiyaçlarının (sosyal grupların, kültürlerin) dikkate alınmaması,</li><li>• Demografik yapının göçlerden olumsuz etkilenmesi,</li></ul>
<b>FIRSATLAR</b>	<b>TEHDİTLER</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Nüfus baskısının azalması sonucu belediye açısından yaşam/mekân kalitesinin ön plana çıkması,</li><li>• Güçlü planlı gelişme örnekleri konusunda kazanılmış deneyimlerin olması,</li><li>• Tarihsel Kimlik Özelliklerine Toplum Tarafından Değer Verilmesi,</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konut Alanlarının Yerleşime Uygun Olmayan Yerlerde Planlanması ve Yayılması,</li><li>• Kentsel dönüşüm projelerinin bütüncül bir planlama yaklaşımı ile ele alınmaması,</li><li>• Toplumsal/mekânsal dışlamaya karşı alınan önlemlerin olmaması,</li></ul>

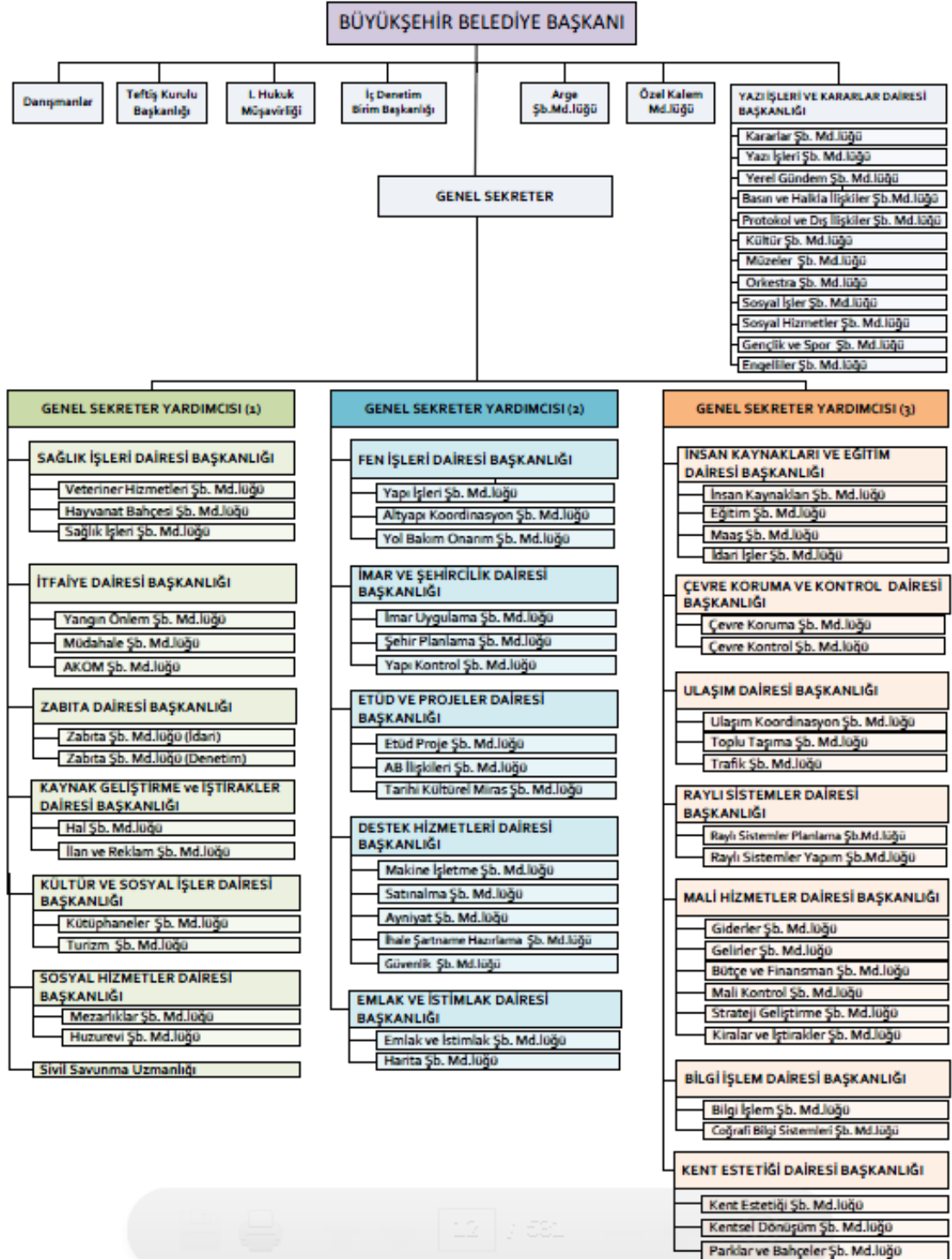
*Kaynak:* Bursa Büyükşehir Belediyesi

### 3.2

## BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİYASİ, KURUMSAL YAPISI VE MEKÂNSAL UYGULAMALARININ İNCELENMESİ

### 3.2.1 Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İdari Yapılanması

Şekil 3.9: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İdari Yapılanması



**Tablo 3.9: Bursa Büyükşehir Belediyesi Unvan Bazlı Sınıflandırma**

Genel Yönetim Yapısı			
Belediye Başkanı	1	Belediye Meclisi	45 üye
Belediye Encümeni	10 üye	Belediye Başkan Vekili	1
Genel Sekreter	1	Başkan Danışmanı	5
Genel Sekreter Yardımcısı	3	Teftiş Kurulu Başkanı	1
Hukuk Müşaviri	1	İç Denetçi	2
Daire Başkanlıkları	19	Şube Müdürlükleri	64
Sivil Savunma Uzmanı	1	Genel Müdürlük	1
Belediye Şirketleri	7		

*Kaynak:* Bursa Büyükşehir Belediyesi 2014 Performans Programı

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Şekil 3.9'da belirtilen idari yapı ve Tablo 3.8'deki incelendiğinde, 19 adet daire başkanlığına bağlı, 64 adet şube müdürlüğü kadrosunun bulunduğu ve bu kadrolarda görev yapan daire müdürlerinin sadece 6 adetinin asaleten bu görevlerde bulunduğu görülmüştür. Diğer 58 şube müdürlüğü kadrosunda görev yapan personel vekaleten bu görevlerde bulunmaktadır. Asil şube müdürlerinin görev yaptığı müdürlükler; Veteriner Hizmetleri, Hal, Zabıta İdari, Turizm, Eğitim ve Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğüdür.

**Tablo 3.10: Bursa Büyükşehir Belediyesi Personel Eğitim Durumu**

Çalışan Personelin Sayısı ve Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (31.08.2009 Tarihi İtibariyle)							
Statüsü	İlkokul	Ortaokul	Lise	MYO	Fakülte	Yüksek Lisans	Toplam
Memur	20	59	264	125	207	16	691
Büro Elemanı	6	24	67	12	10	2	121
Geçici İşçi				2	3		5
Kadrolu İşçi	485	144	272	7	1		909
Sanatçı	4	2	13	1	4		24
Söz. Personel			28	36	90	6	160
<b>Toplam</b>	<b>515</b>	<b>229</b>	<b>644</b>	<b>183</b>	<b>315</b>	<b>24</b>	<b>1910</b>

### 3.2.2 Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Siyasi Yapısı

Aşağıda Tablo 3.11'de de ise 2014 Mahalli İdareler ve Tablo 3.12'de de 2009 yılı Mahalli İdareler seçim sonuçlarına ilçe ve partiler itibarıyla meclis üyesi dağılımı belirtilmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi Başkanı ve İlçe Belediye Başkanları Büyükşehir Belediyesi'nin doğal meclis üyeleridir. Meclis üyeleri dağılımı 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 5. Maddesine göre nüfusa göre belirlenmektedir. Yine Tablo 3.13'de de Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin meclis ihtisas komisyonları ve siyasi partilerin bu komisyonlardaki dağılımı belirtilmiştir.

**Tablo 3.11: (2014) Meclis Üyelerinin İlçe Ve Partilere Göre Dağılımı**

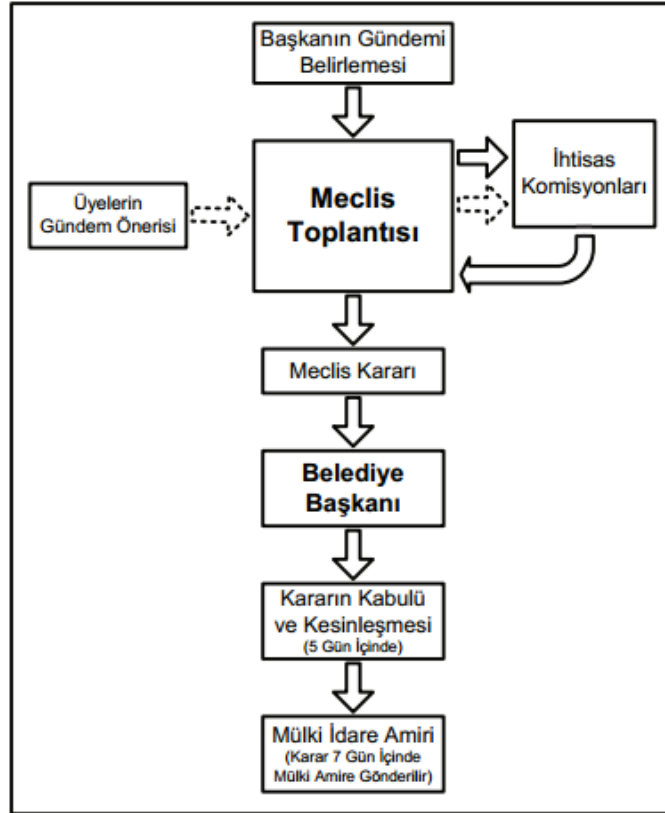
İLÇE	Adalet ve Kalkınma Partisi	Cumhuriyet Halk Partisi	Milliyetçi Hareket Partisi	Demokrat Parti	TOPLAM
Büyükşehir Belediye Başkanı	1	-	-	-	1
Osmanlı	7	3	-	-	10
Yıldırım	8	1	1	-	10
Nilüfer	2	6	-	-	8
Gemlik	5	1	1	-	7
Mudanya	2	4	-	-	6
Kestel	4	1	1	-	6
Gürsu	5	-	1	-	6
İnegöl	6	-	1	-	7
Orhangazi	5	-	-	1	6
Mustafakemalpaşa	4	1	1	-	6
Karacabey	4	-	2	-	6
Yenişehir	4	-	2	-	6
İznik	3	1	-	-	4
Orhaneli	3	-	1	-	4
Harmanlık	2	-	-	-	2
Keles	3	-	-	-	3
Büyükorhan	3	-	-	-	3
<b>TOPLAM</b>	<b>71</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>101</b>

### 3.2.3 Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Meclisi'nin Çalışma Usul ve Esasları

Belediye Meclisinde görüşülecek tüm konular meclisin gündemini oluşturmaktadır. Gündemin belirlenmesinde ana rol meclisin de başı durumundaki belediye başkanına verilmiştir. Meclis gündemi, toplantı öncesinde belediye başkanı tarafından belirlenmekte ve meclis toplantılarından en az üç gün önce üyelere bildirilmektedir.

İmar konuları ve yıllık bütçe ile ilgili gündem maddelerinin ilk önce ilgili komisyona havale edilmesi ve oradan gelecek görüş sonrasında görüşülmesi zorunludur. İmar ve bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile meclis üyelerinin teklifleri, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeden görüşülerek karara bağlanabilmektedir. Şekil 3.7'de bu sürecin nasıl olduğu gösterilmektedir.

Şekil 3.7: Büyükşehir Belediyesi Meclis Karar Alma Süreci



Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği 2013

Meclis tarafından kabul edilen kararlar Şekil 3.6'de gösterildiği üzere, büyükşehirlerde 7 gün, diğer belediyelerde belediye başkanı tarafından 5 gün içinde itiraz edilmez ise kesinleşir. Meclis kararları kesinleştikten sonra en geç 7 gün içinde mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşmiş meclis kararlarının özetleri 7 gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye meclisleri, bir konu üzerinde toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alabilir. Bununla birlikte her durumda karar yeter sayısı meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Belediye başkanı, meclis üye tam sayısına dahil kabul edilmiştir. Oyların eşitliği durumunda başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılmaktadır. Bu durum sadece açık oylamalarda ve karar yeter sayısı bulunması durumunda geçerli kabul edilmiştir.

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az 3 en fazla 5 kişiden oluşan komisyon kurabilir. Büyükşehir belediye meclisleri için komisyon üye sayısı en az 5, en çok 9 olarak belirlenmiştir. Meclis, komisyonlara üye seçiminden önce, kurulacak komisyonu ve üye sayısını belirler. Meclis komisyonlarının bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı da meclis kararında belirtilir.

Meclis, her komisyon için aynı sayıda üye seçmek zorunda değildir. Örneğin, bütçe komisyonu için 5 üye seçilirken tarife komisyonu için 3 üye seçilebilir. Komisyonların üye sayıları meclis tarafından belirlendikten sonra mecliste bulunan siyasi partiler ile bağımsız üyelere düşen üye sayısı meclis başkanlığınca hesaplanarak parti gruplarına ve bağımsız üyelere yazı ile bildirilir. Komisyon üye sayısının hesaplanmasında, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin sayısının meclis üye tam sayısına oranlandığı bir yöntem uygulanır.

İhtisas komisyonlarına siyasi parti grupları aday gösterebileceği gibi, üyeler de parti adına komisyon üyeliğine aday olabilir. Meclis üyelerinin aynı anda birden fazla komisyonda görev yapması mümkündür. Komisyonların toplam üye sayısının meclis üye tam sayısından fazla olduğu durumlarda komisyona üye veremeyen siyasi partilerin üyeleri ile bağımsız üyeler meclis kararıyla komisyonlarda görev alabilirler.(MBB, Oktay 2013 s.78)

### 3.2.4 Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Meclis Kararlarının İdari Vesayet Yoluyla denetimi

Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisince 2009- 2013 yıllarında alınan Meclis Kararlarının yıllara göre dağılımı Tablo 3.14'de de belirtilmiştir. Alınan kararlar incelendiğinde Mekânsal planlamaya ilişkin (İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Ulaşım Komisyonu) olan toplam 4302 tane karar alındığı ve bu kararlardan 3112 tanesinin Mekânsal planlama ilişkindir. Bu kararlardan hepsi İl Mahalli İdareler Müdürlüğü tarafından onanmıştır.

**Tablo 3.14: Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Alınan Kararların Denetimi**

	ALINAN KARAR SAYISI (TOPLAM)	MEKÂNSAL PLANLAMA İLE İLGİLİ OLAN	YÜZDE (%)	İL MAHALLİ İDARELER MÜDÜRLÜĞÜ TARAFINDAN ONANMAYAN KARAR
2009	692	487	%70	-
2010	771	536	%69	-
2011	910	693	%76	-
2012	993	825	%83	-
2013	936	571	%61	-
TOPLAM	4302	3112	%72	-

### 3.2.5 Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal Planlama Stratejisi

Bursa Büyükşehir Belediyesi 3391 sayılı yasa ile 1987 yılında kurulmuştur. 1994 yılında Nazım Plan Bürosu'na yeni bir nazım plan yapma görevi verilmiştir. Nazım Plan çalışmaları ilgili odalar, üniversiteler, kamu kuruluşları ve siyasi parti temsilcilerinin geniş katılımıyla başlanmıştır. Bu çalışmalarda ülke, bölge, metropoliten bölge ve metropoliten alan basamakları dikkate alınmıştır. Geniş bir kapsamda ele alınan

planlama çalışmalarında merkezi ve yerel düzeyde çok sayıda yetkili otoritenin yer alması merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı, işbirliği ve eşgüdüm konularını gündeme getirmiş ve 13 Temmuz 1995 tarihinde Büyükşehir Belediyesi, Valilik ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında ortak çalışmaya dayalı bir Protokol imzalanmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2010 - 2014 yılı Stratejik Planında Mekansal Planlamaya ilişkin oluşturulan strateji hedefleri;

### **Kültürel ve Tarihi Mirasın Korunması**

Stratejik Amaç; Bir tarih kenti olan Bursa'nın tarihsel kimliğinin algılanabilirliğini arttırmak, kentin sahip olduğu tarihi ve kültürel mirası çağdaş yaşamla buluşturularak gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlamak.

Gerekçe; Bursa, tarihin her döneminde gerek coğrafi konumu ve sosyal yaşam tarzı, gerekse ülke ekonomisindeki etkinliğinden olayı sürekli ilgi odağı olmuş eşsiz bir kenttir. Toprağında Bithynialılar, Romalılar, Bizanslılar ve Osmanlı'ların mirası vardır.

Özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk başkenti olması ve 700 yıl hükmetmiş bir imparatorluğun bu topraklarda doğmuş olması kentimizi Osmanlı tarihi açısından da ayrıcalıklı bir kimlikle öne çıkarmaktadır. Bu nedenle Belediye olarak, kentin sahip olduğu tarihi ve kültürel mirasın korunması ve yaşatılması için projeler üretmektir.

Stratejik Hedef;

- Tarihi Eserler ve Doğal Değerlerin Envanterini Çıkarmak.
- Tarihi Miras Bilgi Sisteminin Kurulması.
- Tarihi Değerlerin Yaşatılması Amacıyla Projeler Hazırlamak.
- Tarihi mezar alanlarının tespit etmek ve düzenlemek.
- Tarihi Eserlerin Çevre Düzenlemesini yapmak. (Molla Fenari Camii, Üç Kuzular Camii, Şahadet Camii, Ulucami Yıldırım Külliyesi Yeşil, Muradiye, 1.Murat).



## **Ulaşım ve Trafik Hizmetleri**

Stratejik Amaç: Kentimizin en önemli sorunu olan ulaşım ve trafikte, ulaşım akları arasında koordinasyonu sağlayarak, kaybedilen zamanı halka kazandırmak, raylı sistemle entegre, modern, hızlı ve ucuz ulaşım hizmeti sunmak.

Gerekçe; Kentiçi ana ulaşım vizyonu çerçevesinde çağdaş teknolojinin tüm olanaklarını kullanarak konfor, güvenlik, erişebilirlik, ekonomi ve çevresel etki açısından yaşam kalitesini artıracak toplu taşıma sistemleri geliştirmek.

Stratejik Hedef:

- Ulaşım ana planını yapmak.
- Bursaray'a 8.8 km ray döşemek.
- 2010-2014 yılları arasında 6 km Yeni Tramvay hatları oluşturmak.(kent meydanı stadyum heykel km).
- Toplu Taşıma filosunun yenileme sürecini engellilerin kullanımına uygun otobüs olarak sürdürmek.
- Elektronik bilet sisteminin tüm toplu taşıma araçları ile birlikte; otopark, parkomat ve diğer hizmetlerde uygulamak.
- Yolcu Bil Kentsel trafik yönetim projesi (Merkezi Bilgisayar Sinyalizasyon Sistemi) gerçekleştirmek gilendirme Sistemi Kurmak.
- 2010-2014 yılları arasında 9 adet Kavşak düzenlemeleri yapmak.
- 2010-2014 yılları arasında 7 adet Yeni Ulaşım Arterleri açmak ve 8 adet mevcut yolda düzenleme yapmak.

## **Yeşil alan ve Rekreasyon**

Stratejik Amaç: Kent halkının çevrelerinden zevk alarak yararlanmalarını ve serbestzamanlarını verimli bir biçimde değerlendirmelerini sağlayarak yaşam kalitesini arttırmak.

Gerekçe:Kente yeni yeşil alanlar ve rekreasyon alanları kazandırarak yeşil dokuyu arttırmak," Yeşil Bursa" kimliğini geliştirerek sürdürmek.

Stratejik Hedef:

- Kent ölçeğinde hizmet verecek yeşil alan ve rekreasyon alanları yaratmak.
- Mevcut park alanlarını rehabilite etmek, cadde ve cephe sağlıklılaştırması yapmak.
- Pasif yeşil alanların aktif yeşil alan haline getirilmesi projeler üretmek.
- İhtiyaç duyulan yerlerde spor alanlarının artırılması.
- Stadyumu yerinde yeniden yapmak.
- İlçelere sosyal tesis oluşturmak.
- İlçelerde bulunan ana arterlerde ıslah çalışması yapmak.
- Uludağ'ın turizm konseptinin geliştirilmesi, sürdürülebilir projeler hazırlamak.

## **İmar ve Planlama**

Stratejik Amaç: Sürdürülebilir çevre koşullarına uygun, tarihi ve doğal çevreye uyumlu, planlı, sağlıklı ve güvenli bir kent oluşturmak.

Gerekçe: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 3194 sayılı imar kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu ve ilgili diğer kanunlar.

#### Stratejik Hedef:

- Çevre Düzeni Planının Revizyonunun yapılması.
- Katılımcı, şeffaf ve denetlenebilir bir planlama sürecinin oluşturulması.
- Kentsel yenileme ve kentsel dönüşüm projeleri ile depreme karşı güvenli ve daha yeşil bir kent oluşturulması.
- İlgili kurumlarla işbirliğinin sağlanması.

Stratejik Amaç: Çöküntü ya da çarpık yapılaşmış alanların, Nazım Plan Eylemlerleriyle uyumlu rehabilitasyonu sağlanması, sürdürülebilir çevre, ekolojik yerleşmeler, iktisat kentleri, koridor rehabilitasyonları ve özellikle kentsel mekanların sosyo-ekonomik yapılarının da dikkate alınarak yapılandırılması, metropoliten alan prestij omurgalarının tesisi, güvenli ve sürdürülebilir yaşanılır mekânlar oluşturulması

#### Gerekçe:

Bursa'nın yaşanabilir çağdaş, sağlıklı ve yeni çevrelerin oluşturulmasını sağlamak. Çöküntü alanlarını belirlemek, Belirlenen Alanlarda Kentin gelişimine uygun olarak eski kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulanabilir hale getirmek.

#### Stratejik Hedef:

- Sıcaksu Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek.
- Yalova Yolu Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek.
- Santral Garaj Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek.
- (Öneri) Kentsel Dönüşüm Alanları oluşturmak.

Stratejik Amaç : Bursa kenti çevresindeki nitelikli tarım topraklarının korunması  
vetarimsal ekonominin geliştirilmesi

Gerekçesi: Türkiye'nin en nitelikli tarım toprakları arasında nitelendirilen ve geleneksel tarımeconomisine sahip olan bölge ne yazık ki bu değerleri sanayi ve kentsel gelişmeler lehinegünden güne yitirmektedir. Geçmiştekilerden farklı olarak daha geniş bir paydaş katılımı ile koruma geliştirme yönünde eylemlere başlanması önem arz etmektedir.

Stratejik Hedef:

- Katılımcı planlama ile tarımsal değerlerin korunması ve geliştirilmesi.
- Sosyal donatı ve teknik altyapı dağılımının Büyükşehir ölçeğinde ortaya konulacağı ve yeni yatırımların planlanacağı mekanizmayı oluşturmak.

### **Çevre Sağlığı Hizmetleri**

Stratejik Amaç: Bütün canlıların ortak varlığı kabul edilen çevrenin, çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin; tahribi bozulması ve yok olmasını önlemeye yönelikolarak, sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak. Halkımıza, özellikle çocuklarımıza doğa ve hayvan sevgisini aşılayarak çevrebilincinin oluşmasını sağlamanın yanı sıra vatandaşlarımızın gerek sağlık ve esenlik, gerekse birlikte yaşamını paylaştığımız pet hayvanların sağlık ve refahlarını sağlamak.

Gerekçe:Son yıllarda Bursa, aşırı göç, sanayileşme ve çarpık kentleşme ile nedenlerinden dolayı çevre sorunlarının yaşandığı bir il haline gelmiştir. Herkes sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Ekolojik dengenin korunması, canlıların ortak varlığı olan çevrede kirletici unsurların tespiti ve sürdürülebilir çevre anlayışının geliştirilmesi ile sağlanabilir. Bu bağlamda Belediye olarak, kentimizde çevre bilincini sağlayarak, çevrenin korunması ve geliştirilmesi yönünde projeler üretmek hedefimiz olmalıdır.

Stratejik Hedef:

- Derelerin kirliliğine sebebiyet veren sanayi tesislerini tespit etmek ve envanterlerin çıkartılmasını sağlayarak çevre durum raporunun hazırlamak.

- Hava kirliliği yaratan sanayi sektörlerini tespit etmek ve bu sektörlerle imar planlarında yer ayrılması için gerekli dairesine rapor etmek.
- Çevresel gürültü kirliliğini tespit etmek için gürültü haritaları oluşturmak.
- Mevcut yönetmelikler doğrultusunda atık yönetim planları hazırlamak ve uygulamak
- Mevcut hava kirliliği ölçüm istasyonlarını işletmek.

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2010 – 2014 yılları kapsayan Stratejik Planında Bursa ile ilgili odak alanları ve bunların maliyetlerini yıllar itibariyle ele alınmıştır. Mekansal Uygulama ve Planlamaya ilişkin olan bu odak alanları; Tarihi ve Kültürel Mirasın Korunması, İmar ve Planlama, Yeşil Alan ve Rekreasyon ve Ulaşım ve Trafik Hizmetleridir. Aşağıda belirtilen Tablo 3.15, 3.16, 3.17 ve 3.18’de Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin 2010 – 2014 yılları arasında Mekansal Uygulamalara ilişkin Stratejik amaçlar ve stratejik hedefleri ve bunların yıllar itibariyle maliyetleri 4 farklı odak alanıyla birlikte verilmiştir.

**Tablo 3.15: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti**

ODAK ALAN	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	2010	2011	2012	2013	2014	Maliye
TARİHİ VE KÜLTÜREL MİRASIN KORUNMASI	Bir tarih kenti olan Bursa'nın tarihsel kimliğinin algılanabilirliğini arttırmak, kentin sahip olduğu tarihi ve kültürel mirasın çağdaş yaşama buluşturularak gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlamak.	Tarihi eserler ve doğal değerlerin envanterinin çıkarmak.	400.000	30.000	0	0	0	430.000
		Tarihi miras bilgi sisteminin kurulmasını sağlamak	0	0	0	0	0	0
		Tarihi değerlerin yaşatılması amacıyla projeler hazırlamak	12.264.209	5.784.896	10.847.867	13.310.987	14.128.418	56.336.377
		Tarihi mezar alanlarının tespit etmek ve düzenlemek.	0	0	0	0	0	0
		Tarihi Eserlerin Çevre Düzenlemesini yapmak. ( Molla Fenari Camii, Üç Kuzular Camii, Şahadet Camii, Ulucami Yıldırım Külliyesi Yeşil, Muradiye, I. Murat)	0	0	0	0	0	0
		Toplam Amaç Maliyet	12.664.209	5.814.896	10.847.867	13.310.987	14.128.418	56.766.377
<b>TOPLAM ODAK ALAN MALİYETİ</b>			<b>12.664.209</b>	<b>5.814.896</b>	<b>10.847.867</b>	<b>13.310.987</b>	<b>14.128.418</b>	<b>56.766.377</b>

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2013

**Tablo 3.16: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti**

ODAK ALANI	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	2010	2011	2012	2013	2014	Maliyet
İMAR VE PLANLAMA	Sürdürülebilir çevre koşullarına uygun, tarihi ve doğal çevreye uyumlu, planlı, sağlıklı ve güvenli bir kent oluşturmak	Çevre Düzeni Planının Revizyonunun yapılması	0	c	0	0	0	0
		Kanlıma, şeffaf ve denetlenilebilir bir planlama	0	c	0	0	0	0
		Kentsel yenileme ve kentsel dönüşüm projeleri ile depreme karşı güvenli ve daha yeşil bir kent oluşturulması	0	c	5.104.000	10.208.000	10.208.000	25.520.000
		İlgili kurumlarla işbirliğinin sağlanması	0	c	0	0	0	0
		<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.104.000</b>	<b>10.208.000</b>	<b>10.208.000</b>	<b>25.520.000</b>
	Çöküntü ya da çarpık yapılaşmış alanların, Nazım Plan Eylem planlarıyla uyumlu rehabilitasyonu sağlanması, sürdürülebilir çevre, ekolojik yerleşmeler, ihtisas kentleri, koridor rehabilitasyonları ve özellikli kentsel mekanların sosyo-ekonomik yapılarının da dikkate alınarak yapılandırılması, metropoliten alan prestij omurgalarının tesisi, güvenli ve sürdürülebilir yaşanılır mekânlar oluşturulması	Sıcaksu Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek	20.000	c	0	0	0	20.000
		Yalova Yolu Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek	100.000	150.000	0	0	0	250.000
		Santral Garaj Kentsel Dönüşüm Projesini Gerçekleştirmek	120.000	c	0	0	0	120.000
		(Önen) Kentsel Dönüşüm Alanları oluşturmak.	0	c	60.000	0	0	60.000
		<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>240.000</b>	<b>150.000</b>	<b>60.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>450.000</b>
Bursa kenti çevresindeki nitelikli tarım topraklarının korunması ve tarımsal ekonominin geliştirilmesi	Katılımcı planlama ile tarımsal değerlerin korunması ve Sosyal donatı ve teknik altyapı dağılımının Büyükşehir ölçeğinde ortaya konulacağı ve yem yatırımların						0	
							0	
<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOPLAM ODAK ALAN MALİYETİ</b>			<b>240.000</b>	<b>150.000</b>	<b>5.164.000</b>	<b>10.208.000</b>	<b>10.208.000</b>	<b>25.970.000</b>

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2013

**Tablo 3.17: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti**

ODAK ALANI	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	2010	2011	2012	2013	2014	Maliyet
YEŞİL ALAN VE REKREASYON	Kent halkının çevrelerinden zevk alarak yararlanmalarını ve serbest zamanlarını verimli bir biçimde değerlendirmelerini sağlayarak yaşam kalitesini arttırmak.	Kent ölçeğinde hizmet verecek yeşil alan ve rekreasyon alanları	2.500.000	4.000.000	5.000.000	5.000.000	8.000.000	24.500.000
		Pasif yeşil alanların aktif yeşil alan haline getirilmesi için projeler	0	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	11.000.000
		Mevcut park alanların rehabilite etmek ve cadde cephe sağlıklılaştırması yapmak	7.230.000	3.030.000	4.000.000	5.000.000	6.600.000	25.860.000
		İhtiyaç duyulan bölgelerin spor alanlarının artırılması	4.000.000	3.000.000	4.000.000	6.000.000	6.000.000	23.000.000
		Stadyumu yerinde yeniden yapmak	10.000.000	10.000.000	0	0	0	20.000.000
		İlçelere sosyal tesis oluşturmak	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
		İlçelerde bulunan ana arterlerin iyileştirme çalışmasını yapmak	0	0	0	0	0	0
		Uludağın turizm Konseptinin geliştirilmesi, sürdürülebilir	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Toplam Amaç Maliyeti			24.730.000	24.030.000	17.000.000	20.000.000	23.600.000	109.360.000
<b>TOPLAM ODAK ALAN MALİYETİ</b>			<b>24.730.000</b>	<b>24.030.000</b>	<b>17.000.000</b>	<b>20.000.000</b>	<b>23.600.000</b>	<b>109.360.000</b>

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2013

**Tablo 3.18: Bursa Büyükşehir'in Mekânsal Planlama Strateji Maliyeti**

ODAK ALAN	Stratejik Amaç	Stratejik Hedef	2010	2011	2012	2013	2014	Maliyet
ULAŞIM VE TRAFİK HİZMETLERİ	Kentimizin en Önemli sorunu olan ulaşım ve trafikte, ulaşım aksamları arasında koordinasyonu sağlayarak, kaybedilen zamanı halka kazandırmak, raylı sistemle entegre, modern, hızlı ve ucuz ulaşım hizmeti sunmak.	Ulaşım ana planını yapmak	1.100.000	1.000.000	0	0	0	2.100.000
		Bursa Raya 8.8 km ray döşemek.	135.600.000	199.200.000	2.000.000	0	0	336.800.000
		2010-2014 yılları arasında 6 km Yeni Tramvay hatları oluşturmak.(Kent Medanı stadyum Heykel)	1.500.000	17.000.000	15.000.000	0	0	33.500.000
		Toplu Taşıma filosunu yeni bir yere taşımak ve yenileme sürecini engellilerin kullanımına uygun otobüs olarak sürdürmek	2.000.000	0	0	0	0	2.000.000
		Elektronik bilet sisteminin tüm toplu taşıma araçları ile birlikte otopark, parkomat ve diğer hizmetlerde uygulamak	0	0	0	0	0	0
		Yolcu Bilgilendirme Sistemi Kurmak	500.000	500.000	0	0	0	1.000.000
		<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>140.700.000</b>	<b>217.700.000</b>	<b>17.000.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>375.400.000</b>
	Kent içi trafik sorununa ekonomik yatırımlar ile kalıcı çözümler üretmek.	Kentsel trafik yönetim projesi (Merkezi Bilgisayar Sinyalizasyon Sistemi) gerçekleştirmek.	0	0	3.000.000	3.000.000	0	6.000.000
		2010-2014 yılları arasında 9 adet Kavşak düzenlemeleri yapmak	13.900.000	18.500.000	13.950.000	3.000.000	15.000.000	64.350.000
		2010-2014 yılları arasında 7 adet Yeni Ulaşım Arterleri Açmak	19.000.000	14.000.000	26.000.000	42.500.000	35.500.000	137.000.000
		2010-2014 yılları arasında 8 adet Mevcut Yollarda Düzenleme Yapmak	4.600.000	3.100.000	7.900.000	1.600.000	23.310.000	40.510.000
		2010-2014 yılları arasında Yeni Katlı Otoparklar yapmak	1.000.000	0	0	5.000.000	9.000.000	15.000.000
	<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>38.500.000</b>	<b>35.600.000</b>	<b>50.850.000</b>	<b>55.100.000</b>	<b>82.810.000</b>	<b>262.860.000</b>	
	Trafik ve Yol Güvenliği sağlayarak, kazaları önlemek ve milli ekonomiye katkı sağlamak	Trafik işaretleme sistemlerinin yapımı	1.600.000	1.750.000	1.900.000	2.050.000	2.200.000	9.500.000
		Trafik işaretleme sistemi bakım-onarım çalışmalarını yapmak	850.000	950.000	1.050.000	1.150.000	1.250.000	5.250.000
		Mevcut ve yeni yolların bakım ve onarımını yapmak	28.592.976	22.684.716	20.023.137	29.794.051	43.905.121	145.000.001
		Kentin ana arterlerindeki trafik kaynaklı can kayıplarını bertaraf etmek için güvenlik tedbirlerini artırmak ve bölge halkının bilinçlenmesini sağlamak	0	0	0	0	0	0
	<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>31.042.976</b>	<b>25.384.716</b>	<b>22.973.137</b>	<b>32.994.051</b>	<b>47.355.121</b>	<b>159.750.001</b>	
Ulaşım ve Trafik düzenlemeleri ile ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılması	Ulaşım ve trafik konularında planlama ve projeler yaparak UKOME Kurul gündemini oluşturmak, kararlar almak, uygulamak ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamak	0	0	0	0	0	0	
<b>Toplam Amaç Maliyeti</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		
<b>TOPLAM ODAK ALAN MALİYETİ</b>			<b>210.242.976</b>	<b>278.684.716</b>	<b>90.823.137</b>	<b>88.094.051</b>	<b>130.165.121</b>	<b>798.010.001</b>

**Tablo 3.19: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal Planlama Uygulamalarına İlişkin GZFT Tablosu**

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamulaştırma haritası hazırlama / hazırlatma için gerekli personel deneyimi, bilgisayar, program ve arazi çalışması için ölçme cihazları mevcut olması.</li> <li>• 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını koruma kanunu kapsamında kentsel ölçekte değerlendirilecek proje hazırlığının olması.</li> <li>• Kentsel dönüşüm alanlarına uygulanabilir bir Proje ve matematiksel modelin oluşturulması</li> <li>• Onaylı üst ölçekli planlarımızın bulunması.</li> <li>• Sınırlarımızdaki her türlü sondaj çalışmasının kontrolü.</li> <li>• Çevre bakanlığı tarafından başarımızdan dolayı çevre projelerinde pilot il gösterilmektedir.</li> <li>• Bursa'nın Ulaşım Sistemi ile ilgili etüt ve analizlerin yapılmış olması.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilgisayarların tamamında lisanslı programlara geçilememesi.</li> <li>• Kentsel dönüşüm alanlarının büyük olması.</li> <li>• Kamyon ve İş Makinelerinin genel olarak yaşlı ve bakımsız olması.</li> <li>• Üç farklı kurum tarafından yapılan plan değişiklikleri sonucunda üç ayrı 1/100000 ölçekli planın bulunması.</li> <li>• Plan Değişiklerinin bir kısmının sayısal olarak hazırlanamaması.</li> </ul>
FIRSAT	TEHDİT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• e-dönüşüm/ e- devlet politikalarının olması.</li> <li>• 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7/h maddesi 'Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemlerini kurmak' kapsamında altyapının hukuki anlamda oluşmuş olması.</li> <li>• Kamu Kurumlarının sayısal ortamda çalışması</li> <li>• Kamulaştırmada 18. Madde uygulamaları ile ekonomik çözümlerin olması.</li> <li>• Mera kanunu değişikliği ile kamu mülkü potansiyeli arttırılabilecektir.</li> <li>• 5216 sayılı yasa gereğince kamusal alanların (planlanacak alanlar) artmış olması.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5216 sayılı yasa gereğince düzenleme yapılacak kamu mülkünün kısıtlı olması.</li> <li>• Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Yönetmeliğinin Olmaması.</li> <li>• Mahkeme Kararlarının projeleri Bağlayıcı nitelikte olması.</li> <li>• Hak sahiplerinin Dönüşüm Alanlarına olumsuz bakıyor olması.</li> <li>• Ekonomik Krizin olması.</li> <li>• Büyükşehir Belediye Sınırlarının 30 km'ye çıkarılması nedeniyle İlçe Belediyelerinden Gelen program dışı taleplerin olması.</li> <li>• Asfalt Yollara Altyapı Kurum ve Kuruluşları tarafından yapılan kazılar nedeniyle yola zarar veriliyor olması.</li> <li>• Şehir içi nüfus ve araç sayılarındaki artış nedeniyle mevcut yolların</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bursa il sınırlarını kapsayan ve 1998 onaylı çevre düzeni planına sahip olunması.</li> <li>• Büyükşehir Sınırlarının Genişlemesiyle Metropolitan Planlama Alanındaki bütüncül olmayan planlama anlayışının önüne geçilmesi ve yetkinin tek bir elde toplanması.</li> <li>• Kaçak Yapı tespiti koordinasyonunun Büyükşehir Belediyesinde olması.</li> <li>• Büyükşehir Belediyesi yasası ile mezarlık hizmetlerinin büyükşehir sorumluluğunda olması.</li> <li>• Yerinden hizmet etmek amacı ile ilçe mezarlık hizmet bürolarının bulunması.</li> <li>• Verimli Ovaların olması.</li> <li>• Dağ, Deniz ve kaplıca turizmi olması.</li> <li>• Endüstrinin gelişmiş olması.</li> </ul>	<p>yetersizliği.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yük taşıyan araçlar tarafından tonaj uygulamasına uyulmaması nedeniyle yollarda bozulmalara sebebiyet verilmesi.</li> <li>• İlçe Belediyelerden İş makinesi ve kamyon talebinin olması.</li> <li>• 100.000 ölçekli çevre düzeni planının yapım ve onayı ile ilgili mevzuattan kaynaklanan sıkıntıların bulunması.</li> <li>• Kadastral parsellerin imar parsellerine dönüştürülememesi.</li> <li>• Büyükşehir belediye sınırlarının genişlemiş olması.</li> <li>• Bursa'nın deprem bölgesinde olması.</li> <li>• Sokak aralarının dar olması sebebiyle müdahalelerin zorlaşması.</li> <li>• 5216 Sayılı Kanunla Belediye sınırlarının 30 km ye çıkarılmasıyla denetim hizmetlerinin yapılması zaman ve maddi kayba neden olması.</li> <li>• Altyapı kurumları için Fon Yönetmeliğinin uygulamaya konulması.</li> <li>• Kent içindeki ulaşım aktörlerinin (Özel ve İhaleli halk otobüsleri, minibüs) sayısının belediye araçlarından fazla olması.</li> <li>• Metro güzergâhına paralel çalışan hatların fazla olması.</li> </ul>
--	--

### 3.2.6 Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım İlçe Belediyelerinin Mekânsal Uygulamalarının Denetimi

Büyükşehir belediyesinin, 3030 sayılı Kanun'da düzenlenen (6. madde) ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planına uygun olarak yapmak zorunda oldukları uygulama imar planlarını ve plan değişikliklerini aynen ya da değiştirerek onaylama ve uygulamasını denetleme yetkisi 5216 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde yer almaktadır.

Bu genel kuralın ardından, imar konusunda, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkiler bakımından 5216 sayılı Kanunun getirdiği ilk değişiklik, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarının kesinleşmesinde görülmektedir. (14. madde). Buna göre; ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imara ilişkin kararları büyükşehir belediye meclisince üç ay içinde nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenecek ve aynen veya değiştirilerek onaylanabilecekler. İmar konusunda kararın geri gönderilmesi ve kararda ısrar edilerek aynen kabul edilip yürürlüğe girmesi sistemi kabul edilmemiştir.

Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi ise ayrı bir maddede (11. madde) düzenlenmiştir. Buna göre. denetim yetkisi: konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve bunların örneklerini almayı içermektedir Denetim yetkisi kullanılırken, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım alınabilecektir. Denetimin ardından saptanan eksiklik ve aykırılıklar ilgili belediyece üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olacaktır. Bu yetki, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. Maddesinde düzenlenen inşaatın durdurulması, ruhsatın iptali veya yıkım ile 42. Maddesinde düzenlenen para cezası verme konularını da içermektedir. 3.3.2004'te Başbakanlık tarafından TBMM'ne gönderilen "Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı ve Gerekçesi" de (TBMM, 2004) bu düzenlemenin; büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında imar yetkilerinin paylaşımında açıklık bulunmaması ve büyükşehir belediyelerine kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda etkin ve uygulanabilir yetkiler verilmemiş olması nedeniyle ortaya çıkan imar sorunlarının çözümünü sağlayacağı vurgulanmaktadır.

Büyükşehir yönetiminde belediyeler arası ilişkilerde, imar konusunun böylesine sıkı bir denetim yetkisine konu olmasında, 1984'ten günümüze imarla ilgili olarak gündeme taşınmış eleştirilerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Türkiye'de metropoliten alan planlamasının kurumsallaşmadığı, 3030 sayılı Kanun çerçevesinde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde üst plan yapma ve onama yetkisi büyükşehir belediyesinde olmasına rağmen, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerinin üst plana uymadan plan yapma ve onama yetkisinin bulunmasının, metropoliten alan içinde büyükşehir belediyesinin ana plan kararlarının uygulanmasını etkisiz kıldığı gözlenmiştir (DPT

2000, s.146-147). 1996 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarısında büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında yaşanan imara dayalı ilişkilerde: uygulamada sorunlara neden olan, imara aykırı işlemlerin giderilmesinin zorlaştıran ve imar bütünlüğünün zedeleyen durum şu şekilde belirtilmektedir:

"Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin imar uygulamalarının mevzuata uygunluğunu denetleme, kontrol etme, bu işlemlere ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi isteme, usulsüz işlemler dolayısıyla ilgililer hakkında kanuni takibatta bulunma yetkileri bulunmasına rağmen, denetim sırasında tespit edilen usulsüzlüklerin giderilmesi, imar mevzuatına aykırı işlemlerin ortadan kaldırılması, geri alınması ve değiştirilmesini isteme yetkisi bulunmamaktadır." (İçişleri Bakanlığı, 1996, s.141-142).

Dolayısıyla, 5216 sayılı Kanunda getirilen düzenlemelerle, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar ile ilgili kararlar ve uygulamaları üzerinde hiyerarşik bir ilişki olarak nitelendirilebilecek düzeyde denetim yetkisi ile büyükşehir belediyesinin mutlak belirleyiciliğinin imarla ilgili sorunları çözebileceği varsayılmaktadır.

Ayrıca büyükşehir belediyesinin, nazını imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde, uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bu planlarını yapmak veya yaptırmak yetkisi de vardır (7. madde).

Aşağıda Tablo 3.20’de, Bursa’nın en büyük üç ilçesi olan, Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım ilçe belediyelerinin meclislerinin mekânsal uygulamaları (İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Ulaşım Komisyonu) ile ilgili almış olduğu meclis kararları ve alınan bu kararların, İlçe Mahalli İdare Müdürlükleri tarafından nasıl bir denetime tabi tutulduğu, yine Tablo 3.21’de ise bu ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imar planlarına ilişkin kararların Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından denetimi görülecektir.

**Tablo 3.20: İlçe Belediye Meclis Kararları ve Kararların Denetimi**

	OSMANGAZİ			YILDIRIM			NİLÜFER		
	Toplam Meclis Kararı	Mekânsal Uygulamalara İlişkin Olan		Toplam Meclis Kararı	Mekânsal Uygulamalara İlişkin Olan		Toplam Meclis Kararı	Mekânsal Uygulamalara İlişkin Olan	
			RED			RED			RED
2009	448	278	-	354	213	-	588	487	-
2010	474	305	-	411	287	-	554	391	-
2011	591	389	-	509	423	-	705	639	-
2012	738	621	-	621	475	-	644	486	-
2013	491	398	-	576	441	-	699	583	-

*Kaynak:*Bursa İl Mahalli İdareler Müdürlüğü

**Tablo 3.21: İmar Planları ile İlgili İlçe Belediye Meclis Kararları ve Kararların Denetimi**

	OSMANGAZİ			YILDIRIM			NİLÜFER		
	İmar Plan Kararı			İmar Plan Kararı			İmar Plan Kararı		
	Karar	Değiştirilerek Onaylanan	%	Karar	Değiştirilerek Onaylanan	%	Karar	Değiştirilerek Onaylanan	%
2010	67	17	25	36	9	25	84	61	72
2011	51	19	37	25	11	44	60	55	91
2012	46	9	19	27	7	26	61	46	75
2013	39	21	53	21	6	28	55	37	67

*Kaynak:*Bursa Büyükşehir Belediyesi

### 3.2.7 Sivil Toplum Kuruluşları tarafından Bursa Belediyelerinin Mekânsal Uygulamalarının Denetimi

TMMOB Şehir Plancıları Odası Bursa Şubesi ve İMO Bursa Şubesi tarafından birlikte yürütülen, Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan belediyeler ve özellikle merkez belediyelere ait askı panoları aylık dönemler halinde gezilerek, alınan kararlar incelenmiş ve bu kapsamda 2010 – 2011 yılları içerisinde gerekli görülen 139 adet farklı ölçekteki plan, plan revizyonu ve değişikliğine itiraz edilmiştir. Yapılan itirazlara ilişkin bilgiler aşağıdaki Tablo 3:22’de belirtilmiştir.

**Tablo 3.22: Bursa Şehir Plancıları Odası'nın Mekânsal Kararlara İtirazları**

<b>Kararı Veren Kurum</b>	<b>İtiraz Edilen Karar Sayısı</b>
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planında yapılan Değişiklik)	6
İl Genel Meclisi (1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planında yapılan Değişiklik)	5
Bursa Büyükşehir Belediyesi	59
Osmangazi Belediyesi	14
Nilüfer Belediyesi	40
Yıldırım Belediyesi	10
Mustafakemalpaşa Belediyesi	2
Kestel Belediyesi	2
Mudanya Belediyesi	1
<b>TOPLAM</b>	<b>139</b>

*Kaynak:* TMMOB Bursa Plancıları Odası

İMO Bursa Şubesi ve TMMOB Bursa Şubesi Plan İnceleme Komisyonu tarafından yapılan inceleme neticesinde, 2012 – 2013 yılları arasında itiraz edilmesine karar verilen plan, plan değişikliği ve revizyonlar belirli başlıklar altından sıralanmıştır;

- a- Parsel Ölçeğinde, kamu yararı taşımaktan öte kişi yararı taşıyan, ada içinde bir ya da birkaç parselde fonksiyon değişikliği yapılmasına yönelik olan plan değişikliklerine yönelik yapılan itirazalar;
  1. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan 12 adet,
  2. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 8 adet,
  3. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 2 adet,
  4. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 20 adet,
- b- Plan yapımına ait esaslara dair yönetmeliğin 27/2 maddesine uygun olmayan plan değişikliklerine yapılan itirazlar;
  1. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan 34 adet,
  2. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 12 adet,
  3. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 5 adet,

4. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 5 adet,
- c- Plan yapımına ait esaslara dair yönetmeliğin 28. Maddesine uygun olmayan plan değişikliklerine yapılan itirazlar;
1. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan 3 adet,
  2. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 6 adet,
  3. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 2 adet,
  4. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 5 adet,
  5. Bursa İli diğer ilçeler, Diğer illere ait belediyeler 2 adet,
- d- Plan notu değişiklikleri veya ilavelerine yapılan itirazlar;
1. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 2 adet,
  2. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 3 adet,
- e- Parsel ölçeğinde yapılan, kat artışına yönelik plan değişikliklerine olan itirazlarımız;
1. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 1 adet,
  2. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 13 adet,
- f- Plan alanlarının yerlerinin değiştirilmesi, fonksiyonlarının değiştirilmesine yönelik olarak yapılan plan değişikliklerine yapılan itirazlar;
1. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan 8 adet,
  2. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 1 adet,
  3. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 1 adet,
  4. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 10 adet,
- g- Şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uymayan, kamu yararı taşımayan her tür ve ölçekteki plan, plan değişikliklerine yapılan itirazlar;
1. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanan 26 adet,
  2. Osmangazi Belediyesi tarafından onaylanan 12 adet,

3. Yıldırım Belediyesi tarafından onaylanan 6 adet,
4. Nilüfer Belediyesi tarafından onaylanan 10 adet,
5. Bursa İli diğer ilçeler, Diğer illere ait belediyeler 13 adet,

İMO Bursa Şubesi ve TMMOB Bursa Şubesi Plan İnceleme Komisyonu tarafından yapılan inceleme neticesinde, 2010 – 2013 yılları arasında itiraz edilmesine rağmen gerekli değişikliklerin yapılmadığı tespit edilen Mekânsal uygulamaya ilişkin alınan kararlar ile ilgili açılan davalar Tablo 3.23’de belirtilmiştir.

**Tablo 3.23: Bursa Şehir Plancıları Odası’nın Mekânsal Kararlara İlişkin Açtığı Davalar**

<b>Kararı Veren Kurum</b>	<b>Dava Konusu Olan Karar Sayısı</b>
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planında yapılan Değişiklik)	12
Başbakanlık Özelleştirme Yüksek Kurulu (Tarımsal niteliği korunacak alanın yapılaşmaya açılmasına ilişkin)	1
İl Genel Meclisi (1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planında yapılan Değişiklik)	4
Bursa Büyükşehir Belediyesi	31
Nilüfer Belediyesi	3
Yıldırım Belediyesi	1
Mudanya Belediyesi	4
Mustafakemalpaşa Belediyesi	1
Kestel Belediyesi	1
<b>TOPLAM</b>	<b>43</b>

TMMOB Mimarlar Odası Bursa Şubesi tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin 2010 – 2013 yıllarında almış olduğu Mekânsal Planlama kararlarına ilişkin açılan davalar ve alınan kararlarına yönelik yapılan itirazlar Tablo 3.24’de gösterilmiştir.

**Tablo 3.24: Bursa Mimarlar Odası'nın Mekânsal Kararlara İlişkin Açtığı Davalar**

KONU	AÇIKLAMA
Bursa Entegre Sağlık Kampüsü hakkında	Dava Devam ediyor.
Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin ilan ve reklam tabelalarının kaldırılması hakkında açılan davalar.	Davalar devam ediyor.
BESOB Sanayi sitesi hakkında	Dava Devam ediyor.
Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 15.12.2011 gün ve 1040 sayılı kararıyla onaylanan, Gözede II Hidroelektrik Tesisleri 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı.	1/5000 ölçekli plan Bursa ili 2020 yılı 1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planına kapsamında tarım arazisi olarak kaldığı ve planın bu nedenle uygun olmayacağı yönünde itiraz yapıldı.
Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 15.12.2011 gün ve 1037 sayılı kararıyla onaylanan, 3568 ada ve 1 ve 3 parsellerde 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planı değişikliği.	Söz konusu alan taşkın alanda kaldığında bu yönde itiraz edilmiş ve bu plan ile ilgili daha önceki yıllarda Odamız tarafından dava açılmıştır.
Karacabey İlçesi, Orhaniye, Taşpınar ve İkizce köylerinde sanayi sitesi yapılmasına ilişkin 1/100000 ölçekli Bursa ili 2020 yılı Çevre Düzeni Planı Değişikliği.	Bahse konu plan değişikliği ile ilgili 19.12.2011 tarihinde dava açılmış olup, davaya taşınmış bir konu üzerinde yeni bir işleme gerek bulunmamaktadır.
Kestel İlçesi, Çataltepe Mevkii 1/5000 ölçekli Büyük San. Sitesi Nazım İmar Plan Değişikliği Kararının İptali.	Bursa 2020 yılı 1/100000 ölçekli Çevre Düzeni Planında yapılan değişikliğe karşı Danıştay 6. Dairenin E.2011/9110 sayılı dosyasında dava açıldığından dava dosyasının bekletilmesine karar verildi. Dava devam ediyor.
Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 1072 sayılı kararı ile Bursa entegre sağlık merkezi yapımına ilişkin Samanlı Mahallesi Uygulama İmar planı plan hükümlerinde değişiklik yapılmasına ilişkin itiraz.	Hastane yerleri belirlenirken ulaşılabilirlik, alt yapı ve hizmet vereceği bölge nüfusu gibi veriler göz önünde bulundurulmalı. Bu yapılar önemlilik arz ettiğinden doğru noktada planlama yapılması gerekir.
Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 925 sayılı kararı ile Mudanya Planlama Bölgesi 1/25000 ölçekli Nazım İmar Plan notlarına 10.1.1. maddesinin eklenmesine ilişkin itiraz.	Söz konusu ekleme 1/100000 ölçekli Bursa 2020 yılı Çevre düzeni planı plan hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.
Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 1089 sayılı kararı ile 1/10000 ölçekli Ertuğrul Uygulama İmar Planı değişikliğine ilişkin itiraz.	Nilüfer Belediye Meclisi'nin 17 sayılı kararıyla uygun bulunan 1/1000 ölçekli Ertuğrul Toplu Konut alanı uygulama İmar Planı değişikliğine Şehir Plancıları Odası, İnşaat Mühendisleri Odası ve Mimarlar Odası tarafından dava açılmıştır.
Samanlı Sağlık Kompleksi ile ilgili dava.	Dava devam ediyor.



BESOB 1/5000 plan ile ilgili dava.	Dava devam ediyor.
BESOB 1/100000 plan ile ilgili dava.	Dava devam ediyor.
TOKİ ile ilgili davalar.	Davalar devam ediyor.
Yeni adliye yeri ile ilgili açılan dava.	Dava reddedildi. Dosya temyiz edildi ve halen Danıştay'da.
Yasemin Park yanındaki alanın 1/25000 ölçekli Merkez Planlama Bölgesi Nazım İmar Planı ve 1/5000 ölçekli Demirtaş Nazım İmar Planı ile ilgili dava.	Bursa 2. İdare Mah. E.2011/1468 sayılı dosyasından bu davanın da konusunu oluşturduğundan, bu dava ile plan değişikliğinin iptaline karar verilmiş olduğundan, iş bu açtığımız davanın da konusuz kalması sebebiyle daha hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verildi. Karar davalı tarafından temyiz edildi. Dosya Danıştay'da.
Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 3543 ada, 129 parsel ve 3540 ada, 2 parsel için yönelik sağlık tesisi alanı ile ilgili 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının iptal davası.	Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16.12.2010 günlü ve 1072 sayılı kararı iptal edildiğinden, bakılan davanın konusuz kalması nedeniyle dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verildi. Karar davalı tarafında temyiz edildi. Dosya Danıştay'da.
Emek Revizyon İmar Planına itiraz.	Dava devam ediyor. Keşif yapıldı. Bilirkişi TMMM Bursa şubesi lehine verildi.
Beşevler Revizyon İmar Planının İptali.	Dava devam ediyor
Uludağ 1. Gelişim Bölgesi İmar Planı	Dava devam ediyor.
Dağyenice Termal Turizm Bölgesi 1/25000 ölçekli çevre düzeni planının iptali.	Dava devam ediyor. Mahkeme tarafından keşif yapılacak.
1/10000 Ölçekli Ertuğrul Toplu Konut Alanı Revizyonu.	Dava devam ediyor

#### 4. ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE TARTIŞMA

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mekânsal planlama uygulamalarını yürürlükteki mevzuatımız incelediğimizde; Yürürlükteki mevzuatımız kent planlamayı dar anlamalı bir imarcılık anlayışına indirgemektedir. Diğer bir deyişle, “imar mevzuatı”, adından başlayarak, “planlama” ile “imar” kavramlarının -büyük ölçüde- özdeş kavramlar gibi algılanmasına yol açmaktadır. Özellikle Bursa'da hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin egemen olduğu dönemlerden kalan ve “yeni alanları kontrollü biçimde iskâna açmayı kent planlaması ile özdeş tutan” mevcut imar anlayışı, nüfus artış hızının belirgin bir düşüş eğilimine girildiği günümüzde yeniden gözden geçirilmek zorundadır.

Kenti parsel düzeyinde tek tek birbirine eklenen yapılardan oluşan yekpare ve türdeş bir fiziksel mekân bütünü olarak gören imarcılık yaklaşımı, kentin özellikli alanlarına ilişkin olarak farklı planlama tutumları geliştirilmesine engel olmuştur. Koruma, afet, çevre v.b özellikler gösteren alanlar bir yana, kent bütününde sanayi, ticaret, kent merkezi, konut, rekreasyon vb. sektörel düzeyde gözetilmesi gereken farklılıklar bile göz ardı edilerek, bu alanlar arasındaki ayırım tek bir parametreye, yoğunluk farklılığına indirgenmiştir. Planlamanın artık salt yeni imara açılacak alanlarla değil, kentteki mevcut yapı stokuna yönelik olarak yeni politikalar geliştirmesi gerekmektedir. Bu alanda yapılan yeni düzenlemeler ise, kentlerin mevcut yapılaşmış alanlarında dönüşüm ve yenilenme konusunu, ne yazık ki, bütüncül olmayan bir anlayışla ve salt yeni rantlar yaratmaya yönelik bir araç olarak ele almaktadır. Cargill ve Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesi bunun en iyi örnekleri olmuştur. Yürürlükteki mevzuat kent kimliğini yok etmek için yasal düzeyde gereken tüm araçları cömertçe sunmaktadır.

Yürürlükteki planlama sistemimizin en temel sorunlarından birisi de plan yapım sürecinde denetim ve katılım mekanizmalarına hemen hiç yer verilmemesidir. Ülkemizde imar planları yerel yönetimler tarafından doğrudan ya da ihale yöntemi ile yapılmakta ve Belediye Meclisleri tarafından onaylanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan planların teknik denetimini yapan hiç bir kuruluş yoktur. Planın yasanın öngördüğü koşullara uyup uymadığı dahi hiç bir merci tarafından incelenmemektedir. Belediye Meclis üyelerinin çoğu, yaşamlarında daha önce hemen hiç görmedikleri bir imar planı

belgesini, komisyondan gelen öneri ve başkanın açıklamalarından sonra sözde “inceleyerek politik denetim”den geçmesini sağlarlar. Gerçekte yapılan ise, genellikle parsel bazında çıkar denetimidir.

Plan değişikliklerinde durum daha da vahimdir. İmar planı yürürlüğe girdikten sonra uygulama aşamasında mağdur olduğunu düşünen her taşınmaz sahibi belediye başkanları üzerinde baskı kurmaya çalışmakta, kişisel düzeyde yapılan baskılarla planlarda yapılan sürekli değişiklikler bir süre sonra planın bütünlüğünü bozmaktadır. Orta boy kentlerde dahi imar planlarında bir yıl içinde yapılan değişiklik sayısı binlere varabilmekte ve değişikliklerin büyük bölümü bireysel çıkarlar için kamusal alan ve kullanımlardan ödün vermek biçiminde gerçekleşmektedir.

Bu modelde tek bir denetim mekanizması kalmaktadır. O da, yapılan idari işlemde parsel düzeyinde mağdur olan kişilerin idare mahkemelerine açtıkları davalar aracılığı ile yapılan yargı denetimidir. Bu denetim yolu maliyet ve zaman almaktadır. Yine Temyiz aşaması ile birlikte mahkeme süresi oldukça uzun zaman almakta, bu arada fiili durumlar yaratılarak mahkeme kararlarını anlamsızlaştıran durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bilirkişilerin yeterlilikleri herhangi bir biçimde sınanmadığı için, bu kişilerce hazırlanan raporları esas alan yargı kararları her zaman gerçek bir denetim işlevini görememektedir.

Planların hazırlanması aşamasında katılım mekanizmalarına da hiç bir biçimde yer verilmemektedir. Sivil Toplum kuruluşları tarafından yapılan itiraz ve çekinceler dikkate alınmamaktadır. Kentin az okunan gazetelerinden birisinde bir kaç satırlık bir ilanla Belediye binasının bir köşesinde kısa bir süre için yapılan askı işlemleri ile bilgilendirme ve katılımın sağlandığı varsayılmaktadır. Batı ülkelerinde aylarca süren tartışma ve bilgilendirme süreçlerinin karşılığı olarak ülkemizde yapılan ne yazık ki sadece budur. Uygulamada halk planlardan ancak parselasyon aşamasında, kendi parseli ile ilgili işlem tamamlandığında bilgi sahibi olabilmekte, onanmış plan belgelerine ulaşmak dahi ciddi bir uğraş vermeyi göze almayı gerektirmektedir. Yeni yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında üst ölçek planların hazırlanmasında katılım ile ilgili bazı yeni hükümlere yer verilmekte ise de bunların da son derece sınırlı kaldığı belirtilmelidir.

Diğer yandan, yürürlükteki imar mevzuatı belediyelerin hazırlanan planları yaşama geçirilebilmesine yönelik uygulama araçları açısından son derece sınırlıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimlere sunulan plan uygulama araçları son 150 yıllık dönemde hemen hiç değişmemiştir: Bu araçlar, kamulaştırma; tevhit ve ifraz ile imar düzenlemesidir. Belediyelerin içinde buldukları mali durum kamulaştırma aracını bir seçenek olmaktan çıkartmıştır. İfraz ve tevhit, kapsamlı bir planlama aracı olarak uygulanamayacağı gibi, yürürlükteki yasaya göre çok sınırlı durumlarda başvurulabilecek bir araçtır. Böylece geriye sadece imar düzenlemesi kalmaktadır. Bu araçla kentte düzenleme sınırı içinde kalan tüm kadastral parseller birbirleriyle birleştirilmekte ve parsel yüzölçümünün % 40 oranında bir bölümü Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) adı altında, belirli kamusal hizmetler için kullanılmak üzere düşüldükten sonra, kalan bölüm, planla yeni oluşturulan imar parselleri olarak taşınmaz sahiplerine verilmektedir. DOP salt yeni gelişme alanlarında ve sadece bir kez alınabilmektedir. Mevcut kentsel alanda yapılan yeni kamusal yatırımlar (örneğin, yeni metro hatları) sayesinde piyasa değerleri kat kat artan taşınmazlardan ise bu artan değer karşılığında hiç bir pay alınmamaktadır. Yerel yönetimlerimize imar planlarını yaşama geçirmeyi sağlayacak çok sayıda yeni planlama aracı sunulmadıkça güçsüz belediye modeli varlığını sürdürecektir.

Planlama geri beslemeli ve devingen bir sistemdir. Yürürlükteki imar planlama sistemimiz ise katı ve durağandır. Planlama ve uygulama süreçleri bir bütün olarak ele alınmalıdır. Sürekli değişen koşullara uygun önlemler alınması ve planın yaşama geçirilmesi için öngörülen stratejilerin izlenmesi gerekmektedir. Ancak, yürürlükteki planlama yaklaşımında yüklenici firmanın planı belediyeye teslimi ile süreç tamamlanmakta, belediye ile plancının yolları ayrılmaktadır. Planın uygulanması tümüyle bu konuda son derece yetersiz kadrolara sahip belediyelere bırakılmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesin de 64 adet şube Müdürlüğü bulunmakta ve bu müdürlüklerde sadece 3 kişi asaleten görev yapmaktadır. Aynı durumun benzeri diğer ilçe belediyelerinde de benzerdir. Belediye Başkanları vekaleten görev verdikleri daire müdürlerini kendi istekleri doğrultusunda yönlendirmekte ve bunu bir baskı aracı olarak kullanmaktadır. Buna ek olarak, kötü niyetle, bazı belediye çalışanları, taşınmaz sahiplerine ya da belirli çıkar gruplarına rant sağlamak amacıyla imar planları ile oynamakta, ya da tümüyle yapılandan habersizmiş gibi davranabilmektedirler. Kamuda

en kolay ve en risksiz yolsuzluk yapma biçiminin imar planlarında yapılan değişikliklerle belirli kesimlere haksız rant sağlanması olduğunu ileri sürmek abartılı bir saptama olmayacaktır. Bu durumda, yeni ortaya çıkan ve planda öngörülme- yen durumlarda ve taşınmaz sahiplerinin baskılarına karşı teknik düzeyde çözümler üretecek kadroların eksikliği planların, yukarıda da değindiğimiz gibi, bir süre sonra tanınmaz hale gelmesine yol açmaktadır. Oysa onaylanan planların yaşama geçirilmesine yönelik olarak eylem planları hazırlanması ve bunların sürekli gözetim ve denetimini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve bunların imar planların ayrılmaz bir parçası olmaları sağlanmalıdır.

İdari vesayeti uygulamakla görevli kurumların, bu fonksiyonu yeteri kadar yerine getirmediği görülmüştür. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Meclis Kararlarını incelemekle görevli İl Mahalli İdareler Müdürlüğü personelinin, idari personel olduğu ve teknik bir incelemeden geçirilmesi gereken kararların bu incelemeye tabi tutulmadığı görülmüştür. Aynı durum Osmangazi, Nilüfer ve Yıldırım ilçelerinde de gözlenmiştir. Örnek vermek gerekirse; Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin almış olduğu kararları denetleyen Bursa Valiliğine bağlı, İl Mahalli İdareler Müdürlüğü personeli tarafından teknik personel denetimine tabi tutulmadan incelendiği saptanmıştır. Yine Osmangazi Belediye Meclisi'nin almış olduğu kararlar, Osmangazi Kaymakamlığı İlçe Mahalli İdare bürosunda çalışan ve henüz yeni atanan sosyolog unvanlı personel tarafından yapılmaktadır. Gelen Meclis Kararları, resmi yazışma format kontrolünden geçirildikten sonra arşivlenmektedir. Bu durumu 2009 yılından itibaren alınan bütün meclis kararlarının, itiraz edilmeksizin yürürlüğe girmesinden görebiliyoruz. Bu çerçevede, uygulamaya yönelik bir takvim hazırlanması ve bu takvim çerçevesinde hangi işlerin, hangi kurum ve kuruluşlarca hangi süreler içinde, hangi kaynaklarla yaşama geçirileceğine yönelik ayrıntılı bir eylem planı hazırlanması son derece yararlı olacaktır. Diğer bir deyişle, hazırlanacak planın salt bir istekler listesi olarak bırakılmaması gerekir. Kuşkusuz, bu türden bir eylem planını sahiplenecek, izleyecek ve denetleyecek bir kurumsal yapı/ model de planda önerilmelidir.

Değnilmesi gereken diğer bir nokta, yürürlükteki mevzuatın yaptırımlar açısından son derece yetersiz kalması ve bu niteliği ile adeta imar yolsuzluklarını teşvik etmesidir. “Yerel yönetimler tüm imar yetkilerine karşın, denetimden uzak ve yaptıkları hatalar ve ihmallerden ötürü sorumluluk üstlenmezler. Bu konularda işledikleri suçlardan ve ceza

görmekten büyük ölçüde kaçabilmektedirler. İmar suçlarının neleri kapsadığı ve bunların her birinin ceza karşılıklarının neler olduğu muğlaktır” (Balamir 1999). Yeni yürürlüğe giren Ceza Kanunu kaçak yapılara yönelik olarak yeni ciddi yaptırımlar getirmiştir. Bu durumun kaçak yapılaşmayı ne ölçüde engelleyeceğini ise zaman gösterecektir. Çünkü ülkemizin bu konudaki sicili iyi değildir. 1949 yılına kadar inen ilk imar affi yasasının üzerinden günümüze ortalama 2-3 yılda bir onlarca af yasası çıkartılarak, kaçak yapılaşma adeta özendirilmiştir. Kuşkusuz kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmanın salt polisiye önlemlerde engellenmesi beklenmemelidir; ancak af beklentilerinin sürekli canlı tutulduğu bir ülkede, bu türden popülist yaklaşımların imar kararlarına aykırı gelişmelerle kaçak yapılaşma ve sağlıksız kentleşmeyi, neredeyse özellikle teşvik ettiğini ve desteklediğini ileri sürmek de abartılı olmayacaktır. Bu durum özellikle Bursa'nın ilk yerleşim birimleri olan Osmangazi ve Yıldırım ilçelerinde sıklıkla görülmektedir. Nüfus artışının görece azaldığı ve gecekondu türü kaçak yapıların nitelik değiştirerek, kullanım değeri olmaktan çıkıp kayıt dışı birikimin bir aracı haline geldiği günümüzde bu konuda hiç bir şekilde ödün verilmemesi gerekmektedir.

Ancak, hemen bu noktada, halka gerçekten hizmet etmek isteyen belediyelerin elini kolunu da yürürlükteki mevzuatın bağladığını belirtmek gerekir. Yukarıda da değinildiği gibi, son 150 yıllık dönemde belediyelerin imar planlarını yaşama geçirebilmeleri için sağlanan uygulama aracı sayısı kamulaştırma ve imar düzenlemesi ile sınırlı tutulmuştur. Yeni ve yaratıcı öneriler geliştirmek bir yana, halen Dünyada farklı ülkelerde uygulanan çok sayıdaki uygulama aracı dahi imar mevzuatımıza sokulmamakta, hatta geçmiş dönemlerdeki kamulaştırma ve imar yasalarındaki bazı olanaklar da 3194 sayılı yasa ile ellerinden alınmaktadır. Hala kentsel alanlardaki kamu arazileri belediyelere devredilmemekte, Maliye bu taşınmazları kamusal alanlardan çıkartıp rant elde edebileceği kullanımlara dönüştürmek için belediyeleri mahkemelere vermektedir. İmar planlarında kamusal alanlar için tahsis edilmiş kentsel arsaların elde edilebilmesi için yararlanılabilen tek araç olan imar düzenlemesi ile elde edilebilecek arsa büyüklüğü tüm kamusal alanları elde etmek için yeterli olmamaktadır. Bu durumda, herhangi bir kamusal kullanıma (örneğin yeşil alanlara) ayrılmış bir alan 5 yıl içinde kamulaştırılmaz ise, yasal olarak sahibine geri verilmek zorunda kalınmaktadır.

Kamulaştırma yapabilecek mali olanaklara da sahip olmayan belediyelerin bu koşullarda hizmet verebilmeleri gerçekten nerede ise olanaksız hale getirilmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunları her zaman gündemdeki yerini korumuştur. Belediyelere merkezden yapılan mali transferler (yardımlar) nüfus ölçütüne göre yapılmakta, gerçek ihtiyaçları gözeten bir sistem geliştirilememektedir. 6360 Sayılı yasa ile sorumluluk sahasına genişlemiş olmasına rağmen, gelirlerinde aynı oranda bir artış olmamıştır. Özellikle, yeni yürürlüğe giren Belediyeler Yasası ile belediyelere yeni görev ve sorumluluklar verilmektedir. Bu görev ve sorumlulukların gereği ile yerine getirilebilmesi için yeni ve kapsamlı bir Belediye Gelirleri Yasasının bir an önce çıkartılması gerekmektedir. Mevcut uygulamada bazı belediyeler kaynak sıkıntısı çekerken, bazılarında fazlalık ortaya çıkabilmektedir. Özellikle orta büyüklükteki ve küçük belediyeler, teknik yönlendiricilikten yoksun olduklarından kaynak kullanımında etkinlik sağlayamamaktadırlar. Bunlar için koşullu transfer programlarına gerek vardır. Kaynak dağıtımında ülkedeki gelir dengesizliği gözetilmediği için, ironik bir biçimde, gelir düzeyi düşük ve kentsel hizmetlerin nicel ve nitel açılardan yetersiz olduğu yerleşim birimlerinde yaşayan kentliler, gelir düzeyi yüksek yerleşmelerdekilerle karşılaştırıldığında, kişisel gelirlerinin daha büyük bir bölümünü belediye hizmetleri için harcamaktadırlar.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye yönetimine halkın katılımı ve yerel demokrasi açısından önemli ilkeler getirmiştir. Bu ilkeler arasında, hemşehrilik hukuku, kent konseyleri, gönüllü katılım ve denetim komisyonları vardır. Ancak doğrudan katılım biçimleri olan halk girişimi, referandum ve seçilmişleri halk oylamasıyla görevden alma (recall) yöntemlerine kanunda yer verilmemiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartı'nda, "yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz" hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediyelere verilen görev ve yetkiler, "sadece kendileri [belediyeler] kullanır" denilmektedir. Bu hüküm özerk yerel yönetim terimiyle uyumluluk göstermektedir. Belediye yönetimi, yetki ve sorumluluklarını kullanarak, kanunda öngörülenin dışında, merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmaz. Ancak belediye yönetimi, yetkilerini yerel koşullarla uyumlu bir

biçimde kullanmak zorunda olup, yerel hizmetleri sunarken, birimin mali durumunu ve hizmetin önceliğini dikkate alması gerekir.

Yerel özerklik genellikle anayasalarca güvence altına alınmaktadır. Özerkliğin kapsamı anayasa ve kanunların öngördüğü sınırlar içinde kalmaktadır. Mevzuatı olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle çelişmektedir. Yerel hizmetlerin etkin, verimli ve iyi görülmesi amacıyla belediyelere özerklik verilmiştir (Tortop, 1991:4).

1982 Anayasasının 123. maddesinde, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanacağı hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde ise, yerel yönetimlerin, "il, belediye ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişilikleri" olduğu vurgulanmaktadır. Görüldüğü gibi yerel yönetimleri düzenleyen bu madde, açıkça yerel özerklikten söz etmemektedir. Ancak 127. maddenin tümü dikkate alındığında ismi konulmamış olsa da "yerel özerklik" anlayışının olduğu belirtilebilir (Zengin 1994, s. 196).

Yönetsel özerklik anlayışında yerel hizmetlerin sunumunda sorumluluk halka daha yakın olan yönetim birimlerine aktarılmaktadır. Böylece yerel halk, demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla özgür olabilecektir. Kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olan halk, hizmetleri sunan kamu görevlilerini daha etkin denetleyebilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s.264). Yerel özerklik koşulları, (mali özerklik dışında) kesin karar alma, aldıkları kararları uygulayabilme ve karar alacak organların özgürce oluşturabilmesidir (Tortop, 1991, s.3-6).

**Kesin Karar Alma Yetkisi:** Özerk bir kurum ya da kuruluş kesin kararlar alabilmelidir. Bu kurum ve kuruluşun aldığı kararlar, üst makamların iznine ya da onayına tabi değildir. Gerçek bir özerklikten söz edilebilmesi için belediyelere bu hakkın verilmesi gerekir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin aldığı kararların kesin olduğunu, ancak yönetsel denetim organlarının bunlara karşı yargıya başvurabileceğini belirtmektedir.



Organların Bağımsızlığı: Yerel yönetimlerin çalışanları, merkezi yönetim karşısında bağımsız olmalıdır. Başka bir deyişle, yerel yönetim personeli, merkezi yönetimin gereksiz etkilerinden uzak olmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinde çalışan personeli görevden uzaklaştırma ya da isteğine göre atama yetkisine sahip olması, bu kuruluşları bir çeşit yetki genişliğine sahip merkezi yönetimin organı haline getirir.

Özerk bir yönetimin organları seçimle iş başına gelmektedir. Özerkliğin en önemli koşullarından biri, organlarının bu yöntemle göreve gelmesidir. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının (belediye meclisi ve il genel meclisi) seçimle göreve geleceğini, yürütme organının (belediye başkanı, vali, muhtar) ise karar organının dışında olması ve seçim yönteminin dışında, atama ile göreve gelebileceği hükmünü açık bırakmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı ya da başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde içişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise, vali tarafından görevlendirme yapacağını ifade etmektedir. Kanunun bu hükmü, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre özgürce seçilmiş üyelerden" oluşan yürütme organı hükmüyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33-36 maddeleri dikkate alındığında, belediye encümeni, aynı zamanda karar organı olduğu söylenebilir. Ancak, belediye encümeni hem seçilmiş üyelerden hem de atanmış üyelerden oluşmaktadır. Bu hüküm Anayasanın 127. maddesinin amir hükmüne aykırı olduğu gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırıdır.

Yerel yönetimler, kanunun kendilerine verdiği yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yeterli mali kaynaklara sahip olması gerekir. Gelir olmadan yerel hizmetlerin sunulması zordur. Yerel yönetimler ya da özelde belediyeler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Belediyeler, mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağına sahip olmalıdır. Sadece merkezi yönetimin verdiği yardımlarla idare edilen bir belediyenin çalışmalarını genişletmekte tam Özgür olduğunu söylemek güçtür (Tortop, 1991, s.6).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve bağımsız mali kaynaklara sahip olması, özel bütçelerinin bulunması, özerk kuruluş sayılmalarının bir sonucudur (Keleş 1982, s.412). Ancak mali özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlerin kendi sınırlarında vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve yerel kamu hizmetlerini sunma konularında yetkilerle donatılması gerekir (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s.267).

Mali özerkliğin gerçekleşmesi sayesinde belediyeler, sunacağı hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel halkın tercihlerine göre saptayacaktır. Yurttaşlar, kendi istemlerine uygun hizmetleri sunan ve daha çok sorumluluk üstlenen belediye yönetimi sınırları içerisinde kalmayı tercih ederler. Bu çerçevede, belediyeleri, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle daha kaliteli ve istemlere uygun hizmet sunması rekabetine sokacaktır. Belediyelerin, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle olan hizmet sunması rekabeti, kıt kaynakların daha verimli kullanılması sonucunu doğurarak toplumu olumlu yönde etkileyecektir (Ulusoy ve Akdemir 2009, s.565).

Belediyelerin yerel halkın ihtiyaçlarına uygun, etkin ve verimli hizmet sunumu mali özerlikle yakından ilişkilidir. Mali özerkliğin göstergesi, belediyelerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi gösterilmektedir. Bunlar, öz gelirlerin harcamalarını karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri, belediyelerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oranı belirlemedeki özgürlük derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalardır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268). Mali özerklik çerçevesinde, belediyelere bazı vergileri alabilme (işletme vergisi), bazı vergilerin en yüksek oranını merkezi yönetimce belirlenmek suretiyle eklenti yapabilme (kurumlar vergisi gibi), belediyelerce tahsil edilen hizmet karşılıklarının ücret ya da pay ismi altında "ilgili"den tahsil etme yetkisi verilmelidir (Meriç 1992, s.59).

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Keleş, R., 2000. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi, İstanbul.

Çarkçı, A., 2007. *Kent Yönetimine Farklı Bakışlar*. Şehir Yayınları, İstanbul.

Görmez, K., 1997. *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları, Konya.

İsvan, A., 2011. *Başkent Gölgesinde İstanbul*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul

Ersoy, M., 2012. *Kent Planlama Kuramları*, İmge Yayınları, Ankara.

Bursa Valiliği, 2013. *Bursa Restorasyon Seferberliği, 2008 – 2013*.

Gözübüyük, Ş., 2000. *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitapevi, Ankara.

Oktay, T., 2013. *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları; Marmara Bölgesi Örneği*. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul

## Sürelî Yayınlar

Eyyüp, D., 2001. *Yerel Yönetim Modelleri*. Bilim ve Siyaset Dergisi, Yıl 1, Sayı 2.

Öztürk, T., 2001. *Yerel (Yerinden) Yönetim*. Bilim ve Siyaset Dergisi, Yıl 1, Sayı 2.

Keleş, R., 2001. *Yerel Yönetim – Siyaset İlişkisi*. Bilim ve Siyaset Dergisi, Yıl 1, Sayı 2.

Keleş, R., 1994. *Mahalli İdareler Siyasette Eksen Kayması mı, Postmodernizmin Habercisi mi?*, Türkiye Günlüğü, Sayı 26.

Ali Yaşar, S., 1994. *Mahalli İdareler Siyasette Eksen Kayması mı, Postmodernizmin Habercisi mi?*, Türkiye Günlüğü, Sayı 26.

Hikmet, K., Hasan, Y., 2008. 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi Ve Bir Araştırma, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Ankara

Murat, A., 2004. *Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı*. Sayıştay Dergisi, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

Nagehan Talat, A., 2005. *İdari Ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri*, I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 33.

## **Diğer Yayınlar**

TÜM BEL-SEN, 2003. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*. TÜM BEL-SEN Yayınları, İstanbul.

Fikret, A., Ali, Ç., 2000, *Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul.

TMMOB Şehir Plancıları Odası Bursa Şubesi, 2013. *2012 – 2013 VII. Dönem Çalışma Raporu*. Bursa.

TMMOB Şehir Plancıları Odası Bursa Şubesi, 2011. *2010 – 2011 VI. Dönem Çalışma Raporu*. Bursa.

TMMOB Mimarlar Odası Bursa Şubesi, 2011. *2010 – 2011 VIII. Dönem Çalışma Raporu*. Bursa.

TMMOB Mimarlar Odası Bursa Şubesi, 2013. *2012 – 2013 XIV. Dönem Çalışma Raporu*. Bursa.

Mustafa, G., 2006, *Yerel Demokrasi Ve Katılım: İzmir, Konya Ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma*, Yönetim Bilimleri Dergisi, Sayı 4:2, Çanakkale.

Savaş Zafer, Ş., 2012, *Türk Kamu Yönetiminde Mekân Ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek: İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, No: 201222, Nisan.

Birol, A., Mercan, E., 2010, *Dünyada ve Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, Ekim.

Halil, A., *Mekansal Planlama Sürecinde Haritacılığın Yeri ve İşlevi*.  
[http://www.hgk.msb.gov.tr/dergi/makaleler/125\\_2.pdf](http://www.hgk.msb.gov.tr/dergi/makaleler/125_2.pdf)

Fatma Neval, G., 2008, *Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü*, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1.