



KHK'LER SONRASINDA BÖLGE PLANLAMANIN GELECEĞİ KARMAŞA MI, İŞBİRLİĞİ Mİ?

Devletin sektörel (fonksiyonel) olarak teşkilatlanmış olması, mekânsal boyutu olan temaların ele alınışını ve bunların organizasyonunu güçleştirmektedir. Bu güçlük, yerel yönetimler boyutunda, belediyelerin birçok yerel hizmeti sunmakta yetkili olması ve aynı zamanda mekânsal planlama konusundan da sorumlu olmasından ötürü, çok öne çıkmamaktadır. Ancak koordinasyon ihtiyacı devletin örgütlü olduğu yerel idarilerin dışına çıkıp bölgesel ve ulusal bir boyut kazanınca konu karmaşıklaşmaktadır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1207/Tunga+Koroglu+Dr> .

Bu açıdan bölge ölçeğinde organizasyon ve beraberinde bölge planlama Türkiye'de 1950'lerden bu yana uygulanmaya çalışılmış, ancak hep sorunlar yaşanmış ve eksik kalmış bir boyuttur. Bölgesel ölçekte ilk planlama ve organizasyon çabaları, 1958'de İmar İskân Bakanlığı bünyesinde 'Bölge Planlama Dairesi' ile başlamıştır. Ancak, 1960'ta DPT'nin kuruluşu, kanununda yer alan bölge planı yapar ibaresinden ötürü, bölge planlamanın karmaşık bürokratik tarihinin de başlangıcıdır. İki bakanlık arasındaki bölgesel ölçekteki koordinasyon sorununu aşmak için İmar İskân Bakanlığının planın fiziki kısımları ile ilgilenmesi, DPT'nin ise sosyo-ekonomik kısımları ile ilgilenmesi gündeme gelmiştir. Böylelikle bölge boyutu devletin geleneksel sektörel (fonksiyonel) ayrışmasına uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu ayırım, etkili olmamakla birlikte günümüze kadar gelmiş, hatta mekân boyutunun birçok fonksiyonda güdük kalmasına da neden olmuştur.

1980 sonrasında yeni kurulan Bayındırlık ve İskân Bakanlığının bölge planlama ve bölge ölçeğinde bir yetkisinin olmamasından ötürü yatışan gerilim, bugün DPT'nin veliahtı olan Kalkınma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının veliahtı olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında yeniden gündeme gelmiştir. 2011 yılının yaz aylarında çıkarılan KHK'lar ile her iki kurum da bölgesel ölçekte benzer yetki ve sorumluluklar üstlenmişlerdir. Bu, yakın gelecekte iki bakanlık arasında olası bir gerilimin ve yetki çatışmasının ipuçlarını vermektedir. Buna karşın, geçmiş dönemden ders almak ve tam tersi yönde bir gelişme olması ve hem bölge planlamayı etkin kılmak hem de Bakanlıklar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi de mümkündür. Bunun için iki yol bulunmaktadır; birincisi, kurumsal yapıyı yeniden düzenleyerek yetkileri tek elde toplamak ve koordinasyon sorununa hiyerarşik bir çözüm bulmak; ikincisi ise, mevcut kurumsal yapıyı verili (a-priori) olarak değerlendirip plan tanımları ve ortak çalışma alanlarından yola çıkarak kurumlar arasında işbirliğini geliştirmek.

Bu politika notunda bölge boyutundan ve üst ölçekli planlamadan ne anlaşıldığı tanımlandıktan sonra olası karışıklığın nedenleri ortaya konmaya çalışılacaktır. Ardından en az mevzuat değişikliği ile sorunun nasıl çözülebileceğine dair fikirler tartışmaya açılacaktır.

Üst ölçekli plan / Bölge planı nedir?

Bölgesel ölçekte yapılan tüm planlar içerik olarak bölge planlama faaliyeti altında değerlendirilebilir. Bölge planlamayı ise, "bir veya birden çok bölgenin, gelişmesi ve bölgelerarası eşitsizliklerin azaltılması için sosyal, ekonomik ve fiziki faaliyetlerin, sistematik olarak programlanması ve uygulanması" olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanım, içeriği toplumsal kabullere göre tarihsel olarak değişebilen 3 kavram içermektedir. Bunlar; eylemin mekânını belirleyen "bölge", eylemin yönünü çizen "gelişme" ve eyleme şeklini veren "müdahale"dir. Bu kapsamda, tanım itibarı ile farklı gibi gözükmeyle birlikte her biri alt ölçekli planlara esas teşkil ederek bölgesel ölçekte alınan kararları yönlendirmek amacını taşıyan ve kanunlarda adı geçen üç plan türü bulunmaktadır:

- Bölge planı (Kalkınma Ajansları-Kalkınma Bakanlığı-Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu)
- Bölge ölçeğinde çevre düzeni planı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)
- Bölge ölçeğinde mekânsal strateji planı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)

Bu üç plan türünün hem işlevsellikleri hem de aralarındaki ilişkiler incelersek;

Bölge planları: 3194 Sayılı İmar Kanunu'na göre bölge planı "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak" plandır. Kanun'a göre bölge planlarını "Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır". Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 641 Sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığına dönüŐtürölen DPT, bugün bu yetkisini Bölgesel Kalkınma Ajansları aracılığı ile kullanmaktadır².

Çevre Düzeni Planları: 11 Kasım 2008 Tarihli Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğe göre "ölke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen" planlardır. Türkiye'de bölge planlamanın etkin olmadığı bir dönemde üst ölçekte mekânsal düzeni korumak ve yönlendirmek amacıyla gündeme gelmişlerdir. Mekânsal niteliği olmayan daha üst ölçekli plan kararlarını mekânsallaŐtırmayı amaçlar. Çevre düzeni planları, ilk gündeme geldiklerinde uygulamada olan ve üretilen daha üst ölçekli bir plan bulunmadığı için bu eksiği kapatmak görevini de üstlenmişlerdir.³ Ancak uygulamada, stratejiden yoksun ve daha çok mevcut arazi kullanımını meşrulaŐtırmayı ve korumayı amaçlayan planlar olmuşlardır. Bugün için etkinlikleri ve gereklilikleri ise tartışmalıdır. Özellikle 644 sayılı KHK'da gündeme getirilen "mekânsal strateji planı" ile birlikte anlamlarını iyice yitirmiş oldukları söylenebilir.

ölke ve Bölge Düzeyinde Mekânsal Strateji Planları: Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 644 Sayılı KHK'de adı geöen "mekânsal strateji planı" henüz net olarak tanımlanmış bir plan türü değildir. Ancak, Bakanlığın web sitesinde 25.11.2011 tarihinde yayınlanan bir açıklama ile mekânsal strateji planını tanımlamak kolaylaşmaktadır. İlgili açıklamaya göre;

ölke ve Bölge Düzeyinde Mekânsal Strateji Planları Hazırlanacak:

ölkemizin hızlı, dengeli kalkınması, yerli ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi, rekabet edebilirliğin geliştirilmesi, iletişim, biliŐim ve ulaşım altyapılarının geliştirilmesi, ölke düzeyinde sosyo-ekonomik politikalarla birlikte sektörler

²BKA'lara bu yetki neden kanunu ile verilmediği tartışılması gereken ve önemli bir konu, ancak bu tartışmayı notun dışında tutuyorum. Ancak BKA'ların bölge planlamadaki olası yeni rolünü bu notun ileriki kısmında ele alıyorum.

³Ancak, 644 Sayılı KHK'de Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'ne verilen görevler arasında yer alan "Sektörel planların havza veya bölge düzeyindeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uyumlu hazırlanmasını sağlamak" ifadesi de Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çevre düzeni planlarını hâlâ yukarıda ifade edilen yönde, bölge planının bir türevi olarak algıladığını göstermektedir.

arasında sağlıklı iliŐkilerin kurulması için ilgili tarafları yönlendirecek, senaryolar üretecek mekânsal stratejilerin üretilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Hazırlanacak planlar bölgesel ve yerel potansiyelleri geliŐtirecek, afet tehlikelerini üst ölçekte belirleyecek, sürdürülebilir çevreler üretilmesini sağlayacak, sektörel karar ve yatırımların yer seçimi ve kaynak kullanımı ile ilgili koordinasyon sorunlarını çözmek için yol gösterecek bütünlüklü bir belge niteliğinde olacaktır.⁴

Bu tanım ile görölen, bölge düzeyinde Mekânsal Strateji Planlarının bilinen Őekli ile Bölge Planlarından farklı olmadığıdır. İmar Kanunu'ndaki bölge planı tanımında kullanılan "faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek" ifadesinden farklı olarak Bölge Düzeyinde Mekânsal Strateji Planlarında mekân vurgusu "yer seçimi" ifadesi ile dile getirilmektedir. Diğer kavramlardaki benzerlikler de aynı Őekilde karşılaştırılarak görülebilir. Buna ek olarak, ilgili KHK'de alt birimi olan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü de,

"Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ... ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak. ... Sektörel planların havza veya bölge düzeyindeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uyumlu hazırlanmasını sağlamak. ... Her tür ve ölçekteki fiziki planların birbiriyle uyumunu ve mekânsal strateji planları hedeflerine ve kararlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak ...";

ile yükümlü kılınmıştır. Sektörel planlar ile mekânsal planların ayrılması 1960'lardan beri uygulanmaya çalışılıyor, ancak başarılı olamamış bir yöntemdir. Yeni Bakanlığın kurulmasının ardından da Kalkınma Bakanlığı, BKA'lar aracılığı ile bölge planı yaptırırken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı "Bölge Düzeyinde Mekânsal Strateji Planları" adı ile bölge planları hazırlayacak veya hazırlatacaktır. İki kurumun planları arasında temel fark, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının bölge planını Mekânsal Strateji Planı olarak isimlendirerek "mekân boyutuna" ek vurgu yapmasıdır.

Risk

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kuruluş KHK'sı 'Mekânsal strateji planlarını' gündeme getirerek, bölge planlarının' sadece sektörel olduğunu veri almaktadır. 'Bölge planları mekânsal olmasa da olur', yönündeki bu tutum, 1960'ların başından beri süre gelen ve bölge planlarının mekânsal olması konusunda gösterilen çabaları boŐa çıkarabilir. Daha kötüsü, sektörel ve mekânsal planların ayrı ayrı üretilmesini meŐrulaştırabilir. Őu an için BKA'ların hazırladıkları bölge planlarının mekânsal niteliğinin yetersiz olduğu doğrudur. Bununla birlikte da Kalkınma Bakanlığı'nın söz konusu bölge planlarının mekân boyutunu güçlendirmek üzere yönlendirmelerde bulunduğu bilinmektedir. Esasında bölge planları

⁴ <http://www.cevreshehircilik.gov.tr/gm/tau/index.php?Sayfa=faaliyetlerdetay&Id=105>

zaten mekânsal organizasyon ve müdahalelerin olanaklı hale getirilebilmesi için gündeme gelmiştir. Bu yönleri ile Çevre ve şehircilik bakanlığının yapmak istedikleri ile çelişmemektedir. Dolayısıyla tek bir bölge planı üzerinden hem sektörel-tematik hem de mekansal hedefler konulabilir.

Bu politika notu, konuya hem Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, hem de Kalkınma Bakanlığının böyle bir ayırım istemediği ve her iki bakanlığın da ortak bir planlama dilini tercih edeceği varsayımı üzerinden yaklaşmaktadır.

Fırsat

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın mevcut yetkileri ile kurulması, koordinasyon sorununa "hıyerarşik çözüm" araması anlamına gelmektedir. Bu çözümü bir anlamda "koordinasyon gereğini ortadan kaldırmak" olarak adlandırmak mümkündür. Ancak aslında bu, sorunun ortaya çıkış nedeninin kendisidir. "Hıyerarşik çözüm" bir kenara bırakıldığında, geriye Dedeoğlu'nun serinin bir önceki politika notunda ifade ettiđi⁵ ve hıyerarşik çözümden daha etkili olan 2 yöntemin birlikte kullanılmasını gerektirmektedir. Birinci yöntem 'çok kurumlu komite-kurul-komisyon oluşturulması'; ikinci yöntem ise 'yerelleşme ile yetki devrinin sağlanarak izleme ve değerlendirmenin kullanılmasıdır'.

Mevcut örgütlenme yapılarına ve üst ölçekli planların üretilmesi sürecine bakıldığında Kalkınma Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının üç yeni kurum üzerinden ortak çalışabileceği görülmektedir. Bunlar; BKA, Bölgesel Gelişme Komitesi (BGK) ve Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu (BGYK). Bu üçlü üzerinden geliştirilecek çözüm hem bölge planlarının mekânsal niteliğın geliştirebilir hem de yerelin süreçlere katılımını arttırabilir.

Birinci adım: "Çok kurumlu komite-kurul-komisyon oluşturulması"

Burada belirleyici olan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu (BGYK)⁶, bölge planlarının son karar merci olma niteliğında olup Başbakanın başkanlığında örgütlenmiş ve çok kurumlu bir yapıdır. "Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu kapsamda bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamak" görev ve yetkisi ile hem bölge planlarının hem de bölgesel ölçekteki Mekânsal Strateji Planlarının yönlendirme yetkisine sahip olduğu söylenebilir. Bunu altında yer alan ve yine çok kurumlu bir yapı olan Bölgesel Gelişme Komitesi (BGK)⁷'nin ise çok kurumlu yapısından ötürü hem Kalkınma Bakanlığının kalkınma ve sosyo-ekonomik önceliklerini hem de

⁵ Emin Dedeoğlu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Kurulması Koordinasyon Sorununu Çözer mi? <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2601>

⁶ Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 641 Sayılı KHK'sında; bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu kapsamda bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamak. ... Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi gibi kalkınma projelerini, bölge planlarını, stratejileri ve eylem planlarını onaylamak" ile görevlendirilmiştir.

⁷BGK, bölgesel gelişme ulusal stratejisi çalışmalarını yönlendirmek, stratejinin hazırlık sürecine katkıda bulunmak, onay öncesi son değerlendirmeyi yapmak. ... Bölgesel gelişme ulusal stratejisinin ve bölge planlarının sektörel ve tematik politikalarla uyum ve tamamlayıcılığını güçlendirecek tedbirler geliştirmek. ... Bölge planlarını, bölgesel programları ve bölgesel gelişme bakımından önemli olan program, proje ve destekleri inceleyerek görüş, değerlendirme ve önerilerde bulunmak" ile yükümlüdür.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının mekân vurgusunu etkin bir Őekilde hazırlanacak planlara aktarılmasını sağlayacak Őekilde iŐletilmesi m¼mk¼nd¼r. KuŐkusuz bunun dışında da koordinasyon mekanizmaları d¼Ő¼n¼lebilir. Ancak, ne t¼r bir ũst-kurul yapılanması olursa olsun karar ve koordinasyon iŐlevi olan bu t¼r kurul tipi yapıların etkin olabilmesi i¼in operasyonel d¼zeyde de işbirliği mekanizmalarına ihtiyaç vardır. BKA'lar, operasyonel d¼zeyde bu işbirliğini sağlayacak en yakın adrestir.

İkinci adım: “Yerelleşme ile yetki devrinin sağlanarak izleme ve değerlendirmenin kullanılması”

Bölgesel ölçekte planların üretilebilmesi i¼in öncelikle söz konusu bölgenin tanımlanması gerekmektedir. Ardından bu bölgenin kendi bölgesine dair yapılacak bölgesel ölçekteki planlara katılımının sağlanması gerekir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırlayacağı Mekânsal Strateji Planlarının üretilmesinde bu yönde bir çaba, hem bakanlıklar arasında koordinasyon konusunda etkin bir çöz¼m üretilmesini hem de KENTGES ilkelerinin uygulanmasını sağlayacaktır. Bu bölgelerin yeniden tanımlanması ve buna uygun bir örg¼tlenmeye gidilmesi çok büyük zaman ve maliyet getirecektir. Mevcutta, hataları olmakla birlikte, bu amaç i¼in kullanılan D¼zey 2 Bölgelerinin kurumsallaŐması yıllar almıŐtır. Bu yapının i¼erdiĐi hataların iyileŐtirilmesi, alternatif bir bölgeleme çalıŐmasının yapılmasından daha gerçekçidir. BKA'lara 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile bölge planlarının üretilmesi ve uygulanmasını kolaylaŐtıracak bazı yetki ve yük¼ml¼lükler verilmiŐtir⁸. Bu doğrultuda BKA'lar Mekânsal Strateji Planlarının gerekleri doğrultusunda revize edilebilir, hatta gerek gör¼lürse, bölgelerin sınırları bazı özel durumlar i¼in yeniden tanımlanabilir.

Bu noktadan yola çıkarak yapılması gereken, mevcut bölge planlama sürecine mekânsal boyutu ekleyecek mekanizmalar geliştirmek olmalıdır. Aslında bu t¼r bir işbirliğinin sektörel bakanlıkların tamamının katılımıyla kurulması gerekmektedir. Bizim gör¼Őümüze göre BGUS'un, Yüksek Kurul (BGYK) ve Komite (BGK) ile birlikte, temel iŐlevi bu olmalıdır; “sektörel önceliklerle bölgesel/mekânsal öncelikleri uzlaŐtırmak”. Dolayısıyla KENTGES'de belirlenen öncelikler de bu mekanizmanın bir parçası olarak geliŐtirilebilir. Buna dayanarak yapılması gereken, bölge planlarının kurumlar arası niteliğini güçlendirmek ve “mekânsal strateji planlarının” BKA'ların üreteceği bölge planlarının bir parçası ve mekânsal karŐılıĐı olmasını sağlamaktır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Bölge Planlarının mekânla iliŐkisi güçlendirmek ve bölgenin “Mekânsal Strateji Planlarına” yansıtılabilmek i¼in BKA'lar aracılığı ile yerelde çöz¼menin yollarını geliŐtirmelidir.

⁸ Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliŐtirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak; bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yür¼t¼len ve bölge plan ve programları a¼ısından önemli gör¼len diğer projeleri izlemek; bölgesel gelişme hedeflerini gerçeŐleŐtirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

BKA'ların hem sektörel hem mekânsal stratejileri buluŐturacak ve bakanlıklar arasında ortak çalıŐmanın yerel zemini olması, yeni bölgelerin tanımlanması gerekliliğini ortadan kaldıracakĐı gibi, evre ve Şehircilik Bakanlığının yerelde Mekânsal Strateji Planlarını üretmekte BKA'ları kullanmasını da sağlayacaktır. Bölge planlarının hazırlanmasında alınan kararların mekânsal niteliklerine verilecek destek, bölge planlarının etkinliğini arttırırken, bu planların mekânsal stratejilere aktarılması da sosyo-ekonomik kararların alt ölçeklere indirilmesini kolaylaŐtıracaktır.

Yönetmelik düzeyinde 641 sayılı KHK'de ifade edilen "Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun ve Bölgesel Gelişme Komitesinin teŐekkülü ile çalışma usul ve esasları Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir" ibaresi gereği hazırlanacak yönetmelik ve evre ve Şehircilik Bakanlığının Mekânsal Strateji Planlamaya dair hazırlayacakĐı yönetmelik bu işbirliğinin uygulama detaylarını netleŐtirebilir.

Sonuç olarak, iki Bakanlığın ortak çalıŐmayı istemesi söz konusu bölgesel ölçekte koordinasyon sorununun çözülmesinde var olan tek zorlu koŐuldur. Kalan sorunlar, yukarıda belirtildiği Őekli ile mevzuat düzenlemeleri gerektiren, ancak önemli bir engel teşkil etmeyen sorunlardır. Bu noktada, her iki Bakanlığın da bir çözüm istediğini söylemek ve ortak çalıŐmaya da yakın olduklarını düşünmek yanlış olmayacaktır.