



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 8 Sayı: 37 Volume: 8 Issue: 37

Nisan 2015 April 2015

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

KALKINMA PLANLARINDA BÜYÜKŞEHİRLERİN MEVCUT DURUM ANALİZİ THE CURRENT SITUATION OF METROPOLITAN AREAS IN DEVELOPMENT PLANS

Aysun YEMEN*

Öz

Türkiye’de planlı kalkınma dönemine geçilen 1960’lı yıllarla birlikte, kentlerde nüfus artışı ve altyapı yetersizliği gibi sorunlar da filizlenmeye başlamıştır. Bu başlangıç doğrultusunda, günümüzün en çok tartışılan konularından biri olan, büyük kentlerin nasıl yönetileceği, alanının nasıl belirleneceği, yerel yönetimler arasında yaşanan görev kargaşasının nasıl giderileceği gibi sorunlara üretilecek çözümler de önem kazanmıştır. Çalışmada, planlı dönemin kalkınma konusundaki resmi belgeleri olan kalkınma planları incelenmekte ve söz konusu sorunlara bu belgeler üzerinden yaklaşılmaktadır. Çalışmada, ilki 1963 yılında yayınlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2013 yılında hazırlanan, içinde bulunduğumuz kalkınma dönemini kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı arasındaki toplam 10 kalkınma planı incelenmektedir. Öncelikle çalışmayla ilgili kavramsal bir değerlendirilme yapılmıştır. Daha sonra mevcut kalkınma planlarında büyükşehir olgusuna ne kadar yer verildiğine bakılmak üzere planlar incelenmiştir. Çalışmanın özgün değeri, bütün yerel yönetimlerin değil sürekli reform geçiren büyükşehirlerin, gerek idari gerekse kentsel olarak geçirdikleri dönüşümün kalkınma planları üzerinden incelenmesidir. Böylece büyükşehirlerin kurulma nedenleri, ülke kalkınmasındaki rolleri, zaman içerisinde geçirmiş oldukları evrim göz önünde bulundurularak, 6360 Sayılı Yasa’nın yapılmasına adım adım nasıl geldiğinin ve bu Yasa’nın Onuncu Kalkınma Planı’na nasıl yansıtıldığının ortaya konulması planlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Yönetimi, Kalkınma Planları, Kent, 6360 Sayılı Kanun, Anakent.

Abstarct

Within the years 1960’s when Turkey passed to planned development period, some problems like rapid population growth and lack of infrastructure has pullulated in cities. In the context of this beginning, solutions to be produced for the administration of metropolitans, the determination of the city areas and allaying of the authority conflict between local governments which are recently most debated topics have also gained importance. In this study, national development plans that are the documents of planned development period are examined and in question problems are reconsidered throughout these documents. From the first national development plan was declared in 1963 to last national development plan was declared in 2013 which is also the remaining one during the present time, 10 national development plans were analyzed in the study. Primarily, a theoretical assessment were included and then national development plans were examined focusing on how much place was reserved for the notion of metropolitan in these documents. The original value of the study is not to investigate all of local governments but the metropolitans which have continuously being experienced administrative and urban reform through national development plans. Thus, it was planned to put forth how 6360 number appeared step by step and reflected on 10th National Development Plan while considering the reason of metropolitans’ establishment, their roles on national development, their revolution in time.

Keywords: Metropolitan Management, Development Plans, Urban, Law No. 6360, Metropolitan.

Giriş

1960’lı yıllarda başlayan planlı kalkınma dönemi ile büyükşehir sorunlarının ortaya çıkmaya başladığı dönemler bir birine paraleldir. Bu sebeple, kalkınma planlarında büyükşehirlerin izlerinin sürülmesi, büyükşehir sürecini anlamak açısından doğru bir yol olarak düşünülmektedir. Kalkınma planları, içerik olarak ülkedeki her konuyu düzenleyen geniş perspektifli, çok yönlü bir yapıya sahiptir. Çalışmanın konusu, bu çok yönlü planların içerik analizinde, büyükşehirlerin yoğunlukla hangi planlarda, hangi

*Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Almus Meslek Yüksekokulu, ayemen81@gmail.com

konularla ele alındığının ortaya konulmasıdır. Bunun için öncelikle, çalışmayla ilgili çeşitli kavramlar ele alınmış, yani kavramsal bir çerçeve çizilmiş, kalkınma planlarının oluşumuna yer verilmiş ve son olarak da çalışmanın amacına ve yöntemine uygun bir şekilde kalkınma planlarında büyükşehirler analiz edilmiştir.

1. Kavramsal Çerçeve

Kalkınma planlarında büyükşehir yönetimleriyle ilgili bir değerlendirme yapılmadan önce bazı kavramların anlamlarına ve büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna kısaca yer vermek gerekmektedir. Bu doğrultuda özellikle kent, büyük kent, anakent (metropol) gibi kavramlarla, büyükşehir belediye yönetiminin oluşumunda geçirdiği süreç ve mevcut durum ortaya konulmuştur.

Öncelikle kent kavramının içeriği ele alınacak olursa, Ortaylı (2012: 280), kenti, kendi kendine yetemeyen bir iktisadi birim olarak, çevre yerleşmelerin iktisadi faaliyetini denetleyen, ona göre ihtisaslaşan, üretimde bulunan ve bunun sonucunda toplumsal ve idari yönden de çevresi üzerinde denetimci bir görev yüklenen yerleşme merkezi olarak tanımlamaktadır. Bu tanımla sadece geleneksel şehirleri değil aynı zamanda metropollerini de tanımın içine almaktadır. Kent, tek tanım üzerinden çerçevesi çizilebilecek dar kapsamlı bir kavram değildir. Kent ve köy ayrımının çeşitli ölçütlerle değerlendirilmesi birçok farklı tanımla ortaya çıkarmıştır. Bazı tanımlarda nüfus olgusuna, bazıları yönetsel örgüt birimine sahip olunmasına, bazıları ekonomik ölçütlere ve son olarak da bazıları toplumbilimsel ölçütlere göre kent kavramı yapılmaktadır. Keleş (2004: 105-107), bu ölçütlere göre yapılan tanımların doğruluk paylarının olmasıyla birlikte asıl olarak, son dönemde köy ve kent kavramlarının sınırlarının net bir şekilde belirlenmesinde yaşanan zorluğa işaret etmektedir. Bu sebeple, tek bir ölçüt üzerinden kent tanımının yapılmasından çok, karma bir ölçüt modelinin kent tanımında kullanılması tercih edilmektedir.

Türkiye’de, büyük kent kavramı ilk olarak bir sorun alanı şeklinde ele alınmıştır. Büyük kent denildiğinde Keleş (2004: 43)’in tanımı ile nüfusu 1 milyonu geçmiş olan iller anlaşılacaktır. Bu kentlere kısaca anakent denilmektedir. Anakent yönetimlerinden önce, kırsal halk dışında kalan şehirli kesimin yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli, kamu tüzel kişilikleri olan belediye yönetimleri bulunmaktadır (Urhan, 2008: 96). Belediyeler kırsal kesimden sorumlu olmayan, kentsel yerleşmeleri yönetme modeli (Ayman Güler, 2009: 289) olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerde 1960-1980 arası dönemde var olan belediyelere ek olarak, büyük kentler için diğer kentlerden farklı bir yönetime ihtiyaç olduğu anlaşılmıştır. Bu sebeple, farklı ülke örnekleri de göz önünde bulundurularak yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması sağlanmıştır. Bu yeni yönetimin yani büyükşehir belediyelerinin yasal sürecinden önce kurulma sebeplerine değinmek gerekir. Büyükşehir belediye yönetimine geçişin ayrıntılı birçok nedeni bulunmaktadır. Türkiye’nin büyükşehir modeline geçiş nedenini Ruşen Keleş (2014: 330), “Nüfus ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırdan kente akın etmesi kentlerin yönetimini zorlaştırmıştır. Bu zorluklar zamanla daha da artacak boyuta ulaşmıştır. Planlama ve imar, kent toprağının kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, kentsel ulaşım, büyüyen kentsel yerleşmelerin altyapı ihtiyacı ve çevrenin korunması, hızlı kentleşme ve anakentleşme sonucunda, ülkenin önemli sosyo-ekonomik sorunları haline gelmiş ve buradan hareketle çözüm arayışlarına girilmiştir” şeklinde açıklamaktadır. Eryılmaz (2010: 161)’a göre, nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimleriyle, nüfusu 750.000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinin sorunları aynı olmayacaktır. Bu farklı sorunların çözümü için de yeni sistemlerin geliştirilmesi önemli hale gelmiştir. Bu duruma örnek olarak, dünya kentlerinden Paris, Londra, Tokyo ve Toronto gibi büyükşehirlerde bulunan belediyeler ile diğer belediyeler arasında var olan farklı bir statü anlayışı gösterilmiştir.

Yukarıda belirtilenlerle beraber, büyükşehir modeline ihtiyaç duyulmasının nedenleri özetlenecek olursa (Gül ve Diğerleri, 2014: 170-171):

- 1950’lerden itibaren hızlanan kentleşme sonucu günümüze kadar birikmiş birçok kentsel sorun ve bu sorunların altından kalkamayan belediyeçilik modeli
- Kentleşmeyi hızlandıran sosyoekonomik ve teknolojik gelişmeler
- 1980’lerde hızlanan farklılaşmaya başlayan kentleşme süreçleri ve ortaya çıkan sıçramalı metropolleşme, çok merkezli kentleşme, kent bölgeleşme ve yeni desantralize ya da düşük yoğunluklu kent formu

- *Kentsel alanların büyümesine bağlı olarak bir kentsel bölgede çok sayıda yerel yönetim ortaya çıkması ve hizmet sunumunda yaşanan aksamalar ile eşgüdüm, etkinlik ve ölçek sorunu*
- *İl özel idarelerinin, küçük belde belediyelerinin ve köylerin birçok yerel ve kentsel hizmeti sunmak konusunda yetersiz kalmaları*
- *Kentlerin küresel yani liberal kapitalizmin yerel ayakları olarak öne çıkması*
- *Yerel ve kent odaklı ekonomik büyümenin önem kazanmasına bağlı olarak, kentlerin, kentsel büyümenin ve kent ekonomilerinin iyi yönetilmesi gereği*
- *Ekonomik ve kentsel büyüme için gerekli alan yaratma, planlama ve sürdürülebilir hale getirme gereksinimi*
- *Değişen, artan, çeşitlenen yerel, kentsel ve bölgesel talep ve ihtiyaçları karşılamak için kentsel mekanın, imkanların ve hizmetlerin akılcı biçimde dağıtımının sağlanması gereği*
- *Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama gereği.*

şeklinde sıralanabilmektedir.

Nedenlere yer verildikten sonra, büyükşehirlerin sürecine bakmak gerekir. Arıkboğa (2013: 53), büyükşehirlerin tarihsel sürecini 5 bölüme ayırmıştır. Bunlar, *Arayış Dönemi (1960-1982)*, *Kuruluş Dönemi (1984-2004)*, *Genişletme Dönemi (2004-2008)*, *Bütünleştirme Dönemi (2008-2012)* ve *Alansal Büyükşehir Belediye Dönemi (2012+)* şeklindedir. Bu dönemlere bakıldığında kalkınma planlarıyla paralel bir dizayna sahip olduğu düşünülmeyle beraber, dönemlere yönelik analiz, kalkınma planlarının içerisinde yapılacaktır.

Süreçler de göz önünde bulundurulduğunda, ilk olarak 1960'lı yıllarda büyükşehirlerle ilgili ciddi düzenlemelerin yapılmadığı görülmüştür. Büyük kentleri ve/veya metropollerini yönetme konusundaki sorunlar, 1970'lerde fark edilerek birçok düzenleme tasarısı hazırlanmasına rağmen 1961 Anayasası'nda mahalli idareler için herhangi bir değişiklik yapılmadığı gözlemlenmiştir (Özgür, 2008: 42). Türkiye'de 1981 yılında büyükşehirlerle ilgili, Milli Güvenlik Konseyi'nce 4.12.1981 tarihinde 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun"un kabul edilmesiyle 300.000'i aşan nüfusa sahip büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, şube ya da mahalle haline dönüştürülerek anakent belediyesine bağlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 161). Bu düzenleme değerlendirilirken, henüz o dönemde büyükşehir belediye yönetiminin oluşmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır.

1984 yılına gelindiğinde, ilk olarak "Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmış, daha sonra da bu kararname, 1984 yılında yayınlanan 3030 sayılı "Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir. Bu Kanun'un Anayasal dayanağı, halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan, "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" ifadesidir. 3030 Sayılı Kanun'un amacı, büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek (3030 Sayılı Kanun, 1 Madde) olarak belirlenmiştir. Kanun'da nüfusa yönelik özel bir düzenleme yapılmamış, büyükşehirlerle ilgili çeşitli tanımlamalara gidilmiştir. Büyükşehir için, "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, İlçe belediyesi, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerle kurulan belediyeleri, ifade eder" (3030 Sayılı Kanun, 3 Madde) şeklinde çok genel bir tanımlama yapılmıştır. İlk olarak, Yasa'nın aradığı niteliklere sahip üç büyük kent olan İstanbul, Ankara ve İzmir metropoliten alanlarında büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yeni Yasa'nın, büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali olanaklar sağlamış olmasından dolayı, Yasa'nın uygulamaya girdiği yıldan itibaren birçok kentte "büyükşehir statüsü" kazanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda birçok belediye büyükşehir belediyesi olma yönünde cabalar içerisine girmiş, 1986 yılında Adana'da, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya'da, 1988 yılında da Kayseri'de, büyükşehir dizgesi içerisinde ikinci kuşak olarak nitelendirilen büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Adıgüzel ve Tek, 2011: 75). 2004 yılında 5216 Sayılı Kanun ile 3030 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve büyükşehirler yeni kanun ile çeşitli düzenlemelere tabi tutulmuştur.

5216 Sayılı Kanun'un amacı, *büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır* (Madde 1). Yine bu kanunda da tanımlamalara gidilmiş ve tanımlar 3030 Sayılı Kanun'a göre daha geniş tutulmuştur. Büyükşehir belediyesi,

en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesinin organları ve büyükşehir sınırları içindeki diğer yapılanmalar, “Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını şeklinde üçe ayrılmaktadır. İlçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ve İlk kademe belediyesi de büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi, ifade etmektedir” (Madde 3) şeklinde tek tek sayılarak açıklanmıştır.

3030 Sayılı Kanun’dan farklı olarak 5216 Sayılı Kanun, büyükşehirler için nüfus sınırlaması getirmiştir. Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (Madde 4) denilmektedir. Büyükşehir belediye yönetimleriyle ilgili son değişiklik 2012 tarihli ve 6360 Sayılı Yasa ile yapılmıştır. Bu Yasa, “Yeni Büyükşehir Yasası” olmamakla birlikte büyükşehirlerle ilgili birçok düzenlemeyi içermektedir. Bu düzenlemelerle ilgili birkaç başlık sayılacak olursa, yeni 14 tane Büyükşehir Belediyesi’nin kurulması, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlara genişletilmesi, sınırlar içindeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi, toplam 30 Büyükşehir Belediyesi’nde İl Özel İdareleri’nin kaldırılması ve çeşitli vergilerin ve izinlerin oluşturulmasıdır (6360 Sayılı Yasa). Yasa birçok açıdan eleştirilmiştir fakat çalışmanın konusu itibarıyla burada eleştirilere yer verilmeyecektir. 6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir kurulabilmesinin temel kriteri, nüfusun 750.000 ve üstü olmasıdır. Metropolen alanlarda büyükşehir belediyelerinin kurulmasına olanak veren yasal düzenlemelerin gündeme geldiği 1980’li yılların ortalarından günümüze büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali olanaklar sağlanmış olmasından dolayı, daha önceden de olduğu gibi, birçok kentin “büyükşehir statüsü” kazanma yönünde aktif cabalar içerisine girmesi (Adıgüzel ve Tek, 2011: 74), belki de sayının 30’a yükselmesindeki sebeplerin başında gelmektedir.

2. Kalkınma Planlarının Oluşumu

Çalışmanın bu bölümünde, kalkınma planlarının oluşumu ele alınırken aynı zamanda kalkınma ve planlama kavramlarına da yer verilmiştir. Kalkınma kavramı, ilk olarak batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış ve daha sonrasında diğer ülkeleri de içine alan önemli bir konu haline gelmiştir. Kalkınma konusunda, zamanla insan odaklı bir anlayış benimsenmiş ve kalkınma, bir bütün olarak hem ekonomik hem toplumsal açıdan çok yönlü bir anlama bürünmüştür (Rapley, 2007: 9). Kavramsal değerlendirmesi uzun yıllar olsa da kalkınma, insanların doğasında var olan bir olgudur denilebilir. Ayrıca kalkınma kavramı, bir toplum veya bir sosyo-ekonomik sistem söz konusu olduğunda, genellikle sistemin genel durumu ya da kurucu unsurlarından bazılarını iyileştirme anlamında kullanılabilir. İşaret ettiği temel nokta ise geliştirme ya da iyileştirme (Bellü, 2011: 2). Planlama kavramı ise, bir birinden farklı politik sistemlerde, çok farklı büyüklük ve önemdeki toplum birimlerinde, birbirinden değişik fonksiyonları yerine getiren süreç (Tekeli, 2009: 35) olarak tanımlanmaktadır.

Bu iki kavramın bir araya gelmesi ve ülkelerin kalkınmasının bir süreç olarak sağlanmasının temelinde, planlı kalkınma bulunmaktadır. Bu durumun Türkiye’ye yansımaları, 1960’lı yılları bulmuş ve Türkiye’deki ekonomik ve toplumsal gelişmeyi arttırmak adına bölgesel eşitsizlikleri azaltmak, toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla, planlı kalkınma anlayışıyla beş yıllık kalkınma planları oluşturmuştur (Göymen, 2010: 111). 1961 Anayasası’nın içeriği sayesinde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için “kalkınma planları”nın hazırlanmasının, yasal bir dayanağı bulunmaktadır. Kalkınma planlarının hazırlanmasından sorumlu birim, Türk idari teşkilatına 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı’dır. Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) görevi, ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların, hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası da 1961 Anayasası’nda olduğu gibi, planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır (<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx>). 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla beraber kalkınma planlarının yapılması görevi de Kalkınma Bakanlığı’nun bünyesine geçmiştir.

3. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı, 1960'lı yıllardan bu yana Türkiye'de hazırlanan Kalkınma Planları'nın büyükşehir yönetimleri açısından incelenmesidir. Özellikle 1984 yılı öncesi kalkınma planlarında büyükşehir yönetimine işaret edecek planlamaların olup olmadığı, kalkınma planlarının içeriğinde büyükşehir yönetimlerine ne kadar yer verildiği ve planlanan ile gerçekleşen arasındaki ilişki değerlendirilmeye çalışılmıştır. Toplamda, içinde bulunduğumuz dönemi de kapsayan on tane kalkınma planı bulunmaktadır. Bunlardan dokuz tanesi DPT tarafından, sonuncusu ise yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı bünyesinde hazırlanmıştır.

Çalışmanın yöntemi, resmi belgeler üzerinde yani Kalkınma Planları üzerinde iki boyutlu bir analiz yapılmasıdır. İlk boyutta, Kalkınma Planları'nın içindekiler kısmında büyükşehirlerle ilgili bir başlığın yer alıp almadığına bakılmıştır. İkinci boyutta, varsa büyükşehir başlığı altında yoksa diğer başlıklar altında, bütün yerel yönetimleri içine alan düzenlemeler değil sadece büyükşehir yönetimine dair ifadelerin bulunup bulunmadığı incelenmiştir.

3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967 yıllarını kapsayan beş yıllık bir süreci planlamıştır. Bu Plan'da, büyükşehirlerle ilgili özel bir başlık bulunmamaktadır. Fakat *Bölge Planlaması ve Kalkınması* başlığı altında, büyükşehirlerden, büyükşehir bölgeleri (metropolitan bölge) olarak bahsedilmiştir. Sadece bu başlık altında değerlendirilen büyükşehirlerle ilgili, nüfusun ve iktisadi çalışmaların aşırı derecede toplandığı ve bunun sonucu olarak birçok sosyal, iktisadi ve fizikî meseleleri olan büyükşehir bölgeleriyle ilgili çalışmaların, bölge politikasının bir başka yönünü oluşturduğu, bu bölgelerin dolaylarında yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratarak nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır (DPT, 1963: 474). Özellikle, altyapı çalışmalarına yönelmesinin altı çizilmiştir.

Plan, yapıldığı dönemin yönetim anlayışına göre yereli içine alan bir perspektifle hazırlanmamıştır. Bu görüşü destekler nitelikte, "idarenin zamanla beliren ihtiyaçlara göre ayarlanması, hizmetlerin bir karışıklığa ve dağınıklığa meydan vermeden değişen şartlara uygun olarak düzenlenmesi ve koordine edilmesi, kısaca idareye devamlı surette çeki düzen verilmesi gereklidir" (DPT, 1963: 80) ifadeleri kullanılmıştır. Bu ifadelerle Plan'da, yapılacak düzenlemelerin, yerelin sorunları üzerine değil merkezin sorunları üzerine yoğunlaşacağı belirtilmiştir. Henüz o dönemde büyükşehir sorunları, il nüfuslarının ve yapılarının mevcut durumu düşünüldüğünde, ayrıntılı bir şekilde planlamaya girecek düzeye ulaşmamıştır. Fakat nüfusun artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak şehirleşmedeki artışın yeni düzenlemelere sebep olacağı ve bu konuda yeni önlemler alınması gerektiği de Plan'da yer almıştır (DPT, 1963: 64).

Yukarıda da belirtildiği üzere Plan'da ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Dönemin şartları ve mevcut illerin ihtiyaçları doğrultusunda bu durum normal olarak değerlendirilebilir. Özellikle sorun alanlarına bakıldığında daha çok yatırım eksikliği, nüfusun dengeli dağılımına duyulan ihtiyaç, yeni çekim merkezlerinin oluşturulması başlıkları ön plana çıkmaktadır. Bunlara ek olarak kısa ifadelerle dile getirilse de altyapı çalışmaları da hedefler arasında sayılmıştır.

3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1968-1972)

Planlı kalkınma deneyiminin İkinci Planı'nda, büyükşehirlerle ilgili özel bir başlık bulunmamıştır. Buna karşın, *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunu* başlığı altında, büyükşehirlerden bahsedilmiştir. Bu başlık altında, "Sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki şehirler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir şehir belediyesiyle bir kaç bin kişilik bir belediye aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde teşkilatlanmaktadır" (DPT, 1968: 268) ifadesi kullanılarak, büyükşehirler için yeni bir teşkilatlanmaya duyulan ihtiyaç belirtilmiştir. Ayrıca, "büyük şehirler, büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkısını artıran bir güç kazanmaktadırlar. Büyük şehirlerde ortaya çıkan ortam, daha küçük şehirlere dağılmış daha büyük nüfusun yaratamadığı özellikler taşımakta ve bu özellikler iktisadi ve sosyal gelişmeyi hızlandıran bir nitelikte olmaktadır. Bu anlayışla büyük şehirlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir" (DPT, 1968: 269) şeklinde ifadelerle yer verilmiştir. Böylece, büyükşehirlerin mevcut durumundan memnun olduğu, farklı çekim merkezlerinin oluşturulması yerine var olanın geliştirilmesi planlanmıştır.

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemelere Plan'da, *Belediye Hizmetleri* başlığı altında, hızla artan şehirleşme ve nüfusun imar planları ile ilişkisine vurgu niteliğinde, "Şehirselleşme, şehir sayılarının artışı,

Türkiye’de imar planlarına duyulan ihtiyacı hızla artırmıştır. Bir yandan yeni şehirlerin imar planı yapma talepleri artarken bir yandanda büyüyen şehirlerin imar planlarının yenilenmesi bu konudaki ihtiyaç miktarını hızlayıkseltmiştir” (DPT, 1968: 611) şeklinde bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu Plan’da büyükşehirlerle ilgili öne çıkan birkaç başlık bulunmaktadır. Öncelikle, Birinci Plan’dan farklı olarak, sorun alanları kısıtlı da olsa tek tek sayılmamıştır. Büyükşehirlerin diğer şehirlerden üstünlüğü ve bu üstünlük neticesinde daha da gelişmelerinin gerekliliği vurgulanmıştır. Son olarak da imar planlarında gerçekleşen değişimlerin büyüyen şehirlerle daha da önemli hale geldiği dile getirilmiştir.

3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Büyükşehirler (1973-1977)

Bu Kalkınma Planı’nın *Önsöz*’ünde, daha önceki kalkınma planlarının bir değerlendirilmesinin yapılmış olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle başarılı ve başarısız olunan konular açıkça belirtilmiştir. “Hızla artan nüfusumuzu artık tarım alanında tutmak imkânı kalmamıştır. Bu yüzyılın sonunda Türkiye’imiz nüfusu 70 milyonu bulunca köylerde yaşayan halkımız sayı olarak bugünkünün bir miktarı, 15 milyon civarında kalacak, ama şehirlerde yaşayan nüfus, 1 yörden 55 milyona çıkacaktır” (DPT, 1972: III-IV) şeklinde ifadeler kullanılarak diğer yıllar için yapılacak planlamalarda nüfus artışının göz önünde bulundurulmasına işaret edilmiştir. Buna ek olarak, yerel hizmetlerin yeterince etkin verilmediği, merkezin kırsal alanlara hizmet götürmede yetersiz kaldığı ifade edilmiştir (DPT, 1972: 113). O dönemde büyükşehir sayısı şuana kıyasla on kat daha azdır. Bu sebeple hizmet götürmede yaşanan aksaklıklar, şimdinin büyükşehir problemleri arasında yer alırken, o dönem için merkezi yönetimin görev alanı kapsamındadır.

Büyükşehirlerle ilgili özel bir başlık bulunmama ile birlikte *Önsöz*’de yer verilen bilgilere ek olarak, *Yaşama Düzeyinde Gelişmeler* ana başlığı altında yer alan *Yerleşme* alt başlığı, büyükşehir konusunu içermektedir. Bu başlık altında, Doğu Marmara bölgesinin diğer bölgelerden daha büyük nüfus çekimine sahip olduğu, bu durumun en büyük nedenine, İstanbul metropolünün bu bölgede olması, göçlerin İstanbul’da yoğunlaşması gösterilmiştir. Bölgenin nüfus hareketleriyle ilgili, “1965 yılı nüfus sayımının sonuçlarına göre iç göçlerin yüzde 46,1 ini Marmara yöresi, yüzde 36,6’sını İstanbul metropolü çekmiştir. Karadeniz, İç Anadolu ve Doğu Anadolu yöreleri göç veren başlıca bölgeler niteliğindedir. Bu yöreler toplam iç göç hareketinin yüzde 70 ine kaynak olmaktadır. Hızlanan iç göç, planlı dönemde, doğal kaynaklarla nüfusun yerleşimi arasındaki dengenin sağlanamadığını göstermektedir.” (DPT, 1972: 93-94) ifadeleri kullanılmış, planlı kalkınmanın nüfus hareketleriyle paralel bir seyir izlemediği fikri savunulmuştur.

Plan’da, *Uzun Dönemde Gelişme Hedefleri* ana başlığı altında yer alan *Genel İdare* alt başlığında, metropoliten alanların içme suyu ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerinin Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yani merkezi bir birim tarafından sunulacağı ifade edilmiştir. Aynı şekilde belediye sınırları içindeki çalışmaların, İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından yapılması, yatırımın finansmanına mahallî kaynakların katkısının sağlanması planlanmıştır (DPT, 1972: 633). Yine bu başlık altında, çözülmesi gereken sorunlardan biri de, genel idare inşaat yatırımlarının ne şekilde yapılacağına düzenlenmesidir. Bu konuda öncelikli birimlerin içerisine, kalkınması teşvik edilen geri kalmış iller, hudut bölgelerinin yanında, metropoliten şehirler dâhil edilmiştir (DPT, 1972: 634). Kamunun, inşaat yatırımları kararlarını, yerleşme birimleri ölçeğinde yapılan yersel planlama çalışmalarına yansıtma ve karşılıklı tutarlılık sağlamak için araştırmacı, yatırımcı ve uygulayıcı kuruluşlarla Metropoliten Plan, Nazım Plan ve İmar Planı Büroları arasında her kademedeki gerekli koordinasyon sağlanması (DPT, 1972: 635) planlanmıştır. Koordinesi zorunlu olan birimler içerisinde henüz yerel idareye girmemiş olan metropoliten alanların bir planla (Metropoliten Plan) düzenlenmesi öngörülmüştür. Yine bu düzenleme, belediyelerden farklı olarak metropoliten alanlar için yeni bir idareye ihtiyaç duyulduğunun bir vurgusu olarak sayılabilir.

Büyükşehirlerle ilgili önemli düzenlemeleri içeren bir diğer başlık, *Şehirleşme* başlığıdır. Bu başlık altında büyükşehir sorunlarıyla ilgili durum analizleri yapılmış, daha önceki kalkınma planlarının bir değerlendirilmesi yapılarak eksik yönler vurgulanmıştır.

Durum analizlerine bakıldığında (DPT, 1972: 849-856);

➤ Türkiye’de 1950’lerden bu yana oldukça hızlı bir şehirleşme hareketi görüldüğü, demografik şehirleşme hareketinin, daha çok 500 binden fazla nüfuslu şehirlere yöneldiği, 1970 yılında buralarda yaşayanlar toplamının, toplamşehirli nüfusun yüzde 31.1ini kapsadığı,

➤ 1965 nüfus sayımına göre 1960 -1965 yılları arası dönemde toplam ülke içi göçlerin yüzde 36.6’sını İstanbul, yüzde 16.5’ini Ankara, yüzde 9.6’sını ise İzmir şehirlerinin çektiği,

- Belli bir düzeyi koruyan 250 binden fazla nüfuslu şehirlerin sayısının 1950 yılında 3 iken, 1970 yılında 5 e çıktığı,
 - Toplam şehirli nüfus içinde en büyük payı alan büyükşehirlerde, verimli çalışma olanakları yeterli derecede yaratılmadığı için iktisaden faal nüfusun hizmetler sektöründe ve özellikle iyi tanımlanamayan diğer hizmetler grubunda aşırı bir biçimde yığıldığı,
 - Büyükşehirlerde arsa spekülasyonu ve arazi değerlerinin hızla arttığı,
 - Büyükşehirlerde görülen konut açığı ve konut ihtiyacının, ekonomiye maliyeti en yüksek sorunlardan biri olduğu,
 - Bir yandan büyük şehirlerdeki aşırı nüfus birikimi, öte yandan yetersiz istihdam olanakları ile gelir düşüklüğü yukarıda belirlenen konut açığına ve gecekondulaşmaya neden olduğu,
 - Alt yapı ihtiyacının, büyükşehirlerde en önemli ve çözümü pahalı sorunlardan biri olduğu,
 - Büyükşehirlerde yoğunlaşan sosyal olanaklar ve şehir hayatı imkânlarından, buralarda yaşayanların çok az bir kısmının yararlanabildiği,
 - Büyükşehirlerin fizik planlama çalışmalarının istenen yönde geliştirilemediği, şehir içi ulaşım, çevre kirlenmesi, yeşil alan sorunlarının ağırlıklarının devam ettiği,
- şeklinde mevcut durum analizi yapılmıştır.

Daha önceki planların büyükşehirler açısından değerlendirilmesine bakıldığında;

- Birinci Plan'da, şehirleşme doğrudan doğruya ele alınmamış, şehirleşme ve nüfus sorunları ile büyükşehir sorunlarının çözümünde bölge planlamasının bir araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir.
- İkinci Plan'da, sanayileşme, şehirleşme ve tarımda modernleşmenin birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği ilkesi de getirilmiştir.
- Yine, İkinci Plan'da, şehirleşme ile ilgili olarak getirilen politikalara rağmen, gelişmeler tutarlı olmamış, planda ve yıllık programlarda konulan politika ve tedbirler uygulamada geniş ölçüde aksamıştır.
- Yatırımların yer seçiminden doğan dış ekonomiler (externaleconomies) göz önünde tutulmamış ve şehir planlamasının kalkınma planları ile tutarlılığı ve karşılıklı ilişkileri kurulamamıştır. Bu nedenle kademeli ve fonksiyonel şehirler oluşturulmamıştır.
- Uygulamada büyükşehir planlamasının yalnız büyükşehirler açısından değil, ülke açısından da önem taşıdığı anlaşılmamış, yasalarda büyükşehir belediyeleri için örgüt ve finansman alanında özel bir yaklaşım geliştirilememiş, belediyelerin ek gelir kaynaklarıyla donatılması konusunda İkinci Plan'da öngörülen politikalar gerçekleştirilememiştir.

Durum analizlerinden ve daha önceki kalkınma planlarına yönelik yapılan bu değerlendirmelerden çıkarılan sonuç, büyükşehirlerle ilgili ciddi düzenlemelere ihtiyaç olmasıdır. Özellikle, sürekli artan nüfus, arazi-arsa spekülasyonları, konut açığı, yetersiz istihdam, altyapı sorunları gündeme getirilmiştir. Ayrıca planların büyükşehirlerin yapılandırılmasında yeterli düzeyde olmadığı da gözler önüne serilmiştir.

Plan'ın içeriğine yönelik İmar ve Metropoliten Plan konusunda daha önce yapılan değerlendirmelere ek olarak aynı başlık altında, "Büyük şehir alanları için ekonomik yönü ağır basan Metropoliten Planlama teknikleri kullanılırken, daha küçük şehirlerde fiziki yönü ağır basan İmar Planlama yoluyla alan düzenlenmesi yapılacaktır. Bu arada üst ve alt planlama faaliyet ve birimleri arasında koordinasyon sağlanmasına özellikle dikkat edilecektir." (DPT, 1972: 855) şeklinde imarla ilgili planlamalar mevcuttur. Yine burada birimler arası koordinasyonun önemine vurgu yapılmıştır. Bu başlık altında yer verilen bir başka konu da, büyükşehirlerin ekonomik açıdan dış desteklerden daha fazla faydalanmasının önünü açmaktır. Bunu sağlamak adına, "dış ekonomilerden en fazla yararlanma durumunda olan, belirli büyüklüğün üstündeki sanayi ve ticaret işletmelerinin şehir hizmet giderlerine güçleri oranında katılmalarını sağlayacak malî düzenlemeler yapılacaktır" (DPT, 1972: 856) ifadeleri kullanılmıştır. Böylece, mali açıdan belirli büyüklükteki sanayi ve ticaret işletmelerinin bulunduğu büyükşehirlerde, bu işletmelerin, kentin gelişim olanaklarının artmasındaki rolünün etkin hale getirilmesi planlanmıştır.

Plan'da, büyükşehirlerle ilgili öne çıkan sorun alanlarına bakıldığında, hızla artan nüfus, sanayileşmeye duyulan ihtiyaç, iç göçlerin belirli bölgelerde yığılması, altyapı sorunları, metropoliten planlamanın geliştirilmesi, konut sorunu, gecekondulaşmadaki artış, iş imkânlarının yetersizliği, arsa değerlerindeki artış, çevre kirlenmesi, şehir içi ulaşım sorunu ve son olarak da yeşil alan sorunu ön plana çıkmıştır. Bu sorunlar, büyükşehirlerde sorun alanları içindeki güncel yerini halen korumaktadır.

3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun (1984) çıkarılmasından bir önceki kalkınma planıdır. Bu açıdan bu Kalkınma Planı'ndan beklenen, hedefler noktasında Büyükşehir Belediye Kanunu'na hazırlık aşamasını içermesidir. Plan'ın içeriğine geçmeden önce, bu Plan dönemi içerisinde, büyükşehir belediyelerinin kurulması için, 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı tarafından "Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı"nın hazırlandığının vurgulanması gerekir. Bu kanun tasarısının hazırlanmasının amacı, büyükşehir bölgelerini içine alan bu alanlarda ortak planlama yapılması, kentin tamamını kapsayan hizmetlerin yerine getirilmesi, belediyelerin imar planlarının yapılması ve son olarak imar uygulamalarının koordine edilmesidir. Fakat bu büyükşehir yönetimi için oluşturulan yasal girişim kanunlaştırılmamıştır (Yeter, 2002: 44).

Başarısız bu yasal girişime yer verdikten sonra, Plan'ın içeriğindeki başlıklar incelendiğinde, özellikle büyükşehirler için bir başlık bu Plan'da da bulunmamıştır. Fakat büyükşehirlerin sorunlarına ve mevcut durumlarına, üç farklı başlık altında değinilmiştir. Bunlardan biri, *Yerleşme* ana başlığı altında yer alan *Kentleşme* başlığıdır. Bu başlık altında, özellikle Üçüncü Plan'da olduğu gibi nüfus hareketlerinin dönemsel analizine yer verilmiştir. En çok göç alan il, daha önceden de olduğu gibi İstanbul olmuş ve bu ili Ankara, İzmir, Edirne, Kocaeli, Zonguldak izlemiştir. Sınaileşme olgusu, ülkede tarım olgusundan sonra dile getirilen en önemli ekonomik konu haline gelmiştir. Yine sinaileşme konusunda da o dönemin nüfusu en yoğun ili olan İstanbul ön plana çıkmıştır.

Bu Plan'da da bir önceki plana yönelik değerlendirmelere yer verilerek, kentleşme politikalarının yeterince düzenlenmemesi eleştirilmiştir. Ayrıca yatırım ve imar planı konusunda kentlerin ihtiyaçlarına cevap verecek düzenlemelerin daha önceki planlarda bulunmadığı ifade edilmiştir. Konut ihtiyacına yapılan vurgu, bu Plan'da da göze çarpmaktadır. Diğer kentlerden gelen göçlerle birlikte, konut ihtiyacının artmasına yönelik, "Büyük kentlerin çevresi gecekondularla kuşaklarıyla sarılmış bulunmakta, nüfusun yüzde 50'den çoğu gecekondularda oturmaktadır. Bu tür bir kentleşme altyapı ve hizmet gereksinmelerini artırmakta, kentsel altyapı yatırımlarına ayrılabilen kamu fonlarının sınırlılığı ise, kentsel nüfusun altyapı gereksinmelerinin karşılanmasına olanak vermemektedir." (DPT, 1979: 78) ifadeleri kullanılmış ve sorunun altyapı ile olan ilişkisi ortaya konulmuştur. Buna ek olarak, büyükşehirlerin ihtiyaçlarına cevap verecek yasal düzenlemelerin yetersizliği de eleştirilmiştir. Konut probleminin yanında, çevre kirlenmesi, su sorunu, kanalizasyon sorunları, ulaşım sorunları da dile getirilmiştir.

Plan'da yine *Yerleşme* ana başlığı altında, *Belediyeler* başlığı ile büyükşehirleri de içine alan değerlendirmeler yapılmıştır. İllerin nüfusları arasındaki fark belirtilerek, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun yarıdan fazlasının, 50 bin nüfusun üstündeki 48 ilde toplandığı, bunların da özellikle Ankara, İzmir ve İstanbul gibi günümüzün de en yüksek nüfuslu illerinde bulunduğu söylenmiştir (DPT, 1979: 81). Bu verilere bakıldığında, günümüze kıyasla, büyükşehir olmak için gerekli olan nüfus kriterini, yine o dönemde de ön plana çıkan aynı illerin sağlandığı görülmektedir.

Büyükşehirlerle ilgili bir özelleştirinin yapıldığı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, metropoliten alanlara yönelik bir yönetim biçimine ihtiyaç duyulduğu özellikle belirtilmiştir. Bunun sebebi olarak da, etkin bir yönetime ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısının mevcut olmadığı gösterilmiştir. 1978 yılı sonu için, "çok azı kısmen uygulanabilir, 1 400 imar planı yapılmış olacaktır, özellikle metropoliten alanlarda, nazım plan çalışmaları gerek üst ölçeklerde, gerek belediyelerin planlama yaklaşımlarıyla organik bağlar kuramamış, metropole özge bir yönetim örgütünün yokluğu ise bu konuda başlıca darboğaz olmuştur" ifadeleri kullanılarak, metropollerle ilgili planlama sorununun temel kaynağı, büyükşehir yönetiminin mevcut olmamasına bağlanmıştır. Büyükşehirlerin planlanması ile ilgili sorun alanlarından biri olarak da, merkezi yönetim içinde bulunan İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı kamu planlama bürolarının, yerinde plan yapmakla birlikte, örgütsel yetersizlikleri, yetkilerinin kısıtlı oluşu ve henüz plan üretememiş olmaları nedeniyle danışma birimleri durumuna dönüşmeleri görülmüştür. Ayrıca bunlara ek olarak planlamada yaşanan başarısızlığın nedenleri, metropollerdeki sağlıksız ve hızlı gelişmelerin planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırması, kentin biçiminin belirlenmesinde planlardan çok, gecekondulaşma ve sinaileşmenin belirleyici olması şeklinde sıralanmıştır (DPT, 1979: 81-82).

Plan'da, uygulamaya konulacak düzenlemelerle ilgili oluşturulan *Kentleşme* başlığı altında, yapılması ve olması beklenenler (DPT, 1979: 254-256);

- IV. Plan dönemindeki kentleşme hızının yılda ortalama yüzde 6,3 dolayında olacağı öngörülmekte olup, 1980 yılında, toplam kent ve kır nüfusları eşitlenecek, 1985'te ise toplam nüfusun yüzde 58'ini kentli nüfus oluşturacak,
- İçme suyu ve kanalizasyon yatırımlarına ciddi bütçeler ayrılarak, büyük iller için büyük su projeleri yapılacak, şeklindedir.

Kentleşme ve Belediyeler başlığı altında, Dördüncü Plan Dönemi'nde, büyük kentlerin ve metropollerin ülkenindengeli kalkınmasında ekonomik ve sosyal etkilerini artırarak sürdürecekleri ve bu etkilerini, çevre kentlerin ekonomik ve toplumsal gelişmesine de yaygınlaştırebilecekleri öngörülmüştür. Bu öngörü doğrultusunda ortaya çıkan amacı gerçekleştirmek, kentleri yaşanabilir kılmak ve kent halkının asgarigereksinmelerini karşılayabilmek temel ilkeler olarak kabul edilmiştir. Hedeflenen ilkelerin gerçekleşmesinde önemli bir yere sahip olan projelerin kuruluş yeri seçiminde, özellikle metropollerde, nazım planlara uyulacağı da ayrıca belirtilmiştir (DPT, 1979: 295).

Büyükşehir belediyelerinin kurulmasında önemli bir neden olarak, mevcut belediyelerin, hızlı ve düzensiz kentleşmeye karşı yeterince finansmanının olmaması, konut, toplu taşıt, güvenlik gibi sorunların boyutunun mevcut belediyelerin sınırlarını aşması gösterilmiştir (DPT, 1979: 161). Bu nedene paralel olarak, Plan'da büyükşehir belediye yönetiminin kurulması için gerekçelerin keskin bir şekilde dile getirilmiş olması beklenmektedir. Bu beklentiyi karşıladığı düşünülen bir başka ifade, "kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre yerel yönetim biçimlerinde farklılaşmalara gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır" şeklindedir. Böylece yeni kurulacak yerel birimin alt yapısı hazırlanmıştır. Buna ek olarak, "metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki altyapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak metropoliten yönetim örgütlerinin temel işlevleri arasında olacaktır" ifadesinin kullanılmasıyla, yeni yerel yönetim biriminin niteliğinin çerçevesi de çizilmiştir (DPT, 1979: 296).

Büyükşehirlerle ilgili temel sorunları hedef alan bu Kalkınma Planı'nda, büyükşehir belediyelerinin kuruluş aşamasının izleri gözlemlenmiştir. Yine bir önceki planda olduğu gibi, altyapı sorunları, daha önceki planların başarısızlığına vurgu, aşırı artan nüfus yoğunluğu, konut problemi ve büyükşehirler için yeni bir yönetim sistemine duyulan ihtiyaç, çalışma kapsamı açısından göze çarpan başlıklardır.

3.5.1 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile oluşturulan büyükşehir belediyelerinin Türkiye'deki ilk yansımasını içeren plandır. Bu açıdan, büyükşehirlerle ilgili hangi düzenlemeleri içerdiği önem kazanmaktadır. Buna rağmen, Plan'ın içeriğine bakıldığında, büyükşehirler için özel bir başlık açılmadığı, büyükşehirlerin sorunlarının farklı başlıklar altında daha konsantre bir şekilde yer aldığı görülmektedir.

İlk olarak büyükşehirlerle ilgili düzenleme *Nüfus* başlığı altında, "orta büyüklükteki şehirlerin kendi kendilerine yeterli hale getirilmesi suretiyle, nüfusun büyük şehirlere göçünün azaltılması ve dengeli dağılımı, yatırımların göçü yönlendirici etkisinden faydalanarak sağlanacaktır" (DPT, 1984: 125) şeklinde yapılmıştır. Belirli şehirlerdeki nüfus artışının önüne geçmek için, orta büyüklükteki illerin cazibesinin artırılması planlanmıştır.

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemeye yer veren bir başka başlık ise "Sağlık"tır. Bu başlık altında, hizmetin sunulmasında tedavi edici sağlık hizmetinden tedricen koruyucu sağlık hizmetlerine yönelmesi, koruyucu hizmetlerin de kademelendirilmesi ve hizmetlerin büyük şehirlerde birikmesinin önlenmesi için sağlık müracaat zincirinin sağlık ocaklarından başlanılarak uygulamaya sokulması (DPT, 1984: 152) planlanmıştır¹.

Sosyal Hizmetler, Yardımlar ve Sosyal Refah başlığı altında, hem büyük şehirlerde hem de gecekondü bölgelerinde ihtiyaç duyulan rehberlik ve yaygın eğitim çalışmalarının sosyal hizmet ilkeleriyle

¹Bu hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediye yönetimleri sorumlu değildir fakat bu sorunların büyükşehirleri doğrudan ilgilendirmesi sebebiyle içerik analizine dahil edilmiştir.

bütünleştirilerek sunulması planlanmıştır. Kadınların aktif çalışma hayatına katılmaları, özellikle büyükşehirlerde, okul öncesi çocukların emniyet içinde bakımları ve yetiştirilmeleri için kreş ve gündüz bakımevlerinde olan ihtiyacı büyük ölçüde artırmıştır. Bu sorunun çözümü için plan döneminde, kreş ve gündüz bakımevlerinin mevcut kapasitelerinin ve hizmet veriminin artırılmasına, sayıca ve nitelikleri itibarıyla cevap verebilecek seviyeye çıkarılmasına çalışılacağı belirtilmiştir (DPT, 1984: 156).

Büyükşehirlerle ilgili asıl düzenlemeler, *Yerleşme-Şehirleşme* başlığı altında yapılmıştır. Bu doğrultuda, büyükşehirlerin daha da büyümesinin önüne geçilmesi için önlemler alınması hedeflenmiştir. Bunu sağlamak adına (DPT, 1984: 162-168), ekonomik potansiyele sahip orta büyüklükteki şehirlerde ekonomik faaliyetlerin yöneltilmesinin destekleneceği, bunu temin için; mali ve fiziki teşvik tedbirlerinin, nüfusu 50.000 - 500.000 arasında bulunan şehirlere yöneltilerek, buraların ekonomik faaliyetler açısından canlandırılmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca, büyükşehirlerde caydırıcı tedbirler yoluyla ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük illere yayılmalarının temin edilmesi de planlanmıştır. Gelişmiş bölgelerde yer alan metropoliten merkezlerindeki fazla yığılmanın önlenmesi için belirlenecek desentralizasyon politikalarına uyumlu olarak, hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesinin sağlanacağı da bu başlık altında düzenlenmiş bir başka konudur. Gereken hallerde, büyük projeler için ayrı bir finansman modeli geliştirileceği (özelde büyükşehirlerin sorunlarını çözmek adına üretilen projeler için daha büyük finansmanların sağlanması amaçlanmakta) ifade edilmiştir. Özellikle büyükşehirler için belediye harcamalarında proje şartı aranması ve bu harcamaların DPT'nin onayıyla yapılması düzenlenmiştir.

Temel ihtiyaçlardan biri olan içme suyu hizmetleri için, şehirlerin nüfuslarına göre farklı uygulamaların hedeflendiğini gösteren, "İçme suyu hizmetinin yerine getirilmesi için Devletçe Belediyelere sağlanan imkân ve kaynaklar, şehir nüfusunun 3.000'in altında, 3.000 ile 50.000 ve 50.000 ile 100.000 arasında ve 100.000'in üstünde bulunması halinde birbirlerinden farklıdır. Böyle bir uygulamanın ihtiyaçlara uygun düşmemesi sebebiyle hizmetin özelliğine dayanan bir sisteme gidilecektir." (DPT, 1984: 171) ifadeleri kullanılmıştır.

Bu Plan'da, ayrıntılı düzenlemelerden daha çok temel sorunların çözülmesinin amaçlandığı görülmektedir. Plan içerisinde, belediyelerin genelini kapsayan bir sorun-çözüm şekli benimsenmiştir. Özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemeler yukarıda da değerlendirildiği gibi kısıtlıdır.

3.5. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), uygulama olarak büyükşehir belediyelerinin mevcut durumunu anlamak açısından önemli bir planlama dönemidir. Özellikle bir önceki plandan yola çıkarak ve büyükşehir belediyelerinin deneyimlerini de göz önünde tutarak, çözülen sorunların ve eksik kalan yönlerin anlaşılması için anlamlı verilerin bulunduğu düşünülmektedir.

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemeler, birkaç farklı başlık altında planda yer almıştır. Bunlardan biri olan *Yerleşme-Şehirleşme* başlığı altında, ilk olarak büyük kentlerin, metropollerin ve metropolleşen yörelerin nüfuslarının artmasının, ekonomik ve sosyal etkilerinin genişlemesinin beklendiği ve bu durumun planlamada dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Mevcut büyük kentlerde, fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda sorunların artacağı düşünülerek, bu sorunların çözümü için çalışılacağı belirtilmiştir. Bunu yaparken de, her türlü yerleşme kademelenmesinde, fiziki planlara uyulması ve bu planlarda, tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunması ve mevcut şehir yoğunluğunun artırılmamasının esas kabul edilmesi (DPT, 1989: 315) amaçlanmıştır.

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemelerin bulunduğu bir diğer başlık *Bölgesel Gelişme*'dir. Bu başlık altında, "yerleşmelerin kademelenmesinde dengeye ulaşmak ve metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek kontrol etmek üzere; metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimleri tespit edilip, gelişmeleri desteklenecek, bunun için gerekli araçlar oluşturulacaktır" ifadeleri ile geliştirme odaklı bir anlayışın benimsendiği görülmektedir. Burada, bölgeler arası farkların giderek artmaması, özellikle küçük ve orta ölçekli kentlerden büyük kentlere göçlerin kontrol altına alınması için önlemler alınacağı vurgulanmıştır. Plan'ın yapıldığı dönem göz önünde bulundurulduğunda, hızlı bir kentleşmenin yaşandığı, sanayi yatırımlarının artmasıyla beraber kırsal çekiciliğinin eskiye kıyasla ciddi bir şekilde azaldığı düşünülmektedir. Bunun sonucunda da büyükşehirlere

göçle birlikte çarpık kentleşme olgusu daha çok gündeme gelmiştir. Bu durumun en somut örneği olarak, bugün de olduğu gibi İstanbul gösterilebilir.

Büyükşehirlerle ilgili sorun alanlarından biri de, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde planlama yapılması için ayrı bir birime duyulan ihtiyaçtır. Bu sorunun çözümü için, metropoliten alanların planlamasını gerçekleştirmek adına, metropoliten alan idarelerinin oluşturulmasının sağlanması, bu alanlarda sosyal ve teknik altyapı hizmetlerindeki eksiklerin giderilmesi hedeflenmiştir (DPT, 1989: 318). O dönemde, deneyim olarak yeterli olmayan büyükşehir yönetimlerinin, merkezce planlama açısından destekleneceği belirtilerek henüz çerçevesi oluşturulmamış bir yönetime işaret edilmiştir.

Plan'da, *Mahalli İdareler* başlığı altında, özellikle nüfus artışının, büyükşehirlerde ve mevcut belediyelerde 1994 yılı için nasıl bir değişim sergileyeceği dile getirilmiştir. Bu oranın, mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahrir edilen nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 70.72, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusa oranının yüzde 40.42 olması beklenmiştir (DPT, 1989: 320).

Büyükşehir olma kriterleri içerisinde en önemli etken nüfus kriteridir. Fakat ilk kısımda da belirtildiği gibi 3030 Sayılı Yasa özel bir nüfus kriteri getirmemiştir. Plan'ın içeriğinde, mevcut durum ve olması beklenen nüfus oranları bir tabloyla aşağıdaki gibi yansıtılmıştır.

Tablo 1: Altıncı Kalkınma Planı Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Nüfuslarının Değişimi

(Bin Kişi)			
	1989	1994	Yıllık Artış (%)
Toplam			
Belediye Nüfusu	36.621	43.723	3.67
Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusu	14.223	17.	4,44
Belediyeler Nüfusunun Toplam Nüfustaki Payı (Yüzde)	66,10	70,	----
Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusunun Toplam Belediye Nüfustaki Payı (Yüzde)	38,94	40,42	----

Kaynak: DPT (1989: 320), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesi Durum başlığı altında, Plan'da büyükşehirlerin gelirleriyle ilgili sunulan verilerle geçmiş dönem analizi yapılmıştır. Bu noktada, "büyükşehir belediyelerine verilen ilave kaynaklar dikkate alınınca belediyelere ayrılan paylar, 1984 yılında GSMH'nın yüzde 0,9'undan, 1988 yılında yüzde 1,5'ine ulaşmıştır" (DPT, 1989: 340) ifadeleri kullanılarak, büyükşehirlerin ihtiyaçlarının ilave ek gelirlerle giderilmeye çalışıldığına değinilmiştir. Büyükşehirlerin sorunlarının, diğer illere oranla daha geniş çapta olması, ek gelirdeki artışı açıklar niteliktedir.

Son olarak, *Amaçlar* başlığı altında, Plan döneminde kır ve şehir nüfus paylarının, şehir lehine olan değişme eğiliminin devam etmesinin beklendiği; bu nedenle şehir kademelenmesini dengeli bir şekilde yönlendirmek üzere, büyükşehirlere yönelimin azaltılması amacıyla, orta büyüklükteki şehirlerin geliştirilmesinin hedef alınacağı (DPT, 1989: 358) belirtilmiştir. Bu konu, başka başlıklar altında da ele alınan ve sürekli vurgulanan bir sorun alanıdır. Daha önceki planlarda da, temel amaç olarak büyükşehir statüsündeki illerin nüfuslarının artmaması için önlemler alınacağı söylenmiştir. Fakat bu Plan'daki nüfus değişimlerine bakıldığında, nüfusla ilgili yapılan planlamaların başarılı olmadığı görülmektedir.

3.6. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), planlı kalkınma dönemi içerisinde hem planlama hem de büyükşehir deneyimleri açısından yol kat edildiğini gösteren bir plandır. Bu Plan'ın çalışma açısından en önemli özelliği, büyükşehir yönetimlerine özellikle bir başlık açarak, geniş bir perspektiften konuyu ele almasıdır. Bu yönüyle daha önceki planlardan ayrılmaktadır.

Öncelikle, mevcut durumun ortaya konulduğu *Başlangıç* kısmında, büyükşehirlerle ilgili bir nüfus değerlendirmesi yapılmıştır. O dönemde Türkiye nüfusunun yüzde 74,6'sı belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin nüfusu ise toplam belediyeler nüfusunun yüzde 42,6'sını

oluşturmaktadır (DPT, 1995: 15). Burada, daha önceki Plan'da beklenen büyükşehir belediye nüfus artış oranının %2 kadar üstünde bir artışın gerçekleştiği görülmektedir. Yine büyükşehirlerde nüfus olgusuna vurgu olarak, kırsal kalkınmanın süreklilik ve kalıcılık temellerine kavuşturulamaması, kır-kent arasındaki refah düzeyi farkının giderek açılmasına ve kırsal nüfusun büyük kentlere yığılmasına neden olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, bu kentlerde yaşama arzusunun artmasının nedeni olarak, sanayi, ticaret ve hizmetlerin metropollerde yoğunlaşmış olması, iş bulma olasılığının metropollerde daha yüksek oluşu, gösterilmiştir. Bu durumun da, metropol özelliği taşıyan kentlerin, mevcut sorunlarından arındırılmasını ve İstanbul'un uluslararası düzeyde bir metropol haline getirilmesi ihtiyacını arttırdığı ifade edilmiştir. Metropollerde, aşırı ölçüde nüfus birikimine yol açan göçün; bir yandan bu merkezlerde işsizliğin artmasına neden olduğu; diğer yandan yerleşim, konut, çevre, altyapı, ulaşım, eğitim, sağlık ve asayiş sorunlarını da arttırdığı vurgulanmıştır (DPT, 1995: 17).

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 bırakılabilmesi amacıyla, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ve ilgili diğer kanunlarda gerekli değişiklik yapılması ve böylece, mahalli idarelerin idari ve mali yönden güçlendirilmesinin sağlanması da Plan'ın *Başlangıç* kısmında belirtilen hedefler arasında yerini almıştır.

Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu başlığı altında, il, ilçe, belediye ve büyükşehir belediyesi kurulmasında, hizmetlerin sunulmasında optimum büyüklüğü sağlayacak düzenlemelere olan ihtiyacın arttığı, mahalli idarelere kendi mevzuatı ile verilen görevlerin zamanla merkezi idare tarafından yürütülmeye başladığı ve böylece kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin azaldığı ifade edilmiştir (DPT, 1995: 124). Yine bu başlık altında, büyükşehirlerin ulaşım sorunlarının çözümünde nazım plan kararlarına duyulan ihtiyaç ön plana çıkmıştır. Bu ihtiyacın belirginleşmesinde büyükşehir belediyesi sayısının, 3030 Sayılı Kanun ile önce 3, sonra 8 ve 1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan 7 yeni büyükşehir belediyesiyle birlikte 15'e yükselmesi rol oynamaktadır. 504 sayılı KHK'nin, 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 birimini getirdiği görülmektedir.

Daha önceki planlarda da kısaca değinilen bir konu, büyükşehirlere aktarılan payın artmasıyla diğer illerin büyükşehir olma talebinin de artmasıdır. Bu da sun'i büyükşehirler oluşmasına neden olmuştur. Ayrıca, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin olarak, yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek ve yönetimler içi ve yönetimler arası ilişkilerde işbirliği ve koordinasyonu geliştirecek yapının oluşturulamadığı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesi modelinin ve kaynak paylaşımının yeniden değerlendirilmesi bu açıdan büyük önem taşımaktadır (DPT, 1995: 126). Plan'da, bu payların yıllar arası artış oranları; **"Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Dağıtılan Paylar"** tablosu içinde, *cari fiyatlarla*, **1989:** 752 Milyar TL, **1990:** 1382 Milyar TL, **1991:** 2617 Milyar TL, **1992:** 4695 Milyar TL, **1993:** 9603 Milyar TL, **1994:** 21 001 Milyar TL, **1995:** 33609 Milyar TL (DPT, 1995: 129) şeklinde gösterilmiştir.

Gelirler dışında, bu başlık altında, planlama döneminin bitiş yılı olan 2000 yılında belediye sınırları içindeki nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 84,9, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfus içindeki oranının yüzde 43 olması beklenmiştir (DPT, 1995: 130). Beklenen oranın %42'den sadece %43'e çıkması, Plan açısından dikkat çeken bir noktadır. Oysa o dönemde, büyükşehirlere göçlerin artmasının önlenmesi için köklü çözümlerin oluşturulmadığı bilinmektedir.

Son olarak bu başlık altında, Yeni İl Yerel Yönetim Modeli ve Çerçeve Kanun'a uygun şekilde, büyükşehir belediyesi uygulaması gözden geçirilerek, bu düzenlemelerin yapılması için 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklikler yapılması planlanmıştır (DPT, 1995: 132-133).

Plan'da, *Kentsel Altyapı* başlığı altında, büyük kentlerde içme suyu havzalarına yakın mahallerde, imarsız ve kontrolsüz yapılaşmanın, içme suyu kaynaklarını ve kalitesini olumsuz yönde etkilediği ifade edilmiştir (DPT, 1995: 155). O dönemde, sadece büyükşehir belediyelerinde kurulan su ve kanalizasyon idarelerini, nüfusu 100 bini geçen diğer belediyelerde de su ve kanalizasyon hizmetlerini, özerk bütçeli bağımsız bir kuruluş olan *İçme suyu ve Kanalizasyon İdareleri* eliyle etkin olarak karşılamak amacıyla mevzuat düzenlemesi yapılması planlanmıştır (DPT,1995: 157).

Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama başlığı altında, metropollerin sorunları, *açık işsizlik, arazi spekülasyonu ve yanlış yapılanma, enerji ve su yetersizliği, çevre kirliliği ve kent içi ulaştırma güçlükleri* (DPT, 1995: 171) şeklinde sıralanmıştır. Halen bu sorunların güncelliğini koruması ve o dönemde öngörüldüğü gibi üstesinden gelinmesi zor sorunlar niteliğinde olması ironik bir durumdur. Büyükşehirlerde, o dönemde derinleşen altyapı ve ulaşım sorunları ağırlaşmış ve gecekondu alanları genişlemiştir. Buna ek olarak, kentsel arsa üretiminin ihtiyaca cevap verememesi ve bu alandaki rantların yüksekliği, kaçak yapılaşmayı sürekli hale getirmiş ve böylece büyükşehirlerdeki konutların yarıdan fazlası gecekondu ve ruhsatsız konut halini almıştır. Büyükşehirlere verilen sanayi teşviklerinin sınırlandırılması, fiziki ve mali teşviklerin diğer yörelere ve orta büyüklükteki kentlere yönlendirilmesi, bu kentlerin konut ve altyapı projeleriyle desteklenmesi politikalarının uygulama alanını sınırlı kılmıştır (DPT, 1995: 172). Bu kentlerin ekonomik taşıma kapasitesi ile dengelenememesi sonucunda ise, özellikle genç işsizliği ve suça eğilim artmıştır (DPT, 1995: 173). Bu doğrultuda, sayılan sorunların çözülerek, ülkede çağdaş bir yaşam düzeyine ulaşılabilmesi için, büyükşehirlerden başlanılarak kentsel altyapı ve çevrenin dünya standartlarına yükseltilmesi (DPT, 1995: 175) hedeflenmiştir.

Aynı dönemde, nüfusu 1 milyon ile 5 milyon arasında bulunan büyük kentlerin toplam nüfusunun yılda ortalama yüzde 10,2 artarak 7,7 milyondan 12,5 milyona yükseleceği tahmin edilmiştir. Türkiye'nin en büyük kenti olan İstanbul'un nüfusunun, 2000 yılına kadar 11,5 milyona yükselmesi, toplam kent nüfusu içindeki payının yüzde 24 civarında kalması, nüfus artış hızının yıllık ortalamasının yüzde 4,5 civarında olması beklenmiştir. 1995-2000 yılları arasında, nüfusu bir milyonun üzerindeki büyük kentlere doğru göç eğilimini yavaşlatıcı politikalar uygulanması, Plan'ın bu bölümünde yer alan amaçlardandır (DPT, 1995: 178-179).

Metropol niteliği taşıyan kentlerin sorunlarına yönelik alınacak bu önlemler, ayrıntılı olarak, "Kentleşmede yatay ve dikey dengenin sağlanmasına yönelik olarak sanayileşme, kamu yatırımları ve teşvik politikalarının büyükşehirlere göçü ve sanayi yığılmasını özendirmemesine dikkat edilecek; göç, metropoller yerine bölge merkezlerine, orta büyüklükteki kentlere ve merkezi nitelikteki diğer yerleşim birimlerine yönlendirilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla geliştirilecek kentler, sanayi teşvikleri, altyapı, hizmet ve konut yatırımları ile desteklenecektir." (DPT, 1995: 180) şeklinde düzenlenmiştir.

Plan'da, çeşitli kanunlarda büyükşehirlerin sorunlarının çözümü için değişiklik yapılması da gündeme gelmiştir. Bunlardan biri imar planları ile ilgilidir. Bir diğeri ise gecekondulaşma konusudur. Büyükşehir ile ilçe belediyelerinin imarla ilgili çalışmalarında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yeniden düzenlenmesine ihtiyaç bulunduğu, planlama ve uygulama sürecinde yaşanan çok başlılık ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla, merkezi ve yerel yönetimlerin görev dağılımında denge, koordinasyon ve imar planlarının hazırlanması, uygulanması, birbirlerine uygunluğu, itiraz süreleri, planların kesinleşmesi ve ancak yasada belirtilen koşullar çerçevesinde değiştirilebileceği gibi hususların tereddüde yol açmayacak şekilde belirlenmesi hedeflenmiştir (DPT, 1995: 182). Gecekondu sorununun çözümü için, büyük kentlerin yarısından fazlasını oluşturan gecekonduların, yasal konut haline dönüştürülebilmesi ve sağlanan rantın kamuya aktarılabilmesi için kent yenilenmesine imkan tanıyan ve kendi kendini finanse edebilecek düzenlemelerin yapılması, belediyelere arsa sağlanmasının yeniden düzenlenmesi amacıyla 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması da planlanmıştır (DPT, 1995: 183).

Plan'da, yukarıda verilen değerlendirmelerin derinlemesine ele alındığı başlık, *Metropollerle İlgili Düzenlemeler*'dir. Bu başlık altında, büyükşehir olgusu, metropol özelliği taşıyan kentlerin mevcut sorunlarının çözülebilmesi, ulusal ve uluslararası düzeyde çağdaş metropoller konumuna getirilebilmesi amacıyla öncelikle ele alınacak temel yapısal değişim projelerinden biri olarak belirlenmiştir. Daha önceden dile getirildiği gibi metropollerin sorunlarının başında, kentlerde yaşama arzusunun artmasının yanı sıra, sanayi ve ticaretin yoğunlaşmış olması ve iş bulma olasılığının diğer yörelere göre nispeten yüksek oluşu nedeniyle metropollere yönelik göç artmış, bunun da aşırı nüfus birikimine yol açması kaçınılmaz olmuştur. Aşırı nüfus birikimi, işsizlik sorununun yanı sıra yerleşim, konut, çevre, altyapı, ulaşım, sağlık, eğitim ve asayiş sorunlarını da arttırmıştır. O dönemde var olan yasal ve yönetsel yapının, metropollerde hızlı göçün olumsuz yönde etkilediği kentleşmeyi denetleyemediği ve yönlendiremediği vurgulanmıştır. Ayrıca merkez ve yerel arasındaki eşgüdüm sorununun, gerekli ve etkin denetimin yapılamamasına, bunun sonucu olarak da, kamu arazilerinin işgal edilmesine ve plansız bir kentleşmenin meydana gelmesine neden olduğu ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak, sanayinin metropollerde yoğunlaşması, bunun sonucunda, iskan alanlarını

daraltması, trafik yoğunluğunu belirli merkezlerde arttırması gibi sorunlarla kent içi ulaşım ve çevreye ilave yük getirdiği belirtilmiştir (DPT, 1995: 184).

Metropol kavramının en gerçekçi karşılığı, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk büyükşehir belediyelerinden olma özelliği bulunan İstanbul kentidir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özellikle İstanbul ile ilgili ifadelerin yer alması bu sebeple normal karşılanmıştır. O dönemde, İstanbul metropolünün ülke ekonomisinde, endüstri sektöründeki istihdamın 1/3'ünü, ithalatının 1/3'ünü ve ihracatının 1/5'ini kapsayacak şekilde önemli bir yeri bulunmaktadır. Ayrıca o dönemde, ülke endüstriyel kuruluşlarının yüzde 24'ü ve ticari işletmelerin yüzde 20'si İstanbul'da bulunmaktadır. Dolayısıyla İstanbul şuan olduğu gibi o dönemde de ekonomik ve sosyal maliyetler yönünden katlanılması zor boyutlara varan bir büyüme içerisine girmiştir.

Plan'da, katı atık yönetimiyle ilgili sistemlerin henüz o dönemde metropollerde bulunmadığı, imar planlarında çöp alanları belirlenmediğinden, sağlıksız çöp alanları oluşturulduğu da bir başka sorun alanı olarak ifade edilmiştir. Yine bu sorunun ciddi boyutlara ulaştığı büyük kentlerin başında İstanbul metropolü gelmiştir. Ulaştırma altyapısı ve toplu taşıma hizmetlerinin yetersiz olduğu ve son yıllarda farklı gruplarca dile getirilen, İstanbul Boğazı'nda kentiçi ve transit geçişe hizmet vermekte olan iki köprü yanında üçüncü bir geçişe ihtiyaç bulunduğu şimdi olduğu gibi, o dönemde de dile getirilmiştir. Ayrıca İstanbul için gündeme getirilen bir başka sorun, 1952-1991 yılları arasında 444 tane deniz kazası olmasının ve bunlardan %35'inin 1990 sonrası gerçekleşmiş olmasının deniz ulaşımında ve Boğaz güvenliğinde büyük sorun yaratmasıdır.

Genel olarak İstanbul'u da içine alan metropol sorunlarından biri, düşük kalorili ve yüksek oranda kükürt ihtiva eden kömür kullanımının metropollerde ciddi hava kirliliklerine sebep olmasıdır. Artan nüfus ve nüfustaki çeşitlenme ile birlikte kapalı çarşı ve buna benzer ticari, turistik tesislerde güvenlik sorununun varlığından bahsedilerek, bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu açıdan, 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun'da, 4102 sayılı Kanun'la değişiklik yapılarak, İstanbul ve diğer şehirlerdeki kapalı çarşı ve buna benzer ticari, turistik tesislerde özel güvenlik teşkilatı kurulması imkanı getirilmiştir (DPT, 1995: 185).

Yukarıda verilen ayrıntılı bazı düzenlemelerin yanında, *Metropollerle İlgili Düzenlenme* başlığı altında, amaçlar, ilkeler ve politikalar düzenlenmiştir. Bunlar maddeler halinde sunulacak olursa (DPT, 1995: 185-187):

Amaç:

- *Metropollerin, ülkenin en önemli merkezleri olarak finans, turizm, kültür ve sanat şehri kimlikleri ön plana çıkarılarak, ulusal ve uluslararası düzeyde çağdaş birer kent haline getirilmesi.*
- *Metropollere büyük bir yük getiren göç olgusunun dengelenebilmesi için, endüstrinin yer seçimi yeniden yönlendirilmesi*
- *Ülke genelinde gelişme kutupları oluşmasının desteklenmesi*
- *Böylece İstanbul gibi büyük metropollerin sahip oldukları pek çok hizmetin ve istihdam imkânlarının buralarda gerçekleştirilebilmesi*
- *Metropollerin ve çevre illerin sorunlarını çözmek ve sosyo-ekonomik orta vadeli gelişme desenini belirlemek için gerektiğinde bölgesel gelişme planları yapılması*
- *İstanbul'un tarihi süreç içerisinde oluşan bölgesel metropol kimliğini aşarak uluslar arası çağdaş bir metropol haline getirilmesi (Marka Kent yaratma)*

Politikalar:

- *Geliştirilecek ticaret, sanayi ve konut politikaları ile çevre ve mekan kaliteleri korunacak ve kentsel büyüme denetim altına alınacaktır. Bu amaçla, metropollerde ve komşu illerde imar planlarının entegre bir şekilde hazırlanması sağlanacaktır.*
- *Mevcut yönetim sistemi, dinamik bölge yapısı içerisinde metropollerin gereksinimlerini karşılayamadığından, kamu yönetiminde yeni düzenlemelere gidilecek, yerel yönetimlerin verimliliğinin artırılması sağlanacaktır. Bu çerçevede il özel idarelerine daha fazla etkinlik kazandırılacaktır.*

- İstanbul'un planlı gelişmesi sağlanarak sosyal, kültürel ve ekonomik fonksiyonları güçlendirilecektir. İstanbul'un erişmiş olduğu mekansal büyüklük, kentiçi güvenliğine ilişkin hizmetlerin diğer illerden farklı bir biçimde yürütülmesini gerektirdiğinden, güvenlik bakımından teşkilatlanmanın yeniden yapılanması sağlanacak
- Metropollerde yapılacak yatırım ve hizmetlerin finansmanında mahalli kaynakların payı arttırılacak
- Ülke genelinde dengeli endüstrileşmeye işlerlik kazandırılarak, İstanbul ve çevresinde önemli bir sorun haline gelen sanayi tesislerinin bölge dışına taşınması özendirilmeye devam edilecek
- İstanbul ili ve çevresinde, sanayi yoğunluğu azaltılacak ve bazı sektörlerde yatırım teşvikleri sınırlandırılacak
- Metropollerde merkezdeki yoğunlaşmayı önlemek amacıyla uydu kentler oluşturulacak, özellikle İstanbul kentsel fonksiyonları itibariyle çok merkezli bir yapıya kavuşturulacak
- Metropoller ve çevre illerini de kapsayacak şekilde hazırlanacak Bölgesel Gelişme Planlarının yanı sıra, bu planlarla uyumlu olarak fiziki plan çalışmaları da yapılacak ve gelişme alanları buna göre belirlenecek
- Metropollerin yakın çevrelerinde kentsel gelişme alanları planlanacaktır. Başta kamu arazileri kullanılmak üzere altyapısı hazır, planlı arsa üretilecek ve toplu konut uygulamalarıyla konut açığının giderilmesine çalışılacak, bu uygulamayla aynı zamanda kamuya gelir sağlanacak
- Hazine arazilerini ve özellikle koruma ve sit alanları ile orman dışına çıkarılan yerleri işgal eden, üzerine inşaat yapan veya yaptıran, bunlardan menfaat temin edenler için ilgili kanunlarda düzenlemeler yapılarak, caydırıcı nitelikte cezai hükümler getirilecektir.
- İstanbul'da yaklaşık 5 milyon kişi olan günlük kentiçi yolcu taşımacılığının karayolu ağırlıklı durumundan çıkartılarak denizyolu ve raylı ulaşım sistemlerinin payını arttırmak üzere; Kentiçi Ulaşım Master Planı hazırlanarak uygulamaya konulacaktır ve benzeri plan çalışmaları gerektiğinde diğer metropoller için uygulanacak
- Toplu ve bireysel taşıma araçlarının trafik güvenliği ve genel sağlık koşulları açısından etkili ve sürekli denetimi sağlanacak, trafik eğitimine ağırlık verilecek ve trafik suçlarını engelleyici etkili yaptırımlar için yasal düzenlemeler yapılacak
- Kayıtlı araç sayısı 1,2 milyona yaklaşan İstanbul başta olmak üzere, metropollerde otopark olmaya müsait arsalar belirlenecek, gerçek kişilere ait yerlerin otopark olarak kullanılması için gerekli çalışmalar yapılacak
- Derince Limanının kullanım kapasitesi arttırılarak İstanbul şehir merkezindeki deniz trafiği yükü azaltılacak
- Ulaşım ve trafik sorununun çözümünde önem taşıyan İstanbul ve Ankara Metroları, terminine uygun olarak tamamlanacaktır. Ayrıca, İstanbul'da üçüncü boğaz geçişi etüd sonuçlarına göre karara bağlanacaktır. Bu projeye VII'nci Plan döneminde başlanılacaktır.
- İzmir'de körfez kirliliğini giderici çalışmalar desteklenecek ve alternatif limanlar geliştirilecektir.
- Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı bağlantısında önemli ölçüde görev yapmakta olan ve mevcut kapasitesi 7,5 milyon kişi/yıl olan Atatürk Havalimanının kapasitesi, son yıllarda artan yolcu trafiği göz önünde bulundurularak arttırılacak
- Ayrıca Anadolu yakasının ihtiyacını karşılamak üzere bir havaalanının ve teknoparkın VII'nci Plan döneminde gerçekleştirilmesine çalışılacak
- Çöp alanlarının çevreye olan olumsuz etkilerini gidermek amacıyla yeni çöp alanları tespit edilecek ve katı atıkları ayıklayan, geri kazanan, düzenli ve sağlıklı bir şekilde depolayan katı atık yönetim sistemleri kurulacak ve gerektiğinde özel sektör de bu etkinlik içinde görev alacak
- Metropollerdeki çöp alanlarının rehabilitasyonu öncelikle tamamlanacak Metropollerde doğalgaz kullanımı çalışmaları hızlandırılacak; kapasitesi düşük olan mevcut projeler revize edilerek, kullanım alanları genişletilecek
- Doğalgaz kullanımının yaygınlaştırılmasının yanı sıra, iyi kaliteli yerli kömürlerle birlikte ithal kömür kullanımı için gerekli tedbirler alınacak, kentlere kaçak kömür girişi engellenecektir. Yeni yapılarda ısı izolasyonuna önem verilerek yakıt tüketimi azaltılacaktır. Bu amaçla mevcut yönetmelikler etkin bir şekilde uygulanacak
- Sanayi kuruluşlarında baca filtresi ve arıtma sistemi zorunlu hale getirilecektir. Kıyılarda, Boğazlarda ve Marmara denizinde seyreden gemilerin çöp ve sintinelerinin özel sektör tarafından toplanmasına yönelik düzenlemeler yapılacak

- *Metropollerde kamu kuruluşları tarafından arzedilen hizmetler, bedeli altında satılmayacak, bu hizmetlerin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında kentin yarattığı kaynaklardan da yararlanılacak*
- *Boğazlardan güvenli geçişin sağlanması amacıyla geçişleri kontrol edecek ve gerektiğinde acil yardımda bulunacak bir yapılanma sağlanacak*
- *Mevcut yasalar çerçevesinde yürütülmekte olan kentiçi güvenliğe ilişkin hizmetlerin, metropollerin ulaşmış olduğu büyüklük ve nüfuslarındaki artış karşısında, özel bir düzenlemeye göre örgütlenmeleri ve yönetilmeleri sağlanacak*
- *Metropollerdeki kaymakamlar, ilçe sınırları içerisinde sorunları çözebilecek yetkilerle donatılacak*

şeklindedir.

Plan'da, verilen amaç ve politikalara ek olarak, bazı yasal metinlerde metropollerle ilgili düzenlemelerin varlığından bahsedilmiştir. Metropollerle ilgili düzenlemeleri yapmak ve var olan aksaklıkları gidermek amacıyla değişiklik yapılacak hukuki metinler şunlardır (DPT, 1995: 187-188);

İl İdaresi Kanunu (5442 Sayılı), Gecekondu Kanunu (775 Sayılı), Arsa Ofisi Kanunu (1164 Sayılı), Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun (2924 Sayılı), Boğaziçi Kanunu (tasarı), Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (2863 Sayılı), Büyükşehir Belediye Kanunu (3030 Sayılı).

Yukarıda sayılan bu kanunlarda yapılacak düzenlemeler Plan'ın son kısmında verilen bir tablo ile ifade edilmiştir.²

Çalışmanın amacına uygun olarak bu Plan değerlendirildiğinde, başlangıcından sonuna kadar büyükşehirlerle ilgili sorunlara, farklı birçok bölümde yer verildiği gözlemlenmiştir. Daha önceki planlarda yer alan sorunlar, bu Plan'da daha ayrıntılı olarak ele alınmış ve çözüme yönelik politikalar daha geniş bir ölçekte değerlendirilmiştir. Bir sonraki dönem için büyükşehirler konusunda yeni düzenlemelerin var olacağına işaretleri, yukarıda yapılan değerlendirmelerde de yer verildiği gibi Plan'ın hedefleri kısmında düzenlenmiştir.

3.7. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılmasından önceki döneme denk gelmektedir. Bu açıdan Plan'da, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun eksikliklerinin, sorun alanlarının, reforma ihtiyaç duyulma sebeplerinin daha önceki planlara oranla daha net ifade edilmesi beklenmektedir.

İncelendiği üzere Plan'da öncelikle **Bölgesel Gelişme** başlığı altında, metropollerin sorunları sayılmıştır. Özellikle, "Büyükşehir belediyeleri ve metropol alanları 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 nedenleriyle, altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememişlerdir. Metropol niteliği kazanmış yerleşme merkezlerinde yaşanan sağlıksız yapılaşma, enerji ve su yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik sorunları önemini korumaya devam etmektedir" (DPT, 2000: 62) ifadeleri ile daha önceki planlarda çerçevesi çizilen metropol sorunları tekrar dile getirilmiştir.

Yukarıda sayılan problemlerin çözümü için Plan'da hedefler bulunmaktadır. Özellikle, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ve metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için, bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik bölge planlama çalışmalarına devam edileceği, aynı zamanda, İç Anadolu, Akdeniz ve Ege Bölgeleri için de plan çalışmalarının başlatılacağı (DPT, 2000: 63) ifade edilmiştir.

Kontrolsüz gerçekleşen göçlerin, metropollere zarar verdiği su götürmez bir gerçektir. Bu sebeple planlarda göç sorununun özellikle ele alınması beklenen bir durumdur. Göç sorununun çözülmesi için, göçlerin, metropoller yerine gelişme potansiyeli yüksek, hinterlandı ile ticari, sosyal bağları güçlü, bölgede gelir ve

² Metropollerle ilgili hukuki ve kurumsal düzenlemelerin ayrıntılı tablosuna ulaşmak üzere bkz. (DPT, 1995: 305), (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>)

istihdam yönünden çarpan etkisi yaratabilecek fonksiyonel bölge merkezlerine yönlendirilmesi ve bu merkezlerdeki alt yapı yatırımlarına öncelik verilmesi planlanmıştır (DPT, 2000: 64).

Metropollerin, sadece kendi içlerinde sorunlarının çözülmesi yeterli bir adım olarak görülmemektedir. Bu nedenle, yanlış ve sağlıksız yapılaşma, enerji ve su kaynakları yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik ile sosyal altyapı sorunları bulunan metropollerin yanında, çevre illeri de kapsayacak şekilde, bölge planlarının ele alınması hedeflenmiştir (DPT, 2000: 64). Yine metropollerin, sadece sorun alanı şeklinde ele alınması değil, mevcut şartlarda ihtiyaçlarının neler olduğunun tespit edilmesi önemlidir. Bununla ilgili olarak, "metropollerin ihtiyaçlarına yönelik, çağdaş ve etkili bir yönetim şekli uygulamaya konulması, İstanbul'un ticaret, finans, turizm, kültür ve sanat ağırlıklı uluslararası bir metropol haline getirilmesi çalışmalarına devam edilmesi" de (DPT, 2000: 64) hedefler arasında yer almıştır.

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemelerin yer aldığı bir başlık da *Yerleşme ve Şehirleşme* başlığıdır. Bu başlık altında, daha önceki planlar için bir durum değerlendirmesi yapılarak, 1950'lerde hızlanmaya başlayan kentleşme olgusunun, büyük kentlerde yığılmalara neden olduğu ve bunun sonucunda dengeli bir kentsel dağılımın oluşmadığı, bunun ise, önemli sosyal ve ekonomik yapı değişikliği sorunlarına ve hızla artan kentsel yatırım ihtiyaçlarına yol açtığı belirtilmiştir (DPT, 2000: 170). Yaklaşık 40 yıllık bir süreçte, halen ilk dönemlere işaret edilerek planlara yön verilmesi, planlarda büyükşehirler açısından çok da gelişme kaydedilmediğinin bir göstergesi sayılabilir. Yine aynı başlık altında daha önceki planlarda ele alınan, katı atıklarla ilgili düzenlenmelere de yer verilmiş, katı atık yönetimi hizmetinin tek elden planlanmasının ve uygulanmasının sağlanacağı, bunun için de, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılacağı ifade edilmiştir (DPT, 2000: 176).

Daha önceki planlarda olduğu gibi bu Plan'da da, Plan'ın sonlandığı 2005 yılı için, belediye ve büyükşehir belediyelerine yönelik nüfus tahminleri yapılmıştır. Bu tahminlere göre, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 87.2'ye, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediyeli nüfus içindeki oranının yüzde 40.1'e ulaşması beklenmiştir (DPT, 2000: 198).

Büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler için reform yapılacağı Plan'da, bu modellerin yeniden düzenleneceği ifadeleri ile dile getirilmiştir (DPT, 2000: 200). Bu düzenlemelerin içeriği ile ilgili, "Belediyeler Kanunu ile Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'na, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek biçimde yeniden ele alınacaktır" (DPT, 2000: 205) denilmiştir. Yapılacak bu yasal düzenlemelere ek olarak, büyükşehir belediyelerini ilgilendiren farklı yasalar ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun uyumlaştırılması için düzenlemeler yapılacağı da belirtilmiştir. Özellikle o dönemde yürürlükte bulunan, Karayolları Trafik Kanunu ile oluşturulan il trafik komisyonları ile 3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerini tanımlayan yasa kapsamında kurulan Ulaştırma Koordinasyon Merkezlerinin (UKOME) uygulamada örtüşen görev ve yetkilerinin, ilgili yasalarda yapılacak düzenlemelerle açıklığa kavuşturulması planlanmıştır (DPT, 2000: 207).

Bu Plan'da beklenenin aksine, büyükşehirlerle ilgili ayrıntılı bir başlık ve düzenleme bulunmamaktadır. Daha önceki planlarda ele alınan temel sorunlar, bu Plan'da da tekrar dile getirilmiştir. Çözüm önerilerinde ve sorunlarda farklılaşma bulunmamaktadır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın aksine daha dar kapsamlıdır. Bu yönüyle, büyükşehirlerle yönelik düzenlemeler açısından 5216 Sayılı Kanun'a hazırlık aşaması niteliği taşımamakta olup, başta belirtilen beklentiyi karşılayan bir plan dönemi olmamıştır.

3.8. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) (Yedi Yıllık Kalkınma Planı), özellikle 5216 Sayılı Büyükşehir Yasası'nın uygulama alanı bulduğu ilk dönemleri kapsamaktadır. Bu yönüyle, yeni Kanun'un getirdiği değişiklikler açısından, diğer planlardan ayrışması beklenmektedir.

Bu Plan'da, diğer bazı planlarda olduğu gibi, bir önceki yani Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin bir profili çıkarılmıştır. Bu profille ilgili *Ulaştırma* başlığı altında, büyükşehirler için yönelik ilk olarak, "170 km otoyol ve bağlantı yolunun yapımı tamamlanmış, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devredilen 117 km'lik yol ile birlikte toplam otoyol ağı 1.944 km'ye ulaşmıştır" (DPT, 2006: 27-28) ifadeleri kullanılmıştır. İller arası ulaşımın kolaylaşması için yapılan çalışmalara ek olarak, büyükşehirlerde toplu taşıma sorununun çözümü de ele alınmıştır. Bu sorunu çözmek adına, projelerin yapımına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlanan, Eskişehir Tramvay, Bursa Hafif Raylı Sistem, İstanbul Yeni Bosna-Havaalanı Hafif Metro ve Eminönü-Kabataş Tramvay Hattı projelerinin işletmeye alındığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde devam etmesi öngörülen 17 raylı sistem projesinin Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa ve Kayseri'de yapım aşamasında olduğu, Samsun ve Antalya'da ise iki tramvay hattının ihale sürecinin devam ettiği ifade edilmiştir (DPT, 2006: 28).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın analizine devam edilerek, *Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişimin Sağlanması, Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması* başlığı altında, o dönemde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukların artırıldığı belirtilmiştir. Bu gelişme sayesinde başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacının daha da önem kazandığı da ifade edilmiştir (DPT, 2006: 47). Yine bu başlık altında, diğer bazı planlarda olduğu gibi İstanbul metropolüne yönelik özel ifadeler bulunmaktadır. İstanbul'un geliştirilmesi, sorunlarının çözülmesi için bazı birimlerin görevlendirildiği görülmektedir. İstanbul'un gelişme eğilimlerini belirlemek, potansiyellerini tespit etmek ve rekabet gücünü geliştirici politikaların öncelikli olmasına katkı sağlamak amacıyla; Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) koordinasyonunda, Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğiyle İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi çalışmasının başlatıldığı ifade edilmiştir (DPT, 2006: 48).

Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması başlığı altında belirtildiği üzere, Plan'ın yapıldığı 2005 yılında kapatılan KHGM'nin (Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü) iskânla ilgili görevleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, köylere ilişkin diğer görevleri ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine (büyükşehir sınırları il sınırlarında olduğu için), diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir. Daha önce sadece İstanbul ve Kocaeli için olan bu durum, Dokuzuncu Kalkınma Planı'nı planlama süresinin bitmesine bir yıl kala, 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 30'a yükselen büyükşehir belediyelerinin tamamı için geçerli olmuştur (DPT, 2006: 49).

Büyükşehirlerle ilgili düzenlemelerin ele alındığı bir başka başlık, *Bölgesel Gelişme Politikasının Merkezi Düzeyde Etkinleştirilmesi* başlığıdır. Bu başlık altında, özellikle küreselleşen dünyaya atfen, metropollerin küreselleşmeye ayak uydurması için, bütüncül bir gelişme stratejisi ile küresel rekabette öne çıkaracak iş ve yaşam ortamının sağlanmasının destekleneceğine vurgu yapılmıştır (DPT, 2006: 92). Bölgesel gelişmelere önem verilmesi dile getirilmiş, böylece sadece büyükşehirlerin değil, büyükşehirlerin içinde bulunduğu bölgelerdeki diğer kentlerin de gelişmesinin sağlanması planlanmıştır.

Bu Plan'da yapılan düzenlemelere bakıldığında, büyükşehirlerin henüz çözüme kavuşturulmamış sorunları olarak, hızlı ve plansız kentleşme, büyük kentlerde yaşanan yüksek nüfus artışı ve motorlu taşıt sahipliğindeki artış; kentiçi ulaşımda yaşanan fazla yakıt tüketimi, çevre kirlenmesi, kazalar ve trafik tıkanıklığı sayılmıştır. Bunlara ek olarak, yerleşimin yoğun olduğu büyük kentlerdeki alt yapı sorunlarına çözüm bulunamadığı görülmüştür. Bunun nedenleri ise; altyapı yapım maliyetlerinin yüksekliği ve mali kaynakların yetersizliği bu sebeple gerekli yatırımların yeterli ölçüde yapılamaması, toplu taşıma hizmetinin iyileştirilememesi olarak belirlenmiştir. Bu değerlendirmelerle birlikte, Plan'ın genel içeriğine bakıldığında büyükşehirlerle ilgili özel düzenlemelerin ve bir başlığın bulunmadığı görülmektedir.

3.9. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Büyükşehirler (2014-2018)

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013 yılında hazırlanmış olup, 2014 yılından itibaren içinde bulunduğumuz beş yılı kapsamaktadır. Bu yönüyle, büyükşehirlerle ilgili mevcut durumun analizinin yapılması ve gelecek dönemde olabilecek ihtimallerin çerçevesini çizmesi açısından önemlidir. Bu Plan'ın bir diğer özelliği de 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı bünyesinde hazırlanmış olmasıdır.

Plan'ın içeriği incelendiğinde, büyükşehirlere özel bir başlığa yer verilmediği, birçok farklı başlık altında dağınık bir düzenleme stiline benimsendiği gözlemlenmiştir. Bu başlıklardan biri *Yaşanabilir Mekanlar, Sürdürülebilir Çevre* ana başlığıdır. Küreselleşme bağlamında belgelere, akademik yazınlara giren yönetim kavramına ilk defa bu Plan'da bu başlık altında yer verilmiştir. Yönetişim ve büyükşehirler arasındaki ilişkiyi ortaya koymak adına, "Şehir ve mekân kalitesinin birincil sorumluları olan mahalli idarelerin yönetim ilkesi etrafında yeniden yapılandırılması, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve yerindenlik ilkesi gereğince geliştirilmesi önemini korumaktadır. Bu kapsamda, sayısı 16'dan 30'a çıkan ve kırsal alanlar da dâhil bütün il sınırlarını kapsayacak şekilde hizmet sunma yükümlülüğü verilen büyükşehirlerin planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelinin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu kuruluşları, üniversiteler, kalkınma ajansları, meslek örgütleri, odalar, STK'lar ve özel sektör örgütlerinin hizmet kapasitelerinin geliştirilmesi ve kendi aralarındaki ağ yapılarının güçlendirilmesi de yerel kurumsal kapasitenin önemli unsurlarını oluşturmaktadır." (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 118) ifadeleri kullanılmıştır. Yönetişim, paydaş yönetim anlamına gelen ve yerel yönetimler açısından birçok araştırmaya konu olan önemli ve geniş bir yönetim anlayışıdır. Bu nedenle, çalışmanın kapsamı açısından kavrama kısaca yer yerilmiş, içeriğine yönelik değerlendirmeler burada yapılmamıştır.

Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik alt başlığı altında, büyükşehirlerle ilgili bir mevcut durum analizi yapılmıştır. Nüfusun, metropoller ve büyükşehirlerde yoğunlaştığı, 2007-2012 döneminde nüfusu bir milyonu aşan il sayısının 18'den 20'ye, bu illerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının ise yüzde 62'den yüzde 66'ya çıktığı tespit edilmiştir. Türkiye'de göçlerle ilgili bir rota analizi yapılarak, göçler için en önemli çekim merkezinin İstanbul olduğu, göçün, genel olarak doğudan batıya, büyük şehirlere ve iç kesimlerden sahil kesimlerine doğru bir rota çizdiği ifade edilmiştir. Göçlerin yönleriyle ilgili son yıllara bakılıp yapılan değerlendirmede, daha çok bölgelerin kendi içlerinde gerçekleştiği de kaydedilmektedir. Buna karşın, Düzey-1 bölgeleri itibarıyla özellikle Doğu ve Batı, Karadeniz, Ortadoğu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerinde gelişmiş çekim merkezi niteliğinde büyükşehirler bulunmadığından, daha çok İstanbul'a yönelimin olduğu da gözden kaçırılmamıştır. Bu durumun önüne geçmek için, bu bölgelerde cazibe merkezi haline gelecek iller seçilip (Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van), bu önemli illerin çekim merkezine dönüştürülmesini amaçlayan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı uygulanmaya başlatılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 119).

Yine aynı başlık altında, Türkiye'de üretim kompozisyonunun, metropollerde ve nüfusu bir milyonun üzerindeki büyükşehirlerde yoğunlaştığı ve üretim kompozisyonunun da sanayi ve hizmetler sektörleri lehine geliştiği vurgulanmıştır. Özellikle, imalat sanayinin İstanbul başta olmak üzere ağırlıklı olarak Marmara ve Ege Bölgesi'nde yer aldığı, son dönem de ise, imalat sanayinde Anadolu'daki yeni endüstriyel büyüme odağı şehirlerin payı artmakla birlikte, Ar-Ge faaliyetleri, yeniliğin ticarileştirilmesi ve markalaşma gibi olguların, metropoller ile birkaç önemli merkezde yoğunlaştığı da dile getirilmiştir. Buna ek olarak, patent tescillerinin üçte ikisinin İstanbul, Ankara ve İzmir'de yani üç büyük metropolde gerçekleştiğinin de altı çizilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 121-122).

Bu Plan'da, kalkınmanın ekonomik boyutuyla ilgili, metropollerin geliştirilmesinin sağlanması en çok vurgulanan hedeflerden biridir. Bu hedefin konulmasında, ekonomik faaliyetlerin mekânda daha dengeli ve etkin şekilde dağılımı ve örgütlenmesi için politikaların ve uygulamaların bölge ve yerleşme şartlarına daha duyarlı hale getirilmesine duyulan ihtiyaç yatmaktadır. Plan'da, bu durumun metropoller açısından çözümü için, küresel düzeyde nitelikli ürün ve hizmet sunmalarının sağlanması, Anadolu'daki imalat ve ihracat odaklarının rekabet gücünün artırılması, gelir düzeyi orta ve düşük olan bölgelerin ise ulusal piyasayla güçlü bir biçimde bütünleşmeleri, ekonomik yapılarının güçlendirilmesi ve çeşitlendirilmesinin gerekliliği işaret edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 122). Ayrıca, küresel ölçekte metropollerin rekabet edebilirliklerini sağlamak adına, Ar-Ge kapasiteleri ile yeniliğe dayalı yüksek teknoloji ürün ve nitelikli hizmet üretme, kaliteli yaşam ve çalışma imkânları sunma kabiliyetlerinin artırılacağı, ayrıca metropollerin ve etki alanlarının arasında uyum ve bütünleşmenin güçlendirileceği de hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 124).

Plan'ın ulaşım ile ilgili düzenlemelerinde, şehirlerarası, özellikle güney-kuzey yönünde ulaşım koridorları boyunca, metropoller, üretim merkezleri ve turizm şehirlerini birbirine bağlayacak ulaştırma ağlarının güçlendirilmesi amaçlanarak, şehirlerin erişilebilirliğinin artırılması için havayolu ulaşımına yönelik sorunların aşılmasının gerekliliğine değinilmiştir. Bu sorunların aşılması için, İstanbul ve Ankara aktarmalı uçuşlarda katlanılan maliyetlerin azaltılmasını teminen, altyapısı uygun iller arasında bölgesel havayolu işletmeciliğinin özendirileceği ve sadece havayolunda değil limanların da bu noktada aktif olması için, Orta ve Doğu Anadolu ve GAP bölgesiyle bağlantılarının güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 124).

Mekânsal Gelişme ve Planlama başlığı altında, daha önceki planlarda, büyükşehirler ve metropollerle ilgili sorun alanı olarak görülmeyen gayrimenkullerin değerlendirildiği göze çarpmaktadır. Kentsel dönüşüm faaliyetlerine ek olarak, gayrimenkul yatırımlarında hızlı bir büyümeye dikkat çekilmiştir. Bu büyümeyle ilgili, "Bölgeler ve şehirleri doğrudan küresel aktörler haline getiren süreçler, sanayi alanı, işyeri ve konut başta olmak üzere gayrimenkul talebinin, özellikle metropol alanlarda, uluslararası düzeye taşınmasına neden olmuştur. Bu kapsamda, kentsel dönüşümün, kamulaştırma, toplulaştırma ve imar uygulamalarının etkililiğini artırmak ve piyasanın daha sağlıklı işlenmesini sağlamak üzere objektif ölçütlere dayalı bir gayrimenkul değerlendirme sisteminin geliştirilmesine ihtiyaç vardır." (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 126) ifadeleri kullanılmıştır.

İmalat Sanayisinde Dönüşüm başlığı altında incelenen ulaşım sorunu, daha önceki planlarda da belirtildiği gibi büyükşehirlerin en büyük sorunlarından biridir. Plan'da, bu sorunun çözümü için, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere, kamuda, ulaşım birimlerinden biri olan raylı ulaşım sistem ihtiyaçlarının, yurtiçinden karşılanması yani yerli teknoloji ve üretimin geliştirilmesi ve bu amaç doğrultusunda yerli ve yabancı sanayi ortak girişimleri kurulmasının desteklenmesi hedeflenmiştir. Bunlara ek olarak, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) Genel Müdürlüğü'nün bağlı ortaklıkları olan TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ'ın; demiryolu sektöründe yapılan yasal düzenlemeler sonucu oluşan piyasa beklentilerini de karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılacağı belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 90). Aynı konu, *Kentsel Altyapı* başlığı altında da ele alınmıştır. Özellikle, ulaşım sorununun çözümü için, raylı ulaşım sistemlerinin yanında büyükşehirlerde, karayolu araç mobilizasyonunu artırıcı alt-üst geçit, tünel ve köprü gibi altyapı yatırımları ile Trafik Elektronik Denetleme Sistemi (TEDES) gibi akıllı ulaşım ve trafik yönetim modelleri kullanılarak, ana arterlerde ortalama araç hızlarında artış sağlanması gibi çözüm yollarından bir kaçının denendiği belirtilmiştir. İstanbul metropolünde, ulaşım sorunun çözümü için 52 km uzunluğundaki Metrobüs Projesi sayesinde, otobüsle yüksek hacimde ve hızlı taşımacılık sistemi oluşturulduğu ifade edilmiştir. Bunun yanında, kentiçi ulaşım sorununu çözmek için, raylı sistem projeleri yürütülmüş, denizyolunun payını artırıcı ve bisiklet kullanımını yaygınlaştırıcı uygulamalar başlatılmış ve bazı kent merkezlerinde ise yayalaştırma projeleri hayata geçirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 130).

Mahalli İdareler başlığı altında, ulaşım ile ilgili yukarıdaki düzenlemelere ek olarak, büyükşehir belediyelerinin mevcut ve planlanan kentiçi raylı sistem projeleri; şehir merkezlerinden geçen demiryolu ana hattına, kentiçi lojistik merkezlerine, şehirlerarası otobüs terminallerine, havalimanlarına ve diğer ulaşım türlerine entegre olabilecek şekilde düzenlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 131).

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun'a bu Plan'da şu şekilde yer verilmiştir:

"2012 ve 2013 yıllarında yapılan düzenlemelerle büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmekte, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları ile bütünleştirilmekte, büyükşehirlerdeki il özel idareleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler kaldırılmaktadır. Ayrıca, 2011 yılı ADNKS³ sonuçlarına göre büyükşehir belediyesi dışındaki illerde nüfusu 2 binin altındaki belediyeler köye dönüştürülmekte ve genel bütçeden belediyelere aktarılan paylar yeniden düzenlenmektedir. 2014 yılı mahalli idare seçimleri sonrasında toplam belediye sayısının 1.395'e düşmesi ve toplam nüfusun yüzde 90'undan fazlasının belediye sınırları içerisinde kalması beklenmektedir" (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 131-132).

³Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi.

Yukarıdaki bu ifadeler göre, Türk İdari Sistemi'nde yeni bir dönemin başladığı görülmektedir. Türkiye'deki yerel yönetim birimleri, belediyeler, il özel idareleri, köyler şeklinde temelde üçe ayrılmaktadır. Bu yeni Yasa ile birlikte büyükşehir olan illerde artık bu ç temel birimden ikisinin ortadan katlığı görülmektedir. Köy ve il özel idarelerinin büyükşehir olmayan illerde halen varlıklarını sürdürmeleri, ülke geneli açısından bir ikili yönetim uygulaması ortaya çıkarmıştır. Bu durumun, olumlu ve olumsuz yönleri ayrı bir çalışma konusu olarak görülmektedir.

6360 Sayılı Yasa'nın büyükşehirler için getirmiş olduğu düzenlemelerden biri, daha önce de belirttiği gibi nüfusu 750.000'in üstündeki illerin büyükşehir sayılmasıdır. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bu Yasa ile gelen değişiklikler doğrultusunda, belediye sayılarındaki son durum bir tablo halinde verilmiştir.

Tablo 2: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Belediye Sayıları

	Mevcut Durum (2013)	İlk Yerel Seçimlerde Esas Alınacak Durum (2014)
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1.977	395
Toplam Belediye	2.950	1.395

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, (2013: 132).

2012 sonrası büyükşehir sayısının 30'a yükselmesi, beraberinde bazı konuların kanunlar çerçevesinde tekrar düzenlenmesini gerektirmiştir. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bu yeni durumla ilgili yapılması planlanan düzenlemelerden biri, personel konusudur. Yeni kurulan büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere, mahalli idarelerde çalışan personelin uzmanlaşma düzeyinin yükseltilmesi, proje hazırlama, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim, katılımcı yöntemler ve benzeri konularda kapasitelerinin artırılması planlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 133). Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişlediği göz önünde bulundurularak, farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, her kademedeki hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekânsal özellikleri dikkate alan düzenlemelerin yapılacağı, ayrıca su ve kanalizasyon idarelerinin hukuki ve kurumsal yapısının yeniden düzenleneceği de (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 134) Plan'da vurgulanan bir konu olmuştur.

Yine *Mahalli İdareler* başlığı altında, 6360 Sayılı Kanun sonrasında, kırsal kalkınma kavramının anlamının genişlediği, büyükşehir belediyelerinin ve bunların ilçe belediyelerinin de bu kavramın kapsamına eklendiği belirtilmiştir. Bu durum Plan'da, *yerel düzeyde kırsal kalkınmanın kurumsal kapasitesinin güçlenmesi* olarak değerlendirilmiştir. Kırsal kalkınma kapasitesinin başat aktörleri olarak da, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, kalkınma ajansları, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri sayılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 134). Yine kırsal kalkınma ile ilgili bir düzenleme de, büyükşehir kapsamındaki başta olmak üzere, ilçe düzeyinden kırsal alana hizmet sunum kapasitesini güçlendirecek kurumsallaşmanın sağlanmasının hedeflenmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 136).

Plan'da, büyükşehirleri de içine alan **Öncelikli Dönüşüm Programları** oluşturulmuştur. Bu kapsamda büyükşehirlerle ilgili programlardan biri, *Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı*'dır. Bu programın oluşma nedeni ve amacı; "Yerel düzeydeki teknik ve beşeri kapasite eksikliği, yerel hizmetlerin kalite ve verimliliğini olumsuz etkilemektedir. Son düzenlemelerle yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının genişlemesi ve özellikle büyükşehir belediyesi sayısının artması ve görev alanlarının kırsal alanları da içerecek şekilde genişlemesi, başta yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde olmak üzere yerel kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacını artırmaktadır." şeklinde ifade edilmiştir. Programın hedef kitlesi, merkezi idarelerin taşra teşkilatları, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere mahalli idareler, üniversiteler, meslek kuruluşları ve STK'lar (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 194) olarak sayılmıştır.

Programın büyükşehirlerle ilgili performans göstergeleri olarak şunlar belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 194):

- *Beşeri kaynak stratejisi uygulayan il ve büyükşehir belediyesi sayısı*

- *Kapasite geliştirme programları uygulanan büyükşehir belediyesi sayısı*
- *Yerel hizmetlerden memnuniyet oranı*

Programın bileşenleri (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 195):

Birinci Bileşen: Mahalli İdarelerin Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi

- *Başta büyükşehir belediyelerinin olmak üzere yerel hizmet standartlarının belirlenmesi ve bunlara uyum sağlanması*
- *Büyükşehir belediyelerinin artan görevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak farklı planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modellerinin geliştirilmesi*
- *Başta yeni kurulanlar olmak üzere büyükşehir belediyelerinin yeni görev alanları ve kırsal kesime hizmet sunumu öncelikli idari, teknik ve beşeri kapasitelerinin geliştirilmesi*
- *Başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerin mali yönetim kapasitesinin ve öz gelirlerinin artırılması” (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 195).*

İkinci Bileşen: Yerelde Kapasite, Yönetişim ve Katılımcılığın Geliştirilmesi

- *Merkezi idarenin taşra teşkilatının ve mahalli idarelerin yeterli sayı ve nitelikte personele sahip olmalarının desteklenmesi, beşeri kaynak yönetiminin güçlendirilmesi*
- *Başta mahalli idareler olmak üzere yerel düzeydeki kurumların teknolojik altyapılarının geliştirilmesi*
- *STK’lar, üniversiteler ve diğer kuruluşların proje yönetimi, mali yönetim ve idari becerilerinin artırılması, kurumsal yönetim ilkelerinin işler kılınması*
- *Meslek kuruluşları, üniversiteler ve STK’ların yerel kalkınma süreçlerine katkılarının artırılması*
- *Yerel yönetim mekanizmalarının daha etkin işletilmesi, gerekli durumlarda yenilerinin tesisi*
- *Sivil ve mesleki örgütlülüğünün artırılması*

Programla ilgili son olarak bu iki bileşenden sorumlu kurum ve kuruluşlar; 1. Bileşen: İçişleri Bakanlığı, 2. Bileşen: Kalkınma Bakanlığı olarak gösterilmiştir.

Plan’da, büyükşehirlerle doğrudan ilgili bir başka program, *Rekabetçiliği Ve Sosyal Uyumunu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı*’dır. Bu programın amaç ve kapsamına değinilecek olursa amacı; “Şehirlerimizin ekonomik, sosyal ve fiziki dezavantajlarını azaltarak rekabet gücünü ve yaşam kalitesini artırmaktır. Bu doğrultuda yapılacak harcama ve yatırımlar, makroekonomik dengeler ve kamu finansmanı ile uyumlu şekilde planlanarak hayata geçirilecektir.” şeklinde ifade edilmiştir. Programın kapsamı ise; “Kentsel dönüşümün yerli ve yenilikçi üretimi destekleyecek şekilde uygulanması, afet riskine duyarlı standart dışı yapılaşmanın ıslahı, şehirlerimizin iş ve yaşam koşulları açısından cazibesinin artırılması, büyükşehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi, tarihi ve kültürel değer taşıyan şehir merkezlerinin dönüşümle canlandırılması ve konut sahipliğinin artırılması öngörülmektedir.” ifadeleri ile belirtilmiştir. Yine programın genel hedefleri arasında büyükşehirlerle ilgili, “Büyükşehirlerde sosyal uyumun kolaylaştırılması” hedefi de sayılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 196).

Bu programın bileşenlerinden biri de doğrudan büyükşehirlerle ayrılmıştır. Bu bileşen, **Büyükşehirlerde Sosyal Sorunların Yoğunlaştığı Alanlarda Uyumun Güçlendirilmesi**’dir. Bu bileşen kapsamında yapılan düzenlemeler şu şekildedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 197);

- *Yoğun göç almış, mekân kalitesi düşük, işsizlik, eğitim ve yoksulluk sorunlarının yoğunlaştığı alanların belirlenmesi ve detaylı analiz edilmesi*
- *Söz konusu alanlarda fiziki yenileme yapılması ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve kalitenin artırılması*
- *Aktif işgücü programlarıyla hedef kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması*
- *Mahalli idarelerde sosyal uyum çalışmalarına yönelik kapasitenin geliştirilmesi*
- *Bu bileşenin sorumlu kurumu, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’dır.*

Son olarak bu Plan'ın bir değerlendirmesi yapılacak olursa, mevcut durum göz önünde bulundurulduğunda, diğer planların aksine daha teknik bilgilerin yer aldığı, kentsel açıdan bir dönüşümü hedeflediği gözlemlenmiştir. Plan'da, sadece sorunların tespiti ve hedeflerin belirlenmesi gibi ifadeler kullanılmamış, aynı zamanda görev dağılımlarıyla, büyükşehir sorunlarına daha köklü çözüm önerileri getirilmiştir. Bu çözüm önerilerinin başarıya ulaşıp ulaşmayacağı ise bir sonraki Plan dönemine geçildiğinde anlaşılacaktır.

Sonuç Yerine

Büyükşehir yönetimleri, tepeden inme bir anlayışla ortaya çıkmış yerel yönetim birimleri değildir. Bu yönetim birimi, ihtiyaç doğrultusunda ve bir süreç sonucunda Türk İdari Sistemi'ne dahil olmuştur. Bu sürecin ve ihtiyaçların vurgulandığı Kalkınma Planları'nın analizi sonucunda, ortaya dönemsel bir büyükşehir profili çıkmıştır. Kalkınma Planları'na bakıldığında genel bir değerlendirme ile 1961-1980 yılları arasında her konuda plan ve planlama yapıldığı, bu dönemde hazırlanan kalkınma planlarında kentsel sorunların sıklıkla dile getirildiği, metropoliten yani anakent alanları için önerilerde bulunulduğu (Çukurçayır, 2013: 235) söylenebilir.

Planların içeriklerine bakıldığında, deneyim olarak ilk iki plan 1963-1972 yılları arasında oluşturulmuş ve uygulanmıştır. Bu planlarda, büyükşehirlerle ilgili sorunlar çok genel ifadelerle dile getirilmiştir. 1973 yılına gelindiğinde, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı oluşturulmuş ve Plan'da önce mevcut durum analizi yapılmış, büyükşehirlerin sorunların tespit edilmiş ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar, diğer bütün planlarda, büyükşehirler özel bir sorun alanı olarak görülmemiş, genel düzenlemelerle büyükşehirlerin sorunlarına çözüm önerileri sunulmuştur. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma dönemine gelindiğinde ise, bu Plan'dan önceki ve sonraki bütün planlar içinde, büyükşehirlerle ilgili en geniş düzenlemelerin bulunduğu görülmüştür. Özellikle, **Metropollerle İlgili Düzenlemeler**, şeklinde bir başlık altında çok geniş bir perspektiften, büyükşehirlerin, metropollerin, sorunları tek tek ele alınmıştır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, beklenenin aksine, büyükşehirlerle ilgili ayrıntılı bir başlık ve düzenleme bulunmamaktadır. Bir önceki Kalkınma Planı'nın aksine daha dar kapsamlıdır. Bu yönüyle, büyükşehirlerle yönelik düzenlemeler açısından 5216 Sayılı Kanun'a hazırlık aşaması niteliği taşımamaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, şuan uygulamadan bulunan kalkınma planından bir önceki plandır. İçeriğine bakıldığında, büyükşehirlerin henüz çözüme kavuşturulmamış sorunları tek tek sayılmış, bu sorunların daha önceki planlamalar ile çözülemediği sıkça dile getirilmiştir.

Şuan içinde bulunan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, büyükşehirlerin sayılarının 30'a yükselmesinin ve 6360 Sayılı Yasa sonucunda getirilen değişikliklerin izleri görülmektedir. Artık bütün büyükşehirlerde, köylerin kaldırılması, büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin artırılması gibi yeniliklerin var olması, Plan'da düzenlenen **Öncelikli Dönüşüm Programları**'nın içeriğinde büyük bir yer edinmesini sağlamıştır. Bu programların amacı, 2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanlarını düzenlemektir.

Sonuç olarak, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar, uzun bir süreci kapsayan büyükşehir macerası, genellikle kendini tekrarlayan, köklü çözümler bulunmayan, sürekli altyapı, nüfus, ulaşım, konut, markalaşmama, tanınırlıkta sorunlar, ekonomik sorunlar, eşgüdüm sorunu, yasal düzenlemelerde yaşanan hızlı dönüşümler vb. gibi birçok sorun alanıyla Plan'ların içeriğinde bulunmuştur. Son ve uygulamadaki Plan'da diğerlerinden farklı olarak daha sistematik bir çözüm arayışına girildiği ve diğer planlara göre bu Plan'ın çözüm noktasında daha umut vaat edici olduğu söylenebilir. 6360 Sayılı Yasa'nın Büyükşehirlerle ilgili kısımlarının bu Plan'da izleri bulunmakla birlikte Türk İdari Sistemi'ne yansımalarını bundan sonraki Plan'da daha net görmenin mümkün olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ADIGÜZEL, Şenol, TEK, Murat (2011). "Büyükşehir Belediyesi Olma Surecinde Antakya Metropolitan Alanında Yerel Siyaset". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 20, S. 4, Ekim, s. 73-95.
- ARIKBOĞA, Erbay (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli". *Yerel Politikalar Dergisi*, S. 3, Ocak- Haziran.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2009). *Türkiye'nin Yönetimi – Yapı (Birinci Basım)*, Ankara: İmge Kitapevi, Ocak.
- BELLÜ, Lorenzo G. (2011). "Development and Development ParadigmsA (Reasoned) Review of PrevailingVisions". *EASYPolResourcesForPolicyMaking*. Module 102.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar (İkinci Basım)*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1963). *Birinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1963-1967*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf> (22.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1968). *İkinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1968-1972*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>(22.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1972). *Üçüncü Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1973-1977*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>(22.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1979). *Dördüncü Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1979-1983*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf>(22.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1984). *Beşinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1985-1989*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>(22.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1989). *Altıncı Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1990-1994*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>(23.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1995). *Yedinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1996-2000*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>(23.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2000). *Sekizinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 2001-2005*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>(23.12.2014)
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (Yedi Yıllık) 2007-2013*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>(23.12.2014)
- ERYILMAZ, Bilal (2010). *Kamu Yönetimi (Üçüncü Basım)*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- GÖYMEN, Korel (2010). *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma (Birinci Basım)*, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, Hakan Mehmet, NEGİZ, Nilüfer, GÖKDAYI, İsmail (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset (Birinci Basım)*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Kalkınma Bakanlığı (2011). *1960 Sonrası Dönemde Planlama*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx> (03.01.2015).
- Kalkınma Bakanlığı, (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 2014-2018*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>(23.12.2014)
- KELEŞ, Ruşen (2004). *Kentleşme Politikası (Sekizinci Basım)*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- KELEŞ, Ruşen (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset (Dokuzuncu Basım)*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- ORTAYLI, İlber (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi (Dördüncü Basım)*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2008). "Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri", 1. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 23-24 Ekim, Sakarya.
- RAPLEY, John (2007). *Understanding Development: TheoryandPractice in the Third World (Third Edition)*, USA: LynneRiennerPublishers.
- TEKELİ, İlhan (2009). *Akılci Planlamadan, Bir Demokrasi Projesi olarak Planlamaya (Birinci Basım)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim.
- URHAN, Vahide Feyza (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, S. 70, Temmuz-Eylül, s. 96.
- YETER, Enis (2002). "Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, S. 11 (2), s. 41-50.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun <http://www.hukuki.net/kanun/3030.15.text.asp> (24.11.2014)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> (10.04.2012)
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (14 Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> (14.05.2013)