

(1) Bu çalışma, 22-24 Ocak 1968 tarihleri arasında TMMOB Mimarlar Odası'nın Ankara'da düzenlenmiş olan 1. Milli Fiziki Plan Semineri'nden 50 yıl sonra yine TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi tarafından İstanbul'da düzenlenen "50. Yılında 1. Milli Fiziki Plan Semineri" paneli kapsamında yapılan sunuş metnine bağlı kalarak düzenlenmiştir.

(Editör Notu) Bu çalışmanın, ülkesel/millî fiziki plan konusunda yazar tarafından yapılan konuşma serisinin bir parçası olarak değerlendirilmek yerinde olacaktır. Bu amaçla önceki üç konuşma ve 1971 tarihli kitap çalışması, konuyu daha detaylı kavramak ve ele almak açısından önemlidir.

Millî fiziki plan semineri konusunda yapılan ilk konuşma için bakınız; Tekeli, İ. 1968. "Ülke Ölçüsünde Fiziki Planlamanın Teorik Sorunları ve Bugünkü Müesseseler Çerçevesinde Türkiye İçin Bir Ülkesel Fiziki Planlama Yaklaşımı". 1. Milli Fiziki Plan Semineri, 22-24 Ocak 1968, s. 15-37 < <http://www.mimarist.org/include/uploads/2018/10/1.milli-fiziki-plan-semineri.pdf> >

Millî fiziki plan semineri konusunda yapılan ikinci konuşma için bakınız; Tekeli, İ. 1984. "Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine İkinci Kez Konuşurken", M. Çubuk (yayına haz.) *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları*, Mimar Sinan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, İstanbul, s. 24-40.

Millî fiziki plan semineri konusunda yapılan üçüncü konuşma için bakınız; Tekeli, İ. 2002. "Millî Fiziki Plan Semineri Konusunda Üçüncü Kez Konuşurken". 1968'den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, s.9-26.

Ayrıca bakınız; Tekeli, İ. 1971. *Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.

Submitted | Gönderim: 12.12.2018
Accepted | Kabul: 27.02.2019
e-Published | e-Yayın: 27.02.2019

Correspondance | İletişim:
ilhantekeli@metu.edu.tr

DOI

ÜLKESEL/MİLLÎ FİZİKİ PLAN ÜZERİNDE DÖRDÜNCÜ KEZ KONUŞURKEN ⁽¹⁾

İlhan TEKELİ

Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Özet

Türkiye'de 1850'li yıllarda başlayan modernleşme sürecinin mekândaki biçimlenişini denetim altına alma çabasının 100 yılına yakın öyküsü, bize bu çabanın en alt mevzii ölçekten başlayıp, kent ölçeğine, daha sonra bölge ölçeğine, sonunda da ülke ölçeğine tımandığını gösterir.

1968 yılında düzenlenen 1. Milli Fiziki Plan Seminerinde, ulusun yaşadığı kalkınma/gelişme sürecinin ülke mekânında yarattığı biçimlenmeyi, var olan ulusal kalkınma planının yöntemiyle uyumlu kılarak denetim altına alabilmek amacıyla öneriler sunulmuştur.

Ülkesel fiziki plan sorununun gündemimize girmesinin ardından 50 yıl geçmiştir. Bu kısa bir süre değildir. Bu geçen yarım asır içinde müdahale etme gereksinimini duyduğumuz sorunu yaratan yapı sunum süreçleri, dolayısıyla sorunun niteliği önemli ölçüde değişmiştir. Ayrıca bu sürece müdahale biçimlerimiz konusundaki meşruiyet anlayışlarımız da değişmiştir.

Bu çalışma kapsamında, bundan 50 yıl önce önerilmiş bir çözümün ne kadar uygulanıp uygulanmadığı ya da tutarlılığı üzerinde durulmayacaktır. Çalışmanın amacı, bir tarihi muhasebe yapmaktan çok, ülkesel fiziki plan sorunu konusunda günümüzde değişen yapı sunum süreçleri ve meşruiyet anlayışımız çerçevesinde neler yapılabilir sorusuna yanıt vermektir.

Anahtar Kelimeler: Ülkesel/Millî Fiziki Plan, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi, Türkiye

GİRİŞ

Türkiye’de yönetimlerin yerleşme mekânlarının biçimlenmesini planlama ile denetlemeye girişmesi 19. yüzyılın ortalarından başlamıştır. Bu gelişmeyle bir tür liberal mülkiyet anlayışına geçiş gerçekleşmiş ve Türkiye’de kadastral sistem kurulmaya başlamıştır. Bu durum, Türkiye’de çok hızlı olmayan bir kentleşme sürecinin başlamasını beraberinde getirmiştir. Kentler, harita mühendislerinin yaptıkları mevzii planlarla parça parça dönüşmüş, yavaş yavaş modernleşmiştir. Bir başka deyişle, utangaç modernite döneminin⁽²⁾ fiziki planlaması mevzii imar planı ölçeğini aşmamıştır.

(2) Türkiye’ye özgü farklı modernite dönemleri hakkında detaylı bilgi için bakınız; Tekeli, İ., 2001, Modernite Aşılırken Kent Planlaması, İmge Yayınevi, Ankara.

Cumhuriyetin ilanından sonra, Ankara’nın başkent olarak ilanı ve bu kentin planlamasının adeta rejimin başarısıyla özdeşleşmesi, Türkiye’de kentlerin planlı gelişmesinin sağlanmasını Cumhuriyetin radikal modernite projesinin önemli bir ögesi haline getirmiştir. 1930’da çıkarılan yerel yönetimler, halk sağlığı ve yapı ve yollar yasalarıyla, kent planlaması çok yönlü bir biçimde kurumsallaştırılmıştır. Bu yasal düzenlemelerle Cumhuriyet yönetimlerinin mekânın biçimlendirilmesinde kullandığı fiziki plan ölçeği, mevzii ölçekten kent ölçeğine geçmiştir.

Bu aşamada, Cumhuriyetin nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin ülke mekânında dağılımı için ülke düzeyinde uyguladığı, Ankara’nın başkent olarak ilanı, ülke mekânının demiryolu ağıyla örülmesi, devlet sanayilerinin Anadolu’da demiryolu üstündeki küçük kentlerde kurulması, Halkevlerinin modernleşme odağı olarak ülke mekânına yaygınlaştırılması gibi politikalar bulunmaktadır. Ama ülke ölçeğinde planların yapılması henüz söz konusu değildir.

Türkiye’de çok partili bir rejime geçilerek, hızlı kentleşmenin yaşandığı, kapital birikiminin yetersiz olduğu, popülist bir modernite yaklaşımının uygulandığı 1950’lerde, hem sanayileşmeyi gerçekleştirebilmek hem de artan kentli nüfusu yeni yerlerine yerleştirebilmek için kentleşmenin ucuzlatılması gerekmiştir. Bunu, her ikisi de özgün olan yapsatçı ve gecekondu konut biçimlerinin gelişmesi sağlamıştır. Bu iki konut sunum biçiminin hâkim hale gelmesi, kentlerin yık-yap-sat süreciyle dönüşmesini beraberinde getirmiştir. Kentler, mevcut merkezlerinde sürekli yoğunluk artırarak, trafik sorunları yaratarak, yağ lekesi gibi büyümüştür. Bu büyüme sonucunda kentler, belediye sınırları içine sığmaz hale gelmiş; metropol belediyelerinin çevresini gecekondu mahallelerinin oluşturduğu küçük belediyeler sarmıştır. Artık 1930’lu yıllarda oluşturulmuş olan kurumsal çerçeve ve kent planlarını hazırlama biçimleri, yaşanan gelişmenin fiziki mekânını şekillendirmekte yetersiz kalmaya başlamıştır.

1960’lı yıllara gelindiğinde yerleşme mekânları böyle bir yapılaşma süreci yaşarken, 1950’li yıllarda izlenen ekonomik politikalar Türkiye’yi büyük bir ekonomik krize sokmuştur. Bu koşullarda, dönemin uluslararası mali kurumsal yapısının da etkisiyle Türkiye’de ulusal kalkınma planları hazırlanmaya başlamıştır. 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra genel olarak planlama, Türkiye’nin kurtuluş yolu olarak görülmeye başlamış; plancılık, toplumun en prestijli mesleği haline gelmiştir. 1963 yılında da ilk Beş Yıllık Plan hazırlanmış ve uygulamaya koyulmuştur.

Türkiye’nin kentleşmesini ve sonuçlarını denetleyemediği ve planlamaya güvenin çok yükseldiği bir ortamda, ülke gelişmesinin mekânsal sonuçlarını denetlemek için daha üst ölçeklerde fiziki planların hazırlanması Türkiye gündemine girmiştir. Bu yıllarda ilk bölge planları yapılmaya başlanmıştır. Hazırlanan ulusal kalkınma planının yapısıyla hazırlanan bölge planlarının yapıları uyum içinde olmadığından, bu planlar uygulanamamıştır. Ülkede çok güçlü olarak kurumsallaşmış bir ulusal kalkınma planı varken, ülkedeki gelişmenin mekânsal olarak biçimlenişini denetim

(3) “Milli Fiziki Plan” kavramının geliştirilmesi ve açıklığa kavuşturulması yolundaki istekler ve böyle bir çalışmanın ülkemizin geliştirilmesi çabalarını yönlendirmekte yapacağı katkıları göz önüne alarak TMMOB Mimarlar Odası tarafından 22-24 Ocak 1968 tarihleri arasında Ankara’da düzenlenen 1. Milli Fiziki Plan Semineri, Esat Durak, İlhan Tekeli ve Yiğit Gülöksüz’den oluşan komite yürütücülüğünde tamamlanmış ve sempozyum bildirileri Mimarlar Odası tarafından yayınlanmıştır. <<http://www.mimarist.org/include/uploads/2018/10/1.milli-fiziki-plan-semineri.pdf>>

altına alma yolunun, ülke ölçeğinde fiziki planların hazırlanmasından geçtiği üzerinde konuşulmaya başlanmıştır. 1. Milli Fiziki Plan Semineri⁽³⁾ işte bu arayışa bilimsel bir yanıt verebilmek amacıyla o yıllarda TMMOB Mimarlar Odası tarafından düzenlenmiştir.

Türkiye’de 1850’li yıllarda başlayan gelişmenin mekândaki biçimlenişini denetim altına alma çabasının 100 yıla yakın öyküsü, bize bu çabanın en alt mevzii ölçekten başlayıp, kent ölçeğine, daha sonra bölge ölçeğine, sonunda da ülke ölçeğine tırmandığını gösterir. Bir ölçeğin yetersiz kalması, planlamayı bir üst ölçeğe taşır. Türkiye’nin deneyimi tam olarak bu hipotezin geçerliliğini ortaya koymaktadır.

1968 yılında düzenlenen 1. Milli Fiziki Plan Seminerinde, ulusun yaşadığı kalkınma/ gelişme sürecinin ülke mekânında yarattığı biçimlenmeyi, var olan ulusal kalkınma planının yöntemiyle uyumlu kılarak denetim altına alabilmek için önerilen yaklaşım şöyle özetlenebilir. Ülke fiziki planı, ülke sosyo-ekonomik mekânının düzenlenmesindeki gayelerin açıklığa kavuşturulması amacıyla sosyo-ekonomik mekândaki faaliyetlerin coğrafik mekândaki sıralama kararları bütünü olarak tanımlanmıştır.

Bu tür bir denetim işlevini yerine getirmek için üç düzeydeki çalışmalardan oluşan bir paket önerilmiştir. Bunlardan birincisini “Ülke Mekân Organizasyonu Politikaları” oluşturmaktadır. Bunlar; a) Ülkesel kentleşme politikası, b) Bölgeler arası denge politikaları, c) Kentsel kademelenme politikaları, d) Yerleşmeler arası akım politikaları, e) Yerleşmeler arası uyum politikaları olarak sıralanmıştır. Bu politikaları somuta indirmek için devlet planının “aşamalı planlama” yaklaşımı ile tutarlı olabilecek şekilde, iki planlama türü önerilmiştir: Kamu eliyle hazırlanan sektörel planlar ve bu planların paralelinde hazırlanan ulusal sektörel fiziki planlar. Böylece planın sektörel yatırım kararlarına bir mekân boyutu katılmış olacaktır. Tabii ki sektörel fiziki planların ülkenin mekân boyutunu tüm zenginliğiyle devlet planlama sürecine yansıtması olanaklı değildir. Bu nedenle de üçüncü bir düzey olarak yarışan bölge ve metropoliten alan planlarının yapılması önerilmiştir. Bu planların yarışan plan olarak nitelenmesi, bu düzeydeki planlarla sektörel nitelikteki devlet planının bütünleşmesini proje seçim kararları üzerinden sağlayabilmek içindir.

Bu çalışma kapsamında, bundan 50 yıl önce önerilmiş bir çözümün ne kadar uygulanıp uygulanmadığı ya da tutarlılığı üzerinde durulmayacaktır. Çalışmanın amacı, bir tarihi muhasebe yapmaktan çok, bugün ne yapılabilir sorusuna yanıt vermektir.

Bu giriş bölümünde sunulan tarihsel çözümlere, ülkesel fiziki plan sorununun ne olduğuna açıklık kazandırabilmek içindir. Tarihsel sürecin, ele aldığımız soruyu gündemimize nasıl getirdiği görülmektedir. Ama bu sorunun gündemimize girmesinin ardından 50 yıl geçmiştir. Bu kısa bir süre değildir. Bu geçen yarım asır içinde müdahale etme gereksinmesini duyduğumuz sorunu yaratan yapı sunum süreçleri, dolayısıyla sorunun niteliği önemli ölçüde değişmiştir. Ayrıca bu sürece müdahale biçimlerimiz konusundaki meşruiyet anlayışlarımız da değişmiştir. Bu nedenle, günümüzde ne yapılabilir sorusu üzerine eğilmeden önce kendimize, 50 yılda neler değişti diye sormamız gerekmektedir.

ELLİ YILDA NELER DEĞİŞTİ?

Yapılaşma ve Yapılaşma Denetimi Süreçleri Ne Kadar Değişti?

Elli yılda yaşanan en önemli değişim, Türkiye’de yerleşme yapısını belirleyen süreçlerde yaşanmıştır. Bunlardan en önemlisi, Türkiye’de konut ve diğer binaların

sunum süreçlerinde yaşanan büyük dönüşümler olmuştur. Türkiye’de müteahhitlik sektörünün yurt dışına açılması ve güçlenmesi, yurt içinde de kentlerin yapılaşma süreçlerini değiştirmiştir. Türkiye 1980 sonrasında, kent projeleri için büyük miktarda sermayeyi harekete geçirerek ve o dönemin mevcut/ileri teknolojisini kullanarak farklı çözümler üretebilme kapasitesine kavuşmuştur. Bu koşulların değişmesi, yeni bir konut sunum biçimi olarak Türkiye’ye “toplu konutu” getirmiştir. Bu da Türkiye’de kentleşme dinamiğini tamamen değiştirecek yeni bir olgu olmuştur.

1980 sonrasında büyük kentlerde iki kademeli bir yapıya geçilmesi ve yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması, belediyelerin büyük proje yapma kapasitelerini de artırmıştır. İlk kez metrolar yapılmaya başlamıştır. Raylı toplu ulaşım çözümleri geliştirilmiştir. Biriken çevre sorunları büyük altyapı projeleriyle, arıtma tesisleri kurularak aşılmaya çalışılmıştır. Kentte çok sayıda proje yapılmaya başlamış; santral garajlar, organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, üniversite kampüsleri, hastane kampüsleri, toplu konutlar inşa edilmiştir. Kent, bir önceki dönemde olduğu üzere, tek tek binaların eklemesiyle yağ lekesi gibi değil, büyük kent parçalarının eklemesiyle atlayarak, sıçrayarak ve aralarında boşluklar bırakan bir mekânsal büyüme göstermeye başlamıştır.

Böyle bir gelişme biçiminin ortaya çıkmasında üç mekanizmanın etkili olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi merkezi iş alanındaki (MİA) değişik işlevlerin, ister plan kararlarıyla olsun, ister ekonomik gerekçelerle olsun kent dışına çıkmalarıdır. İkinci mekanizma özel araba sahipliğinin artması ve taşıt yollarının gelişmeye başlaması ve buna bağlı olarak kentten kopuşun kolaylaşmasıdır. Üçüncüsü ise kent merkezinde arsa fiyatlarının artması sonucunda büyüme gereksinmesi ortaya çıkan kuruluşların, arsa fiyatlarının düşük oldukları yerlere giderek maliyetlerini düşürmeye çalışmalarıdır. Bu durumda kentler büyürken, MİA işlevlerini içeren büyük kent parçaları kentin çevresinde inşa edilmiş; kentler desantralize olmaya başlamışlardır.

Kentin, çevresine büyük kent parçaları inşa ederek büyümesinde en kıt faktör, kentlerin çevresinde tek mülkiyette ya da az sayıda mülkiyete sahip büyük toprak parçalarını bulabilmek olmuştur. Çünkü ya geçmişteki planlama uygulamaları ve tarım politikaları sonucunda kentin etrafındaki toprak küçük parsellere bölünmüş ya da etraftaki spekülasyon faaliyetleri içinde çiftçinin elindeki toprak hisseli tapuyla parçalanarak kentleşmeye yahut gecekondular yapımına açılmıştır. Hâlbuki yeni yapı sunum düzenlerinde küçük topraklar işe yararamamaktadır. Bu durumda toprak sorununun çözülmesi için genellikle iki farklı yola başvurulmuştur. Bunlardan biri Hazine’nin elinde bulunan parçalanmamış topraklardan yararlanma yolunu açmak, diğeri ise parçalanmış küçük parselleri birleştirerek büyük topraklar elde etmektir. Bu ise Medeni Kanun’un hükümleri içinde gerçekleştirilmesi çok zor bir şeydir. Bu nedenle son yıllarda Hükümetler, Büyükşehir belediyelerini ve daha sonra da Toplu Konut İdaresini (TOKİ), bir anlamda Medeni Hukuk hükümleriyle çelişen biçimde, aşırı olarak yetkilendirerek, bu büyük toprağı elde etme mekanizmaları oluşturmuşlardır.

Bu dönemin bir başka önemli farklılığı, inşaat sektörünün kalkınmanın çekip götürücü sektörü olarak kullanılması olmuştur. Kentin, Türkiye’nin kapital birikiminde üstlendiği yeni rol, oluşan güçlü özel ve kamusal aktörler, özellikle büyük kentlerin yapısında/formunda önemli değişiklikler yaratırken; bu dönüşümün yarattığı fırsatlara dayanarak yeni projeler oluşturulmuştur. Deprem riski bulunan alanlarda ve gecekondular bölgelerinde “dönüşüm projeleri” hazırlanmıştır. Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının “Yeni bir yaşam projesi satıyoruz!” diye pazarladıkları, halkın kolayca giremediği özel alanlar, “kapalı siteler (*gated communities*) yaratılmış; İstanbul’da bunların sayıları 1.000’leri

aşmıştır. Kentte birbiriyle ilişki kurmayan topluluklar kapalı kapılar arkasına çekilmiştir. Tabii bunun yanı sıra dini inanç gruplarının, Doğu ve Güneydoğu'dan gelen yeni göç gruplarının gettolaşmış yerleşmeleri oluşmuştur. Bir anlamda bugün kentlerde bir yaşam bütünlüğünden söz etmemiz olanaksız hale gelmiştir.

1980 sonrasında kentlerin büyük parçaların eklenmesiyle büyür hale gelmesi ve merkezi iş alanının çok sayıdaki işlevin kentin çevresine desantralize olmaya başlaması sonucunda kent merkezlerinde çöküntü alanları oluşma olasılıkları artmıştır. Buna koşut olarak Türkiye'deki kent planlaması alanında korumacılık ahlakının gelişmesi sonucu kent merkezlerinde tarihi sit alanları ilan edilmeye başlamış; sit alanı ilanı beraberinde kullanım kararları ve yapısal müdahalelerde kısıtlama getirilmesi ve korumanın finansmanının iyi örgütlenememesi sonucunda kent merkezlerinde büyük çöküntü alanlarının oluşması tehlikesi doğmuştur.

Kentlerin yapılaşma süreçlerinde ortaya çıkan değişimler sonrasında, Türkiye'nin kentleri son 150 yıldaki üçüncü büyük dönüşüm sürecini yaşamıştır. Geçen son elli yılda yalnız kentlerin iç yapılarında değil, aynı zamanda ülke mekânındaki nüfusun, kapitalin ve faaliyetlerin dağılımının mekânsal farklılaşmasında da önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişme, yerleşme kademelenmesinin her kademesinde bir şekilde gözlenmektedir. En üst kademede bulunan tek merkezli (*monocentric*) metropoller, yaşanan kentsel dönüşüm süreci sonucu artık bilgi toplumunun çok merkezli kent bölgeleri haline gelmiştir. Yağ lekesi gibi büyüyen kentlerde merkezi iş alanları yüksek gelirli grupların konut alanları doğrultusunda kayarken, alışveriş merkezlerinin (AVM) ortaya çıkmasıyla bu eğilimler duraklamış; AVM'ler yeni oluşan odaklara desantralize olmaya başlamıştır. AVM'ler çok merkezli kent bölgelerinin oluşmasına katkı yapmaya başlamıştır.

Türkiye'de nüfus, kapital ve faaliyetler iki alanda yığılma göstermeye başlamıştır. Bunlardan birincisi İstanbul, Ankara ve İzmir kent bölgelerinin çok merkezli kompakt bölümleri olarak dışa doğru yayılma ve çevresini sürekli dönüştürme eğilimini ortaya koymaktadır. İkinci olarak da nüfus, kapital ve faaliyet yığılması deniz kıyısında derinliği sürekli artan bir bant oluşturmaya başlamıştır. Bu yığılmanın temel dinamiğini turizm ve ikinci konut yerleşmeleri oluşturmaktadır.

Kent bölgelerinin dışında Anadolu'da bölge merkezi niteliğindeki Konya, Kayseri, Gaziantep, Eskişehir gibi kentlerde, sanayileşme süreci içinde Anadolu'daki önemli ailelerin sanayi alanına girmesi ve bulunduğu yerlerdeki faaliyet alanlarını çeşitlendirmesi sonucu oluşan holdingler, Anadolu içinde gelişme odakları oluşturmuşlardır. Türkiye kentlerinin sıra büyüklük dizilişi değişmiştir. Adana artık dördüncü sırada değildir, altıncı sıraya gerilemiştir; Bursa ve Antalya onun önüne geçmişlerdir.

Yaşanan değişimlerin en önemlilerinden biri de kent ve kırsal arasında sınırların artık çizilemez hale gelmesidir. Büyük kent yasasında yapılan değişikliklerle belediye sınırlarıyla il sınırları özdeşleşmiştir.⁽⁴⁾ Büyük kent yönetimleri artık sadece kentsel hizmetlerden değil, aynı zamanda kırsal hizmetlerden de sorumlu hale gelmiştir. Bunun sonucunda kentlerin bölgesel ölçekte mekânsal temsili noktasal bir temsil olmaktan çıkarak, alansal temsil haline gelmiştir.

Ülkesel fiziki planları etkileyecek olanlar sadece nüfus, kapital ve faaliyetlerin mekânsal dağılımındaki değişimler değil, aynı zamanda akım ilişkilerindeki dönüşümlerdir. 1980'li yıllardan sonra bir yandan Türkiye ekonomisinin ithal ikameci politikalarından vazgeçerek, ihracat yönelimli dışa açık bir politikaya geçmesi, öte yandan bilgi ve iletişim teknolojisi alanında yatırım miktarını artırması, Türkiye'nin dünyaya entegrasyonunu artırmıştır. Ayrıca bu dönemde ekspres yollara, hızlı demiryollarına ve hava alanlarına yapılan yatırımlardaki artış, Türkiye içindeki zaman-mesafe matrisini değiştirmiştir.

(4) Büyükşehir Belediyeleri sınırluluk sınırlarını metropoliten alandan il mülki sınırına genişleten düzenleme, 12.11.2012 tarihinde Kabul edilen ve 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile gerçekleştirilmiştir. Kanun metni için bakınız: <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>

Elli yıl içinde Türkiye’de nüfus, kapital ve faaliyetlerin mekânsal dağılımının ve bunların entegrasyon düzeyini belirleyen süreçlerin zaman içinde değiştiği; bu değişimin yanı sıra bu süreçleri etkileyen aktörlerin güçlerinde ve yapabilirlik kapasitelerinde de çok önemli değişimler olduğu görülmektedir. Tabii ki daha karmaşık bir sisteme, yapabilirlik kapasitesi daha yüksek aktörlerle müdahale edilecek olması, önerilecek Ülkesel Fiziki Planı da farklı bir yere taşıyacaktır.

Planlama Anlayışında Ne Tür Değişmeler Yaşandı?

1960’lı yıllarda planlamadan anlaşılan daha çok Weber’ci araçsal bir rasyonellik iddiası taşımaktaydı. Bu planlarda, önceden belirlenmiş bir hedefin gerçekleştirilmesinde yararlanılabilecek çözümlerin en etkin olanının, bilimsel bilgiye dayanarak saptanabileceği anlayışı vardı. Bu çözüm meşruiyetini bilimsel bilgiye dayanmasından alıyordu. Türkiye’de de 1960’lı yıllardaki Milli Fiziki Plan arayışının gerisinde bu tür bir elitist planlama arayışı bulunuyordu.

Bu planlama yaklaşımı bir yandan amaçların ve araçların saptanmasının birbirinden ayrılması bakımından eleştiri konusu olurken, diğer yandan demokratik olmayışı ve pratikte halkın direnciyle karşılaşması bakımından elitist planlamanın savunulması zorlaşmaktaydı. Böyle bir ortamda Habermas’ın geliştirdiği iletişimsel rasyonellik anlayışı fiziki planlama paradigmasının değişmesine yol açtı. Habermas, eğer bir plan kamu alanında tartışılarak üzerinde oydaşma sağlanırsa, iletişimsel rasyonelliğin sağlanacağını ortaya koydu. Bunu sağlayan, bu durumda hem araç hem de amaç üzerinde oydaşma sağlanmış olmasıydı. Weber’in araçsal rasyonelitesinin gerçekleştirilemediği de buydu.

Yeni bir rasyonellik anlayışının gelişmesine paralel olarak, planlama bir demokrasi projesi olarak görülmeye başlamıştır. Bu talep, müzakereci planlama, katılımcı planlama, işbirliğine dayalı (*collaborative*) planlama gibi geliştirilen yeni planlama paradigmalarıyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Bu gelişme, başarılı bir planlama yapabilecek bir plancının sahip olması gerekli hüner kompozisyonunun ne olması gerektiğini de değiştirmiştir. Plancıdan artık konusunun uzmanı/teknisyeni olduğu kadar, halkla ilişkiler uzmanı olması da beklenmektedir.

Mekâna Bakış Açısında Ne Tür Değişmeler Yaşandı?

1968 yılında ülkesel fiziki plan konusunda yapmış olduğum çalışma mekâna sadece üç boyutlu coğrafik mekân olarak bakmanın ötesine geçmiş bir bakış açısı sunmaktaydı.⁽⁵⁾ Bir toplumun sosyo-ekonomik sistemi “n” boyutlu olarak ele alınmakta ve bu “n” boyutun ilk üçünü de coğrafik boyutlar oluşturmaktaydı. Böyle bir mekân anlayışı, ulusların mekânın sınırları içine kapanmış bir kap olarak görülmemesi gerektiğini ortaya koymak ve Avrupa Ekonomik Topluluğunun (AET) mekân mantığını savunmak için Perroux tarafından geliştirilmişti. Bu, çok boyutlu ve göreceli bir mekân anlayıştıydı.

Böyle bir mekân anlayışı içinde üç coğrafik mekândaki şekillenmeyi n-3 boyutta olup bitenler etkilemektedir. Bir anlamda Perroux, AET öncesindeki bir ulus devletin mekânsal yapısının, AET içine girince değişeceğini soyut düzeyde göstermiş olmaktadır.

Günümüzde mekâna bakış açımız Lefebvre’in “mekânın üretilmesi” kavramıyla daha ileriye taşınmıştır. Bu bakış açısına göre bir ülkede, coğrafik (fiziki) mekânın biçimi sosyo-mekânsal bir sürecin sonucunda üretilmektedir. Tabii bu da göreceli bir mekân anlayışındır ve geldiğimiz noktada bir kişi ülkesel fiziki plan yapmak istiyorsa, kendisini mutlak coğrafik mekân anlayışına hapsetmekten kurtarmak durumundadır.

(5) Tekeli, İ. 1968. “Ülke Ölçüsünde Fiziki Planlamanın Teorik Sorunları ve Bugünkü Müesseseler Çerçevesinde Türkiye İçin Bir Ülkesel Fiziki Planlama Yaklaşımı”, içinde 1. Milli Fiziki Plan Semineri, 22-24 Ocak 1968, s. 15-37 < <http://www.mimarist.org/include/uploads/2018/10/1.milli-fiziki-plan-semineri.pdf> >

GÜNÜMÜZDE ÜLKESEL FİZİKİ PLAN KONUSUNDA YAPILAN ÖNERİLERİN NİTELİKLERİ ÜZERİNDE İRDELEMELER

(6) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009) Kentleşme Şurası, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/edirtordosya/geneL_kurul_kitabi.pdf>
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009) Kentleşme Şurası Mekânsal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu, <[https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/edirtordosya/kitap1\(1\).pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/edirtordosya/kitap1(1).pdf)>

(7) 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra Bakanlıkların ve bazı devlet kurumlarının 100 gün içerisinde tamamlaması öngörülen eylemleri içeren ve 3 Ağustos 2018 tarihinde kamuoyu ile paylaşılan programdır. 100 Günlük İcraat Programının detayları için bakınız <https://www.tccb.gov.tr/assets/sya/100_GUNLUK_ICRAAT_PROGRAMI.pdf>

(8) 100 Günlük İcraat Programında tanımlanan eylem şu şekildedir: “(22) Arazi ihtiyacı olan iç ve dış yatırımların önünü açacak “Türkiye Mekânsal Strateji Planı” çalışmalarına başlanılması”

(9) 13 Aralık 2018 tarihinde açıklanan II. 100 Günlük İcraat programında da bu eylem yinelenmiştir: “(ÇŞB-39) “Türkiye Mekânsal Strateji Planı” ön hazırlık, araştırma ve analizlerinin tamamlanması ve plan hazırlama sürecinin başlatılması” <<https://tccb.gov.tr/assets/dosya/2018-12-13-ikinci100gun.pdf>>

(10) T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014) Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi 2014-2023, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150324M1-1-1.pdf>>

1. Milli Fiziki Plan Semineri üzerinden elli yıl geçtikten sonra, günümüz Türkiye'sinde de ülke mekânının düzenlenmesini sağlayacak bir üst ölçekli plan arayışından vazgeçilmemiştir. İlgili meslek camiası ile Kalkınma Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, ülke ölçeğinde fiziki planların yapılmasını gerekli görmektedir. Bu konuda farklı öneriler bulunmaktadır. 2009 yılında toplanan Kentleşme Şurasının meslek camiasının görüşlerini yansıttığı düşünülürse, bu çevre tarafından, en üstünde Ülkesel Mekânsal Strateji Planı bulunan kademeli bir planlama sistemi önerilmiştir.⁽⁶⁾ Bu planlar, iç tutarlılığı yüksek kademeli bir birliktelik oluşturacaktır. Kademeler birbirini yönlendirecek ve denetleyecektir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, temelde arazi kullanma planlarının en üst kademesini oluşturacak bir Ülkesel Mekânsal Strateji Planını hazırlayacaktır. Nitekim Hükümetin ilan ettiği 100 Günlük İcraat Programında⁽⁷⁾, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu planı yapmakla görevlendirilmiştir.⁽⁸⁾ Ama günümüz Türkiye'sinde henüz böyle bir plan yapıp ortaya konulmadığı için neyi içereceği henüz belirsizdir. Bu ölçekte, hem yönlendirici hem de denetleyici nitelikler taşıyacak yeterli bir planın yapılabilmesi için icraat programında belirlenen 100 günlük sürenin yetersiz olduğu açıkça görülmektedir.⁽⁹⁾

Devletin bu konudaki bir başka yaklaşımı Kalkınma Bakanlığının geliştirdiği Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisidir (BGUS).⁽¹⁰⁾ Bu plan, 2014-2023 yıllarını kapsayan bir zaman perspektifi için hazırlanmış ve ulusal düzeyde bölgesel kalkınmayla ilgi temel stratejileri belirlemektedir. Bu strateji, 5949 sayılı yasaya göre kurulmuş 26 adet Bölgesel Kalkınma Ajansının hazırladığı bölge planlarını yönlendirecek bir üst strateji olarak hazırlanmıştır. Bu üst stratejiyle gerçekleştirilmek istenilen iki amaç bulunmaktadır. Bunlardan biri “daha dengeli”, diğeri ise “hızlı ve topyekûn” kalkınmadır. İkinci amaç yarışabilirliğini artırarak Türkiye'nin uluslararası ekonomik konumunu geliştirmek diye dolaylı bir yoldan tanımlanmıştır. İkinci amacı gerçekleştirmek amacıyla bölgeler; büyüme kutupları, bölgesel çekim merkezleri, yapısal dönüşüm illeri ve öncelikli gelişme illeri olarak dörde ayrılmış ve kaynak dağılımında bu farklılığın göz önünde tutulması önerilmiştir.

Günümüzde Türkiye'de mekânsal gelişmeyi yönlendirmek bakımından devletin bu iki kurumu arasında bir yarışma/çatışma bulunmaktadır. Bu çatışmanın gerisinde bürokratik kurumlar arasında alışılmış gerilimin ötesine geçen bir sorun bulunmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı en alttaki mevzii planlardan başlayan, şehir imar planı, çevre düzeni planı diye kademelenen arazi kullanma planlarının en tepesindeki ulusal mekânsal strateji planını yaparak, ülkede nüfusun, kapitalin ve faaliyetlerin mekânsal dağılımını ve onları ilişkilendiren alt yapı ağlarının gelişimini denetlemeyi başarmak istemektedir. Oysa Kalkınma Bakanlığı kırsal kalkınma, yöresel kalkınma, bölgesel kalkınma planlarının en üst ölçeği olan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi yoluyla ülkede nüfusun, kapitalin ve faaliyetlerin mekânsal dağılımının daha dengeli olmasını başararak ekonomik gelişmeyi de hızlandırabilmeyi amaçlamaktadır.

Her iki kurumun geliştirmeye çalıştığı en üst kademedeki planların gerisinde mekâna ilişkin iki farklı mantık bulunmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının en üst ölçekte ele aldığı arazi kullanma planları, kendisine verilen mutlak mekânı değişik kullanışlar arasında paylaşmaya (*allocation*) çalışmaktadır. Eldeki mutlak mekân, arazi faaliyetleri arasında bölüşürülecektir. Ekonomi kuramına göre bu bölüşümü rant değerleri belirleyecektir. Oysa kalkınma planlarının en üst kademesinde bulunan BGUS'da ise faaliyetlerin mekânda yer seçimi (*location*) söz konusudur. Bu konudaki yer seçim kararlarını, ekonomi kuramına göre, taşıma

maliyetleri ve dışsallıkların sağladığı maliyet avantajları belirlemektedir. İlkinde mekânı paylaşırma mantığı hâkim iken, ikincisinde yer seçimi mantığı hâkimdir. Bu nedenle ikisinin uzlaştırılması kolay değildir.

Bu aşamada, bu iki yaklaşımı uzlaştırmaya çalışmak yerine, önce ülke ölçeğinde fiziki planın yapılmasıyla amaçlananın ne olduğuna açıklık kazandırmak, daha sonra da bu amaçla Türkiye’de gelişmiş bulunan, arazi kullanma kararlarını denetleme ve yatırım kararlarını etkileme temelli iki ayrı yaklaşımın, niteliklerini ve ne tür sınırlamaları bulunduğunu tartışmak önemlidir.

Ülkesel fiziki planı yapmaya çalışanlar, ülkenin gelişme sürecinin salt piyasa kurumunun değerlerine ve mekanizmalarına bırakılması halinde ortaya çıkacak sonuca razı olmayarak, onu yönlendirmek ve kendi değerlerine uygun, daha olumlu sonuçlar elde etmek için planlamak/müdahale etmek istemektedirler. Bu amacın bir boyutu, yaşanan gelişme sürecinin ortaya çıkardığı yerleşme düzeninin (arazi kullanma biçiminin) olumsuzluklarının engellenmesidir. İkinci boyutu ise kalkınmanın hızlanmasını ve adil olmasını sağlamaktır. Aslında Türkiye’de ülkesel fiziki plan yapılması konusunda iki ayrı kurumda iki ayrı yaklaşımın gelişmiş olması bu iki amaç doğrultusunda farklılaşmıştır. Bir sonraki bölümde bu iki farklı çizgi ayrı ayrı ele alınarak geliştirmeye çalışılacaktır.

Ülke Düzeyinde İnsan, Kapital ve Faaliyet Dağılımına Arazi Kullanma Kararlarının Denetlenmesi Yoluyla Müdahale Edilmesi Üzerine

Öncelikle ülke mekânında arazi kullanma kararlarının denetlenmesiyle nelerin sağlanabileceği üzerinde durmak gerekir.

Arazi kullanma planları, iki boyutlu bir haritada, ilgilendiği alanı, kullanım türlerine göre alt alanlara ayırmaktadır. Bu haritalar/planlar yalnız ayrı arazi kullanım türlerine göre ayrımlar değil, aynı zamanda kullanım yoğunlukları üzerinde de bir farklılaşma içermektedir. Böyle hazırlanmış bir plan, tüm alanda yer alabilecek faaliyetlerin miktarının ne olabileceğini saptamamıza olanak verecek bir temel oluşturmaktadır.

Arazi kullanma planları bize yalnız mekândaki arazi kullanma farklılaşmasını vermemektedir. Aynı zamanda bu kullanışlar arasındaki bağlantıları kuran ve akım ilişkilerini gerçekleştiren altyapı ağları konusunda da bilgilendirmektedir. Böylece arazi kullanma planları mekânı alansal bir farklılaşma üzerinden temsil ederken, aynı zamanda da ağsal bir temsili içermektedir.

Arazi kullanma planları, ilgilendiği mekânı kullanma türleri arasında bölüştürürken, alt alanlarının bir kısmını koruma alanları olarak ayırmaktadır. Bu planlar arazinin kullanma biçimini belirlerken, ne kadarının, hangi tür koruma alanı olarak ilan edileceğini de belirtmektedir. İnsanın kısa erimli mantığıyla dünyanın her tarafını kullanıma açmaya yönelmesi, doğanın ve biyoçeşitliliğin tahribatına yol açmıştır. Yaşanan çevre felaketleri sonrasında insanın uzun erimli mantığı çalışmış ve 1970’li yıllardan sonra çevrecilik hareketi gelişmiştir. Günümüzde gelenen noktada arazi kullanma planı yapanlar, ilgilendiği alanı genellikle ikiye ayırmakta, bir bölümünü kullanışlara ayırarak insanın kısa erimli mantığına bırakırken, diğer bölümünü exsitu, insitu şekilde tarihi/arkeolojik ve doğal koruma alanlarına ayırarak insanın uzun erimli mantığının çalışmasına tahsis etmektedir.

Bu noktada, şöyle bir düşünce egzersizi yapılabilir. Bu planda bulunmayan, bu topraklara ilişkin mülkiyet bilgisinin aynı ölçekli bir haritaya işlendiğini düşünelim. Hazırlanan arazi kullanma planını mülkiyet haritasıyla bir araya getirdiğimizde, hazırlanan bu planın nasıl bir gerçekleşme dinamiği yaşayacağı üzerinde kestirimlerde bulunmaya başlayabiliriz. Mülkiyet haritasında bir kısım toprağın

özel mülkiyet elinde olduğu, diğer kesiminin ise ortak mülkiyete ve kamu mülkiyetine konu olduğu görülecektir. Özel mülkiyete konu olan alanlarda kısa erimli bir mantıkla, uygunluğuna bağlı olarak, ön görülen kullanışlar gerçekleşecek ya da sorunlar ortaya çıkacaktır. Kamu mülkiyetinin ya da ortak mülkiyetin olduğu alanlarda ise uzun erimli koruma mantığı kendine uygulama şansı bulabilecektir. Ama toplumun güçlü gayrimenkul ekonomisi içinde yer alan aktörleri planlanan alanla ilgileniyorlarsa, planlanan alandaki ortak ve kamu mülkiyetinde bulunan toprakların özel mülkiyete geçmesi yolunun açılması için baskı yaratacaklardır. Bu son cümle, varsayımsal bir cümle değildir. Son dönemlerde Türkiye’de açıkça ortaya çıkmıştır. Mevcut hükümet 100 Günlük İcraat Programında ulusal mekânsal strateji planının yapılacağını ilan edince Türkiye’nin gayrimenkul sektörünün yayın organlarında bu planla devletin kamu topraklarını satarak arsa ve arazi yatırımcılarının önünü açacağı müjdesi verilmiştir. Onlar, kısa erimli olan mantığın dışına çıkamamaktadırlar.

Arazi kullanma planlarının içeriğinin ne olacağını ele aldıktan sonra, arazi kullanma türlerinin nasıl bir araya getirilerek bir arazi kullanma örüntüsü ortaya çıkaracağı ve hangi alanın, hangi kullanılışa ayrılacağı konusunda da bazı ilkelerden söz etmek gerekir. Hangi alanın hangi kullanılışa ayrılacağı kararının verilmesinde iki farklı mantık yarışacaktır. Bunlardan birincisi toprak kapasitesine ve mikro iklimsel (*micro climatic*) özelliklere göre uygun kullanımın seçilmesidir. Bu ilkenin, kısa erimli mantığın hâkim olacağı alanlarda işleyeceği beklenemez. Bu ilke, daha çok uzun erimli mantığın egemen olduğu alanlara uygun olabilecektir.

Kısa erimli mantığın çalıştığı ikinci ilke, faaliyetlerin dağılımında sistemin işlerliğini sağlayacak taşıma faaliyetlerinin toplamının en aza indirilmesi ve yarattığı pozitif dışsallıkların artırılmaya çalışılması olacaktır. Günümüz koşullarında toplam taşıma maliyetlerini düşürmeye çalışırken, bu maliyet hesabı içine karbon maliyetlerinin katılması gerektiğini de unutmamak gerekir. Bu durumda hazırlanacak arazi kullanma planında pür kullanım lejantları yerine karışık kullanım lejantlarına yer vermek yararlı olacaktır.

Hazırlanacak arazi kullanma planı tek başına alınmak istenilen sonuca ulaşmak için yeterli olamaz. Bu sonucu elde edebilmek için kurumsal yapının da ona uygun olarak düzenlenmiş olması gerekir. Bu konuda temel kurumsal yapı mülkiyettir. Liberal mülkiyet anlayışında bir nesnenin, örneğin bir elmanın sahibi onu istediği gibi değerlendirir; yer, hediye eder, tatlı yapar, saklar. Oysa bu liberal anlayış bir gayrimenkulün sahipliği söz konusu olduğunda geçerli değildir. Çünkü her arsa ve onun üzerine yapılan binanın toplumsal sonuçları vardır. Bir binanın sahibi olmak, beraberinde sahibine bir sorumluluk getirmektedir. Bu nedenle, gayrimenkul sahiplerinin sahip olarak kullanabileceği haklar, Medeni Kanun’un mülkiyet hakları, imar yasaları, çevre yasaları gibi yasalarla sınırlanarak yeniden düzenlenmiştir. Örneğin tescilli bir tarihi binanın sahibi, ilgili koruma kurulunun ön gördüklerinin dışında bir tamirat yapamaz ya da bir arsa sahibi, planda verilen imar hakkının dışında bir hak kullanamaz. Bir maden sahibi, maden işletmesinin tahrip ettiği alanları, maden çıkarıldıktan sonra rehabilite etme sorumluluğuyla yükümlüdür.

Bu arazi kullanma planları toplumun tüm aktörlerinin uyması gereken düzenleri, kuralları ve sınırları saptamaktadır. Bu planların uygulanma mekanizması olarak bir izin alma ve izin verme usulü oluşturulmaktadır. Bu durumda ülke mekânı ile ilişkili her türlü yatırımı yapacak kişiler üzerinde söz söyleme hakkı talep eden bir planlamayla karşı karşıya bulunmaktayız. Bu, çok yoğun bir iktidar talebi demektir. Ne yazık ki ister siyasetçilerin ister ilgili bürokrasinin bu konuda adil, tarafsız, yurttaşın haklarına saygılı bir performans göstermek bakımından parlak bir sicile sahip olunduğunu söylemek olanağına sahip değiliz. Bir yandan Türkiye’de siyaset dünyasına hakim olan kayırmacı siyaset kültürünün en kolay olarak uygulandığı

pratik alanı haline gelmesi, öte yandan fiziki plan kararları ve onların uygulanmasında kullanılan takdir hakları, mülk sahiplerinin topraklarına çökeltilen rant miktarını çok fazla miktarlara yükseltebildiği için yolsuzluk pratiklerini de kışkırtmaktadır. Arazi kullanma planlarının güvenilir hale gelebilmesi için plan kararlarının herkes için geçerli kılınması; yani güçlüler için geçersiz, güçsüzler için geçerli olma durumundan kurtarılması gerekmektedir.

Bu bölüme kadar arazi kullanma planlarının gelişmeyi denetleyebilme mekanizmaları ele alınmıştır; ancak, bu planların ölçek farklılaşmasına göre niteliklerinin nasıl değişeceği üzerinde durulmamıştır. Bu çalışma kapsamında ülkesel ölçekte mekânsal strateji planının nitelikleri üzerinde durmadan önce, böyle çok kademeli bir planlama sisteminin iki kademesi arasındaki ilişki üzerinde durmak gerekmektedir. İki kademe plan arasındaki farklılığı sadece ölçek farklılığı olarak ele almak yanlış bir kavramlaştırma yapılmasına neden olacaktır. Alt kademedeki planın ölçeği, üst kademedeki planın ölçeğinden büyüktür. Günümüzün dijital teknolojisinde bir düğmeye basarak bir ölçekteki haritadan bir başka ölçekteki haritaya geçilebilir, ancak böyle bir mekanik geçiş bir üst plandan bir alt plana geçişi sağlamayacaktır. Planda ölçek değiştirmek, planın karar içeriklerinde bir değişiklik yapmak demektir. Bu çoğu kez lejant değişikliği anlamına gelmektedir. Bu nedenle de bir düğmeye basarak haritanın ölçeğini değiştirerek planda kademe değiştirme sağlanamayacağı açıktır.

Türkiye'de değişik ölçekteki kademeli arazi kullanma kararlarının birliğini savunanlar genellikle, genelden özele uzanan bir tutarlılık arayışı içindedirler. Merkezden konulan hedefin en uç noktaya kadar yapılacakları belirlemesi gerektiğini, böylelikle sistemin etkinliğini artıracaklarını savunmaktadırlar. Hiyerarşik bir ilişki öngörülmektedir. Bu durum, hem pratikte ve uygulamada gerçekleştirilemeyecek olan hem de büyük demokrasi açığı yaratan, sistemin yaratıcı potansiyelini görmezden gelen bir illüzyondur. Dünyada planlama düşüncesinin demokratikleştiği bir ortamda, alt ve üst ölçekler arasındaki birliğin bir başka mantıkla kurulmasını sağlamak gerekmektedir. Her kademeye tekabül eden farklı yönetim birimleri bulunmaktadır. Onlar da demokratik olarak oluşmaktadır. Her kademe planının yapılmasının sorumluluğu ilgili yönetim birimlerine bırakılmalıdır. Kademeli planların birlikteliğini üst kademenin alt kademeye emrivakisinde değil, iki kademe arasında oluşturulacak müzakere sürecinde aramak gerekmektedir. Ancak bu şekilde sistemde demokrasi açığının azaltılabileceği söylenebilir. Üst kademenin alt kademe üzerindeki vesayetini etkinlik sağlanacağı iddiasına dayanarak meşrulaştırmak, demokratik bir yaklaşım olmayacaktır. Demokratik sistemlerde, üst kademeler alt kademelerin taleplerini göz önünde bulundurmaları durumundadırlar.

Değişik ölçeklerdeki arazi kullanma planlarının kademeli birlikteliği konusunda yapılan bu tartışmadan sonra, bu kademelenmenin en tepesinde yer alacak ülkesel mekânsal strateji planı üzerinde durulabilir. Bunun için önce ölçek sorunu, daha sonra da lejant sorunu üzerinde durmak gereklidir. Bu düzeydeki plan için ilgili yazında ölçek olarak 1/500.000 ölçeği verilmektedir. Bu ölçek, ilişki ağlarının/alt yapılarının temsili için uygundur. Ama kullanma ve koruma kararı verilecek alanların temsili için çok küçüktür. Bir alt kademede 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları bulunmaktadır. Bu ölçek, makro kullanma ve koruma kararlarını vermek için daha uygundur. Bu düzeyde verilmiş kararlar varken, bu kararları bir üst ölçeğe taşımak füzuli bir işlem olmanın ötesine geçemeyecektir. Bu ölçekte alansal temsil lejantını, tekrara düşmeyecek şekilde, yeniden tanımlamak gerekebilir. Bunun yollarından biri, bu alanda uygulanacak planlama türleri ya da yerelden kalkınma süreçleri hakkında bilgi vermek olabilir.

Ülkenin Daha Hızlı ve Daha Dengeli Kalkınmasını Sağlamak İçin Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Üzerine

Ülke ölçeğindeki bu tür planlamayla, ülkenin kalkınma hızının artırılması ve bu kalkınmanın ülke mekânına daha adil olarak yayılabilmesi için ülkenin yatırım örüntüsüne müdahale edilerek değiştirilmesi istenilmektedir. Böyle bir sonucun ele alınması için iki sorunun, iki ayrı düzeyde, ayrı ayrı çözümlenmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi bir "bölgelerarası" (*interregional*) problemidir. Ülkedeki yatırımların bölgelerarası dağılım örüntüsünü değiştirmenin yolu bulunmak istenmektedir. İkincisi ise bir "bölgesel kalkınma" problemidir. Her bir bölgenin gelişme dinamiği geliştirilmek ve yeniden biçimlendirilmek istenmektedir.

Bir ülkenin bölgelerarası yatırım dağılım örüntüsünü değiştirmek için hem devletin hem de özel sektörün yatırım eğilimlerinde değişiklik yapmak gerekmektedir. Devletin yatırımlarının dağılımlarını değiştirebilmek için bu kararın gerisine güçlü bir siyasal irade koymak gerekecektir. Eğer geçekten böyle bir irade varsa, bunu değiştirecek değişik yollar yaratılabilir. Bu amaçla devlet bütçesinden ayrılan kaynaklarla fonlar kurulabilir. Devlet kesiminin hazırladığı projelerde geri kalmış bölgelerin aldığı paylar artırılabilir, öncelikler değiştirilebilir.

Özel sektör yatırımlarının bölgelerarası dağılımının değiştirilmesi ise daha zordur. Bunun için genellikle başvurulmuş yol, az gelişmiş bölgelere yatırım yapan özel kesim girişimlerinin, devletin ilan ettiği iyi hazırlanmış teşvik programlarından yararlandırılmasıdır. Bu programların etkili olabilmesi, aile şirketleri niteliğindeki girişimlerde ve holdingler, anonim şirketler gibi anonimleşmiş kuruluşlarda farklılık göstermektedir. Teşvik sistemleri, aile şirketleri niteliğindeki girişimcilerin yatırım kararlarının yerini ancak kısa mesafelerde değiştirmesi bakımından etkili olabilmektedir. Eğer söz konusu girişimler anonim nitelikte bir kurumsa, teşvik şemaları onların yer seçimi kararlarının yerini uzun mesafeli olarak değiştirmelerine neden olabilmektedir.

İkinci olarak bölgesel kalkınma sorunu ele alınmalıdır. Eğer bölgesel kalkınmaya sadece ekonomi kuramı çerçevesi içinde yaklaşırsa, gayretlerin sadece yeterli yatırımın ve doğru projelerin gerçekleştirilmesi üzerine yoğunlaştırmak durumunda kalınır. Türkiye'nin bu yoldaki yarım yüzyılı aşan bölge planlama deneyimi, olumlu sonuçlar alınmadığını ortaya koymuştur. Bu nedenle sorunu yeniden tanımlamak gerekmektedir. Her bölgenin toplumsal yapıları ve varlık kompozisyonlarına göre ortaya çıkan bir gelişme dinamiği vardır. Var olan dinamik ancak var olan gelişmişlik düzeyini üretmektedir. Bölge planlamadan bir sonuç alınarak, bölgenin ülke içindeki görece pozisyonunun değiştirilebilmesi için bu dinamiğin değiştirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması için dışarıdaki bir pozisyondan, doğru yatırımı saptayıp, onu gerçekleştirmek yeterli değildir. Bunun ötesine geçen bir kavramsallaştırmaya başvurmak gerekir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin uygulamalarına bağlı olarak geliştirilmiş olan İzmir Modeli'nde kullanılan "yerelden kalkınma" kavramı bu bakımdan çok yararlı bir çıkış noktası sunmaktadır.⁽¹⁾ Bu bakış açısına göre yerel kalkınma sürecini kavramak için Yurt İçi Gayri Safi Milli Hasıla miktarına bakıp bir kalkınma olup olmadığı konusunda bir yargı geliştirmek yeterli olmamaktadır. Yerelden kalkınmanın olduğunu iddia edebilmek için, bu kalkınmanın, yerel aktörler eliyle, yerel dinamiklere dayanarak, yerel yönetimin katalizörlüğünde gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Ancak bu durumda bölgenin iç dinamiğinde bir değişimin olduğu iddia edilebilecektir. Bölgesel kalkınmanın mekanizmasını, dışarıdan doğruluğu iddia edilen bir yatırımın gerçekleşmesinde aramadan önce, toplumun güçsüz kesimlerinin yeniden örgütlenerek yapabilirliklerinin artırılmasında, bölge

(1) Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi sonrasında belediyelere kırsal alanda da operasyon yapma olanağı sağlanması üzerine, İzmir Büyükşehir Belediyesinin kırsal alandaki uygulamaları kapsamında kullanılan "yerelden kalkınma" kavramı, daha sonrasında geliştirilen İzmir Modeli ile kuramsal bir çerçeveye oturtulmuştur. İzmir Modeli ve yerelden kalkınma kavramı ile ilgili detaylı bilgi için bakınız ; <<https://www.izmirmodeli.com>> ve <<https://www.izmirmodeli.com/tr/Sorular/7>>

halkının bir şeyi birlikte gerçekleştirmeye adanmasında, bu başarının coşkusunun bölüşülerek yaşam doyumunun bir parçası olarak görülmesinde aramak gerekmektedir.

Türkiye'nin bu iki konuda geliştirdiği bir Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) bulunmaktadır. Kalkınma Bakanlığı içindeki “ Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü” ve onun yönlendirdiği Bölgesel Kalkınma Ajansları eliyle çok büyük olmayan bir fon, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının uygun gördüğü projelere tahsis edilerek dağıtılmaktadır. Kalkınma Ajansları Bölge Planları hazırlamakta; bu planlarda geliştirilen kalkınma perspektifine uygun olan ve bölgeden kendisine önerilen bazı projelere finansman sağlamaktadır. Ayrıca alt yapı projeleriyle bölgeler arası gelişmişlik farkları azaltmaya çalışılmaktadır. Ortaya çıkan sonuçların, öngörülen amaçlarla karşılaştırılması halinde tatmin edici olduğunu söylemek mümkün değildir.

Başarının sağlanamayışında iki nedenin olduğu söylenebilir. Bunlardan biri devletin bölgelerarası dengeyi sağlamak için ayırdığı fonların küçüklüğüdür. Bir diğersinin ise Bölgesel Kalkınma Ajanslarının merkezin denetiminde olması nedeniyle hiç bir zaman yerel bir örgüt haline gelemeyişi, bölgesel büyüme dinamiklerini değiştirecek yeni yerel örgütlenmeleri gerçekleştirmeye ve adanmışlıklar yaratmaya yönelemeyişi olduğu söylenebilir.

Günümüzde Türkiye'de gelişmenin mekânsal dağılımını etkileyen kararların, planlama kararları olmaktan çok, siyasal güdülerle verilen kararlar olduğu iddia edilebilir. Örneğin siyaset her ilde bir üniversite kurulması kararını vermiştir. Ayrıca hükümet spor ya da expo nitelikli büyük ölçekli faaliyetlerin (mega events) Anadolu kentlerinde yapılması kararlarını uygulamıştır. Bu kararların Türkiye'de kalkınmanın mekânsal dağılımının daha adil görünmesinde planlama kararlarından daha etkili olduğu söylenebilir.

Siyasal kararlarının bölgesel gelişme bakımından önemi konusunda bir başka örnek dış politika alanından verilebilir. AKP, iktidara geldiğinde çevresindeki ülkelerle “sıfır sorun” politikası izlemiştir. Bu politika sınır bölgelerindeki kentlerin gelişmelerini çok olumlu olarak etkilemiş ve bölgeler arası adaletsizliğin azaltılmasında olumlu gelişmeler yaşanmaya başlanmışken, daha sonraki yıllarda Türkiye'nin dış politikasında yaşanan değişimler sonrasında çevresindeki ülkelerle gerilimler yaşanmaya başlayınca, bölgeler arası adaletsizlik konusunda yaşanmış olan bu olumlu gelişmeler tersine çevrilmiştir.

SON VERİRKEN

Türkiye'de ülkesel düzeyde mekânsal düzenleme stratejisi geliştirilecekse bu sadece yeni yatırımların dağılımı üzerinde durarak geliştirilemez. Örneğin, tarımda yaygın (*extensive*) tarımdan, yoğun (*intensive*) tarıma geçişin sonucunda tarımda çalışan nüfusun hızla azalmasına/azaltılmasına nasıl uyum sağlanacağı konusunda stratejik tercihler yapılmalıdır. Öte yandan tarımsal faaliyetlerin köylüler tarafından yapılamayacak karmaşıklığa ulaşması nedeniyle kentin ve kentlilerin tarımsal üretimde nasıl rol oynayacağı konusunda yeni yaklaşımlar önerilmelidir.

Bir fiziki mekân düzenlemesi ülkesel ölçekte yapılıyorsa, bu stratejilerin ve planların kısa erimli olarak yapılmasının anlamı bulunmamaktadır. Bu planlar, ancak en azından üç ya da dört seçim dönemini kapsamaması durumunda anlamlı olabilir. Böyle uzun erimli planların etkili olabilmesi için de bu planların bir düzen sağlama arayışından çok, bir dönüşümü gerçekleştirme perspektifine sahip olması gerekmektedir.

Bu bölüme kadar yürütülen tartışmalarda ülkesel fiziki mekân düzenlemesi stratejisini geliştirmekte iki farklı mantık üzerinde durulmuştur. Bunlardan birincisi arazi kullanma planı ile düzenin kurulmasını sağlamak iken, ikincisi bölgesel yatırımın mekânsal dağılım sürecini değiştirerek daha hızlı ve adil bir gelişmedir. Bu iki mantık günümüz Türkiye'sinde iki ayrı kurum tarafından temsil edilmektedir. Türkiye'de yeni bir ülkesel fiziki plan yapmak ya da üzerinde konuşmak durumunda kalanların, bu ikili mantık konusunda nasıl bir tutum takınılması gerektiği sorusuyla açıkça yüzleşmeleri gerekmektedir. İzlenebilecek yollardan biri bu ikiliği kabul edip, var olan ikiliği sürdürmektir. Bu kabul tabii ki var olan sorunların sürmesi anlamına gelmektedir. Bu seçenekte iki ayrı mantığa göre hazırlanmış ülkesel fiziki stratejiler/planlar birbirine emrivakiler yaratabilmekte ve engel oluşturabilmektedir. Bundan kaçınmanın yolunu bulmak gerekmektedir. Bu mantıkları uzlaştırmak o kadar kolay değildir. Ayrıca Türkiye'de bu farklılığın gerisinde iki farklı kurumun bulunması bu sorunun çözümünü zorlaştırmaktadır. Bulunabilecek bir diğer çözüm ise ülke ölçeğinde BGUS'la yetinmek, bölge ölçeğinde Çevre Düzeni Planıyla bütünleşmiş bir Bölge Planı yapmak olarak düşünülebilir. Çevre düzeni planının lejantının dönüşüm süreçlerine yer verecek biçimde kararlaştırılmasının bu bütünleşmeyi kolaylaştıracağı düşünülebilir.

Nüfusun, kapitalin ve faaliyetlerin mekânsal dağılımını etkilemek için Türkiye'de elli yıldan beri yürütülen ülkesel fiziki planlama çabalarından olumlu sonuçlar alınamadığı açıktır. Bu deneyimden çıkartılabilecek en temel ders, merkezin yerel üzerindeki yetkilerini ve gücünü artırarak sonuç alınamayacağıdır. Türkiye'de merkezin gücünü sürekli artırmak, genellikle keyfiligi artırmanın ötesinde bir sonuç yaratmamıştır. Yerel güçlü değilse, yerel yönetimler kendi planlarını geliştirerek ona sahip çıkamıyorsa, merkez yereli dışlayarak yerelin yöneticileriyle müzakere etmeden yerelliğe karşı emrivaki halinde uygulamalar yapıyorsa, o yerelliğin gelişme dinamiğinin olumlu olarak değiştirilebileceğini beklememek gerekir.

Fourth Review on the National Physical Plans

İlhan TEKELİ

City and Regional Planning Department, Middle East Technical University

Abstract

Modernization effort in Turkey started as early as 1850s along with the felt need to control its spatial development. The history of this containment effort, spanning more than 100 years till 1968, demonstrates an endeavour starting from the lower scales and extending to urban scale, and then to regional level and lastly to national level.

The 1st National Physical Plan Seminar, held in 1968, has resulted with proposals aiming to control this spatial development led by the development process of the nation, by making it compatible with the with the method of the existing national development plan.

It has been more than 50 years since the notion of national physical plan entered our agenda which is not a short period of time. The structure and processes that have created the problem were already intervened in this last half century, and therefore the nature of the problem has changed significantly, as well as our understanding of legitimacy of planning and intervention processes.

The scope of this study is not to evaluate the implementation or consistence of a solution proposed 50 years ago and to make an historical evaluation. The manuscript aims to trace out possible trajectories that can be followed in accordance with the current context of national physical planning process and our contemporary understanding of planning and its legitimacy.

Keywords: National Physical Plan, National Strategy on Regional Development, Turkey