

## KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER VE YAPILAN REFORMLAR ÇERÇEVESİNDE MUKAYESESİ

Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN

Marmara Üniversitesi SBF-Yerel Yönetimler Bölümü

Orhan Veli ALICI

MESKİ Genel Müdürlüğü- İç Denetçi

### Özet

*Planlama ve kalkınma kavramları birbirini izleyen ve aralarında illiyet bağı bulunan bir yönetim girdisi olup gerek kamu kurumları gerekse özel sektör için büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında planlama ve kalkınmanın önemi artmış, kalkınma hedefleri doğrultusunda kamu ve özeli yönlendirecek çeşitli planlar dünya genelinde yapılmıştır. Çalışmada, Türkiye’de iktisadi ve sosyal alanda yol gösterici bir unsur olarak ele alınan ve sistematik bir şekilde 1963 yılından itibaren hazırlanmaya başlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları, yerel yönetimler genelinde ve büyükşehir belediye yönetimi özelinde bu konularla ilgili yapılan reformlar dikkate alınarak incelenmiştir. Amaç, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan 2013 yılında uygulama süreci dolacak olan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı’na kadar olan planlar ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin kentsel alanın dönüşümü ve gelişimi perspektifinde sistematik bir şekilde ele alınmasıdır. Buna bağlı olarak da Kalkınma Planlarında yapılan tespit ve çözüm önerilerinin reformlarla desteklenip desteklenmediği ortaya konulmaktadır. Çalışmada özellikle, 2000 yılı sonrası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Birliği üyelik süreci yaptırımları ile Kalkınma Planlarını destekleyici reformların yapılmasına önem ve öncelik verildiği gerçeğiyle karşılaşılmıştır. Çalışma yayımlanan Kalkınma planları ve literatür ekseninde kurgulanmıştır.*

**Anahtar kelimeler:** Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediyesi.

## LOCAL GOVERNMENTS IN THE DEVELOPMENT PLANS AND COMPARISON IN THE SCOPE OF REFORMS

### Abstract

*The concepts of planning and development are management inputs that follow each other and there is a causal link between them and they are of great importance for both the public and private sector institutions. In this context, the importance of planning and development has especially increased after the Second World War and a variety of plans that will guide the public and private sector in line with the development objectives were made across the globe. The Five-Year Development Plans which were started to be prepared systematically in 1963 are taken as guiding factors in economic and social fields in Turkey. In this study, The Five-Year Development Plans were analyzed in terms of the local governments and specific to metropolitan municipalities considering the reforms that were done about these issues. The aim of this study is to systematically analyze the relationship between the local governments and Five-Year Development Plans starting from the First Five-Year Development Plan to the Ninth Five-Year Development Plan which will expire in 2013 in the perspective of transformation and development of urban areas. Accordingly, whether the determinations and solutions in the Development Plans had been supported with reforms or not was also put forth. In this study, it was encountered the fact that it was given priority and importance to do reforms supporting the new public management approach, sanctions in the European Union accession process and the Development Plans especially after the year 2000. The study was constructed based on the published Development Plans and the related literature.*

**Key words:** Development Plans, Local Governments, Metropolitan Municipality.

## Giriş

Kalkınma planı genel olarak; bir ülkenin tamamı veya belirli bir bölgesi için önceden belirlenen kalkınma hedefleri çerçevesinde iktisadi ve sosyal tabanlı hedeflere ulaşmak amacıyla özel sektöre ve kamu kesimine yol gösteren ve bazı durumlarda da bağlayıcı bir nitelik taşıyan kapsamlı bir düzenleme olarak tanımlanabilir. Devletin tüm organizmalarının önceden belirlenen hedef ve politikalar çerçevesinde çalışması ve yönlendirilmesi açısından önem taşıyan kalkınma planlarının Türkiye’de ilk örneği 1932-1937 yıllarını kapsayan I. Kalkınma Planıdır. Sistematik bir şekilde hazırlanan ve Anayasal temele oturtulan planlı kalkınma süreci ise, 1963 yılında uygulamaya giren I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlamıştır. 2013 yılı itibarıyla uygulamada olan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planını müteakiben 05 Haziran 2012 tarihli ve 28314 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlıkları Hakkında Genelge ile bu süreç devam ettirilmektedir. Mezkûr planda da kalkınmanın; ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, sürdürülebilir büyüme ve insani gelişmişlik gibi kavramları da içine alacak şekilde çok boyutlu bir anlayışla tanımlanması gerektiği belirtilmiş, Türkiye’de kalkınma çabalarının bu tanıma uygun olarak bütüncül bir bakış açısıyla sürdürülmesinin gerektiği vurgulanmıştır.

Kalkınma perspektifinde genel olarak yerel yönetim birimlerinin tamamı, özel olarak da büyükşehir belediyeleri, planlı kalkınmanın önemli yerel unsurları ve uygulayıcılarıdır. Bu nedenle 1963 yılından başlanarak süreç içerisinde yerel yönetimler ve özellikle de büyükşehir belediyeleri özelinde yapılan reform hareketleri ve değişiklikler dikkate alınmış; bu gelişmeler, kalkınma planları ile paralel bir şekilde incelenmeye çalışılmıştır.

Genel olarak yerel yönetim birimlerinin, özellikle de kentsel alanda kalkınmanın ve planlı kentleşmenin bir gereği olarak ortaya çıkan büyükşehir belediyelerinin kalkınma planlarında ne derece ele alındığı, büyükşehir yönetim modeli uygulanmadan önce bu değişikliğin kalkınma planlarında öngörülüp öngörülmediği, süreç içerisinde sistemin güçlendirilmesi ve işlerliğinin artırılması için yapılması gereken değişikliklerin neler olduğu, bu kapsamda planlara sadık kalınıp kalınmadığı ve öngörülmeyen değişikliklerin yapılıp yapılmadığı hususlarına değinilmesi de amaçlanmıştır.

Makalede bahsi geçen kalkınma planlarının dışında bu konuda literatürde bulunan çeşitli yazınlar da dikkate alınmış ve süreç içerisinde yaşanan değişiklikler kalkınma planları kapsamında paralel bir bakış açısıyla mukayese edilmeye çalışılmıştır.

## Yerel Yönetimler ve Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler kamu hizmetlerinde etkinliği, verimliliği ve demokratik değerlerin en üst düzeyde gerçekleşmesini amaçlayan vazgeçilmez birer yönetim kademeleridir (Köseçik ve Özgür, 2005: 1). Ancak Türk yerel yönetim sistemi gerek geleneğin yarattığı sınırlandırmalar gerekse mevzuat kısıtlılıkları ve merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi sebebiyle uzun yıllar gelişim gösterememiştir. Sanayileşme sürecinde yaşanan çarpıklıklar ve plansızlıklar ile kontrolsüz ve çarpık

kentleşme süreci yerel yönetimlerin önündeki en önemli engel olarak yer almıştır (Turgut, 2007:449).

Merkez-yerel yönetim ilişkileri açısından ise; Tanzimat dönemini, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yılları ve sonraki dönemlerini, kırsal kesimden kentlere olan nüfus göçü ile belediyelerin yükünün arttığı 1960 ve 1970'li yıllarını, 1970'li yıllarda büyük kentlerde yaşanan demokratik belediyeçilik anlayışı yıllarını, 1980 askeri müdahalesinin ardından yapılan kimi değişiklikleri, Özal döneminin yerel yönetimlerin gelirlerini ve yetkilerini kısmen iyileştirici tedbirlerini ve 1990'lı yıllarda çok tartışılan; ancak sonuçsuz kalan yerel yönetimleri kısmen güçlendirici reform tasarılarını genel çizgiler itibari ile geçmişten günümüze ele alan değerlendirmeler Türkiye'de yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali anlamda yeterince güçlü olmadığını vurgulamıştır (Özgür ve Kösecik, 2005: 10). Yerel yönetimlere ait görevlerin birçoğunun merkezi idare tarafından yerine getirilmiş olması yerel yönetimler için önemli bir sorun olma özelliği taşımıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 26).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı" başlıklı çalışmada da (MİGM, 1995), yerel yönetimlerin "teknik yetenek eksikliği, yüksek maliyet, cari harcama fazlalığı, yetki karmaşası, gerekli süre sınırı sorunu, sorumluluk ve mali kaynak yetersizliği" hususlarına vurgu yapılmıştır (Hazman, 2007: 525). Yerel yönetimlerle ilgili sorunları iki ana grupta sınıflandırmak mümkündür. İlki, yerel yönetim kurumlarının yeterince "demokratik olmaması", yani yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkileri alanında yaşanan sıkıntılar, hemşehri katılımı, denetimi ve temsili ile yönetsel saydamlık alanında oluşan sorunlardır. İkincisi ise, toplumun ihtiyaç ve beklentilerinin "istenilen düzeyde, kalitede, hızda ve ekonomide" karşılanamamasıdır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 25).

Türkiye'de kalkınmanın önceden hazırlanan bir plan doğrultusunda belirlenen hedef ve politikalara göre gerçekleştirilmesi uygulaması 1920'li yılların sonuna kadar götürülebilmektedir. Bu maksatla hazırlanan ilk sistematik plan 1932-1937 yıllarını kapsayan I. Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Ancak günümüzdeki gibi kalkınma planlarının hazırlanması, 1961 Anayasası ile kabul edilen "planlı kalkınma" ilkesinin 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından uygulanması ile başlamıştır (Ateş, 1999: 86; Karabulut, 2007: 738). Bu ilke 1982 Anayasası'nda da kabul edilmiş ve 1963 yılından başlamak üzere günümüze dek dokuz kalkınma planı hazırlanmıştır. Bu planlar "Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulu'nun Kararı" hüviyetine sahip olup Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Ancak kalkınma planları bir kanunla kabul edilmediğinden bu noktada normlar hiyerarşisi içerisinde kalkınma planlarının bağlayıcılığı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu husus doktrinde tartışmalı olup plan kapsamındaki konularda hazırlanan veya değiştirilen kanunların bu planlara uygun olması zorunluluğunu içermediği hususu ön plana çıkmaktadır (Ateş, 1999: 103).

Dünya genelinde ise, hızlı sanayileşme sürecinin bir çıktısı olan şehirleşmenin, bölgeler arasında gelişmişlik farklarını ortaya çıkarması sonucunda 1950'li yıllarda planlı kalkınma modelleri önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye'de

planlı döneme geçişteki temel sebep de, tıpkı diğer ülkelerdeki gibi, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarına çözüm arayışıdır. Ancak kalkınma planlarında bölgesel planlama yerine kalkınmada öncelikli yöreler uygulaması tercih edilmiştir (Karabulut, 2007: 739-740). Aktel ve Memişoğlu (2005: 21-39) yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin 1980'li yıllarda da birçok reform çalışması yapıldığını vurgulamıştır. Gerçekleştirilmek istenen reformların birçoğunun başarıya ulaşamamasına, aşağıda sıralan hususlar neden olarak gösterilmektedir (Özgür ve Kösecik, 2007: 789):

- a) Reform konusunda siyasi irade eksikliği,
- b) Hükümetlerin sık değişmesi ve siyasi istikrarsızlık,
- c) Bürokrasinin ve yerleşik çıkar gruplarının direnci,
- d) Model eksikliği,
- e) Uygulama ve izlemenin bütüncül bir anlayışla ele alınmamış olması,
- f) Sık sık siyasi ve ekonomik krizler yaşanması,
- g) Şeffaflık yerine gizliliği esas alan devlet yönetimi anlayışı,
- h) Tabanın reformları yeterince desteklememesi,
- i) Reformların üniter devlet yapısını bozacağı düşüncesi,
- j) Bölgelerarası gelişmişlik farklarının yüksekliği,
- k) Anayasal yarıdan kaynaklanan sorunlar.

Yukarıda saptanan sorunlar da dikkate alınarak kalkınma planlarının yanı sıra hükümet programlarında da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 21). 2000'li yıllardaki yerel yönetim reform yasalarında temel olarak şunlar amaçlanmıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 11-13):

a) Yapılan ya da yapılmaya çalışılan düzenlemelerde merkezle yerel yönetimlerin birbirlerinin alternatifi olarak düşünülmemiş, aralarında "görev bölüşümü ve dağılımı" olduğu vurgulanmıştır. Buna bağlı olarak merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde "ortaklık" esasına dayalı bir yapılanma oluşturulması düşünülmüştür.

b) Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında yerel yönetimlerde, toplumdaki tüm aktörlerin katılımının sağlandığı "ortaklaşa yönetim" ya da "yönetişim" yaklaşımının hâkim kılınması gerektiği belirtilmiştir. Örneğin; ihtisas komisyonu toplantılarına üniversitelerden ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin katılabilmesi imkânının sağlanması.

c) Yerel yönetimlerin yıllardır çözüm bekleyen sorunlarının çözülmesine yönelik düzenlemeler yapılması hedeflenmiştir. Örneğin; merkez-yerel ilişkisi, belediye kurulmasındaki kıstaslar, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olma vb. düzenlemelerin geciktirilmemesi vurgusu yapılmıştır.

d) AB'ye üyelik sürecinde merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin "idari kapasitelerinin güçlendirilmesi" gerektiği belirtilmiştir. Bu amacı desteklemek için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve yapılmaya devam edilmesi planlanmıştır.

Planlı dönemle birlikte yerel yönetimlere ilişkin reform içeren düzenlemelerin sayısı artmıştır. Bunlar içerisinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma (MEHTAP) Projesi (1962-1963), İç Düzen (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını

Yeniden Düzenleme) Projesi (1967-1971), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (1991) yer almaktadır. MEHTAP projesinde “merkezi kuruluşları ile merkezi hükümetin taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının” dikkatle incelenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu projeye “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmaları sonucunda “belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar” olarak örgütlenmesi öngörülmüştür. Bir diğer önemli çalışma Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilen Danışma Kurulu’nca yapılmıştır. Kurul, “yerel yönetimlerde vesayet azaltılması ve eşgüdümün artırılması; yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması; yerel yönetimlerin görevlerinin bir örnek, basit ve sade olması; yerel yönetimlerin örgütlenişinin birimlere verilecek görevlerce belirlenmesi vb.” önerilerde bulunmuştur. İç Düzen Projesi, İçişleri Bakanlığı’nca yürütülen bir çalışmadır. Projede, örgütün kendi hizmetlerini yeniden düzenlemek amacıyla; örgüt içerisinde yer alan bütün kuruluşların, merkez ve taşra birimleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, görev karışımları ve koordinasyonunun araştırılması hedeflenmiştir. Hedef kapsamında on iki kanun teklifi hazırlanmış; ancak hiçbiri yasalasamamıştır. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler isimli Raporda ise, “ilçe mahalli idareleri” kurulması, mevcut belediyelerin korunması; yeni belediyeler için taban nüfusun 5.000 olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilip güçlendirilmesi, vesayet yetkisinde söz sahibi makamların azaltılması ve aralarında eşgüdüm sağlanması ve yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi” yönünde eleştirilerde bulunulmuştur. Bu eleştiriler de İç Düzen Projesi kapsamında hazırlanan on iki adet kanun teklifi gibi dikkate alınmamıştır. KAYA “Genel Rapor” ve “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu” olmak üzere iki rapordan oluşmaktadır. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu’nda, yerel yönetimlerin; yönetsel özerkliğinin olmadığı, halkın katılımının ve yönetsel saydamlığın yetersiz olduğu, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, karar alma yetkisi açısından ve mali yönden güçsüz olduğu vurgulanmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28-30).

Demokratikleşme eğilimlerinin ve etkin-verimli hizmet sunma kapsamında yeni yönetim tekniklerinin odağı olarak öne çıkan yerel yönetimler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreciyle birlikte yeni nitelikler ve işlevler üstelenerek önemini artırmaktadır (Ökmen, 2005: 553). Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren gerek yeni kamu yönetimi anlayışının yerinden yönetimi etkileri gerekse Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin yaptırımları karşısında kapsamlı bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir (Özgür ve Kösecik, 2007: 789). Günümüzde, küreselleşen dünyanın doğurduğu fırsatları ve tehditleri dikkate alarak yerel ihtiyaçlara ve koşullara cevap veren yönetim stratejileri ve mekanizmalarının oluşturulması gereklidir (Kösecik ve Özgür, 2005: 6). Ekonomik, teknolojik, siyasi ve sosyal gelişmelere dayalı olarak yerel yönetim sisteminde de değişim ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesi, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği, ekonomik krizler, AB’ye üyelik

süreci yaptırımları, toplumsal refaha yönelik önlemler, çevre sorunlarının artması ve yaygınlaşması, hızlı kentleşme ve beraberinde getirdiği konut, altyapı vb. sorunlar, demokratikleşme, şeffaflaşma talepleri ve yerelin öne çıkması yerel yönetimlerin yönetim anlayışında değişimi gerekli kılmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 21).

Bu çerçevede I., II. ve III. Kalkınma Planları yerel yönetimler ekseninde incelenmiş ve aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

#### **I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967), özellikle yerel yönetimlerin hali hazırdaki durumları tespit edilmiş, bu çerçevede köylerin %53'ünün ve belediyelerin %55'inin içme suyundan yoksun veya yeteri kadar içme suyu bulamayacak durumda olduğu, var olan 1004 belediyeden 554'ünün nüfusunun 3.000'den fazla olduğu, belediye kaynaklarının oldukça sınırlı olduğu, teknik yetersizliklerin belediyelerin hizmetlerini nitelik ve nicelik yönünden verimsiz kıldığı ve birçok belediyenin temizlik işleri yatırım ve harcamalarının bulunmadığı belirtilmiştir (DPT, 1963).

Öte yandan "Büyükşehir Bölgeleri" başlığı altında anakentsel alanlarda yaşanan sorunların çözümüne ilişkin nüfus yoğunluğunu ve ekonomik etkinlikleri dengeli bir şekilde dağıtmak amacıyla anakent alanların çevresinde "yeni çekim ve büyüme merkezleri" kurulması önerilmiştir (DPT, 1963: 474). Buna ilişkin yönetsel veya örgütsel düzenleme önerisinde bulunulmamıştır. 1960-1970 arası dönem Türkiye'de kentleşme ve onun yarattığı sorunlara çözüm arayışı ile geçmiştir. Bu dönemde ana kentsel sorun salt bir planlama sorunu olarak ele alınmıştır (Demiral, 2007: 82).

#### **II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972), şehirlerden doğrudan doğruya sorumlu olan kuruluşların belediyeler olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede belediyelerin öz gelirlerinin artırılması için Belediye Gelirleri Kanunu'nun değiştirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 1968).

"Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme" başlığı altında nüfusun ve ekonomik etkinliklerin daha dengeli dağılımını sağlamak için gelişme merkezleri politikasının benimseneceği vurgulanmıştır. Bu dönemde İmar ve İskân Bakanlığı gelişme merkezlerini tanımlamaya çalışmıştır. Ayrıca anakentsel yönetim örgütlenmesine ilişkin herhangi bir öneride bulunulmamış; sadece anakentlere özgü bir belediye yapısı gerektiğine değinilmiştir. Bu yapının adı "Metropolitan İdare" olarak belirlenmiştir (Demiral, 2007: 82). II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal kesimde köy grup merkezlerinin teşvik edilerek, yatırımların bu merkezlere yönlendirilmesi; altyapının tamamlanmasıyla özel sektör yatırımlarının da bu yörelere çekilmesi planlanmıştır. Kentsel yerleşmeyi düzenleyici planların hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır (Karabulut, 2007: 741).

#### **III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977), belediye, il özel idaresi ve köylerin kaynak yetersizliğinden dolayı, kanunlarla belirlenmiş görevlerini gereği gibi yerine getiremediği vurgulanmıştır (DPT, 1972: 113). Plana göre mahalli idareler halkın ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Bunun nedeni ise, kısmen

kaynaklarının yetersiz oluşu kısmen de kaynakların yerinde ve önceliklere göre kullanılmamasıdır. Gerek kaynak sorunu gerekse mahalli idare ölçeklerinin günün şartlarına uydurulmamış olması nedeniyle yetersiz mahalli idare birimlerinin doğmuş olması, merkezden yapılan transfer ihtiyacını artırmakta ve yapılan aktarmalar da her zaman iyi kullanılamamaktadır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev çizelgelerinin kesinleştirilmemiş olması mahalli hizmetlerin yeterince karşılanamamasına neden olmaktadır (DPT, 1972: 117). Belediyelerin çevre sağlığı hizmetlerini yapması için gerekli tedbirlerin alınması, güçsüz belediyelerin desteklenmesi ve yapamadıkları hizmetlerin merkezi idarece yürütülmesi kararlaştırılmıştır (DPT, 1972: 825).

Bu Plan'da bir önceki dönem plan hedefleri yinelenmiştir. Plan'da "etkin yönetimi sağlamak amacıyla yerel yönetim sistemini yeniden düzenleyecek mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı" vurgulanmıştır (Demiral, 2007: 82-83). Plan dönemi içerisinde 1978 yılının ocak ayında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur (Özaslan, 2005: 570). Bakanlık, toplumsal bir hareketin sonucu olarak yani toplumsal baskı ile kurulmuştur. Amaç Bakanlık aracılığıyla, hızlı değişim sürecindeki toplumda gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını ortadan kaldırmak ve bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmaktır. Bakanlık devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmalarda bulunmuş, özellikle belediye gelirlerinin artırılması amacını gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Ancak Bakanlık talep ettiği yetki ve sorumluluklarla donatılmadığı için etkin olamamış ve 1979 yılının Kasım ayında kaldırılmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28-29). Çözüm aranan önemli konulardan biri de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev bölüşümüne açıklık getirilmesi ve merkezi yönetimin yerel hizmetleri sahiplenmesini engellemektir. Bu dönemde kent yönetimi ile ilgili dört yasa tasarısı hazırlanmış; ancak hiçbirisi yasalasamamıştır. Bunlar (Demiral, 2007: 83): Metropolitan Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı (1972), İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975), Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975) ve Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı'dır.

Büyükşehir belediyesi yönetim sisteminin de dâhil olduğu yerel yönetimler, kalkınma planları kapsamında aşağıdaki bölümde değerlendirilmiş olup, öncelikle büyükşehir belediyesi yönetim sisteminin kurulmasından evvelki, yani 1979-1983 dönemini kapsayan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı esas alınarak konunun incelenmesi gerekmiştir.

#### **Büyükşehir Yönetim Modelinin Dâhil Olduğu Yerel Yönetimlerin Kalkınma Planları Özelinde İncelenmesi**

Türkiye'de belirli şehirlerdeki hızlı nüfus artışına bağlı olarak kentsel alanların klasik belediyeçilik anlayışı ve mevzuatı ile yönetilemeyeceği anlaşılmıştır. Bu amaçla süreç içerisinde kentsel alandaki alt kademe belediyelerini kapsayacak bir üst yapının/belediyenin kurulmasını içeren yönetim modeline yönelik çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. 1960-1980 yılları arasında büyük şehirlerin sorunlarına yönelik kısa süreli ve dar amaçlı bir takım çözümler getirilerek kent birlikleri ile özel amaçlı metropoliten kuruluşların oluşturulması üzerinde durulmuştur. İstanbul,

Ankara ve İzmir için Nazım İmar Bürolarının oluşturulması bu döneme isabet etmektedir. 1970-1980 yılları arasında artan şehirleşme ve buna bağlı olarak hızla büyüyen kentlerin sorunlarının çözümü için birçok yönetsel birim kurulmuş, alternatif büyük kentler için Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1972), İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1975), Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Teklifi (1976) ve Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı (1978-1980) hazırlanmış; ancak uygulamaya geçirilememiştir (Alada, 1988: 141). 1978 yılının ocak ayında ise, kentsel alanda yaşanan hızlı değişime bağlı olarak yerel yönetimlerin aksayan yönlerini gidermek, bu yönetimlerin işlerliğini ve etkinliğini arttırmak amacıyla “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurulmuştur (Urhan, 2008: 88). Bu değişikliklerle yerelin merkez karşısındaki konumunun güçlendirilmesi ve yerelin merkeze olan bağımlılığının azaltılması hedeflenmiştir. 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı tarafından “Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı” hazırlanmıştır. Büyükşehir bölgelerini içine alan bu alanlarda ortak planlama yapmak, kentin tamamını kapsayan hizmetleri yerine getirmek, belediyelerin imar planlarını yapmak ve imar uygulamalarını koordine etmek maksadıyla hazırlanan bu tasarı da kanunlaşmamıştır (Yeter, 2002: 44).

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında Mili Güvenlik Konseyinin 34 numaralı kararının uygulanması neticesinde ortaya çıkan sorunların giderilmesi için çıkarılan 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında” Kanun ile büyük şehirlerde nüfusu 300 bini geçen ana belediyelerin etrafında kurulan küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanması sağlanmıştır. İstanbul için özel amaçlı metropolitan bir oluşum olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü ile Heyetinin kurulması da sistemli bir büyükşehir yönetimine yönelik atılan önemli bir adım olmuştur (Alıcı, 2012: 28).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yapılan bir düzenleme ile büyük kentlerde yaşanan sorunları gidermek amacıyla büyük kent merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulmasının yolu açılmıştır. Daha sonra da birçok metropolitan kentte uygulanan “iki kademeli büyükşehir yönetim modeli” uzun bir hazırlık evresinden sonra kabul edilmiş ve bu yönetim sistemi 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile yürürlüğe girmiştir.

1984 yılında İstanbul, İzmir ve Ankara; 1986 yılında Adana; 1987 yılında Bursa, Konya, Gaziantep; 1988 yılında Kayseri; 1993 yılında Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya ve 2000 yılında da Sakarya (Adapazarı) Belediyeleri Büyükşehir Belediyelerine dönüştürülmüştür.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile on altı büyükşehir belediyesinin yönetimi daha sistematik bir hale getirilmiştir. Söz konusu Kanun'da ilk defa belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları da açıkça belirtilmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyeleri kaldırılmış ve bu



yerler ilçe belediyelerinin sınırları içerisine alınmıştır. 12 Haziran 2011 tarihinde yapılan genel seçimler öncesinde de bazı illerin büyükşehir belediyesi kapsamına alınacağı belirtilmiştir. Böylece il belediyelerinin büyükşehir belediyesi yapıma vaatlerinin, daha önce de olduğu gibi, siyasi amaçlarla kullanımına devam edilmiştir (Alıcı, 2012: 3).

6447 sayılı Kanun'la değişiklik yapılan 6360 sayılı "On Dört İl'de Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren geçerli olmak üzere "Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van" illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulması ve bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi hüküm altına alınmıştır. Yine bu Kanun'la İstanbul ve Kocaeli dışındaki tüm büyükşehir belediyelerinin de ilk mahalli idareler genel seçimiyle birlikte sınırlarının il mülki sınırı olacağı ve toplam otuz büyükşehirdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin son bulacağı ve bu yerlerdeki köylerin de mahalleye dönüştürüleceği hususu düzenlenmiştir. Böylece 2014 yılından itibaren geçerli olmak üzere büyükşehir yönetim sisteminde farklı bir sisteme geçilecektir.

Aşağıdaki başlıklar altında, genel olarak bütün yerel yönetim birimleri, özel olarak da 1984 yılında yerel yönetim sistemine dâhil olan büyükşehir belediyeleri, kalkınma planları kapsamında incelenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasından önce uygulamada olan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) büyük şehirlerin yönetimine ilişkin hedef ve politikaların bulunup bulunmadığı hususunun da bu kapsamda incelenmesi önem arz etmiştir.

#### **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**

Bakanlar Kurulu'nca saptanmış 31.8.1978 gün ve 16393 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış "Hedefler ve Stratejinin" esasları çerçevesinde IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Plan, hızlı bir sanayileşmeyi ve buna kaynak sağlayacak kurumsal düzenlemeleri dikkate alarak şekillendirilmiştir. Ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişiminin, enerji, ulaşım ve haberleşme olmak üzere altyapı yetersizliklerinin, hızlı kentleşmenin yarattığı kır-kent, bölge içi ve bölgelerarası dengesizliklerin; sağlıklı, dengeli ve hakça bir gelişme yöntemi ile giderilebileceği hususu belirtilmiştir. Bu gelişme modeli içinde, Türkiye'de kamu yönetimi sistemi ile yapısında ve kamu kurumlarında demokrasiyi güçlendirici, verimi ve etkinliği artırıcı düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Söz konusu kalkınma planında öncelikle belediyelerin fiziki koşullarına değinilmiştir. Buna göre;

a) 1977 yılı sonunda sisteme bağlanan il sayısının 64'e çıktığı, 1.709 belediyeden 1.608'inin elektriğe kavuştuğu ve toplam köy sayısının yaklaşık %30'unu oluşturan 11.259 köye elektriğin götürüldüğü,

b) Nüfusu 3.000'den büyük 1.024 belediyeden 341'inin içme suyu tesislerinin yeterli, 621'nin yetersiz durumda olduğu ve 62'sinin ise, içme suyu tesisinin bulunmadığı,

c) Türkiye'de belediyelerde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının 1935'te %25,44 iken bu oranın 1975'te %53.76 olduğu,

d) 1975 yılı itibarıyla Türkiye'deki belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun yarısından çoğu nüfusu 50.000'in üstünde olan 48 kentte yaşarken, bu nüfusun hemen hemen yarısının da üç büyük kentte (İstanbul, Ankara, İzmir) yoğunlaştığı, toplam belediye nüfusunun dörtte birinden azının da, nüfusu 10.000'in altında kalan 1.385 kasabada (ya da köyde) bulunduğu, belirtilmiştir.

Kalkınma Planı'nda bu hususlar belirtildikten sonra, il yönetimini ve kentlerde yönetim çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden sanayileşme-kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930'ların belediye modelinin işlev göremez durumda olduğu vurgulanmıştır. Metropolitan alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu ihtiyacının oluştuğuna yer verilmiştir. Ayrıca kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan ve kentin biçimlenmesinde söz sahibi etkin bir yönetim idaresine sahip belediye yapısına kavuşamadığı belirtilmiştir. Öte yandan, belediyelerin mali olarak merkeze bağımlılıklarının ve yeterli öz kaynaktan yoksun bırakılmalarının mali anlamda özerkliklerinin önündeki ciddi bir engel olduğu savunulmuştur. Belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri ile organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkisinin başlıca darboğazlar olma niteliğini korumaya devam ettiği ve imar planı hazırlama sürecinde yine merkezi idarenin vesayetinin söz konusu olduğu belirtilmiştir.

Böylece mezkûr planda belirtilen hususlar çerçevesinde belediye yönetim sisteminin değiştirilmesi ve bu yapıların merkezi idare karşısında güçlendirilmesinin gerekliliği hususunun dinamikleri üzerinde durulmuştur. Kentleşmenin hızla artmasına bağlı olarak da imar konusunda ortaya çıkan sorunların giderilmesi ve kentsel alanların planlı bir şekilde yönetilmesi için "metropole özgü bir yönetim örgütünün" kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Bu gerekliliğe aşağıdaki ifadelerle vurgu yapılmıştır (DPT, 1979: 161);

*"Hızlı ve düzensiz kentleşme olgusu, geleneksel belediye örgütlerinin ve yerel finansman olanaklarının kentlerin artan gereksinimleri karşısındaki yetersizliğinden doğan sorunları büyütüştür. Kentlerin özellikle konut, toplu taşıma ve güvenlik sorunlarının çözümü devletin önemli ölçekte girişimine gerek gösteren boyutlara ulaşmıştır."*

Bu tespitler neticesinde ulaşılması planlanan temel hedefler olarak aşağıdakiler belirlenmiştir (DPT, 1979: 296-303):

a) Belediye Kanunu'nda kentleşme, kentsel altyapı, ulaşım ve imar konularında öngörülen değişikliklerin yapılması.

b) Belediyelerin ekonomik etkinliklere daha aktif bir biçimde katılması ve ekonomik araçları kullanma olanağına kavuşturulması.

c) Metropollere özgü bir yönetim sisteminin, bir başka deyişle "Büyük Kent Belediye Yönetiminin" kurulması ve geliştirilmesi ile yapının eşgüdüm sağlayacak bir şekilde kurgulanması.

Türkiye’de 1960’lı yıllara kadar yerel yönetimler, merkezi idarenin taşra birimi olarak kabul edilmiş ve siyasi birimler olmaktan öte daha çok salt hizmet üniteleri olarak görülmüştür. Bu dönemde yerel yönetimler, yeni toplumsal ve kültürel sistemin yerleştirilmesinde kullanılmıştır. Cumhuriyet’in kurucuları devletin güçlenmesi amacıyla yerel yönetimlerden sürekli bir hizmet kuruluşu olarak faydalanmıştır (Tuzcuoğlu, 2007: 51). Türkiye’de yerel yönetimler hem 1980 öncesi ithal ikameci dönemde hem de 1980 sonrası dışa dönük kalkınma modeli döneminde Batı ülkelerindeki kadar güçlü olamamıştır (Ökmen, 2005: 569).

Yerel yönetimlerin sorunları sadece o beldenin değil, devleti ilgilendiren genel ve ortak bir nitelik taşımaktadır (Hazman, 2007: 525). Yerel yönetimler bu dönemde; yeterli mali kaynağa sahip olmama, nitelikli personel, çağdaş yönetim ilke ve tekniklerinden yeterince faydalanamama ve hizmet beklentilerinde yaşanan hızlı artış gibi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 26-27). Bu sorunlar arasında en önemlisi kabul edilen mali kaynak yetersizliği nedeniyle belediyeler ya daha az hizmet üretmiş ya da hiç üretememiştir. Gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi idare tarafından sağlanması ve cari harcamalarının yüksekliği sebebiyle etkin ve verimli yatırımları gerçekleştirmeleri her zaman mümkün olamamıştır (Hazman, 2007: 525).

1960-1980 yılları arası kentleşme sürecine ve bu sürecin çıktısı olan metropolleşmeye odaklanıldığı bir dönem olmuştur (Tuzcuoğlu, 2007: 51). 1980-1983 yılları arası, askeri yönetimin hâkim olduğu dönem olması sebebiyle merkezîyetçi yönetim algısının giderek arttığı bir dönem olmuştur. 1983 sonrası Özal hükümeti döneminde ise, yerel yönetimlerin gelirlerini artırıcı yasal düzenlemeler ve adem-i merkezîyetçiliğin güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 24). 1982 Anayasası’nda kanunla “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ilkesine yer verilmiştir. Bu kapsamda Kalkınma Planlarında da yer bulan; yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesi ve bu durumun yeni bir yönetsel yapılanmayı gerektirmesi neticesinde 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yayımlanmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 29). Bu dönemin ilk yıllarında anakentsel alanlarda sürdürülmekte olan ve bir kısmı da tamamlanmış olan nazım plan çalışmalarının anakentsel ölçekte olmadığı tespit edilmiştir (Demiral, 2007: 83). Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararı ile anakent çevrelerindeki küçük yerel yönetim birimlerinin azaltılması hedeflenmiştir. Bu karar neticesinde belediyelerin sayısı 1.700’den 1.580’e düşürülmüş ve 150’ye yakın köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Demiral, 2007: 84).

#### ***V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)***

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 16 Ekim 1962 tarihli 77 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu’nun 13.07.1984 tarihli 90. birleşiminde onaylanmıştır. “Mahalli İdareler” bölümüne ilk kez yer verilmiş olup, belediye idarelerinin sayısının 1989 yılında 1774’e ulaşacağı ve aynı yıl belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının ise, %63,2 olacağı belirtilmiştir. Bu değişim ve büyüme

karşısında uygulanması kararlaştırılan ilke ve politikalara aşağıda yer verilmektedir (DPT, 1984: 168):

a) Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2.000 nüfus ölçüğü yükseltilecek.

b) Belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevlerinin, asli sorumluluk sahibi olan belediyelere devri gerçekleştirilecek.

c) Belediyeleşmedeki esas ilke; “çok sayıda belediye kurulmasına imkân verilerek sonradan bunların birleştirilmesi değil, tabii sınırlar içerisinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerin daha verimli hale getirilmesi” olacaktır.

d) Etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığı belediye hizmetlerinin ihale yolu ile firmalara yaptırılması ve gelir sağlanması teşvik edilecek.

e) Gelişmiş bölgelerde yer alan metropoliten merkezlerdeki fazla yığılmayı önlemek için de belirlenecek desantralizasyon politikalarına uyumlu hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesi sağlanacak.

f) Şehirleşmenin mekânda dengeli dağılımını sağlamak amacıyla ekonomik potansiyele sahip orta büyüklükteki şehirlerde ekonomik faaliyetlerin yönlendirilmesi hususu desteklenecek. Bunun temini için; malî ve fiziki teşvik tedbirleri nüfusu 50.000-500.000 arasında bulunan şehirlere yönlendirilerek buraların ekonomik faaliyetler açısından canlandırılması sağlanacak. Büyük şehirlerde ise, caydırıcı tedbirler yoluyla ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük illere yayılması sağlanacak.

g) Hizmetlerin sunulmasında tedavi edici sağlık hizmetinden tedricen koruyucu sağlık hizmetlerine yönelinecek. Hizmetler, koruyucu hizmet anlayışı ile kademelendirilecek ve hizmetlerin büyükşehirlerde birikmesi önlenecek.

h) Büyük şehirlere hasta akımının önlenmesi amacıyla sağlık müracaat zinciri, sağlık ocaklarından başlayarak uygulamaya sokulacaktır. Bölge hastaneleri uygulaması başlatılacak.

1984 yılı ile beraber uygulama alanı bulan Büyükşehir Belediye Yönetimi Sistemine kalkınma planında hiç yer verilmemiş; ancak büyükşehirlere yönelen göçü engelleyecek politikalarla önemle değinilmiştir. Büyükşehirlerin gelişmesi ve nüfus bakımından büyümesi karşısında diğer illerin de büyüebilmesi için sağlıktan sanayiye kadar geniş bir alanı kapsayan birçok ilke ve politika belirlenmiştir. Planın yürürlükte olduğu süre içerisinde bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Yeni büyükşehirlerin kurulması hususunda herhangi bir hedef içermeyen Planın uygulanma süresi içerisinde, 1984'te kurulan üç büyükşehir belediyesine (İstanbul, Ankara, İzmir) ek olarak 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Konya, Gaziantep ve 1988 yılında da Kayseri belediyeleri büyükşehir belediyesi kapsamına alınmıştır. 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın bazı maddeleri kabul edilmiş ve yerel yönetimlere ilişkin düzenleme yapma ihtiyacının halen devam ettiği ortaya konulmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 30).

#### **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu'nun 22.6.1989 tarihli 107. birleşiminde onaylanmıştır. Plan'da "Bölgesel ve Yöresel Gelişme" başlığı altında mahalli idarelere yer verilmiştir. Kalkınma Planı'nın hedef ve politikalarının büyükşehir belediyeleri özelinde değil, yerel yönetimler ve belediyeler adı altında belirlendiği ve bazı hususların doğrudan büyükşehir belediyesiyle ilgili olmasına rağmen genel bir şekilde yazıldığı görülmüştür.

Mahalli idarelere ilişkin 1990-1994 yıllarında temel alınması planlanan hedefler şunlardır (DPT, 1989: 320):

a) 1994 yılında mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahmin edilen nüfusun toplam nüfusa oranının %70,2; büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusa oranının % 40,42 olması beklenmektedir.

b) Mahalli idarelerin gelirleri içinde öz gelirlerin payı artırılacaktır.

c) Nüfusu 100.000 üzerindeki şehirlerde belediyeye bağlı içme suyu ve kanalizasyon idareleri oluşturulacaktır.

İlke ve politika olarak da bir önceki kalkınma planı ile benzer bir şekilde hizmetlerin yerelde sunulması ve bu nedenle merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak bölüşümünün sağlanmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Öte yandan bir tespit olarak; büyükşehir belediyelerine verilen ilave kaynakların dikkate alınması durumunda belediyelere ayrılan paylar 1984 yılında GSMH'nin % 0,9'u iken bu oranın 1988 yılında %1,5'e ulaştığı belirtilmiştir.

Yalnızca İSKİ Kanunu'na göre büyükşehir belediyelerinde kurulan su ve kanalizasyon idarelerinin nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde de kurulmak istenmesi günümüzle kıyaslandığında hayli ilginç bir plan halini almaktadır. Günümüzde sadece nüfusu 750.000'in üzerindeki büyükşehirlerde bu idarenin kurulabilmesi dikkate alındığında bu önerinin ileri sürüldüğü zaman itibarıyla ütopyik bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

1990 ve sonrasında merkezi yönetime otorite ve yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi yönünde baskılar yapılmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 24). Buna rağmen büyükşehir belediyesi özelinde gerek yaşanan sorunlar gerekse teşkilat yapısına ilişkin herhangi bir saptamanın ve önerinin bulunmadığı bu planın, genel olarak daha önceki kalkınma planı ekseninde yerel yönetime ilişkin hususları yeterince desteklemediği görülmektedir. Yine bu plan uygulamada iken 1993 yılında "Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya" belediyeleri büyükşehir belediyesi statüsüne alınmıştır. Böylece plan kapsamında olmayacak şekilde büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılarak bu alanların cazibe merkezi haline gelmesi sağlanmış, böylece büyük kentlerin daha da büyümesine neden olunmuştur.

#### **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 18.07.1995 tarihli 142. birleşiminde

onaylanmıştır. Eskiye nazaran büyükşehir belediyeleri nazarında en kapsamlı plan olma özelliğini taşıyan bu planda birçok hususa değinilmiştir.

Plan dönemine genel olarak bakıldığında ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel dinamiğini oluşturan nüfusun niceliğinde ve niteliğinde önemli gelişmeler sağlandığı görülmektedir. 1995-2000 yılları arasında şehirleşme hızı yıllık ortalama %4,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1995 yılında 34,4 milyon olduğu düşünülen kentsel nüfusun, 2000 yılı sonunda 43,3 milyona ulaşarak toplam nüfusun %66,4'ünü oluşturacağı düşünülmüştür. Kent nüfusunun artması eğitim, sağlık, içme suyu, kanalizasyon, katı atık ve kent içi ulaşım gibi sorunları beraberinde getirmiş ve bu alanlara yatırım yapılması gündeme gelmiştir (DPT, 2000: 21). Büyükşehir Belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın; kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeterli nitelikli personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedeniyle altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememiştir. Metropol niteliği kazanmış yerleşme merkezlerinde yaşanan sağlıksız yapılaşma, enerji ve su yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve işsizlik sorunları önemini korumaya devam etmiştir (DPT, 2000: 62).

Nüfus artışı, göç ve hızlı kentleşme sonucunda konut talebinin arttığı; ancak konut talebinin karşılanamamasının şehirlerde ruhsatsız yapılaşmalara sebep olduğu vurgulanmıştır (DPT, 2000: 21). Özellikle büyükşehirlerdeki çarpık yapılaşmalara bakıldığında bu dönemin ürünü oldukları ve çözüm amacıyla günümüzdeki kentsel dönüşüm projelerinin uygulamaya geçirildiği görülmektedir.

Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu başlığı altında; VI. Plan döneminde belediye sayısının 2.061'den 2.716'ya, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun ise, 38 milyon kişiden 45,6 milyon kişiye yükseldiği, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %74,6, belediyeler toplam nüfusu içerisinde büyükşehir belediyelerinin oranının ise, %42,6 olduğu belirtilmiştir.

1996-1999 yılları arasında il sayısı 79'dan 81'e; ilçe sayısı 847'den 850'ye; belediye sayısı ise, 2.802'den 3.227'ye yükseltilmiştir. Aynı dönemde belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %76,4'den %79,5'e ulaştığının tahmin edildiği belirtilmiştir (DPT, 2000: 21-22). 1999 yılında 254 olan kentsel yerleşme birimlerinin 2000 yılında 309'a ulaşacağı ve bu yerleşme birimlerindeki nüfus artışının yaklaşık 8,9 milyon olabileceği vurgulanmıştır. Plan'da, Türkiye'deki kentleşme sürecinin, gelişmiş ülkelerden farklı olarak büyük ölçüde kent yoksulluğunun kır yoksulluğuna tercih edildiği bir göç olgusu olarak şekillendiğine yer verilmiştir. 1950'lerde hızlanmaya başlanan kentleşme olgusunun, büyük kentlerde yığılmalara neden olduğu ve dengeli bir kentsel dağılımın oluşmasını engellediği vurgulanmıştır. Bu durumun önemli sosyal ve ekonomik yapı değişiklikleri sorunları ile hızla artan kentsel yatırım ihtiyaçlarına neden olduğu belirtilmiştir. 2000 yılı sonunda, %23'ü İstanbul'da olmak üzere kentsel nüfusun %44'ünün, nüfusu bir milyonu aşan kentlerde yer alacağı düşünülmüştür (DPT, 2000: 208).

Plan döneminde kırsal alanda bulunan köy ve köy altı yerleşmelerin tamamına elektrik ve yol hizmetleri götürülmüştür. 1999 yılı itibarıyla, bu yerleşmelerin %75'inde yeterli, % 11'inde sağlıklı; ancak yetersiz içme suyu bulunurken, %14'ünde sağlıklı içme suyu bulunmadığı tespit edilmiştir. Köylerin %7,5'inde ise, kanalizasyon sistemi bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır (DPT, 2000: 22).

Bu dönemde idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi kapsamında merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesinin yeterince kurulmadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği vurgulanmıştır. Mahalli idarelerin görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından yeterince güçlendirilmediğine değinilmiştir. Her ne kadar yerinden yönetime bu plan çerçevesinde önem verildiğine işaret edilse de bu önemin merkezi yönetim ekseninde gerçekleştiği görülmektedir. Şöyle ki; yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması planlanmıştır. Bu amaçla "5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 sayılı Kanun'da ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında gerekli değişiklikler yapılacaktır" vurgusu yapılmıştır. Ayrıca, "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile vergi kanunlarında gerekli değişiklik yapılarak mahalli idarelerin idari ve mali yönden güçlendirilmesi sağlanacaktır" denilmektedir (DPT, 1995: 120). Bu madde özelinde de anlaşılacağı üzere, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak teşkilatlandırılan il özel idarelerine büyükşehir belediyelerine nazaran daha fazla önem verildiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, il içindeki mahalli idare birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha verimli hale getirecek, kamu tüzel kişiliğine sahip "İl Yerel Yönetimi" ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyecek kamu tüzel kişiliğine sahip "İlçe Yerel Yönetimi" oluşturulması da plan kapsamına alınmıştır (DPT, 1995: 289). Bu modelin uygulanması durumunda büyükşehir modelinin de gözden geçirileceği belirtilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediye yönetim sistemine ilişkin önemli saptamalarda bulunulmuştur. Bu hususlar aşağıdaki gibidir:

a) Büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ilgili olarak, hizmetlerin sunulmasında optimum büyüklüğü sağlayacak düzenlemelere olan ihtiyaç önemini artırmaktadır.

b) Büyükşehir belediyelerinde ulaşım ihtiyacını nazım plan kararları doğrultusunda çözümlenecek şehir içi ulaşım planlarının yapımına ve uygulanmasına duyulan ihtiyaç önemini artırmaktadır.

c) Nüfusu 100.000'i geçen diğer belediyelerde su ve kanalizasyon hizmetlerini özerk bütçeli bağımsız bir kuruluş olan İçme Suyu ve Kanalizasyon İdareleri eliyle etkin olarak karşılamak amacıyla mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.

d) 1984 yılında 3030 sayılı Kanun'la 3 ilde kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı sonraki yıllarda 8'e ve 1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile

kurulan 7 büyükşehir belediyesiyle birlikte 15'e yükseltilmiştir. 504 sayılı KHK, 7 büyükşehir için 3030 sayılı Kanun'un öngördüğü ilçe belediyesi kurulma zorunluluğunu değiştirerek, büyükşehir alt kademe belediyeleri adıyla Türk idari sistemine yeni bir yerel yönetim birimi getirmiştir.

e) Büyükşehir belediyelerine buldukları il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ilave pay verilmesi, diğer il belediyelerinin de büyükşehir belediyesi olma talebini artırmakta ve sun'i büyükşehirler oluşmaktadır.

f) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin olarak yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek ve yönetimler içi ve arası ilişkilerde işbirliği ile koordinasyonu geliştirecek bir yapı oluşturulamamıştır.

g) Büyükşehir belediyesi modelinin ve kaynak paylaşımının yeniden değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

Yukarıdaki saptamalar doğrultusunda büyükşehir yönetim sisteminin etkin bir şekilde işlemediği, alt kademe ile bu üst yapının arasında görev, yetki ve sorumlulukların dağıtımı ve ortak kullanımı açısından sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Yeni büyükşehir belediyeleri kurulması amacıyla alt kademe belediyelerinin kurularak idari sistemin değişimine ve dolayısıyla da sistemin yeni sorunlarla karşılaşmasına sebep olunacak hale dönüştürüldüğü ve bu nedenle sistemin ve kaynak paylaşımının yeniden düzenlenmesi gerektiği hususları vurgulanmıştır.

Bu dönemde, mevcut ve esaslı sorunları çözecek nitelikte değişiklikler olmamakla birlikte yukarıda belirtilen sorunların giderek belirginleştiği bir süreç yaşanmıştır. Hâlihazırdaki durum dikkate alındığında yukarıdaki tespitlerin birçoğunun günümüzde geçerliliğini koruduğu dikkat çekmektedir. Büyükşehir belediyesi sayısının artırılmasına rağmen ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki sorunları giderebilecek nitelikte mevzuat değişiklikleri hâlâ yapılmamıştır. Kalkınma Planı döneminde 24.03.1998 tarihinde "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" TBBM'ye sunulmuştur. Tasarıda; yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere devri, yerel yönetimlerin işlemlerinin kolaylaştırılması, vesayet denetiminin azaltılması, piyasa koşullarında hizmet görmeleri ve özelleştirme uygulamaları, yerel yönetimlere önemli oranda kaynak aktarımı ile yönetimde açıklık ve demokratik katılım hususlarına yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin boyutları bölgesel boyuta yükseltilmiştir. Ayrıca belediyelerin en az 5.000 nüfuslu olması hususu, merkezi yönetim, il özel idaresi, belediye ve il genel yönetimi ile köy idareleri arasındaki işbölümünün açık yasal düzenlemelerle değil, idarenin çıkaracağı protokollerle gerçekleştirilmesi istenmiştir; ancak Tasarı kanunlaşmamıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 31).

Yerel hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi sorununa neden olmakta ve bu durum uygulamada verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemektedir. Merkezi



idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımının net olmadığı dönemlerde sorumluluk tespiti zorlaşmıştır. Bu nedenle özellikle VI. ve VII. Kalkınma Planlarında (DPT, 1989: 320; DPT, 1995: 130) hizmetlerin daha çabuk ve etkin yerine getirilmesi için görev ayrımı yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Hazman, 2007: 526).

**VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 27.06.2000 tarihli 119. birleşiminde onaylanmıştır.

Yerel yönetimler genelinde ve büyükşehir yönetimi alanı özelinde gelişimi ve dönüşümü hızlandırmak amacıyla Plan'da yapılması planlanan faaliyetler, idari ve mali kapsamda sınıflandırılarak ele alınabilir.

"Hukuki ve Kurumsal Alanda" yapılması planlanan düzenlemelere aşağıda yer verilmektedir (DPT, 2000: 109-213, 244-246):

a) Fiziki planlamada bütüncül bir yaklaşımın sağlanamadığı tespitine dayalı olarak kent ve kentlilik kültürünün oluşturulması için çalışmalar yapmak.

b) Kentsel altyapıları, kentlerin karakteristik kültürel dokuları ve turistik özellikleri korunarak biçimlendirmek ve bunu yapacak birimler arasında koordinasyonu sağlamak.

c) Çarpık kentleşmenin önüne geçebilmek amacıyla konut sorununa ekonomik ve sosyal politikalar kapsamında önem vermek.

d) Kaçak yapılaşmanın ve gecekondulaşmanın önüne geçilmesini sağlayıcı tedbirler geliştirmek. Bu kapsamda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun AB standartları ile uyumlaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Konut ve kentleşmeye ilişkin coğrafi bilgi sistemlerine dayalı bir veri tabanının gerekliliği vurgulanmıştır.

e) Kentleşme ve sorunları ile ilgili temel sorumluluğun yerel yönetimlerde olduğu; ancak merkezi yönetimin de kurumsal ve hukuki altyapının hazırlanması, denetim mekanizmalarının kurulmasına ilişkin düzenlemeleri yapması amacıyla şehirleşme ve konuttan sorumlu bir bakanlık kurulması hedeflenmiştir.

f) Merkezi idare ile mahalli idarelerin, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacağı; bu idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısının yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Merkezi idarenin, yerel hizmetlerle ilgili politika ve standartları belirlemesi ve etkin bir denetleme sağlaması gerektiği üzerinde durulmuştur.

g) Halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayacak kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce yürütülmesi sağlanarak bu hizmetlere etkinlik, verimlilik ve hız kazandırılması amaçlanmıştır.

h) Mahalli idareler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri öncelikle yerine getirmeli, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınmalıdır.

i) İl özel idaresinin, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini

amaçlayan bir yapıya kavuşturulması ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen İlçe Yerel Yönetimi Modeli oluşturulması planlanmıştır.

j) Tek tip belediye modelinden vazgeçilerek belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacak. Kaynak ve görev paylaşımı yönünden Büyükşehir Belediyesi modelinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği vurgusu yapılmıştır.

k) Mahalle muhtarlıklarının, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevleri artırılacak ve belediye meclislerine dönüşümlü olarak üye olmaları sağlanacak.

l) Mahalli idare birliklerinin, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulacak.

m) Yerel yönetim şirketlerinin hizmet götüreceği alanlar sınırlandırılarak, teşkilatları ve denetimleri hakkında genel ilkeler belirlenecek.

n) Mahalli idare meclisleri kamu çalışanları dâhil geniş temsilin sağlandığı nitelikli, fonksiyonel ve aktif bir yapıya kavuşturulacak.

o) Mahalli idarelerde, insan gücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin üzere norm kadro çalışmaları yapılacak.

p) İmar ve yapı kullanımı konusunda merkezi ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları açık ve uygulanabilir olacak yönde yeniden düzenlenecek.

q) Yerel hizmetlere ilişkin teknolojiler üzerinde çalışmak ve en uygun teknoloji tiplerini belirlemek üzere Ar-Ge faaliyetleri desteklenecek.

r) Yerel yönetimlerde halkın sürekli bilgilendirilmesi süreci oluşturulacak, kamu belgeleri rahatlıkla ulaşılabilir hale getirilerek, önemli yerel projelerde halkın görüşlerine başvurulacak.

s) Yerel yönetimlerde birlikleri ve şirketleri de kapsayacak şekilde etkin denetim sağlanacak.

t) Yerel yönetimlerin özel kesim tarafından yürütülen hizmetleri etkin bir şekilde denetlenecek.

u) Yerel yönetimlerin acil durum yönetim kapasiteleri geliştirilecek ve gönüllü kuruluşlarla işbirliği içinde hareket etmeleri sağlanacak.

v) Yerel yönetimlerin hizmet planlaması, projelendirmesi ve uygulaması aşamalarında engelliler, yaşlılar, çocuklar ve gençler gibi toplum kesimlerinin ihtiyaçlarını göz önüne alan yaklaşımlar geliştirilecek.

#### *Mali Alanda Yapılması Planlanan Düzenlemeler:*

Belediyelerin dış borç stoku 1999 yılı itibarıyla 2.026 milyon dolar olup, belediyeler toplam harcamalarının %25,64'ünü dış borçla finanse etmişlerdir. Hızlı kentleşme ve aşırı merkezileşmiş bir idari yapının yol açtığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını etkili şekilde gerçekleştirmek amacıyla bu idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının belirlenmesine ilişkin hukuki düzenleme yapılamadığı tespit edilmiştir (DPT, 2000: 244). Bu kapsamda aşağıdaki hususlara önem ve öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır (DPT, 2000: 244-247):

a) Mahalli idarelere Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan kaynakların toplam tutarının GSMH'ye oranının 1996 yılında %1,54'den 2000 yılında %1,93'e çıkarılmıştır. Yetersizlik nedeniyle Mahalli idarelere Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ayrılan paylar artırılabilecek, alt ve üst sınırlar merkezi idarece tespit edilmek kaydıyla yerel vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde yerel meclisler yetkili kılınacak.

b) Mahalli idarelerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli yasal düzenlemeler yapılacaktır.

c) Mahalli idarelerin imar ve altyapı faaliyetlerinin finansmanında kullanılmak üzere merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli faaliyetleri sonucu oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi sağlanacaktır.

d) Mahalli idarelerin maliyet etkili hizmet üretmeleri, bu hizmetlerin maliyetler esas alınacak şekilde ve insani ihtiyaçlar için zorunlu hizmet miktarı da göz önünde tutularak fiyatlandırılması sağlanacaktır. Hizmetlerden yararlananların hizmetin bedelini ödemesi temin edilecektir.

e) Küreselleşme sürecinden en çok yararı sağlamak ve bu süreci ulusal çıkarlar yararına değerlendirmek amacıyla idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi ve yerel yönetimler yeniden yapılandırılırken; yüksek yatırım gereksinimi nedeniyle önemli bir pazar oluşturan yerel yönetimlerin dünya şirketleri karşısında pazarlık gücü, merkezi yönetim desteği sağlanarak artırılacaktır.

f) Belediye ve il özel idare gelirlerinin GSMH içindeki payının 1996 yılında %3,17'den 2000 yılında %4,18'e; harcamalarını ise, %3,25'den %4,35'e yükseltmek. Nüfus artışına paralel olarak kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin kaynaklarının yeterince artırılmadığına dikkat çekilmiştir. Bu nedenle belediyelerin yatırım projeleri için dış finansmana yöneldiği tespit edilmiştir.

g) Yerel yönetimler; dış kaynaklı kredi, hibe ve teknik yardımları merkezi idarece belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanacaktır.

Mahalli idareler görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşturularak; gelir kaynaklarının yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine ve mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanıp, merkezi idareye bağımlılığının azaltılması düşünülmüştür (DPT, 2000: 245).

2005 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının % 87,2'ye, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfus içindeki oranının % 40,1'e ulaşacağı tahmin edilmiştir. Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sisteminin ıslah edilmesi gerektiği belirtilmiştir. İl, ilçe ve belediye kurulması için gerekli kriterlerin; yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenmesi gerektiğine yer verilmiştir "Hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esastır" vurgusu yapılmıştır (DPT, 2000: 244-245).

Bölgesel gelişmeye ilişkin yerel yönetimlerin rolü Planda özellikle vurgulanmıştır. Mahalli idareler koordinatörlüğünde, kamu kurum ve kuruluşları ile

sivil toplum örgütlerinin katılımı da sağlanarak, geri kalmış yörelerde gelir artırıcı ve uygulamaya yönelik küçük ölçekli yöresel projelerin oluşturulmasına ve uygulamaların yaygınlaştırılmasına önem verilmiştir. “Öncelikli yörelerdeki tarım, imalat, sanayi, turizm ve diğer kamu hizmetleri ile ilgili projelerin desteklenmesi için il özel idareleri ve belediyelerin girişecekleri projelerin desteklenmesine devam edilmelidir” ve “kırsal alt yapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin artırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimlerle koordinasyon içerisinde çalışmalıdır” mesajı verilmiştir (Köseçik, 2007: 695).

Plan dönemindeki duruma genel olarak bakıldığında küreselleşme sürecinin, yerel dinamikleri doğrudan etkilediği, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkardığı görülmüştür. Küresel rekabet koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgeler, dinamiklerini ve potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modellerini hayata geçirerek daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansına sahip olmuştur (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 46).

Türkiye’de gerek kırsal ve kentsel yerleşim birimleri gerekse bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik yapı ve gelir düzeyi dengesizliklerinin önemini koruduğu belirtilmiştir. Mevcut fiziki ve sosyal altyapı ile kentlerin sunduğu istihdam imkânlarının yoğun göç hareketlerinin yarattığı nüfus baskısını karşılamakta yetersiz kaldığı vurgulanmıştır. Bu yapının, bölgelerin sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış tedbirleri içeren bütüncül bir bölgesel gelişme politikasını gerekli kıldığı ortaya konulmuştur. Bu kapsamda 2004 yılında yürürlüğe giren 5084 Sayılı Kanun ile ilk aşamada 36 ilde başlatılan teşvik uygulaması, 2005 yılında yapılan değişiklikle 49 ile yaygınlaştırılmıştır. Köyler, il özel idareleri ve belediyelerin muhtelif projelerinin mahalli idareler ödeneğinden desteklenmesine devam edilmesi kararlaştırılmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 46).

Bu dönemde yapılan analizlerde hızlı nüfus artışı ve sanayileşme sürecinin doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı üzerinde önemli bir baskı unsuru olmaya devam ettiği gerçeğiyle karşılaşmıştır. Çevrenin korunması ve üretim sürecinin olumsuz etkilenmemesi açısından doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı konusunda kurum ve kuruluşlar arasındaki görev ve yetki dağılımındaki belirsizlikler yeterince giderilememiştir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 28).

Yoğun göç ve çarpık kentleşmenin oluşturduğu uyum sorunları terör ve asayiş başta olmak üzere toplumsal bütünlüğü ve uyumu zedeleyici ortamlar hazırlamıştır. Bu kapsamda, ulusal ve yerel düzeyde, topluma entegrasyon ve aidiyet duygusunu geliştirici önlemlerin alınması ile bu alanlarda yerel yönetimlerin kapasitelerinin ve STK’larla diyalogun artırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 45).

2004 yılı itibarıyla, 3.225 belediyenin 1.911’inden derlenen istatistiklere göre belediye sınırları içinde yaşayan nüfustan kanalizasyon hizmetlerinden yararlananların oranı %80’e, atık su arıtma tesislerinden yararlananların oranı %47’ye, içme ve kullanma suyundan yararlananların oranı %93’e ve içme suyu

arıtma tesisi hizmetlerinden yararlananların oranı ise, %42'ye ulaşmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 29).

Kültürel hayatın canlandırılması ve kültürel faaliyetlerin ülkenin bütününe yaygınlaştırılması amacıyla yerel nitelikteki kültür hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi ve bu alanda kamu-özel sektör işbirliğinin geliştirilmesi yönündeki yasal ve idari düzenleme çalışmaları başlatılmıştır. Sosyo-ekonomik politikalar ile kültür politikaları arasındaki uyumu artırma gereği ortaya çıkmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 45).

Son dönemlerde, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de yerel kalkınma girişimleri ivme kazanmıştır. Yerel ve bölgesel kalkınmada kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin kullanımını sağlamak, yerel dinamikleri ve içsel potansiyeli harekete geçirerek bölgesel gelişmeye yeni bir ivme kazandırmak üzere, Düzey 2 bölgeleri esas alınarak hazırlanan "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Uluslararası yükümlülükler, AB'ye üyelik süreci ve tarımsal yapıda hızlanan dönüşümün kırsal kesimde ortaya çıkardığı uyum sorunlarını çözmek, kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerine çerçeve oluşturmak ile ekonomik ve sosyal uyum alanında mali yardımla desteklenecek orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) hazırlanmıştır. 2006 yılında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi hazırlanıp yürürlüğe konulmuştur (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 48).

Kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iskânla ilgili görevleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, köylere ilişkin diğer görevleri ise, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine diğer illerde ise, il özel idarelerine devredilmiştir. Buna paralel olarak, 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur. Ancak kırsal yerleşim birimlerinin parçalı ve dağınık bir yapıya sahip olmaları, fiziki ve sosyal alt yapı hizmetlerinin etkin ve yaygın bir şekilde sağlanmasını sınırlandırmaktadır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 49).

Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci de bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarında köklü bir değişim yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Bu kapsamda, bir taraftan üyelik sonrası kullanılacak yapısal fonlara hazırlık için merkezi ve yerel düzeyde gerekli altyapı oluşturulurken, diğer taraftan da daha aktif, katılımcı, yeterli finansman ve kurumsal yapı ile desteklenen aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması için gerekli ortam hazırlanmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 46).

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesi esnasında yerel düzeyde önemli bir kapasite oluşumu da sağlanmıştır. İstanbul ilinin gelişme eğilimlerini belirlemek, potansiyellerini tespit etmek ve rekabet gücünü geliştirici politikaların önceliklendirilmesine katkı sağlamak amacıyla; Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) koordinasyonunda, Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı

(OECD) ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğiyle İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi çalışması başlatılmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 48).

Planda yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin aşağıdaki çözüm önerilerine yer verilmektedir (Kösecik, 2007: 695-696):

- a) Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılacak.
- b) Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımı ile mali yapı ve personel sistemi eksikliklerini giderici düzenlemeler yapılacak.
- c) Yerel yönetimlerin süreklilik özelliği taşıyan düzenli gelir kaynaklarına sahip olmasını sağlayıcı düzenlemeler yapılacak.
- d) Belediye modelleri yeniden düzenlenecek. İl ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterler yasal olarak belirlenecek.
- e) Yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal kapsamda planlanacak.
- f) İller Bankası'nın görevleri yeniden değerlendirme kapsamına alınacak.
- g) Yerel yönetim şirketleri ve birlikleri yeniden düzenlenecek.
- h) Kentsel rantların vergilendirilmesi sağlanacak.
- i) Halkın yerel yönetimlere katılımını sağlayıcı düzenlemeler yapılacak.

Yerel yönetimlerin ve merkez-yerel yönetim ilişkilerinin bütüncül bir anlayışla ve modern kamu yönetimi sisteminin gereklerine uygun bir biçimde reforma tabi tutulması eleştirileri kapsamında (Kösecik ve Özgür, 2005: 10) VIII. Plan döneminde yapılan önemli düzenlemeler; Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümeti tarafından hazırlatılan "5272 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu", "5215 sayılı Belediye Kanunu", "5393 sayılı Belediye Kanunu", "5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu" ve "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"dur.

5216 sayılı Kanun dışında diğerleri Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Bunun üzerine 5215 sayılı Kanun, 5272 sayılı Belediye Kanunu ismiyle tekrar Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Kanun Anayasa'nın 88. ve 148. maddelerine ve TBMM İç Tüzüğü'nün 81.maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak iptal nedeniyle oluşacak hukuksal boşluğun kamu düzenini tehdit ve kamu yararını iptal edebilecek nitelikte olduğu dikkate alınarak iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. 5302 sayılı Kanun'da TBMM'ye geri gönderildikten sonra 2005 yılında Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Parlak, 2005: 183). 5272 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise, iptal edilmiştir.

VIII. Plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırmıştır. Bu gelişme ile başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 47) bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacı daha da önem

kazanmıştır. Kalkınma yaklaşımları ve yerel kurumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak mekânsal planlama dâhil olmak üzere, planlama yaklaşımları ve mekanizmalarının, bu alandaki mevcut yetki uyumsuzluğunu da ortadan kaldıracak şekilde yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Planlama kademelerine ilişkin olarak, planların birbirleri ile bağlantılarının kurulması, plan hazırlama ve uygulama yöntemleri, denetim usulleri gibi konularda merkezi ve yerel kuruluşlar arasındaki yetki ve sorumlulukların açıklığa kavuşturulmasının ve koordinasyonun sağlanmasının zorunluluk arz ettiği vurgusu yapılmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 48).

#### **IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 01.07.2006 tarihli 26215 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Planda kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan Türkiye’de, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu ve öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulmasının bir gereklilik halini aldığı vurgusu yapılmıştır. Son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir. Bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemeler çerçevesinde Türkiye genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi idarece gerekli standartların belirlenmesi ve bu standartlara uyumun denetimi ihtiyacı sürmektedir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 50). Yapılan tespitler kapsamında aşağıda belirtilerin hususlara önem ve öncelik verilmesi planlanmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 73-74, 90-97):

a) Çevresel altyapı yatırımlarının yapılmasında ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak için yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm geliştirilecek, bu kapsamda mahalli idare birliklerinin kurulması desteklenecek.

b) Çevresel altyapı hizmetlerinin planlanması, projelendirilmesi, uygulanması ve işletilmesine ilişkin belediyelerin kapasiteleri geliştirilecek.

c) Kentsel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde belediyelere verilecek mali ve teknik danışmanlık hizmetleri etkinleştirilecek.

d) Türkiye genelinde çevreyi korumaya yönelik kentsel altyapı ihtiyacının belirlenmesi için belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, atık su arıtma tesisi ve katı atık bertaraf tesisi gibi altyapı ihtiyaçlarını belirleyecek kentsel altyapı ana planı ve finansman stratejisi hazırlanacak.

e) Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmet ve yardımlar alanındaki faaliyetleri desteklenecek.

f) Sosyal ve ekonomik politikalarda kültür boyutunun dikkate alınması ve kültür politikalarının hayata geçirilmesinde yerel yönetimlerin ve STK’ların etkin katılımı sağlanacak.

g) Bölgesel gelişmenin sağlanması amacıyla hazırlanan bölgesel gelişme politikaları, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkıyı artırırken, diğer taraftan da bölgeler ve kırsal-kent arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma temel amacına hizmet edecek. Bu kapsamda; merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına ve kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilecek.

h) Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilerek en çok etkilenen alanlarda sosyal uyuma yönelik çalışmalarla birlikte fiziki ve sosyal altyapı iyileştirilecek.

i) Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması amacıyla başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek.

j) Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması amacıyla kalkınmada rolü olan kurumların ve aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasiteleri artırılacak, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacak.

k) Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek, kalkınmaya ilişkin kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacak.

l) Başta il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimler ile birliklerin, kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecek.

m) Kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi amacıyla merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen ilkeler dikkate alınacak. Ancak yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler tespit dillecek.

n) Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacak. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecek.

o) Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek ve standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır.

p) E-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi için yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetler geliştirilecek, bunlara ilişkin standartlar oluşturulacak ve veri paylaşımı sağlanacak. Bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatları ortaya çıkarılacak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için ortam oluşturulacak.

IX. Kalkınma Planı, yerel yönetimleri ön plana çıkaran "uygulamanın vatandaşın en yakın birimlerce yapılması esastır" ilkesini esas almıştır. Yerel nitelikli kültürel hizmetlerin yerele devredilmesi, küreselleşmenin yerel ve bölgesel kalkınma için yeni koşullar ve fırsatlar ortaya çıkardığı ve bunlardan etkin faydalanılması gerektiği



vurgulanmıştır. Yoğun göç, çarpık kentleşme ve terör sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümünde yerel yönetimlerin de kapasitelerinin geliştirilmesine önem verilmesi planlanmıştır. Yerel yönetimlerde iyi yönetim modellerinin desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir (Köseçik, 2007: 720-721).

#### **Sonuç ve Değerlendirme**

Genel olarak tarihsel bir değerlendirme yapıldığında Türkiye’de yerel yönetimler alanında yasal değişikliklerin 20. yüzyıl boyunca oldukça yavaş bir şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir (Ökmen, 2005: 570). Kalkınma planları ile anılan dönemler içerisinde yaşanan değişiklikler esas alındığında çoğunlukla kalkınma planlarına sadık kalınmadığı, hatta bu planlarda bahsedilen ve önerilen hususların tersi olabilecek nitelikte değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bu da kalkınma planlarını kabul eden TBMM ile mevzuat kapsamındaki değişiklikleri yapan TBMM’nin kararlarının çeliştiği anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle siyasi iradenin, kendinden önceki iradenin almış olduğu veya kendi dönemlerinde alınmış olan kalkınmaya ilişkin kararları dikkate almadığı görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerdeki değişikliğin dayandığı irade ile kalkınma planlarını hazırlayan iradenin farklılık arz ettiği görülmektedir. Bu noktada DPT’nin bürokratik yapısının ve kanun koyucunun da siyasi yapısının bu farklılıklara neden olduğu ileri sürülebilir.

Kalkınma Planlarına genel olarak bakıldığında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiye vurgu yapılmıştır. Özellikle, ilk dönem planlarında merkezi hükümetin yerel hizmetleri üstlendiği vurgusu yapılmıştır. Bu durumun hizmetlerin kalitesini ve yerindenliğini etkilediği ve yerel yönetimlerin hizmet alanlarında aktif olmasına engel teşkil ettiği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin idari anlamda özerkliğinin ve hizmet kapasitelerinin artırılması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına önem ve öncelik verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Bir diğer önemli tespit de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığı hususudur. Mali anlamda özerk yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasının, yerel hizmetlerin çeşitlenmesine ve kalitesinin artmasına fayda sağlayacağı vurgusu yapılarak buna yönelik yasal eksikliklerinin giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yerel yönetim alanındaki çevre ve alt yapı sorunlarına ilişkin tespitlere yönelik çözüm arayışları ve yapılması gerekenler planlarda açıkça belirtilmektedir. Üzerinde durulan bir husus da nüfus artışı ve şehirleşme hızının yüksekliği ile ortaya çıkan göç unsurunun yarattığı çarpık kentleşme sorunudur. Özellikle, büyükşehirlere yönelen nüfusu kontrol etmek ya da göçü engellemek amacı ile yatırımların küçük şehirlere yönlendirilmesi gerektiği belirtilmiş ve büyük şehirlerdeki belediye yönetimini daha etkin kılmak amacıyla büyükşehir belediyesi yönetim sistemi uygulaması üzerinde durulmuştur.

Bu çerçevede yapılan tespit ve çözüm önerileri dikkate alındığında, Kalkınma Planlarında belirtilen hususların birçoğunun gerçekleşmemesinin önemli bir nedeni de Türkiye’de yakın döneme kadar iktidarların sık sık değişmesi ve bir sonraki hükümetin önceki politikaları sil baştan yenileme çabası içerisinde girmiş

olmasıdır. Yerelleşmenin üniter devlet yapılanmasını tehdit edeceği düşüncesi de yerel yönetimler alanındaki reformlarının önünü kapatan bir başka nedendir. Bir diğer önemli unsur, yerel yönetimler alanında yapılan reformların yerel halk tarafından desteklenmemesidir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 34-35).

Kalkınma Planlarında yer alan yerel yönetimlere ilişkin verilerin ve politikaların süreç içerisinde yaşanan değişimlere ve taleplere göre şekillendiği, merkezîyetçi anlayışın bir gereği olarak sistemsel değişikliklerin de buna göre biçimlendiği görülmektedir. Ancak önceden öngörülen bu değişim taleplerinin yeterince hayata geçirilemediği, aksine reform anlamında daha farklı değişikliklere gidildiği tespit edilmektedir. Örneğin VII. Kalkınma Planı'nda merkezden yerele aktarılması gereken görev, yetki ve sorumlulukların devrinde "il özel idarelerinden başlanarak yetkilerin aktarılması" ve "merkezi yönetim tarafından görülen bir kısım hizmetlerin il özel idarelerinden başlanarak yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması" gibi il özel idarelerinin güçlendirilmesi hususuna özellikle vurgu yapılmışken süreç içerisinde bu değişiklikler yapılmamıştır. Buna karşın büyükşehir belediyelerinin işlerliğinin arttırıldığı, il özel idarelerinin ise, süreç içerisinde pasifize edildiği ve 2014 yılında gerçekleşecek ilk mahalli idareler genel seçimleriyle birlikte büyükşehir belediyelerinde var olan il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılacağı hüküm altına alındığı görülmektedir.

Sonuç olarak kalkınma planlarının yeterince işlevsel bir uygulama alanı içerisinde hayata geçirilemediği, yerel yönetimler anlamında da özellikle son planlarda önemli tespitler yapılmasına rağmen kalkınma planlarının geçerli olduğu dönemlerde bu hususlara ilişkin düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir. Bu bilgiler ve tespitler çerçevesinde hazırlanacak olan kalkınma planlarında kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması, ortak hedeflere birlikte yönelmesi ve çeşitli komisyonlar vasıtasıyla kalkınma planlarında yer verilen aksaklıkların tespit edilip giderilmesi ve değişim taleplerinin gerçekleştirilmesi için bu planların muhteviyatına önem verilmesi ve daha uygulanabilir hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca kalkınma planlarının uygulandıkları dönem içerisinde merkezi ve yerel yönetim birimlerince esas alınarak süreç içerisinde hazırladıkları başta stratejik plan olmak üzere diğer planlara da altlık teşkil etmesi ve bir bütün halinde düşünülerek uygulanması planlı kalkınma açısından önem taşımaktadır.

#### **Kaynakça**

Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 21-39.

Alada, A. B. (1988). Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi. *A.Ü. SBF Dergisi*, LXIII, 34: 135-142.

Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.

Ateş, M. (1999). Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Planların Hazırlanması. *Sayıştay Dergisi*, 33: 86-103.

Demiral, B. (2007). “Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar”. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 64-99.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Haziran.

DPT, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). Ocak 1963, <http://www.xn--kalknma-ufb.gov.tr/DocObjects/View/13736/plan1.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2013)

DPT, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972). <http://www.xn--kalknma-ufb.gov.tr/DocObjects/View/13737/plan2.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2013)

DPT, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). <http://www.xn--kalknma-ufb.gov.tr/DocObjects/View/13738/plan3.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2013)

DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983). Yayın No 1664, Ankara 1979, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf> (Erişim Tarihi: 11.06. 2013)

DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989). Ankara 1984, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf> (Erişim Tarihi: 11.06. 2013)

DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994). Yayın No 2174, Ankara 1989, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13741/plan6.pdf> (Erişim Tarihi: 12.06. 2013)

DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). DPT 1995, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 12.06. 2013)

DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13743/plan8.pdf> (Erişim Tarihi: 13.06. 2013)

DPT, IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf> (Erişim Tarihi: 13.06.2013)

Hazman, G. G. (2007). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme. (Ed: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 523-540.

Karabulut, T. (2007). Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 738-761.

Kösecik, M. (2007). Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 691-737.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM). (1995). *Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*. Yayın No 3.

Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 539-564.

Özaslan, M. (2005). Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 565-593.

Kösecik, M. ve Özgür, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 1-20.

Özgür, H. ve Kösecik, M. (2007). Yerel Yönetimlerde Değişim Sürecinde Uygulamadan Geleceğe. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 788- 816.

Parlak, B. (2005). Tarihi Perspektif ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 175-200.

Turgut, S. (2007). Çağdaş “Planlama Yönetimi” ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat-Tehditler: İstanbul Deneyimi. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 439-463.

Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropoliten Yönetim Nereye?. (Ed.: H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*. Ankara: Nobel Yay. Dağ. s. 48-63.

Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70: 85-102.

Yeter, E. (2002). Metropoliten Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, 11 (2): 41-50.