

Japonya'da Yönetim Yapısı ve Şehir Planlama Pratiği

Y. Şehir Plancısı

Semra KALKAN

Bu yazı Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı'nın (JICA) 24 Ağustos-26 Ekim 2003 tarihleri arasında Tokyo'da düzenlediği "Kapsamlı Şehir Planlama" adlı kursta verilen bilgilere dayanılarak hazırlanmıştır. (Bu yazının İngilizceden kısaltmalar ve seçmeler yapılarak aktarıldığı kurs kitapçığı: "Japonya'da Şehir Planlama Pratiği", Takayuki Kishii Yardımcı Profesör, Nihon Üniversitesi, Bilim ve Teknoloji Koleji, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Japon Arazi, Altyapı ve Ulaşım Bakanlığı Yayını, Temmuz 1996.)

Bazı Tanımlar

Japon şehirleri, Avrupa ve Amerika şehirlerinden farklı olarak başlangıçta temel altyapıdan yoksun gelişmiş oldukları için kentsel altyapının en verimli-etkin olarak inşası Japonya'da en önemli konudur. Bu nedenle, Japon şehir planlamasının amaçları aşağıdaki gibi sorulara yanıt aramak olmuştur:

- Kamusal alanlar ne miktarda ve nerelere yerleştirilmeli?
- Kamunun güvenliği ve refahını güvenceye alan yapılaşmanın kuralları neler olmalı?

Sonuç olarak, şehir planlama mekanizması kentsel alanlarda yaşayan insanlar için projeler uygulamak amacıyla tasarlanmıştır. Diğer yandan Japonya'da şehir planlama kentleşen ve kentleşmiş alanlarda "planlama", "sınırlama (kısıtlama)" ve "uygulama"yı kapsar. Japonya'da "kent" ve

"kur" olgularının ayrımı şehir planlama çerçevesi içinde net olarak tanımlanmamıştır. Bu nedenle, şehir planlama yalnızca "şehirler" için değildir. "Kentleşen ve kentleşmiş alanlarda fiziksel planlama" şehir planlamayı doğru olarak ifade eder.

Bu yazıda ele alınacak başlıca konular yönetim organizasyonuna yoğunlaşacaktır:

1. Japon yönetim organizasyonu nasıl çalışır?
2. Şehir planlamada yönetim organizasyonu nasıl çalışır?
3. Şehir planlamada merkezi hükümetin rolü nedir?
4. Şehir planlamada yerel yönetimlerin rolü nedir?
5. Şehir planlamada özel sektörün rolü nedir?
6. Planlama yönetimi ile hükümetin yasal ve yargısal birimleri arasındaki ilişki nedir?

JAPON YÖNETİM ORGANİZASYONU NASIL ÇALIŞIR?

Japon yönetim sistemi ikiye ayrılır: Merkezi ve yerel yönetimler

Japon Hükümeti cumhuriyetçi bir sistemle çalışmaz. Bu nedenle, merkezi yönetim, dış işleri ve milli savunma yanında bütün yönetim konularını üstlenir. Örneğin, merkezi hükümet yönetsel

PLANLAMA
2003/4

¹ Yazar, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı'nın (JICA) 24 Ağustos-26 Ekim 2003 tarihleri arasında Tokyo'da düzenlediği "Kapsamlı Şehir Planlama" adlı kursu tanımlayan iki Türk şehir planlamacısından biridir.

çerçeveyi (kurguyu) Şehir Planlama Yasası'na ve yerel yönetimlerdeki idare yapısının ilkelerine göre formüle eder. Yerel yönetimler de merkezi hükümetin belirlemiş olduğu idari prosedürlere göre çalışırlar. Merkezi hükümet aynı zamanda yerel yönetimlerin danışmanlık-müşavirlik ile onlara sağlayacağı subvansiyonların (finansal devlet desteğinin) standartlarını da oluşturur. Merkezi hükümetin bu belirleyiciliği - rehberliği geniş bir alanı kapsar. Otoritesini yasadan alır. Bütün bu kurallara uyum ve standartların sağlanmasının yöntemi de finansal devlet desteği yoluyla gerçekleştirilir.

Diğer yandan, merkezi hükümet yerel yönetimlere ilişkin politikalar hakkında kararlar oluştururken yerel yönetimler de gereksinimlere karşılık verebilecek sonuçların çıkması amacıyla karar verme sürecine katılırlar.

Yerel yönetimlerde iki yönetim kademesi vardır: Vilayetler ve belediyeler.

Yerel yönetim idari birimi olarak çalışan 47 vilayet ve 3234 belediye mevcuttur. Japonya'da "vilayet" olarak adlandırabileceğimiz ve tarihi-coğrafi nedenlerle oluşturulmuş bir yönetim ayrımlanması sistemi vardır. Vilayetler doğrudan merkezi hükümetin, belediyeler ise vilayetlerin idaresi altındadır. Vilayetlerin alanları 83000 km² ile 1875 km² arasında değişir. Nüfusları ise 12 milyon ile 615000 arasında geniş bir yelpazede yer alır. Tokyo en kalabalık vilayettir. Belediyelerin de alan ve nüfusları çok farklılaşır. Yokohama şehri 3 274 000'lük nüfusu ile en büyük belediyedir. Ancak en küçük belediyenin nüfusu da 7000'dir. Bu büyük farklılaşmaları rağmen şehirler genellikle 50-500 bin arasında nüfusa sahiptirler. Daha küçük şehirler ya da köyler 5000-20000 nüfusludurlar. Belediyelerin alanları 1400 km² ile 13 km² arasında değişir.

Şehir planlama alanları idari sınırların ötesinde tanımlanabilmektedir.

Şehir planlama alanları çoklu oluşum kriterleri olan kentleşmiş alanlar ile tanımlanır ya da bir belediyenin bir kısmı şehir planlama alanı olarak seçilebilir. Japonya'da 1274 şehir planlama alanı mevcuttur. Bu alanlar 1967 belediyenin ya tümünü ya da bir kısmını kapsar. Bu miktar bütün belediyelerin %61'idir. Şehir planlama alanları toplamı 95 700 km²'dir. Bu miktar Japonya'nın bütün alanının %25'ine karşılık gelir. Bu alanlardaki toplam nüfus 113

milyondur. Bu da yine bütün Japon nüfusunun %91'ine karşılık gelir.

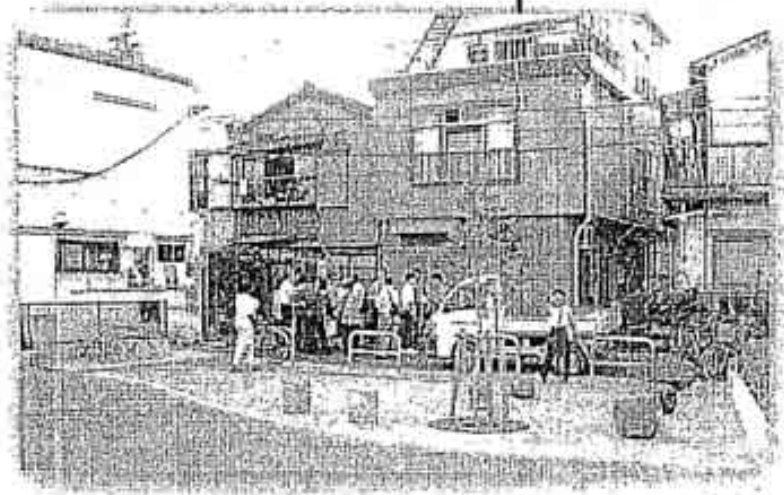
Kamu yönetiminin istikrarı ve sürekliliği memur kesiminin varlığıyla güvence altına alınır.

Merkezi yönetimin idari kadrosu Millet Meclisi'nce seçilen başbakan tarafından yürütülür. Başbakan her bakanlığa bir bakan atar ve bakanın liderliğindeki alt kadro farklı idari işlere bakar. Kamu memurları bakanların ve yardımcılarının (atanmış olan) rehberliğinde ve kontrolünde idari işlere bakarlar. Bütün memurlar devlet adına çalışmak için bir sınavdan geçerler. Genellikle 20-30 yıl çalışırlar. Genelde bakanlar memurları doğrudan işe alamaz, yerlerini değiştiremez ya da çıkaramazlar. Hükümet değişse bile yönetimdeki görevlerinde kalırlar.

Yerel yönetimlerin idaresi, seçilmiş olan resmi görevlilerce yürütülür. Vilayetlerdeki en üst düzey kamu görevlileri olan valiler vali yardımcılarını ve desterdarları atarlar. Belediye başkanları da yardımcılarını ve muhasebe müdürünü atarlar. Belediyelerdeki istihdam yapısı ve organizasyonel yapı merkezi yönetimdekine benzer. Ancak, valiler ve belediye başkanları insan kaynakları yönetimine artık daha çok önem veriyorlar ve idari görevlerini daha sorunsuz yürütebilmek için daha seçici oluyorlar.

Özetle; hem valilikte hem de belediyelerde bir şehir planlama bölümü mevcuttur. Bütün bu sistem, Türkiye'deki belediye, valilik ve bakanlığın iç hiyerarşisi bakımından benzerdir.

Diğer yandan, merkezi hükümet yerel yönetimlere ilişkin politikalar hakkında kararlar oluştururken yerel yönetimler de gereksinimlere karşılık verebilecek sonuçların çıkması amacıyla karar verme sürecine katılırlar.



ŞEHİR PLANLAMADA YÖNETİM ORGANİZASYONU NASIL ÇALIŞIR?

Şehir planlama merkezi hükümetin Arazi, Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı'ndaki (MLIT) Şehir Bürosu tarafından yürütülür. Şehir Bürosu'nun görevleri:

- Kent politikaları ve planlarını formüle eder ve hazırlar.
(Kent Politikası Bölümü ve Şehir Planlama Bölümü)
- Yolları, şehir parklarını ve kanalizasyonu planlar, yönetir ve inşa eder.
(Yol Bölümü, Parklar ve Yeşil Alanlar Bölümü, Su ve Kanalizasyon Artma Bölümü)
- Arazi yeniden düzenleme, kentsel yeniden geliştirme gibi kentsel gelişme projelerini yönetir. (Kentsel Yenileme ve Kent Afet Engelleme Bölümü ve Arazi Yeniden Düzenleme Bölümü)
- Şehir Bürosu'nun bütün bölümlerini koordine eder.
(Kentsel Planlama Genel Konular Bölümü)

Genel Konular için düzenli çalışan bir idari personel vardır. Diğerleri inşaat mühendisliği, mimarlık, peyzaj gibi alanlardan teknik personeldir. Teknik kadro idari işleri yönetmede teknik yeteneklerini kullanırlar.

Diğer organizasyonlarla daha yakın bir koordinasyona gerek vardır.

Şehir planlama işi yalnızca MLIT'nin diğer büroları ile değil ama diğer bakanlıklarla ve organizasyonlarla da bağlantı içinde yürütülür. Planların hazırlığı ve uygulaması üzerine böyle-

sine geniş çaplı bir koordinasyon da yapılır (Şekil 1-7 ve Şekil 1-8).

Yerel yönetimlerde de benzer bir organizasyon kullanılır.

Şehir planlama yerel yönetimlerin idaresinde kamu işleri ve mimari yönetim olarak uygulamaya yansır. Hem vilayet hem belediye düzeyindeki yönetim yapıları merkezi hükümettekine benzer. Çalışanlar çoğunlukla teknik personeldir. Bir yerel yönetimde planlama aynı zamanda çok işlevli bir işler. Bu nedenle, işler ilgili bölümler ve ilgili organizasyonlar arasında dikkatli bir koordinasyon ile yönetilir.

Merkezi hükümet idari bakımdan uyumu sağlamak amacıyla memurlarını yerel yönetimlere gönderir.

Merkezi hükümette çalışan memurlar yerel yönetimlerde bazı iş deneyimleri edinirler ve yine yerel düzeyde planlama ve uygulama sorumlulukları üstlenirler. Örneğin, Bakanlığın Şehir Bürosu'ndan bir teknik eleman (memur) belediye'deki şehir planlama daire başkanının iş pozisyonunu incelemek için belediyeye gönderilir. Bu bakanlık görevlisinin görev süresinin neredeyse yarısı yerel yönetimlerde veya bağlı kamu kurum ve kuruluşlarında (kamu ortaklıkları) geçer. Merkezi hükümette çalışanların belediyelere ve kamu ortaklıklarına yerleştirilmesi, merkezi hükümetin merkezi ve yerel düzeyde planlama çabalarının birbirine uyumunu güvenceye alınmasını sağlar. Bireysel düzeye bakıldığında, bir merkezi hükümet görevlisi yerel düzeyde bir deneyim görür. Edinilen bu deneyim daha sonra merkezi hükümetin yerel konulara bakışına

Örnek: İbaraki Vilayeti'nin Şehir Planlama Yönetimi ile İlgili Organizasyonel Yapısı

İbaraki Vilayeti		Mito Şehri	
Şehir Planlama Bürosu	Çalışan Sayısı	Şehir Planlama Bölümü	Çalışan Sayısı
Şehir Planlama Bölümü	22	Şehir Planlama Bölümü	13
Kentsel Gelişme Bölümü	30	Yol Geliştirme Bölümü	16
Park ve Caddeler Bölümü	26	İnşaat Bölümü	18
Kanalizasyon Bölümü	25	Bölgesel Kalkınma Bölümü	8
İnşaat Bölümü	29	Park ve Açık Alanlar Böl.	12
Konut Bölümü	31	Kentsel Kalkınma Bölümü	13
Kamu İşleri Bölümü	99	Kanalizasyon Bölümü	93

yanıtlanacak şekilde ulusal düzeye aktarılır. Bu merkezi hükümet görevlisinin hem planlamaya hem de onun uygulamasına yoğunlaşması genel planlama sürecinin bu iki aşaması arasındaki uyumu da sağlar.

ŞEHİR PLANLAMADA MERKEZİ HÜKÜMETİN ROLÜ NEDİR?

“Ulusal planlamanın formülasyonu” öncelikli konudur.

Şehir planlama Ulusal Kalkınma Planı temelinde dayanır. Ulusal Kalkınma Planı'nın iki açısı: Kavramsal planlama ve Fiziksel planlama. Kavramsal planlama yaklaşımı; nüfus, konut vb konuları kapsar. Ulusal Shinkansen (şehirlerarası hızlı tren) Planı ve havaalanı geliştirme planları büyük ölçekli fiziksel gelişmeye örnektir. Bu kalkınma planları ulusal politikalarla uyumlu olarak geliştirilir. Japonya'da şehir planı, Ulusal Kalkınma Planı çerçevesinde formüle edilir ve yönetilir.

Ulusal Kalkınma Planı, Milli Arazi Ofisi tarafından hazırlanır. Genellikle bu plan hazırlanmadan önce merkezi hükümetin ilgili birimlerince hazırlanan bölgesel planlar gözden geçirilir. İlgili birimler (Yerel yönetimler, MLIT, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım, Orman ve Balıkçılık Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı) arasında koordinasyon ve danışmanlık olmadığı sürece ulusal kalkınma planı hazırlanamaz. Bu ulusal plan, hatta bölgesel planlar yerel yönetimlerin politikalarının bir toplamından ibaret değildir. Çünkü, Japon Hükümeti cumhuriyetçi bir sistemle çalışmaz. Aynı mantıkla, bölgesel planlar da şehir planlarının bir toplamından ibaret değildir. Merkezi hükümetin politikaları iki yolla yerel yönetimlere yansıtılır:

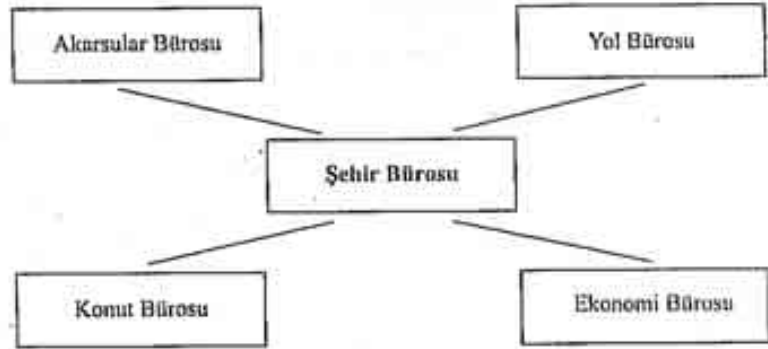
- Şehir planlarının onayından sonra valilere iletilen “tavsiyeler” kanalıyla
- Devletin yerel yönetimlere olan finansal tahsisatlarının kontrolüyle

İkinci Öncelikli Konu Kamu Kullanımlarının Sağlanması Konusunda “Bölgesel Koordinasyon”dur.

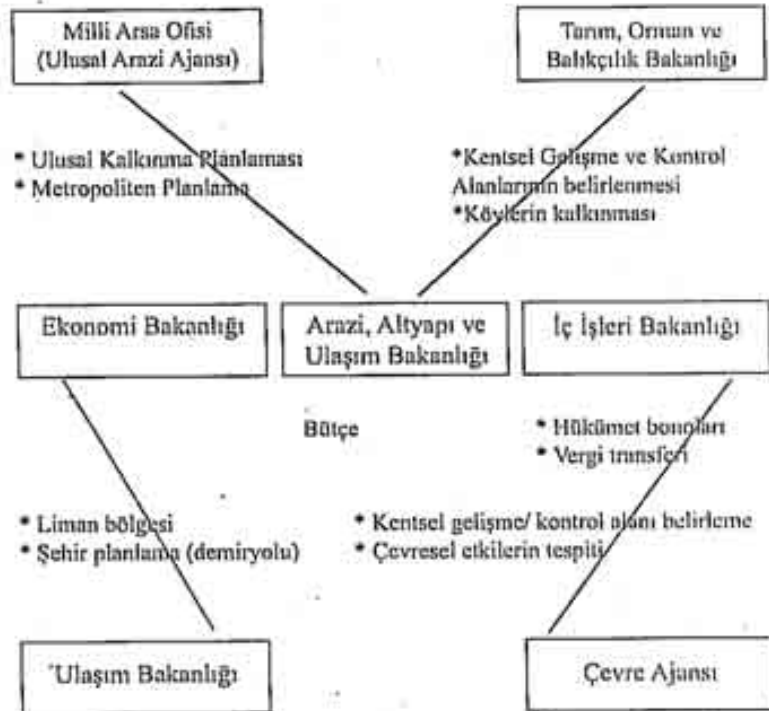
Prensip olarak, şehir planları vilayet düzeyinde onaylanır. Küçük ölçekli planlar ve gelişmelerin uygulanması belediyelere bırakılır. Merkezi Hükümetin buradaki rolü; vilayetlerin hazırladığı planlar arası koordinasyonu sağlamaktır. İlk müdahale bölgesel altyapı alanındadır. Örneğin, birden fazla yerel belediye alanından geçen bir

ana arter yolun yalnızca bir belediye ya da bir vilayetçe geliştirilmesi bir anlam ifade etmeyebilir. Ama, bölgesel düzeyde bir koordinasyon bu yolun geliştirilmesini anlamlı kılar. Bu tür durumlarda merkezi hükümet belediyeleri şehir planlarının yapımı-onayı sırasında bölgesel kararları dikkate almaları konusunda ısrarla takip eder. Bundan öte, merkezi hükümet “kamu ortaklıkları” nı kullanarak projelerin uygulanması aşamasına da müdahale eder.

Arazi, Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı (MLIT)'nin Diğer Büroları ile Koordinasyon



Diğer Bakanlık ve Organizasyonlarla Koordinasyon



İkinci tip müdahale, özel sektör de dahil olmak üzere tarafların koordinasyonunun sağlanması şeklindedir. Bir proje geniş ölçekli ve karmaşık ise, örneğin bir demiryolu kademelenme projesi ele alınırsa, merkezi hükümet vilayetlere, şehirlere ve demiryolu şirketlerine bir danışmanlık birimi kanalıyla yol gösterir. Bir şehrin arazi yeniden düzenleme projesi, yol geliştirme projesi vb merkezi hükümetçe koordine edilir.

Üçüncü Öncelikli Konu "Teknik Standartlar Belirleyerek Proje Yönetmek" ve "Finansal Devlet Desteği Kanalıyla Gelir Dağıtımının Yeniden Düzenlenmesi"

Merkezi hükümet Şehir Planlama Yasası çerçevesinde yapılan kentsel altyapı geliştirme projelerinin ulusal standartlara uygun olacağını varsayar. Şehir planlama konularına ve çözümlerine ilişkin deneyimlerin ve bilgilerin her belediye ve vilayetten ulusal düzeye aktarılması zorunludur. Belediyelerin gelişme konusunda rekabet içinde olmamaları beklendiği için her bir yerel birimin eşitlik içinde gelişmesi önemlidir. Bu eşitlik gereksinimini karşılamak için merkezi hükümet gelirlerinden belediyelere finansal destek dağıtır. Yerel gelişme projelerine rehberlik edilmesiyle ulusal düzeyde önemli projelerin uygulanması da mümkün hale gelir.

Dördüncü Öncelikli Konu Proje Uygulamalarının "Kamu Ortaklıkları" Kanalıyla Yapılmasıdır.

Merkezi hükümetin birimleri arasında bazıları, örneğin MLIT, proje uygulama kapasitesine sahiptir. Kamu sektöründe yapılan proje uygulamalarının yanında kentsel altyapı ve üstyapı geliştirme ve diğer kentsel gelişme projeleri özel amaçlarla oluşturulan kamu ortaklıklarınca uygulanabilir. Metropolitan Otoban Yollar Şirketi, Konut ve Kentsel Gelişme Kuruluşu ve Japon Bölgesel Gelişme Kurumu bu tür kamu ortaklıklarına örnektir. Bu kuruluşlarca yapılan projeler aşağıdaki koşullarda uygulamaya konulur:

1. Belediyenin finansal gücü sınırlı ise,
2. Belediye finansal kaynağı olsa da proje uygulamasına istekli değilse,
3. Belediye teknik olanaklardan yoksunsa,
4. Merkezi hükümet ulusal düzeyde önemli olan bir projeyi uygulamayı gerekli görürse.

ŞEHİR PLANLAMADA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ NEDİR?

Belediyeler planlamanın başlıca aktörleridir. Ama, teknik kapasiteleri yeterli olmayabilir.

Japonya'da kamu yönetimi iki ana kısımdan oluştuğu için bir alan mutlaka ya belediye ya da vilayetin yönetim sınırlarına düşer. Belediyeler şehir planlamasının asıl aktörleridir. Bunun nedeni; belediyenin bir yerleşmenin sakinlerine en yakın idari birim olmasıdır. Ayrıca, planlamanın içeriğinin o yerleşmenin sakinlerinin haklarını ve finansal kaynaklarını uzun vadede etkileyecek olması da belediyelerin "asıl aktör" olmalarını zorunlu kılar. Bununla beraber, bütün belediyelerde bağımsız bir şehir planlama birimi yoktur ya da varsa bile küçük belediyelerde yeterli teknik kadro bulunmaz. Bu nedenlerle bir belediye şehir planlamanın karmaşık sorunlarını özel danışmanlık kuruluşları kanalıyla veya vilayetten teknik eleman desteği alarak gidermeye çalışır. Bazen bir belediye merkezi hükümetten de yeterli kapasitede teknik kadro talebinde bulunabilir.

Vilayetler belediyeleri koordine ederler ve bölgesel kamu kullanımlarının denetimini yaparlar.

Vilayetler koordine eder ve yönetirler. Sözü edildiği gibi, başlıca planlar belediyelerce yapılır. Ancak, belediye planlarının koordinasyonu ve uygunluğu vilayetlerin önemli rolü haline gelmiştir. Belediyelerin teknik ve finansal kapasiteleri yeterli olmayabileceği için bir vilayet yönetimi belediyelere müdahale etmek, koordine etmek ve yönetmek durumundadır.

Zaman zaman, merkezi yönetimle belediye arasındaki koordinasyon karmaşık bir hale gelir. Belediyelere aktarılan gelirlerin uygulamaya konulması vilayetlerce yönetilir. Ama yönetim sistemi her zaman tasarlandığı biçimde işleyebilir. Belediyelerce hazırlanan büyük ölçekli konut alanı projelerinde ortaya konan Gelişme İlkeleri, yönetimin belirlenmiş olan sisteminin dışındaki karmaşık işleyişine bir örnektir. Merkezi hükümet bazı belediyeler için büyük ölçekli konut alanı geliştirme projeleri planlayabilir. Ama, belediyeler için nüfusun artışı kamu hizmetlerinde de bir artış anlamına gelir. Örneğin; Orta okul ve liselerin inşası gibi. Burada adı geçen Gelişme İlkeleri müteahhitlerin kamu kullanımlarının uygulanmasının maliyetini be-

diye yerine üstlenmesini öngörür. Sonuç olarak; inşaatın genel toplam maliyet, dolayısıyla da her bir konut biriminin maliyeti yükselir. Merkezi hükümet burada fiyat artışı sorununu görür ve ilgili belediyelere büyük ölçekli konut projelerindeki bu tür sorunların üstesinden gelmelerini sağlayacak finansal desteği yapar.

Örnek: Şehir Planlama Komisyonu Üyeleri Şehir planları vâli veya belediyeler tarafından onaylanmadan önce Şehir Planlama Komisyonu'na sunulmalı ve orada incelenmelidir. Bu nedenle komisyon adaletli bir inceleme yapabilmek ve yöre sakinlerinin tümünün görüşlerinin kararlara yansımaları sağlamak için farklı sektörlerden temsilciler ister. Bu komisyon kamu yönetiminden bağımsızdır. Planı validen alır ve vatandaşların görüşlerini de dikkate alarak planın geçerliliği konusunu tartışır. Her vilayetin bir şehir planlama komisyonu vardır. Bazı belediyeler de yasal zorunluluk olmadığı halde uzlaşmayı en üst düzeyde sağlayabilmek için belediye şehir planlama komisyonları oluştururlar.

ŞEHİR PLANLAMADA ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜ NEDİR?

Planlamada özel sektörün rolü değişkendir. Bu bölümde şehir planlama danışmanları ve inşaat şirketlerinin rolleri üzerinde duruluyor.

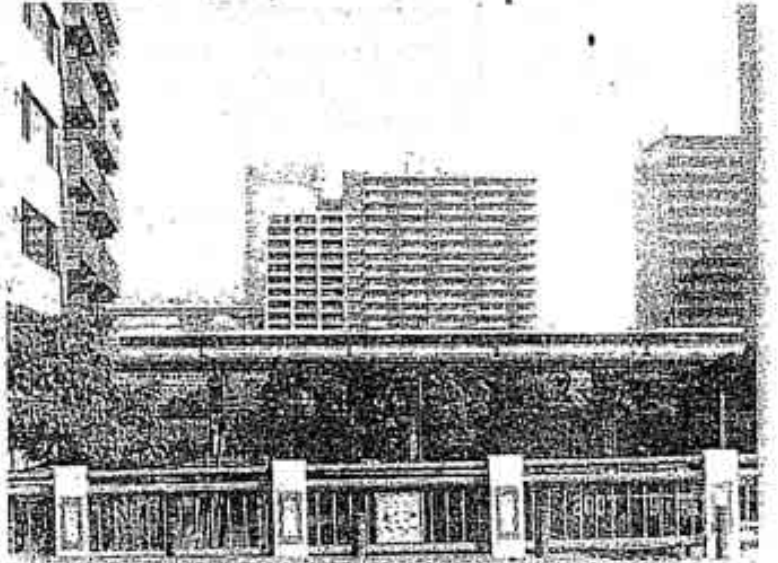
Danışmanlar devletin idari ve teknik işlerinde önemli rol oynar.

Geçmişte, inşaat mühendisliğinin bütün alanlarındaki işler, saha araştırması, tasarım ve inşaat dahil devlet eliyle yapılırdı. Bu işler yavaş yavaş özel sektöre kaymaya ve özel sektöre yaptırılmaya başlandı. Özel danışmanlık firmaları inşaat dışında bütün hizmetleri sağlar. Danışmanlık firmalarının rollerinden biri de vilayetlerde ve belediyelerdeki planlama bürolarına yardımcı olmaktır. Danışmanlık firmalarının görevleri: Planları ve diğer sunuş dökümanlarını hazırlamak, temel araştırmaların ve saha çalışmalarının yönetilmesi, halka yapılacak duyuru ve bildirimlerin hazırlanması, proje uygulaması için detaylı analizlerin yapılması, uygulama için detaylı tasarım yapılması. Japonya'da bazı küçük belediyelerde bağımsız şehir planlama bölümü yoktur. Böyle bir bölümün bulunduğu bazı belediyelerde de teknik elemanlar yeterli düzeyde değildir. Bu tip belediyelerde özel danışmanlık firmaları belediyelerin kendi planları ve mühendisleri gibi çalışırlar.

İnşaat firmaları altyapı geliştirmeyi de kapsayan kentsel gelişme projelerinde önemli rol oynar.

Özel sektörün diğer bir önemli rolü kentsel gelişme projeleri uygulamaktır. Bu projeler altyapı geliştirmeyi de kapsar. Japonya'da özel sektörün bu rolü Alman ve Amerikan sistemleri arası bir özellik gösterir. Japonya'da kamusal altyapının da kapsandığı kentsel gelişme projeleri, şehir planlama'nın bir kısmını oluşturur ve "kentsel gelişme projeleri" olarak anılırlar. Bunların uygulaması özel sektöre başvurulmadan yapılır. Ancak, arsa ve hisse sahiplerinin uzlaşmasını ve katılımını gerektirir. Kentsel gelişme projeleri kamu sektörü ile sınırlıdır: Merkezi hükümet, vilayetler, belediyeler. Bu üç birim altyapının ve diğer kamusal kullanımların geliştirilmesini, konut birimlerinin sağlanmasını ve yaşam çevresinin iyileştirilmesini üstlenir. Diğer yandan, özel sektör, farklı durumlarda bu süreci gerçekleştiren tek taraf olur. Gelişmenin özel sektöre kar getirmesi beklenen durumlarda inşaat firmaları bu süreci kendileri yürütürler.

Eğer proje alanı 1000 m²'den büyük ise (bu değer bazı belediyelerde 500 m²'dir), bu durumda projenin Şehir Planlama Yasası'nca ortaya konulan Arazi Geliştirme Ruhsatı sürecinden geçirilmesi gereklidir. Firma bu işi belediyenin öncülüğünde yapar. Ancak, bazı özel kesim firmaları, karlı alanların planlanması, yöre sakinlerinin görüşlerinin bir uzlaşma noktasına getirilmesi, uygun idari prosedürlerin yürütülmesi konularında belediyeden daha yetkindir.



Şehir Planlama Komisyonu Üyeleri, İdaraki Vilayet

Akademisyenler	Arşiv, Profesör, Mimar, Yerel İşçiler Odası temsilcileri
Kamu Kuruluşlarından Temsilciler	Merkezi hükümetin bölge temsilcileri (Ekonomi Dairesi, Tarım ve Hayvancılık Dairesi, Ulaştırma, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı Temsilcisi), Arazi, Mülkiyet ve İmarın BK Temsilcisi, Vilayet (Belediye Başkanı Yard., Eğitim Dairesi Md., Emniyet Md.)
Yerel Yönetim Temsilcileri	Belediye Başkanı
Vilayet Komisyon Üyeleri	Her bir ilin temsilcisi
Belediye İmar Komisyon Temsilcileri	Komisyon başkanı, Her belediye komisyon başkanı

Şehir Planlama Komisyonu Üyeleri, Millet Şehiri (Belediye)

Akademisyenler	Arşiv, Profesör, Mimar, Yerel İşçiler Odası temsilcileri, Kadınlar Birliği temsilcileri, Mimarlar Derneği, Tarım Komitesi
Kamu Sektörü	Belediye başkanı yardımcısı, Belediye başkanlık genel sekreteri
Belediye meclis Üyeleri	Beş ildeki komisyon üyesi

PLANLAMA YÖNETİMİ İLE HÜKÜMETİN YASAL - YARGISAL BİRİMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ NEDİR?

Şehir planlama uygulamasıyla yasa koyucu devlet birimleri doğrudan ilişkili değildir.

Şehir planlama sistemi halk katılım sürecini yönetim sistemine entegre etmiş olduğundan planlama yönetimi ve mevzuatın devletin yargı organıyla doğrudan ilişkisi bulunmaz.

Millet Meclisi, yani yasa koyucu, yasaları yürürlüğe koyar ve şehir planlarının uygulanmasını sağlayan yürütme organı için bütçeyi hazırlar.

Millet Meclisi devletin bütçeleri düzenleyen yasa koyucu organıdır. Bu bütçeler şehir planlama yönetimini etkiler. Şehir Planlama Yasası'nda yapılan düzeltmelerin de Millet Meclisi'nden geçmesi gereklidir. 1968 Tarihli Şehir Planlama Yasası'nda bugüne kadar 50 değişiklik yapılmıştır. Her yıl şehir planlama projelerine verilecek devlet

desteğinin toplam miktarı, genel bütçe içerisinde belirlenir.

Vilayet ve belediye komisyonları Millet Meclisi'ndeki gibi çalışırlar. Yerel komisyon Şehir Planlama Komisyonu'na temsilci veya temsilciler gönderir.

Yerel komisyonlar yerel yönetmelikleri yürürlüğe koyar ve yerel bütçeleri hazırlar. Belediye, arazi kullanış (özel bölgeler, mahalle planları vb.) ve şehir planlama vergisinin toplanması vb. üzerine olan yönetmelikleri hazırlar. Yıllık bütçenin hazırlandığı aşamada yalnızca toplam harcama değil, projelerin özel bütçeleri de tartışılır ve belirlenir.

Yerel komisyon şehir planı onayı sürecinde yer almaz. Ancak plan, farklı sektörlerden temsilcilerce oluşturulan yerel şehir planlama komisyonunda tartışılmalıdır. Yerel komisyonun bazı üyeleri vilayet şehir planlama komisyonunun üyeleridir ve şehir planının onayı sürecinde yer alırlar. Belediye düzeyinde de yasal zorunluluk olmadığı halde bir şehir planlama komisyonu oluşturulabilir. Belediyedeki komisyonun temsilcileri onay yetkisi olan vilayet şehir planlama komisyonunun üyesi olabilir ve şehir planı onayı sürecine katılabilirler.

Halk plandan memnun olmaz ise mahkeme planların geçerliliğini inceleyebilir. Ancak, bu yargı sürecinden önce, yönetim birimi halktan gelen itirazları- talepleri incelemelidir.

Şehir planlama halk katılımını da kapsayan idari bir süreçtir. Plan onayı sürecinde halk düşüncelerini açıklayabilir. Bu sistemin varlığı nedeniyle genellikle yargı süreci planların geçerliliğini sağlamada özellikle talep edilen bir süreç değildir. Ama yine de halk planın içeriğini, prosedürlerini, projelerini adil bulmadığında yargının mahkemece verilmesini talep edebilir.

Planların geçerliliğinin sağlanması sürecindeki yargı aşaması yanında şehir planı İdari Soruşturma Yasası'na tabi olarak da sorgulanabilir. Bu nedenle, bu tür şikayetlerin daha üst düzey bir yargı platformunda ele alınması gereklidir. Diğer bir deyişle, belediye projelerine yapılan itirazlar vilayet idaresi düzeyinde bir gözden geçirmeyi

gerektirebilir. Vilayet düzeyindeki planlara olan itirazların ise Bakanlık tarafından incelenmesi gerekir. Proje uygulamaları üzerine bir dava ise İdari Sorgulama Yasası'na göre gerekli kararın alınmasından sonra açılabilir.

SONUÇ VE KARŞILAŞTIRMA

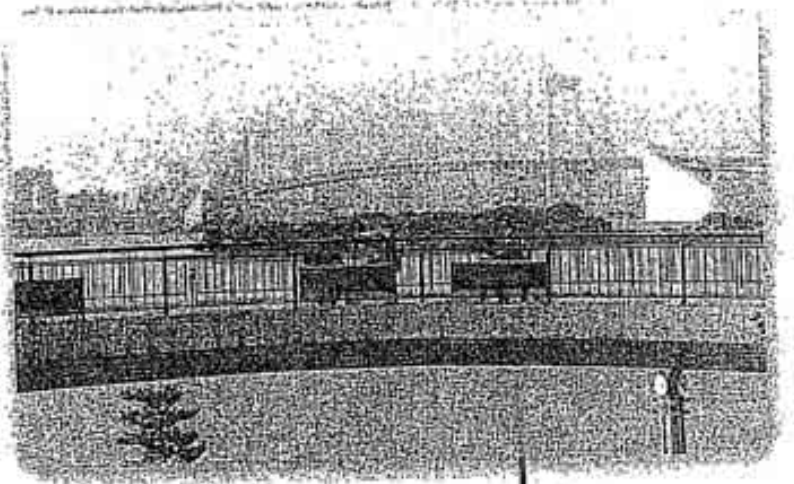
Japon yönetim ve şehir planlama sisteminin temeli, özellikle 1945'den sonra batı ve özellikle ABD, İngiltere gibi ülkelerin sistemlerinden doğrudan ve/veya uyarlanarak oluşturulduğu için genel çerçeve açısından Türkiye'dekinden önemli bir farklılık göstermemektedir. Örneğin; merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin yönetimdeki ağırlıkları, hiyerarşik yapıları, bu yapı içinde şehir planlamanın yer alış biçimi, rol dağılımı genel çizgileriyle benzerdir. Bizdeki il yönetimleri yerine Japonya'da tarihsel idari bölümlenmeye dayanan vilayetler (prefecture) vardır.

Ancak, Japon şehir planlamasında hem yönetim hem de finans organizasyonunda son derece esnek, "duruma-projeye özel" ve 20-30 yıl gibi uzun vadelerde "sürdürülmesi" başarılan bir yapılanma biçimi vardır. Bu bakımdan Japon şehir planlama sisteminin bizdekinin tersine "günlük" politikadan "projeyi sürdürme ve yaşama geçirecek sonuçlandırma" anlamında arındırılmış olduğu söylenebilir.

Mevzuat ve planlamada yer alan aktörlere genel olarak bakıldığında Türkiye'deki halihazır durumun kendi içerisinde bir tutarlılık ve "şehir planlama" adına bir bütünlük gösterdiğini söylemek çok zordur. Mevzuat, değişik politika dönemlerinin genellikle o günün politik kaygılarının uzantıları olarak ve mevcut sisteme "iyileştirme" anlamında eklenmemeyen dağınık parçacıklardan oluşmuştur.

Aktörler olarak; merkezi hükümet, yerel yönetimler, özel sektör, sivil kuruluşlar ve vatandaşların sistemdeki konumları "şehir planlama" adına dengelenmemiş, zayıf tarafların hakları güvenceye alınmamış, istismara açık bırakılmıştır. Bu sistem içinde herşeye rağmen olumlu gelişen ve yaşama geçirilebilen projelerin "tekil", sıradışı örnekler olarak kalması neredeyse kaçınılmazdır.

Oysa Japon sisteminde bir proje "bütün tarafların" memnun kalabildiği yani kamu-özel-vatandaş



yararlarının dengelebildiği "o projeye özel" bir yönetsel ve finansal organizasyon ile başarıya ulaşır. Sistem genel prensiplerinden ödün vermemeyi güvenceye alacak kadar katı, ancak, "soruna-duruma-projeye" özel yepyeni formüllerin üretilmesine olanak verecek kadar dinamik ve esnekler. Örneğin, bir projede vatandaşlar, sivil kuruluşlar ve küçük bir belediye ön planda olurken başka bir projede büyük bir kamu kuruluşu, bir diğerinde ise bir özel şirket ön plana çıkabilir. Ama, değişmeyen; proje sonunda, doğrudan veya dolaylı olarak kamu-özel-vatandaş kesimlerinden hepsinin aynı anda kazançlı çıkmasıdır.

