

## PLANLAMA İŞLEVİ ÖRNEĞİNDE BÜYÜK KENT İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN İLİŞKİLERİ

Birgül GÜLER  
TODAİE Asistanı

Türkiye’de büyük kentlerin sorunlarına çözüm bulmak üzere çeyrek yüzyıla yakın bir süre boyunca gösterilen çabalar, 1984 yılında 3030 sayılı yasanın yürürlüğe konmasıyla belli bir sonuca ulaştırılmıştır.<sup>1</sup> 3030 sayılı yasayla büyük kentlerde “hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak” bir yapı oluşturulmak istenmiştir. Bu yapının kapsayıcı parçası, “büyük şehir belediyesi” olarak adlandırılan ve kurulduğu büyük kentin sınırları içinde hizmet veren birimdir. İkinci kademeyi oluşturan diğer parçalar, büyük kent sınırları içinde bulunan ilçelerde, ilçelerin büyük kent sınırları içinde kalan parçasında etkinlik göstermekte ve kuruldukları ilçenin adı ile anılmaktadırlar. İkili yapının içerisinde, örgütsel oluşum bakımından farklı bir statüde olmakla birlikte üçüncü bir basamaktan sözedilebilir: Belediye şubeleri. Büyük kent belediyelerince değil, ancak ilçe belediyelerince kurulabilen belediye şubeleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda öngörülen işlemler uyarınca oluşturulmaktadır.<sup>2</sup> Dünyada, anakent/metropolis olgusunun gereklerini karşılamak üzere geliştirilmiş bulunan iki kademeli yönetim modeli, ülkemizde ilk uygulama dönemini tamamlamak üzeredir. Model Türkiye için bütünüyle değilse bile önemli ölçüde yenidir. Bütünüyle yeni değildir, çünkü her bir kademenin kendi içinde işleyişi, merkezi yönetimle ve kamuoyu ile ilişkileri geleneksel sistemde olduğundan daha değişik değildir. Modelin yeniliği ve önemi, kademeler arası ilişkilerin kendisinde saklıdır. Burada, birisi bir bütünün kapsayıcı parçasını, öbürleri aynı bütünün tamamlayıcı

<sup>1</sup> Birgül Güler, “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 59, Sayı 374 (Mart 1987), s.117-143.

<sup>2</sup> 1580’e göre belediye şubesi kurabilmek için, orada oturan seçmenlerin en az yarısından çoğunun ya da belediye meclisinin o yerin mülki amirine başvurusu, mülki amirin ilçe yönetim kurulunun kararını alması, sonucun vali aracılığı ile il yönetim kurulunun kararına sunulması, Danıştay’ın görüşü, Bakanlar Kurulu’nun uygun görmesi, Cumhurbaşkanı’nın onayı gerekmektedir. Görüldüğü gibi, şube kurmaya ilişkin karar sürecinde büyük kent belediyesi yer almamaktadır. Ayrıca yerel karar ve İçişleri Bakanlığı onayı ile gerçekleştirilecek bir işlem gereksiz sayıda onaya bağlı tutulmuş bulunmaktadır.

parçalarını oluşturan, aynı zamanda herbiri seçilmiş organlarca ayakta duran yerel yönetimler arasındaki işbölümü ve işbirliği sözkonusudur. Ülkemizde belediyeler, 1984 yılına kadar, birbirleriyle "eşitler arası ilişki" dışında başka hiçbir ilişki türü tanımamışken, yeni uygulama, belli bir coğrafi mekanda etkinlikte bulunan yerel yönetimler arasında değişik bir ilişki türü getirmiş bulunmaktadır.

Bu yazıda, büyük kent belediyesi modelinin varlık nedenlerinden biri olan "planlama" işlevi örnek alınarak, hem bu işlevin yasal düzeydeki özellikleri, hem yürütülmesindeki etkinlik düzeyi, hem de her iki düzeyde büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler irdelenmektedir. İşlev, iki ayrı alana ilişkindir. Bunların birisi kent planlaması, öbürü yatırım ve hizmet planlamasıdır. Büyük kentlerde kent ve yatırım-hizmet planlaması hangi yasal dayanaklara göre, nasıl bir örgütsel yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir? İlgili yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin niteliği nedir? Bir bütün olarak büyük kent yönetimi ile merkezi yönetim ilişkilerinin ana özellikleri nelerdir?... Bu ve benzeri soruların karşılıkları, Ankara ile İzmir kentlerindeki uygulamalar izlenerek bulunmaya çalışılmıştır. Burada konu, önce genel olarak, görevlerin ilgili yerel yönetimler arasında nasıl paylaştırıldığı, sonra kent ve yatırım-hizmet planlaması örneklerinde sürecin ve ilişkilerin nasıl yapılaştığı anlatılarak incelenmektedir.

### GÖREVLERİN DAĞILIMI

Büyük kent belediyesinin tanımlayıcı işlevleri planlama, eşgüdüm ve denetimdir. Kent bütününe yönelik imar, ulaşım, toplu taşıma, alt-yapı yatırımları, çevre sağlığı, esenlik hizmetleri tek elden büyük kent belediyesince yerine getirilmektedir. İlçe belediyeleri ise asıl olarak hizmet birimleridir. Bunların temel nitelikteki kararları büyük kent belediyesinin denetimine açık kimi zaman da onayına bağlı tutulmuştur. İlgili yasal metinler, büyük kent bütününde hangi görevlerin hangi birimlerce yerine getirileceğini saptamış, ayrıca uygulamada ilişkilerin yönünü belirleyen kimi ölçütler getirmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimler, temel nitelikteki kararların alınması ve uygulanmasında bütünüyle kendi başlarına hareket etmemektedirler. Özellikle büyük kentlerde merkezi yönetim, etkin bir biçimde devrededir. Beşinci Beş Yıllık Plan, kentsel hizmetlerin tümünün belediyelerce yerine getirilmesini öngörmektedir. Ancak bu ilke beraberinde, büyük ölçüde devletten ayrılan paylar ile ayakta duran yerel yönetimler için yeni bir denetim anlayışını da getirmiştir. Plan'a göre, belediyelerin gelirlerini harcama biçimleri ile hizmetlerde öncelik sıralaması merkezi yönetimce belirle-

necek, belli büyüklüklerdeki yatırım harcamaları Devlet Planlama Teşkilatı'nca onaylanacak, yatırımlar üzerindeki genel denetim, yatırım programları, programa alınan yatırımların projelendirilmesi, kaynakların belirlenmesi çalışmaları üzerine oturtulacak "Belediye Hizmetleri Master Planı" aracılığıyla sağlanacaktır.<sup>3</sup> Türkiye'de büyük kent yönetimi modeli, merkezi yönetimin kent planlamasına ilişkin yetkilerde gerilediği, yatırım planlaması konusunda ise yerel yönetimlere aktarılan paylar oranında etkin bir rol üstlendiği bir dönemde doğmuştur. Bu nedenle büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki görev dağılımından söz ederken merkezi yönetimi atlamak önemli bir yanlış olacaktır.

Büyük kent belediyelerinin görevleri, 3030 sayılı Yasada on altı madde halinde sıralanmıştır. Aşağıya alınmış bulunan görevlerden ilk ikisi planlama, sonraki on ikisi hizmetler, son ikisi ise eşgüdümeye ilişkindir :

- a. Büyük kent yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b. Büyük kent nazım imar planları yapmak, yaptırmak, onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c. Büyük kent içindeki alan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve yasaların verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- d. Yolcu, yük terminalleri, kathi otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek (2.11.1985 gün ve 18916/Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de de yayımlanan Otopark Yönetmeliği, onaylı imar planı ya da otopark yerlerini gösteren planlarda bulunan otoparkların, belediyelerin beş yıllık imar programlarına alınmasını zorunlu saymış, programda bulunmayan ancak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca gerekli görülen durumlarda otopark yapımı için belediyelere ek beş yıllık imar programı yaptırılabilceği hükmü getirilmiştir. Md. 7, 8-b),
- e. Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, 1., 2., 3. sınıf gayri sıhhi kuruluşlara açılış ve çalışma ruhsatı vermek (Yasanın uygulama yönetmeliği, gerektiğinde hizmette kolaylık, sürat ve etkinliği sağlamak amacı ile 2. ve 3. sınıfa giren kuruluşlarla ilgili görevlerin tamamı ya da bir kısmının ilçe belediyelere devredilebileceği hükmünü getirmiştir. Md. 19/2. Bilindiği gibi önceden ruhsatlar mülki idare amirlikleri ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca verilmekteydi.),

<sup>3</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Plan**, s.169; **1986 Yılı Programı**, s.330-332.

f. Yeşil alanlar, park ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler yapmak, işletmek, işlettirmek (Bu görevler, ilçe belediyelerince de yerine getirilebilecektir.),

g. Büyük kentte su, kanalizasyon, gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek,

h. Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

i. Mezarlık alanlarını saptamak, kurmak, işlettirmek,

j. Çöplerin ve sanayi atıklarının toplama yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve yok edilmesi için gerekli tesisleri kurmak, işletmek,

k. Meydan, bulvar, cadde, yol, sokak ismi ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

l. Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, işletmek (Yasa, (f) maddesinde sayılan görevin yanısıra bu görevin de ilçe belediyelerce yerine getirilebileceğini belirtmektedir.),

m. İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri saptayarak, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri saptamak, bu kuruluşları denetlemek,

n. Büyük kent belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

o. Büyük kent çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p. İlçe belediyeleri arasındaki uyumsuzluklarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

Sayılan görevlerin önemli bir bölümü, geleneksel belediye hizmetlerini içermektedir. Sağlığa aykırı kuruluşlara ruhsat verme, laboratuvar kurma, işletme, numaralandırma, sınırlı da olsa zabıta hizmetleri, yanıcı madde depolarının denetlenmesi gibi işlemler, büyük kent belediyesini ağırlıklı olarak bir "hizmet" belediyesi konumuna getirmektedir. Gerçekte geleneksel belediye hizmetlerini yerine getirme görevi, ilçe belediyelerininindir. Görev dağılımında büyük kent belediyesi formülünün taşıdığı esprî gözardı edilmekte, bu nedenle iki kademe arasında görev ve yetki geçişmeleri ile çatışmaları önlemek güçleşmektedir. Görev dağılımına üçüncü bir kademe olarak merkezi yönetimi eklersek, görev ve yetki geçişmesinin boyutları ile önemi kendiliğinden açı-

## ÇİZELGE : I

BÜYÜKKENT VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA  
GÖREVLERİN BÖLÜŞÜMÜ

M Merkez / A Büyük Kent / B İlçe Belediye

PLANLAMA	AB	TÜZEL METİN YAPMA	AB	İZİN/DENETL.	BA
Nazım İmar Planı	A	Büyük Kent İmar Y.	A	Kanal Ruh.	A
Uygulama Planı	B	İlçe İmar Yön.	B	İnşaat Ruh.	B
Parselasy. Planı	B	Zabıta Yönetmeliği	B	Oturma İz.	B
Yatırım Pl. Prog.	A	Gayrisihhi Mü.Yön.	A	Defin Ruh.	B
İlçe Yat. Pl. Prog.	B			Gayris.Mü.R.	BA
ULAŞIM / YOL	MAB	TRAFİK DÜZENLEME <sup>1</sup>	MA	SAGLIK-ESEN.	AB
Ekspres Yol,		Trafik Düzenleme	A	Zabıta	B
Köprüler	M	Park Yeri Yapımı	A	İtfaiye	A
Ana yol, meydan	A	Alt-Üst Geçit,		Mezarlık	A
Ara yollar	B	Sinyalizasyon	A	Çevre Sağ.	A
Toplu Taşıma	A	Karayolu kenarın-		Laboratuvar	A
Sokak Temizleme	B	daki yapı tesis		Çöp. top.yoket.	B
		yapımı	A		
		Sokak, kaldırımlar	B		
SU	MA	KONUT	A	EĞLENCE YERİ	AB
Saflaştırma,		Toplu Konut	A	Bölgesel Park	A
pompalama, hat				Yerel Parklar	B
dağıtım sistemi	M				
Kent içi dağıtım	A				
Fiş toplama	A				
KANAL <sup>2</sup>	MA	HAL ve MEZBAHA	AB		
Ana hatlar,		Toptancı hali,			
boşaltma sistemi	MA	mezbaha	A		
Bağlama sistemi	AB	Semt hali	B		

1. Trafik düzenleme işlevi, Emniyet Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, İl Trafik Komisyonu, Trafik Fen Heyeti gibi merkezi yönetim kuruluşları ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi ile işbirliği yapılarak yerine getirilir.
2. Kanalizasyon hizmeti, büyük kent belediyesinin görevi olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu hizmet büyük kent belediyelerine bağlı olarak kurulan Su ve Kanalizasyon Yönetimi Genel Müdürlükleri tarafından yerine getirilecektir.

ğa çıkacaktır. Aşağıdaki çizelge, görevlerin bu üç birim arasında nasıl dağıtıldığını göstermektedir. Buraya kadar söylenenler ile çizelgede yer alan bilgiler, görev dağılımında statik boyutu anlatmaktadır. Konumuz bakımından daha önemli olan dinamik boyuttur. 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliği (R.G. 12.12.1984, 18603), uygulamaya yön vermek üzere dört kural getirmiştir. Birincisi, büyük kent belediyesi büyük kent bütününe yönelik hizmetleri yerine getirirken, hem kent bütününde hem ilçe belediyeleri arasında "dengeli" hizmet dağıtımıyla yükümlüdür. Dengeyi sağlamada ölçüt, ilçe belediyelerin "mali, teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanı"dır (3030/Md. 7). İkincisi, büyük kent bütününde ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetler büyük kent belediyesince yerine getirilecektir. Ancak belediye, bu tür hizmetler için ilçe belediyelerinin ayrı ayrı ya da ortaklaşa katkıda bulunmalarını isteyebilecektir. İlçe belediyelerin katılma koşulları ile yönetime ilişkin esaslar, katılanlar arasında yapılacak protokoller ile saptanacaktır. Üçüncüsü, asıl olarak ilçe belediyelerin kendilerine ait olan kimi görevler, büyük kent belediyesi ile ortaklaşa ya da devretme yoluyla doğrudan büyük kent belediyesince yapılabilecektir. Bu uygulama, ilki ilçe belediyesince talepte bulunulması, ikincisi talebin büyük kent belediye meclisince kabul edilmesi olmak üzere iki koşulun birlikte var olmasına bağlanmıştır.<sup>4</sup> Son olarak büyük kent belediyesi, akçal yetersizlik ile karşı karşıya bulunan ilçe belediyelere yardım yapabilecektir. Yardım, hibe ya da kredi verme biçiminde yapılabilen, yardım yapılması, yardımın biçimi ve koşulları büyük kent belediye meclisince karara bağlanmaktadır. Meclis bu yetkiyi, bazı "hal ve şartlar" varsa kullanabilecektir : 1. İlçe belediye nüfusunun az olması, belli mevsimlere göre değişkenlik göstermesi, 2. sosyo-ekonomik gelişme düzeyinin düşük olması, 3. bütçe ve mal varlığının yetersiz olması, 4. bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmesinin herhangi bir nedenle mümkün olmaması. Meclis'in yardımda bulunma kararı alabilmesi için, bu koşullardan en az birisinin bulunması gerekmektedir. (Yönetmelik/Md. 29, 30, 31). Uygulamada büyük kent ile ilçe belediyeler arasındaki ilişkiler, sözü edilen ilkeler çerçevesinde kurulmaktadır.

### KENT PLANLAMASI

Büyük kentlerde kent planlaması, özel olarak 3030 sayılı yasa, genel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu (R.G. 9.5.1985, 18749) ile düzenlen-

<sup>4</sup> 3030 sayılı yasa bu tür uygulamalarda akçal yükün tamamının ilgili ilçe belediyesince karşılanmasını öngörmekte (Md.7), yönetmelik ise hizmetin ortak yapılması durumunda akçal yükün hizmetin bölüşülmesi esas alınarak paylaşılmasını karara bağlamış bulunmaktadır (Md.29).

miştir. Bilindiği gibi yürürlüğe koyulan 3194 sayılı yasa, öncekilerden değişik olarak imar kurumunun planlama ağırlıklı olması ve planlama sürecinde görev ve yetki paylaşımında yerel yönetimleri ön plana çıkarmasıyla dikkati çekmektedir. Yasa, kapsadıkları alan ve amaçları açısından planları, bölge planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak belirlemiş,<sup>5</sup> bu zincire revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzii imar planı adlarıyla anılan üç dar amaçlı plan türü daha eklenmiştir. (İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik, R.G. 2.11.1985, 18916)

### Yasal Durum

İmar Yasası, plan yapma, yaptırma, onama yetkilerini belediyelere bırakmış, valilikleri belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerler için aynı yetkilerle donatmıştır. Bölge planı kavramının getirilmesiyle planlayıcı kuruluşlar zincirine DPT'm da katmıştır. Yasayla birlikte gelen bir yenilik de yapı izni verme yetkisinin belediye ve valiliklere ek olarak yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına vermesi olmuş, ancak bu düzenleme bilindiği gibi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. Kent planlamasıyla görevli birimler imar planlarını ya doğrudan kendileri ya ihale yoluyla özel kişi ve kuruluşlara ya da İller Bankası'na yetki vermek yoluyla yaptırabileceklerdir. Belediyeler planlarını kendileri yapacaklarsa, planlama gru-

<sup>5</sup> **Bölge planı**, belirlenen bir bölgenin "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve atöyapıların dağılımını belirlemek" amacıyla, gerekli görüldüğü taktirde DPT'nca hazırlanacaktır. **Nazım imar planı**, "varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilişkilerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bir bütün olan plandır. **Uygulama imar planı** ise, tasdikli halihazır haritalar üzerine, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama planlarına esas olarak uygulama etaplarını gösteren plan" dır. (3194 / Md.8-a, Md.5) Yasa'da plan kademeleri arasında sayılmamakla birlikte adı geçen "**çevre düzeni planı**", "ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan" olarak tanımlanmakta, kim tarafından yapılacağı konusunda ise hüküm bulunmamaktadır. Ancak uygulamada bu tür planlar, öteden beri nazım planı yapanlarca hazırlanmaktadır. (3194 / Md.5)

bunun o yerleşmenin planlarının yapılmasında aranan yeterliğe sahip olması gerekir. Ayrıca görev alanlar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bildirilir. Planlar ihale yoluyla yaptırılacaksa, yüklenicinin o yerleşme için en az yeterlilik belgesine sahip olması gerekmektedir. Yeterlilik belgesi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilmekte, yüklenicilerin sicilleri yine bu bakanlıkça tutulmaktadır. (İmar Planlarının Yapımını Yüklenilecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlilik Yönetmeliği, R.G. 2.11.1985, 18916) Hazırlanan planlar belediye (ya da valilik) tarafından onaylanmakta, askı sonunda gelen itirazlar belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanmakta ve bu karara karşı itiraz yolu bulunmamaktadır.<sup>6</sup>

Merkezi yönetim kent planlama sürecine temel olarak üç konuda karışmaktadır. Birincisi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gerek gördüğü durumlarda ilgili yönetime bilgi vererek, gerektiğinde işbirliği sağlayarak planların tamamını ya da bir kısmını yapmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Bakanlık bu yetkisini, a. genel yaşamı etkileyen afetler, toplu konut uygulamaları ya da Gecekondu Yasası'nın uygulanması amacıyla plan ya da plan değişikliği yapılmasına gerek görmesi, b. birden çok belediyeyi kapsayan büyük kent alanları için planlamaya gereksinme duyulması, c. içinden ya da çevresinden demiryolu, karayolu geçen, havaalam, denizyolu bağlantısı bulunan yerlerde planlama yapılmasını gerekli görmesi durumlarında kullanabilecektir. (3194/Md. 9) İkinci olarak Bakanlık, bir kamu hizmeti için imar planında yer alması ya da planda değişiklik yapılması durumunda valilik

<sup>6</sup> Planlama işlevinin yapısı gereği yerleşmeyi zorunlu kıldığı açıktır. İşlevin yerel yönetimlere bırakılması bu nedenle olumludur. Bununla birlikte, belediyelerde önceki yapının vesayetçi yapısından kaynaklanan örgütlenme ve yeterli nitelikte sayıda teknik eleman yokluğu, belediyelerin bu görevi yerine getirip getiremeyecekleri yolunda kuşkulara yol açmıştır. Belediyelerin % 95'inden fazlası, kent planlamasıyla görevlendirilecek elemana sahip değildir. İhale yoluyla plan yaptırmak yolu açılacak da istemi karşılayacak sayıda yüklenici yoktur. İller Bankası'na gelince, Banka kuruluşundan bu yana toplam harcamaları arasında imar planlarına yalnızca %0.38 oranında bir pay ayırmış, 1957-1979 yılları arasında yetkisini aldığı toplam 2150 işin 230'unu emaneten, geri kalan % 89'luk kısmı ise ihale yoluyla yaptırmıştır. Gerçekten de plan yapma/yaptırma olanakları oldukça kısıtlıdır. Ancak bu durum planlama yetkisinin belediyelere verilmesinden değil, belediyeler dışında bir dizi başka faktörden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yaşanan darboğazı, işlevin uzun yıllar merkezi yönetimce sahiplenilmesi ve planlama çalışmalarının ağır, aksak temso nedeniyle birikerek sorunların üstüste yığılmasına bağlamak gerekmektedir. Dumrul Yavaş, "İmar Planlarının Elde Ediliş Yöntemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış", **İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri**, SPMMO, Ankara 1981, s. 11, Ziya Çoker, **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, İller Bankası Yayını, Ankara 1986, s. 270-271.



kanalı ile belediyeye talimat vermeye, gerekirse imar planının gerekli kısmını yapmaya ve onaylamaya yetkili kılınmıştır. (3194/Md. 9 - Üçüncü paragraf) Üçüncüsü Bakanlık, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması sırasında ortaya çıkabilecek uyumsuzlukları çözmek ve gerekirse —ilgili meclislerin üzerine çıkarak— planları onaylamak yetkisine sahiptir. Bu maddelere, yasanın ardından yürürlüğe giren dokuz yönetmeliğin, ayrıntı niteliğindeki düzenlemelerle çok sayıda yetkiyi yine merkezi yönetimin eline verme eğilimi eklenirse, merkez - yerel yönetim dengesinde geleneklerin ve mevcut yapının merkezîyetçi karakterinin oldukça etkin olduğu ortaya çıkmaktadır. Kent planlamasında Bakanlığa tanınmış bulunan yetkiler, küçük belediyelerden çok büyük kent belediyelerini ilgilendirmektedir.

Büyük kentlerde kent planlaması, 3030 sayılı yasa ile iki kademeli yapıya koşut olarak, büyük kent ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Nazım imar planı büyük kent belediyesince uygulama imar planı ise ilçe belediyelerce yapılacaktır. Uygulama imar planları, ilçe belediyesince kabul edildikten sonra onaylanmak üzere büyük kent belediyesine gönderilecektir. Büyük kent belediyesi bu planları inceleyerek aynen ya da değiştirerek onaylama ve uygulamaları denetleme yetkisine sahiptir. Herhangi bir uyumsuzluk durumunda devreye Bayındırlık ve İskân Bakanlığı girmekte, uzlaşmaya gidilememesi sözkonusu olduğunda Bakanlık planı düzenleyerek onaylamakta ve karar kesin olmaktadır. Planlama işlevinin birimler arasında paylaştırılmasında açık olmayan bir nokta, mücavir alanlarda planlama yetkisinin büyük kent belediyesine mi yoksa ilçe belediyelere mi ait olduğudur. İzmir'de mücavir alanlar büyük kent, Ankara'da ise ilgili ilçe belediyelerince üstlenilmiş bulunmaktadır. Hazırlanan planların uygulanması, büyük kent belediyesince hazırlanan "Büyük Kent İmar Yönetmeliği" ile bu yönetmeliğe uygun olarak hazırlanan "ilçe belediyesi imar yönetmeliği" çerçevesinde gerçekleştirilmekte, ilçe imar yönetmelikleri meclisçe kabul edildikten sonra büyük kent belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. İlçe belediyelerin imar uygulamaları —bina, inşaat ve onarımları ile ilgili ruhsat verme, proje onaylama, değiştirme, imar ve yapılaşma ile ilgili tüm iş ve işlemler ile imar birimleri— büyük kent belediyesinin denetimine açıktır. Denetleme, büyük kent belediye başkanınca görevlendirilecek personel aracılığıyla yapılabileceği gibi büyük kent belediyesinde görevli bir denetim birimi eliyle de gerçekleştirilebilir. Büyük kent belediyesi, bu denetleme sonucunda usulsüzlükleri düzeltme, düzelttirme, gerektiğinde ilgililer hakkında yasal işlem yapma yetkisine sahip kılınmıştır. Görüldüğü gibi büyük kent - ilçe belediye

ilişkisi, bakanlık - belediye ilişkisindeki "hiyerarşik" yapıya yakın bir vesayet kuralı üzerine kurulmuştur. Bu yapı istendiğinde "üstün mutlak güçlülüğü" doğrultusunda kullanılabilir özellikler taşımaktadır denebilir.

### Uygulama : İzmir Örneği

Türkiye'de günümüze dek, kent planlaması örgütlenmesinde üç değişik model denenmiştir. Bunlardan birisi başkent Ankara'yı planlamak üzere kurulan ve Türkiye'de imar kurumunun temelini atan, kendine, Türkiye'ye özgü olduğu rahatlıkla ileri sürülebilecek "Ankara Şehri İmar Müdürlüğü" modeli,<sup>7</sup> ikincisi, kent planlamasının merkezi yönetime üstlenilmesinden doğan "Nazım Plan Büroları" modeli ve üçüncüsü, her büyüklükteki belediye için geçerli örgütlenme biçimi olarak "belediye meclisine yardımcı planlama birimi" modelidir.<sup>8</sup> Bunlardan ilk ikisi 1984 yılında uygulamadan kaldırılmış, büyük kentlerde öbür belediyelerde olduğu gibi belediye bünyesindeki planlama birimi tek ve tam olarak yetkili kılınmıştır. İzmir örneği, son iki model çerçevesinde sürdürülen planlama etkinlikleri ile büyük kent ve ilçe belediye ilişkilerinin niteliğini açığa çıkarma çabasında çok yararlı ve ilginç bir araçtır.<sup>9</sup>

İzmir'de planlama örgütünün kuruluşu 1957 yılına rastlar. 1956 yılında K. Ahmet ARU'ca hazırlanan planın uygulanması amacıyla belediye bünyesinde kurulan birimin adı "Şehircilik Şefliği"dir. Şeflik gerçekte tam anlamıyla bir planlama birimi değildir, çünkü varolan planın düzeltimi ve mevzii imar planı yapımı ötesine geçmemektedir. Plan gözden geçirmek üzere İzmir'e çağrılan İtalyan Profesör Luigi PICCINATO'nun hazırladığı raporda merkezi yönetimin, "yerinde bir planlama bürosu" kurması önerisi üzerine Şeflik gerçek bir planlama birimi olan şansını uzunca bir zaman için kaybetmiştir. Piccinato'nun önerisi üzerine İmar ve İskan Bakanlığı 1959 yılında çalışmaları tamamlamış, Büro İsviçreli uzman BODMER'in danışmanlığında bir başka plan hazırlayarak, uygulamalar 1961'den sonra bu plan çerçevesinde yü-

<sup>7</sup> Fehmi Yavuz, *Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara 1952; Şerafettin Tarhan, "İmar Tarihimizde Önemli Bir Müessese : Ankara Şehri İmar Müdürlüğü ve İmar Heyeti", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 473, s. 70-76; İhsan Tekeli, *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara 1982.

<sup>8</sup> Bu model ve belediye başkanına yardımcı planlama birimi hakkında bilgi için, Edward C. Banfield and James O. Wilson, *City Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1986, s. 190 ve devamı.

<sup>9</sup> Aktarılan kimi bilgiler, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden alınmıştır.

rütülmüştür.<sup>10</sup> Hemen dört yıl sonra, 1965 yılında İzmir'de yerleşme ve ulaşım sorunlarına çözüm getirici, doğal ve yapısal değerleri koruyucu planlamanın gerçekleştirilmesi için İmar ve İskân Bakanlığı yetkili kılınmış, 20.7.1965 gün ve 6/4950 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Bakanlığın yönetiminde "İzmir Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu" kurulmuştur. Büyük kent bütünü ile anakentsel alanın planlanması işlevi, Bakanlık ile İzmir Belediyesi ve öbür 12 belediye arasında yapılan protokolle Büro'ya devredilmiştir. Bu arada İzmir Belediyesi'nde Şehircilik Şefliği ile Planlama Bürosu birleştirilmiş, bir "Planlama Müdürlüğü" kurulmuştur.

Nazım Plan Bürosu ilk ürününü, 1972 yılında tamamlayarak "geçiş dönemi nazım planı"nı hazırlamış, ancak bununla yetinmeyerek, aralarında İzmir Belediyesi'nin de bulunduğu protokole taraf olan belediyelerin değişik ölçeklerdeki ayrıntı planlarını hazırlamayı da üstlenmiştir. Bu planlar 1977 yılında Büro tarafından İller Bankası aracılığıyla ihale edilmiştir. Böylece Büro, kısa zamanda ilgili yönetim birimlerinin planlama işlevini tümüyle bünyesinde toplar duruma gelmiş, yerel yönetimlerin kendi bünyelerindeki planlama birimleri çökerken, planlama birimi bulunmayan belediyeler ise böyle bir örgüt kurma gereksinmesi duymamışlardır. Ancak Büro'nun bir türlü plan üretememesi İzmir Belediyesi'ni harekete geçirmiş, yerel yönetimin öz işlevlerini merkezi yönetimin elinden çekip alma girişimine örnek olan ilginç bir olay yaşanmıştır.

1977 yılı sonlarında İzmir Belediyesi'nin İmar ve İskan Bakanlığı'na bir planlama modeli önerdiğini görüyoruz. "Uygulamayı amaç edinecek bir planlamanın yerel teknisyenlerce süratle gerçekleştirilebileceği varsayımından hareketle" önerilen bu modele göre, Belediye Planlama Müdürlüğü yakın geçmişte Nazım Plan Bürosu'nun İller Bankası aracılığıyla ihale ettirdiği planları geri alarak hazırlayacaktır. Bu planlar, İmar ve İskan Bakanlığı, İller Bankası, İzmir Nazım Plan Bürosu, üniversiteden bir temsilci, İzmir Belediyesi'nden katılacak bir yetkiliden oluşacak "Danışma Kurulu"nda görüşülerek karara bağlanacak, Bakan onayına sunulacaktır. Belediye böylece küçük bir yerleşim bölgesindeki plan için bile altı yıllık gecikmelere neden olan onama sürecinin uzama tehlikesini ortadan kaldırmakta, planlamanın birbirinden ayrılmaz aşamaları olan plan yapma ve uygulama süreçlerini yeniden bütünleştirmektedir.<sup>11</sup> Merkezi yönetim öneriyi kabul etmiş, 10.4.1978

<sup>10</sup> İmar ve İskân Bakanlığı, *Elli Yılda İmar ve Kentleşme*, Ankara 1973, s. 52.

<sup>11</sup> Benal Gencol ve Engin Gürel, "İzmir Belediyesi İçinde Yerleşme Alanları ve Gelişme Sorunları", *Türkiye'de Yerleşmeler ve Konut Sorunları Kollokyumu*, İzmir 1982, s. 292 - 294.

günü imzalanan yeni bir protokol ile belediye gerçekte yasaların kendisine verdiği görevi geri almıştır. Model işe yaradığı, uzun süre sonuçlanamayan planlar kısa bir sürede hazırlanarak bir yıl içinde uygulamaya geçilmiştir. Kısaca 1970'li yılların ikinci yarısı, 80'li yıllara oldukça güçlü bir planlama örgütü bırakmıştır.

Planlama Müdürlüğü, 1981 yılında Plan, Program, Proje, Koordinasyon, 1985 yılı ortalarında Plan, Program Daire Başkanlığı adıyla çalışmalarını sürdürmüş, 1986 yılı başında yapılan düzenlemeyle, şube müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Planlama işlevi, Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) Daire Başkanlığı bünyesinde Plan ve Program Şube Müdürlüğü'nce yürütülmektedir. Müdürlük, büyük kent belediyesi olmanın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmiş, dört alt birim oluşturulmuştur. Bunlar, Merkez İlçe Plan, Proje, Koordinasyon; Karşıyaka İlçesi Plan, Proje, Koordinasyon; Bornova İlçesi Plan, Proje, Koordinasyon; dördüncü olarak Proje Birimi'dir. Müdürlüğün iç yapısı önce, her ilçe belediyesinden gelecek uygulama imar planlarının incelenmesi ve onaylama sürecine sokulması amacıyla düzenlenmiş, sonra bu yapı önceki yıllarda merkezin yerel yönetimin planlama işlevini tekeline almasına benzer olarak, büyük kent belediyesinin ilçelerden plan üretme işini çekip alma niyeti doğrultusunda daha da geliştirilmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi ilçe belediyeleri, sınırları içerisinde kalan alanın uygulama imar planlarını yapmak, imar yönetmeliğini düzenlemek ve imar uygulamalarını gerçekleştirmekle yükümlüdür. Dolayısıyla ilçe belediyeleri bu görevleri yerine getirebilecekleri örgütlenmeyi gerçekleştirmek durumundadırlar.

İzmir'de, yerel planlama hizmetini sürükleyebilecek bir güce eriştiğini gördüğümüz büyük kent belediyesi planlama örgütü, 3030 ve 3194 sayılı yasalar uyarınca önce Nazım Plan Bürosu elemanlarının kendisine katılmasıyla genişlemiş, daha sonra elemanlar ilçe belediyelerle paylaşmıştır. Ancak bu aşamada büyük kent belediyesi oldukça ilginç bir tavır geliştirerek, bünyesindeki planlama örgütünün dağıtılmaması ve ilçe belediyelerin yapmakla görevli oldukları uygulama planlarının büyük kent belediyesince yapılması düşüncesini ortaya atmış, bu düşüncede ısrar etmiştir. İsrar, ilçe belediyelerine planlama yetkilerini büyük kente devretmelerini öngören bir protokol düzenlenmesi önerisinde somutlanmıştır. Yetki devrine ilişkin öneri, ilçe belediyelerince değişik tepkilerle karşılanmış, Karşıyaka ilçe belediyesi öneriyi kabul ederken Bornova suskun kalmış, Merkez ilçe işe şiddetle reddetmiştir. Bornova ilçe belediyesinin "tepkisizliği", sınırları içinde kalan alanın uy-

gulama imar planının halihazırda var olmasından kaynaklanmaktadır. Merkez İlçenin karşı çıkışında ise politik sürece dayanı bir dizi nedene ek olarak, bu birimin büyük kent bütününde yaşayan nüfusun %67'sini içeren, 45 üyeli Meclisiyle karar üreten ve 2500'ü aşkın personel ile hizmet veren büyük ölçekli yapısından aldığı güç söz konusudur. Merkez İlçe, 1984 yılı başında kaplamakta olduğu 25.500 hektarlık alanın yalnızca 9000 hektarlık bir kısmı için nazım plana sahiptir. Nüfus yoğunluğunun ve sosyo-ekonomik etkinliklerin oldukça yüksek oranlara ulaştığı bu bölgenin planlanması güç ama ivedi bir iştir. Merkez İlçe bu işin, kendi kadroları ve olanakları ile yürütülebileceğini söyleyerek yetki devrine yanaşmamıştır.

Büyük kent belediyesi, planlama işlevinin plan hazırlama aşamasında takındığı tavrı uygulama aşamasında da sürdürmüş, 2981 sayılı (R.G. 8.3.1984, 18335) İmar Affı Kanunu uygulamalarını tek elden yürütmüştür. Ayrıca mücavir alanlarda planlama işleri büyük kent belediyesince üstlenilmiş, uygulama ise ilgili ilçe belediyelere bırakılmıştır. Böylece 1977 yılında merkezi yönetimi planlama sürecinin hazırlık ve uygulama aşamalarını birbirinden kopardığı için eleştiren İzmir Belediyesi, bu kez başka bir ölçekte aynı durumu kendisi yaratmıştır.

Ankara'da ise büyük kent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde, ilgili yasanın görev bölüşümünü düzenleyen hükümlerine tam uygunluk görülmektedir. Büyük kent belediyesi kendisine verilmiş bulunan görevleri yerine getirmekle yetinmekte, ilçe belediyelerin yetki alanına uzanmamaktadır. Ancak bu tutum, ne yasaya uygun davranma kaygısından ne de planlama işlevinin mevcut durumda en uygun ölçeklerde paylaşılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekte büyük kent belediyesi henüz planlamanın gerektirdiği düzeyde bir ekipleşme ve çalışma düzenine kavuşmuş değildir. Ankara'nın içinde bulunduğu durum, büyük ölçüde örgütsel düzenleme çalışmaları sırasında 60 yıllık Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nün ve 20 yıllık Nazım Plan Bürosu'nun dağıtılması, uzun bir geçmişe sahip olan bu iki örgütün yeni yapıya alışmakta güçlük çekmelerinden doğmuştur. Oysa İzmir'de planlama birimi 1977 yılından bu yana kesintisiz bir gelişme sürecinde olan yerleşmiş bir örgüttür. Son düzenleme ile İzmir planlama birimi özlediği ve zorladığı konuma otururken, Ankara korumak ve sürdürmek istediği konumdan alınarak planlama biriminin tercihlerine rağmen başka bir çizgiye oturtulmuştur. Ankara büyük kent belediyesinde İzmir örneğindeki gibi oturmuş bir planlama birimi oluşması durumunda benzer taleplerin ortaya çıkması beklenebilir. Üstelik bu beklentinin gerçekleşme olasılığı hiç de düşük değildir. Çünkü öbür görevlerin paylaşılmasında olduğu gibi, planlama işlevinin bölüştürülmesinde de gözönün-

de tutulan şey işlevin gerekleri olmamış, organik ya da örgütsel ölçüt benimsenmiştir. İkincisi, kademeli yönetim modeli, dünyada metropolitenleşme/anakentleşme sürecinin gereklerini karşılamak üzere geliştirilmiş ve uygulamaya konmuştur. Çevresiyle bir bütün oluşturan anakent, yalnızca bir "büyük kent" değildir. Varlığı, anakentsel alanla birlikte anlamlıdır. Dolayısıyla bu yönetim modeli, anakent sınırları içinde değil, anakentsel alan sınırları içinde düşünülmelidir. Türkiye'deki uygulamada model, kentin kendisiyle sınırlandırılmış, özellikle bu kesimde bölünmeye elverişli olmayan planlama işlevi çok sayıda yönetim arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla İzmir büyük kent belediyesinin planlama işlevinde tekçi ve karışmacı tutumunu olumsuzlamak mümkün değildir. Ancak iki yerel yönetim birimi arasındaki ilişkilerde "üst-ast" ilişkisini haklı görmek de olanaksızdır. Seçilmiş iki ve daha fazla sayıdaki yerel yönetim birimi arasında kurulması gereken tek ilişki türü "karşılıklı işbirliği ve denge" ilişkisidir.<sup>12</sup> Bu ise, görevlerin anakentsel ölçeğin gereklerine en uygun biçimde ve en uygun alanda uygulamak üzere bölüştürülmesine bağlıdır. Aksaklıkların giderilmesi, özellikle, modelin gün geçtikçe daha çok sayıda yerleşme biriminde uygulamaya konması nedeniyle büyük önem taşımaktadır.

#### YATIRIM VE HİZMET PLANLAMASI

Bilindiği gibi Türkiye'de yedi kentin yönetimi büyük kent belediyesi modeline göre biçimlendirilmiştir. Yedi büyük kent belediyesinin toplam nüfusu 11.5 milyon sınırını geçmiş bulunmaktadır. Başka bir anlatımla Türkiye kent nüfusunun yüzde 42.9'u, toplam nüfusun ise yüzde 22.7'si bu model uyarınca üretilecek hizmetleri beklemektedir. Bu ölçüde bir nüfus ile binde 42 oranında oldukça yüksek bir yıllık nüfus artışı bir arada düşünülürse, kaynakların planlı kullanımının taşıdığı önem kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Oysa yatırım ve hizmet planlaması, yasal düzenlemelerde ve uygulamada üzerinde en az durulan konulardan biridir. Bugünkü durumu önce büyük kent belediyeleri, sonra hiç de "genç" olmayan ve bugün ASKİ kısa adıyla daha değişik bir statüye kavuşturulmuş bulunan Ankara Sular İdaresi (ASU) ni örnek alarak özetlemek bu yazının amacını yerine getirecektir.

#### Büyük Kent Belediyesi

Planlama işlevinin yatırım ve hizmetleri içeren boyutu, 3030 sayılı yasaya göre, kalkınma planları ve yıllık programların hedef, ilke ve

<sup>12</sup> Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkileri*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 505, Ankara 1982.

sürelerine uygun olarak beş yıllık plan ile yıllık program esasına göre gerçekleştirilir. 1986 Yılı Programında sözü edilen "Belediye Hizmetleri Master Planı", bu beş yıllık planın adı olsa gerektir.<sup>13</sup> Aynı yılın İcra Planı'nda metnin hazırlanma biçimi de gösterilmiştir. "Büyük kent belediyeleri, modern şehircilik hizmetlerinin ifası için yapmaları gereken yatırım programlarını belirli dönemler için tespit ederek, ortaya çıkacak yatırım ihtiyaçlarının projeye bağlanması, finansman imkânlarının açıklıkla belirlenmesi sonucunda Belediye Hizmetleri Master Plan çalışmalarına başlayacaktır."<sup>14</sup>

Bu çalışmalardan sorumlu kuruluşlar belediyelerle birlikte İçişleri Bakanlığı'dır. Aynı metin, büyük kentlerin ulaşım gereksinmesini karşılayacak biçimde toplu taşıma sistemlerinin yapılabirlik çalışmalarına hız kazandırılmasını öngörmekte, bu çalışmalardan da yine belediyeleri ve Devlet Planlama Teşkilatı'nı sorumlu tutmaktadır.<sup>15</sup> DPT, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, "Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Planlaması İçin Yönetim Hizmetleri" konulu proje anlaşması çerçevesinde, Adana'nın ulaşım ana planı etüdlerini ele almış bulunmaktadır.<sup>16</sup>

Planlama işlevinin yerine getirilmesine ilişkin olarak getirilen ilkelere tümü bu kadardır. İşlevi sürdürecekt örgüte gelince, bu konuda herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. 3030 sayılı yasa çerçevesinde planlama örgütlenmesinde tek aday, Altyapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri için oluşturulması öngörölmüş bulunan yürütme birimleridir. Bununla birlikte bu birimler, büyük kent belediyelerinin her türlü yatırım ve hizmetlerini planlamakla değil, belediye sınırları içinde etkinlikte bulunan yatırımcı kamu kuruluşlarının eylemlerinde eşgüdüm sağlamakla görevlidirler. Bu nitelik, birimlerin kuruluş gerekçesinde açıkça dile getirilmiştir: "Devlet, kamu kurum ve kuruluşları, belediyelerce yapılan altyapı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmemesi nedeniyle büyük israf meydana gelmektedir. Bir yol beş yıl içinde beş defa kazılmakta, tekrar asfaltlanmaktadır. Bunu önlemek için bir altyapı koordinasyon merkezi kurulmuştur. Ulaşım hizmetleri güzergâh, zaman ve bilet bakımından dağınıklık içindedir. Bunları koordine etmek, gelişmiş ölkelerde olduğu gibi tek kart veya bilet sistemi ile vatandaşların hem vapur, hem banliyo, hem de otobüsten yararlan-

<sup>13</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1986 Yılı Programı, 330.

<sup>14</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1986 Yılı İcra Planı, s.187, Tedbir : 530.

<sup>15</sup> Üstteki kaynak, s.187, Tedbir : 529.

<sup>16</sup> Bakanlar Kurulu Kararı, S: 85/10082, R.G. 3.11.1986, 18979.

malarını sağlamak için bir ulaşım koordinasyon kurulu kurulmuştur.”<sup>17</sup> Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) olarak adlandırılan birimler, büyük kent belediye başkanının başkanlığında kurul halinde çalışacak,<sup>18</sup> kurulun kararları ilgili kurumlar için bağlayıcı nitelikte olacak, kararlara uyulmaması durumunda “uygulanacak müeyyidelere ilişkin olarak konu ile ilgili mevzuat hükümleri” devreye sokulacaktır.<sup>19</sup> Örneğin AYKOME, büyük kent sınırları içinde etkinlikte bulunan kurumların hazırlayacakları taslak programları birleştirerek “kesin program” haline getirecek, kesin programda birden çok kurumca aynı anda yapılması gereken yatırımları “ortak programa” alacak, ortak programa alınan yatırımlar için bir fon oluşturacak, ortak programa alınmayan kuruluşların kendi bütçelerinden yapılacak harcamalara dayanan yatırımları ayrıca bir “programa” alacak ve kurumların bu programa uygun hareket edip etmediklerini denetleyecektir. Kurul işlerinin yürütülmesi büyük kent belediyesi içinde kurulacak “Altyapı Koordinasyon Birimi”nin görevidir. Birim, kurulun sekreteryaya hizmetinden, programlama, projelendirme, ihaleye çıkarma gibi teknik ve denetleme, yaptırım uygulama gibi zorlayıcı işlevlerin yerine getirilmesini sağlayacak bir yürütme organı olacaktır.<sup>20</sup>

Görüldüğü gibi büyük kent belediyelerinde yatırım ve hizmet planlamasını üstlenebilecek tek aday birim olan AYKOME (UKOME), yapısı gereği bu işlevi yürütme gücünden yoksundur. Daha da ileri giderek, bu merkezlerin, aslında kuruluş amaçlarına da ulaşamadıkları, sorunların çözümüne katkıda bulunamadıkları söylenebilir. Nitekim, 1987 Yılı Programı bu konuda, “büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla yapılan bu düzenleme çözüm getirmemiş, belediyelerin ellerinde yeterli proje stoku olmadığından, yatırım

<sup>17</sup> TBMM, *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Gücünde Kararname ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları*, 1/469, Sayısı: 87, Dönem 17, Yasama yılı 1, s. 7-8.

<sup>18</sup> İzmir örneğinde Altyapı Koordinasyon Kurulu'nda şu kurumlar temsil edilmektedir: Büyükkent Belediyesi, DSİ 2. Bölge Müdürlüğü, TCDD 3. İşlt. Baş. Md., TEK Ege Elektrik Dağıtım Mües. Md., İller Bankası 3. Böl. Md., Demiryolları, Limanlar Hava Meydanları İnşaat 6. Böl. Md. ile 7. Böl. Md., Telefon Baş. Md., Ulaştırma Bakanlığı - Ege Bölge Liman Deniz İşlt. Md., İlçe Belediye Başkanları.

<sup>19</sup> ‘İlgili mevzuat hükümleri’nin neler olduğunu saptamak oldukça güçtür. Bu nedenle kurulan yaptırım gücünün ne olduğu sorusu doyurucu bir cevap bulamamakta, dolayısıyla kurulan kalıcı ve başarılı olma şansı oldukça düşmektedir.

<sup>20</sup> “Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği”, R.G.: 15.4.1985, 18726.



artışına paralel verim artışı sağlanamamıştır” demektedir.<sup>21</sup> Gerçekten de uzun zamanlı plan bir yana orta zamanlı planları bulunmayan birimler arasında sağlanacak eşgüdüm, günlük ve dar etkili olmanın ötesine geçemez. Bu nedenle yatırım ve hizmet kuruluşlarının çağdaş planlama teknikleriyle harekete geçmeleri, bunun gerçekleştirilmesi için gerekli donanımın sağlanması gerekmektedir.

Toparlarsak, günümüzde büyük kent belediyeleri geleneksel yönetime özgü yöntemle, yıllık bütçe yöntemi ile çalışmaktadırlar. Başka bir anlatımla, bir önceki yılın gerçekleşen değerleri temel alınmakta, bu veriler temelinde yalnızca bir akçal yıl için kaynaklar ve hedefler belirlenmektedir. Bu yöntemin, uzun dönemli istemleri karşılama yetisinden ve anakentsel alanın fiziksel ve ekonomik gelişimini denetim altına alma gücünden yoksun olduğu açıktır. Büyük kent belediyelerinde ana gövde, kapsayıcı bir planlamadan ve bu işle görevli bir planlama örgütünden yoksundur. Acaba, bu gövdenin temel altyapı ve kamu hizmetlerini gören teknik kolları olan bağlı kuruluşlarda durum nasıldır? Yerel yönetimlerde, teknik hizmetleri yürüten kuruluşlar planlama sürecini nasıl ve hangi anlamda yaşamaktadırlar? Bu tür örgütlerde planlama nasıl algılanmaktadır?

#### **Bağlı Kuruluşlarda Planlama : Ankara Sular İdaresi (ASU) Örneği**

Büyük kentlerde bağlı kuruluşların oluşumu 19. yüzyılın ikinci yarısına dek uzanmaktadır. İzmir’de havagazı hizmeti 1859, elektrik ve tramvay 1885, su hizmeti 1895 yılında yabancı şirketlere verilen ayrıcalıklar ile görülmeye başlamış, bu üç kuruluş sırasıyla 1935, 1943 ve 1944 yıllarında satın alınarak İzmir Belediyesi’ne devredilmiştir.<sup>22</sup> Ankara’da ise kentin elektrik ve havagazı hizmeti 1928’de yabancı sermayeli iki anonim şirket eliyle görülmüş, şirketlerin 1939’da hükümetçe satın alınarak Ankara Belediyesi’ne devredilmesiyle hizmet belediyece yürütülmeye başlanmıştır.<sup>23</sup> Kentin su hizmeti, 1931 yılına kadar İçişleri, bu tarihten 1949 yılına kadar Bayındırlık Bakanlığı’nca, 1949’dan 1986 yılına kadar Ankara Belediyesi’ne bağlı Ankara Sular İdaresi Genel Müdürlüğü’nce sürdürülmüştür. Ülke genelindeki tüm bağlı kuruluşlar, aynı modele göre oluşturulmuşlardır. Buna göre belediye başkanının önerisi üzerine il valisince atanan genel müdür kuruluşun başı, birim başkanları ile belediye meclisinin kendi içinden seçeceği meclis

<sup>21</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **1987 Yılı Programı**, s. 391.

<sup>22</sup> Ergun Türkcan (Ed), **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Ankara 1978, s. 66-73.

<sup>23</sup> Gündüz Ökçün, **1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. 324, Ankara 1971, s. 36-41.

üyelerinden oluşan yönetim kurulu, karar organıdır. Kuruluşlar, etkinlikleri planlamakla görevli özel bir planlama birimine sahip değildirler.

Bunlardan, Haziran 1986 tarihinde su ve kanal hizmetlerini bünyesinde toplayarak yeni bir yapı ve Ankara Su ve Kanal İşleri (ASKİ) adını alan Ankara Sular İdaresi, kurulduğu günden 1986 yılına kadar köklü bir statü değişikliğine uğramamıştır. İç yapısını düzenleyen 1981 tarihli yönetmelikte,<sup>24</sup> planlama işlevinin, Yönetim Kurulu'ndan en küçük birime kadar tüm kademelerin sorumluluğu olduğu belirtilmiştir. Yönetim Kurulu "Kuruluşun planlama, program, örgütlenme ve mali yönden en yüksek karar organıdır". Genel Müdür, "planlama, organize, koordine, yönetme ve denetlemeyi yapan yüksek yönetim kademesi" olarak tanımlanmaktadır. Yönetim ve yürütme kademelerinde bulunanlar, hizmeti planlama, örgütlenme, nezaret, işbirliği yapma, disiplini sağlama ve koruma ile görevli ve sorumludurlar. Böylece ASU, faaliyette bulunduğu 36 yıl boyunca ayrı bir planlama birimine gerek duymamış görünmektedir. Kuruluş çalışmalarını her yıl bütçe ile birlikte "Yıllık İş Programı" hazırlayarak sürdürmüştür. En alttaki birimden üste doğru ve her üst kademede birleştirilerek oluşturulan programlar, Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanmıştır. Ayrıca, iş programlarının hazırlanacağı dönemde ve aynı yöntemle bir de "Yıllık Yatırım Programı" hazırlanarak, gelecek yılda işletme donanımının hacmi ve niteliği belirlenmekte, bu metin iş programlarından değişik olarak büyük kent belediye meclisince onanmaktaydı. Su hizmetinin görülmesini gerçekleştiren araç ise, "Büyük Ankara Su Projesi" ve bu projenin beşer yıllık uygulama programları olmuştur.

Büyük Ankara Projesi, büyük kentlerde su hizmeti konusunda gelecek yıllara uzanan işlere girişme yetkisini Devlet Su İşleri'ne veren 1053 sayılı (R.G. 16.7.1968, 12951) Yasanın çıkmasından hemen sonra yaptırılmıştır. Hizmet merkezi yönetim örgütü ile belediye arasında paylaştırılmış, baraj, isale hatları, arıtma tesislerinin DSİ, depo ve dağıtım şebekelerinin belediyelerce yapılması öngörülmüştür. Belediyelere bırakılan işler için her yıl DSİ'nin bütçesine ödenek konacak, buradan ilgili belediyeye ödenek miktarınca yardım yapılacaktır. Yasa bu kentlerde su tarifelerinin belirlenmesinde Enerji Bakanlığı'nın onayının alınması koşulunu getirerek, merkez - yerel yönetim ilişkilerine yeni bir yönetsel vesayet halkası eklemiştir. 1972 yılında uygulamaya koyulan Su Projesi, Ankara'nın 1970 yılındaki belediye sınırları esas alınarak

<sup>24</sup> "Ankara Sular İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş, Görev ve Yönetimine İlişkin Teşkilat Yönetmeliği", Mayıs 1981.

hazırlandığı için kısa zamanda yetersiz kalmıştır. Nitekim 1970'de 18.500 hektar olan belediye sınırları Bakanlar Kurulu'nca 1984 yılında 65.000 hektarlık mücavir alan ile birlikte toplam 108.170 hektara çıkarılmıştır. Bu açık, 2805 ve 2981 sayılı yasalarla belediyeye katılan 12 köy ve gecekondulu alanlarına su verilmesi zorunluluğu ile alabildiğine büyümüştür.<sup>25</sup>

Yukarıdaki rakamlar, sorumlu yerel yönetimle birlikte, su hizmetini yerine getirmekle yükümlü kuruluşunun kentsel gelişmenin nabzını elinde tutamadığını anlatmaktadır. Bunda, etkin ve gerçekçi bir planlama anlayışı ile uygulanmasından yoksun olmanın payı büyük olsa gerektir. 1981 tarihli ASU yönetmeliği, yönetim biliminin, planlamayı örgütte görevli herkesin doğal işlevlerinden sayan ilkesini tekrarlamaktadır. Bu anlatımın uygulamaya katkısını anlamak oldukça güç görünmektedir. Bir kentsel bütünün çok yönlü gereksinmelerini karşılamakla yükümlü olan yerel yönetimler için planlama, bu bilimsel ilkenin ötesinde daha geniş kapsamlı ve bir dizi teknik iş ve işlemleri anlatır. Yerel yönetimler, özellikle büyük kent belediyeleri, görevlerini yerine getirebilmek için sağlıklı ve uzun dönemli nüfus projeksiyonlarına, kente ilişkin sosyo-ekonomik verilere, kentsel büyüme hızıyla yönünü ortaya çıkaran sayısal verilere sahip olmak, etkinliklerini bu temele göre planlamak ve programlamak durumundadırlar.

## SONUÇ

Türkiye'de 1980'li yılları, merkezi yönetimin kent planlaması görevini hemen tümüyle yerel yönetimlere bıraktığı, devlet gelirlerinden ayrılan payların arttırılmasına koşut olarak yatırım ve hizmetler konusunda etki alanını genişletmeyi amaçladığı dönem olarak özetleyebiliriz. Büyük kentlerin iki kademeli yönetim yapısı bu dönemde ve dönemin özellikleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Yeni modelde ilgili yerel yönetimler görevlere göre değil, mevcut mülki sınırlar ile belediye sınırlarına göre belirlenmişlerdir. Görevler ikinci adımda ve bu yapı temelinde, "kent bütününe yönelik olan ve olmayan görev" ölçütü kullanılarak ayrıştırılmıştır.

Her görevin tek tek kendi mantığı ve gerekleri çerçevesinde değerlendirilmesini önleyen bu yaklaşım, kent planlamasında, büyük kent bütünüünün bölünemezliği nedeniyle modelin kapsayıcı parçasıyla tamamlayıcı unsurları arasında sorunlar çıkmasma yol açmıştır. Söz ko-

<sup>25</sup> Ankara Sular İdaresi Genel Müdürlüğü, 1986 Yılı Gelir - Gider Bütçeleri ve Yatırım Cetvelleri, Sebati Matbaası, Ankara 1986, s. 12.

nusu alanın planlama işlevi bakımından bölünmeye yatkın olmaması, yasakoyucuyu da zorlamış görünmektedir. İlgili düzenleme, büyük kent belediyesini açık bir biçimde ilçe belediyeler karşısında "üst" konumuna yerleştirmiş, ilçe belediye meclisinin kararlarını büyük kent meclisiyle başkanının onayına bağlı kılmış, bununla da yetinmeyerek ilçe belediyelerin uygulamalarını büyük kent belediyesinin denetimine açık tutmuştur. İki seçilmiş yönetim arasındaki ilişkiden çok, 1984 yılı öncesinde büyük kentlerde uygulanmış ve ilçe belediyeleri düzeyinde hâlen uygulanmakta olan belediye - belediye şubeleri ilişkisini andıran bu yapı, mevcut ilişkinin "ast-üst" ya da "üstün güçlülüğü" ilkesine dayalı olduğunu göstermektedir. Bu çelişkinin çözümü, söz konusu işlevin ilgili yerel yönetimler arasında teknik gerekler doğrultusunda yeniden dağıtılmasına bağlı görünmektedir.

Büyük kent yönetimleri, yatırım ve hizmet planlaması konusunda kent planlamasının tersine görevlendirilmiş, etkili bir birime sahip değildirler. Ankara ve İzmir kent yönetimleri dayanak alınarak ileri sürülen, bu yargıya ek olarak, bu alanda etki alanını genişletmeyi amaçladığımız söylediğimiz merkezi yönetim de konuyu yönlendirici bir rol üstlenecek biçimde ele almamıştır. Planlamanın boşluğu, yıllık bütçe yöntemi ile doldurulmaya çalışılmaktadır. Büyük kentlerde kent yönetimini ortaklaşa yürüten ikiden fazla sayıdaki yerel yönetim arasında etkin bir eşgüdüm sağlanması gerekir. Bunun, etkinliklerini belli planlara bağlamamış, bu çerçevede yeter sayıda proje oluşturmamış olan birimler arasında mümkün olmayacak açık bir gerçektir. Büyük kent yönetimi modelinde ilgili otoriteler arasında eşgüdümsüzlüğün toplumsal ve yerel maliyeti üzerinde durmaya ise gerek yoktur. Yeni yönetim modeli ikinci seçim dönemine girerken, her iki kademede, birbirleriyle işbirliği içinde çalışacak planlama birimlerinin oluşturulması, bu alanda bir çalışma "geleneği"nin yaratılması gerekli görünmektedir.