

PLANLAMA VE YETKİ SINIRI İKİLEMİNDE BİR PLAN; DENİZLİ KENTİ ÇEVRE DÜZENİ PLANI

Rahmi ERDEM, M. Çağlar MEŞHUR, Mehmet Akif SAĞ
Selçuk Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, KONYA

ÖZET: Çalışmanın amacı, üst ölçek planlama çalışmalarında (çevre düzeni planları), plan sınırlarının, bu sınır içerisindeki yerel yönetimlerin yetki sınırlarını aşan taraflarını ortaya koyarak, nitelikli bir plan sınırının sahip olması gereken ve söz konusu idari yetki tartışmalarına odaklı klasik sınır yaklaşımını aşmaya çalışan bir tartışmanın ortaya konmasıdır. Denizli’de kent merkezine bağlı 19 belde yerleşmesinin Denizli Belediyesi ile olan fiziki, sosyal ve ekonomik birlikteliğine karşın, yetki kullanımındaki katı bakış açısının, makro planlama anlayışının genel ilkelerini, mikro sorunlar demeti ile nasıl baskı altına aldığı, çalışmanın bir diğer yönünü oluşturmuştur. Denizli’nin yaşamakta olduğu bu planlama sorunu, ülkemiz planlama sürecine dâhil olan yerleşme kademelenmesi içinde, belki en çarpıcı ve en uç örnek olarak düşünülebilir. Ancak planlama sınırının tayininde, yerel yönetimlerin yetki alanlarının belirleyiciliği göz önüne alındığında, makro plan kararları ve idari yetki ilişkisinin, Denizli örneği üzerinden ele alınması, herhangi bir temel genellemeyi daha da netleştirmek ve sorunun çözümüne yönelik uygulanacak politikalara açılım sağlayacak kuramsal çerçevenin gelişmesi adına, detayların yeterli düzeyde ele alınmasını sağlamıştır. Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, ele alınan çalışmanın tanıtısal boyutunun analitik boyutundan daha çok önem taşımasıdır. Çalışma ile her ne kadar, üst ölçekli planlama çalışmalarındaki sınır belirleme işleminin plan bütünlüğü açısından yeterince etkin biçimde ele alınmadığına yönelik bir sorun ortaya konuluyorsa da, gerçekte çalışmanın, bu sorunu net bir şekilde belirleme, açıklama ve tanıtma işlevi vardır.

Anahtar Kelimeler: *Çevre düzeni planı, idari yetki sınırları, Denizli.*

A Plan within Dilemma In Terms Of Planning and Authority Border; Denizli Land Use Plan

ABSTRACT: The main problem of planning process is the lack of accurate planning border in especially macro scale planning studies in Turkey. The reason of this problem is the classical border approach to the planning process in which the borders of municipalities have more importance than the planning border. In this respect, the general scope of study is to indicate that how an accurate planning border can be determined. The city of Denizli is a typical example for indicated problem. In the hinterland of Denizli, there are 19 town municipalities which have strong relation to Denizli in terms of social, physical and economic aspects. However, the existence of 19 different planning authorities leads to a chaotic situation for macro scale planning. In this frame, the specific characteristics of Denizli, discussed in this study, may provide a solution for different regions.

Key Words: *Land use plan, authority border, Denizli.*

GİRİŞ

Kentleşmeye ilişkin sorunların bir kez doğup olduktan sonra, çözümünü zorlaşan ve kalıcı nitelikler taşıyan bir özelliğe büründüğü

bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla burada önem taşıyan ve dikkat edilmesi gereken ilke, sorunların doğmasını önleyici mekanizmaların iyi belirlenmesi ve mevcut araçların doğru biçimde kullanılabilmesini sağlamaktır. Parlak

(2007), kentleşme sorunlarının ortaya çıkmasında etken olan hukuksal nedenleri dört bölümde ele almaktadır. Birincisi planlama konusundaki yetki kargaşasıdır. Türkiye’de planlama, yerel yönetimlerin dışında Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi, Valiliklere bağlı serbest müdürlükler gibi birçok merkezi yönetim organı tarafından da yapılabilmektedir. Bununla birlikte aynı kent bütünü içindeki farklı yerel yönetimlerin, sadece kendi belediye sınırları içindeki yetkilerine dayanarak planlama yapmaları, sorunların bir bütün olarak ele alınmasını engellemektedir. İkinci hukuki neden olarak bu konudaki mevzuat boşluklarını vurgulamakta ve kente ve çevreye karşı yapılan olumsuz müdahalelerin ceza kanunu dâhilinde ele alınmayışını eleştirmektedir. Üçüncü olarak ise yasal ve yönetsel plan uygulama araçlarının yerinde ve adil biçimde uygulanmayışına vurgu yapmaktadır. Dördüncü ve son olarak yargı konusu haline gelen sorunların sonuca bağlanmasında geçen sürecin uzunluğu nedeniyle birçok istenmeyen durumun önlenemediğini belirtmektedir. Parlak’ın (2007) yapmış olduğu tespitlerden ilki hukuki olduğu kadar planlama sürecinin teknik problemlerinden de biridir. Çalışma kapsamında özellikle bu sorun üzerinde yoğunlaşmış ve Denizli kenti planlamasında karşılaşılan yetki kargaşası üzerinden tartışma derinleştirilmiştir.

Yetki kargaşası sorununu, planlama disiplininin sahip olduğu bilimsel çerçevenin politize edilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Bu konuda Ersoy’un (2007) Friedman’ın planlamadan ne beklenmesi gerektiğine ilişkin yönelmiş olduğu sorusunu gündeme getirmesi konumuz açısından yerinde bir tespit olacaktır. Politik güç ilişkileri veri alındığında planlamanın, mevcut yapının korunmasını ya da evrimci bir değişimi amaçlayacak biçimde mi, yoksa toplumun kökten, radikal bir biçimde dönüştürülmesi için mi kullanılmasını gerektiğini sormaktadır. Her iki durumda da etkili bir planlamadan yana olanların paylaştıkları ortak kanı, insanların daha iyi

şartlara kavuşması inancı olup, var olan yapının kurallarını etkilemek ya da tümüyle yeni bir değişime yol açmak ikinci planda kalan bir olgudur. Ülkemiz planlama tarihi, bu düzenleme mekanizmaları açısından köklü bir değişim süreci yaşamıştır. 1882 tarihli Ebnîye Kanunu Osmanlı İmparatorluğunda imara yeni açılacak arazilerin sahiplik durumlarını belirlemeyi amaçlamış ve böylece daha çok haritacılığın gelişmesine ışık tutmuştur. Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda daha çok yolların genişletilmesini esas alan istikamet planları önemsenerken daha sonraları 1930 yılında yayınlanan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, bütün belediyelere imar planı yaptırma zorunluluğunu getirmiştir. 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile her belediyeye, 5 yıl içinde, gelecek 50 yıl için şehir planlaması yapma zorunluluğu getirilmektedir. 2290 sayılı kanunun ihtiyaca cevap verememesi üzerine 1956 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu hazırlanmış, nüfusu belli bir rakamın üstünde olan yerleşmelere imar planı, altında olan yerleşmelere yol istikamet planlarının hazırlanması zorunlu hale getirilmiştir. Bunların yanında 7116 sayılı kanunla 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kurulması, daha sonra 1960’lı yıllardaki planlı kalkınma arayışları, üst ölçek planlama anlayışını gündeme getirmiştir. Ayrıca 1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi özel konuları içeren planlama odaklı hukuki düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bugün geçerliğini sürdüren ve 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ise kentlerimizin genel planlama sürecini şekillendiren başlıca hukuki düzenleme durumundadır (İsbir, 1991). Görüldüğü üzere, ülkemizde belli dönemlerde çıkarılan hukuki düzenlemelerin son elli yılı kapsayan diliminde üst ölçekli planlama yaklaşımının gündeme geldiği anlaşılmaktadır. Kentleşme sürecinin hız kazandığı bu zaman dilimi içinde bölge ve alt bölge planlama stratejilerinin yeterince uygulanmadığı ve hızlı kentleşmenin yol açtığı sorunların imar planları aracılığı ile çözme yaklaşımının daha

çok benimsendiği bir dönem olmuştur. Planlamadan sorumlu kurumlar, üst bir düzenlemeye bağlı kalmaksızın yetkilerini kullanarak bağımsız kararlar alarak, her kurum kendi yetki sahası içinde kendi kararlarını uygulama yolunu tercih etmiştir. Bu ise kaçınılmaz olarak yetki kargaşasını içinden çıkılmaz bir sorun haline getirmiştir.

Bu noktada 3194 Sayılı İmar Kanununun üst ölçekli planlama konusundaki değerlendirmesinden söz etmenin yararlı olacağı düşünülmektedir. İmar Planları ile İlgili Esaslar bölümünde, Plan Kademeleri, "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak sınıflandırılmıştır. Buna rağmen, Tanımlar başlığı altında Bölge Planlama kavramına yer verilmemiştir. Bölge Planlamasından ne anlaşılması gerektiğini, Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması bölümünde Madde 8 ifade etmekte, ancak bu ölçekte bir planlamanın zorunluluk içermediğini, Devlet Planlama Teşkilatı'nın gerekli görüp görmemesi durumuna bıraktığı anlaşılmaktadır. Çevre Düzeni Planı tanımına ise Tanımlar bölümünde yer verildiği görülmektedir. Buna göre Çevre Düzeni Planı, İmar Kanununda, "Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan" olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi Çevre Düzeni Planlarının ülke ve bölge plan kararlarına uygunluğundan söz edilmesine karşın, bölge planlarının inisiyatife bırakılmış olması, Çevre Düzeni Planı çalışmalarını çoğu zaman bu kademenin işlevlerini de gören bir boyutta ele alınmasını gerektirmektedir. 3194 Sayılı İmar Kanunu, kentlerin ana dokularını gösteren Nazım İmar Planlarının tanımlamasında, bölge planı kararlarına uygun olması gerektiğinden söz eden bir hukuki düzenleme olarak karşımızda durmaktadır. Buna rağmen, Kanunun bu kademeyi zorunlu görmemesinin, buraya kadar temel sorunsal olarak ortaya konmaya çalışılan yetki kargaşasının da başlıca nedenlerinden biri olduğunu vurgulamak gerekir (BİB, 2001; Keleş, 2000; Kalabalık, 2003). Ulusal kalkınma

için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde etkilerinin bulunduğu bilinmektedir. Ancak sözü edilen ulusal kalkınma politikaları ile diğer benzeri politikaların, bölgesel ölçekte önemli etkiler göstermesine rağmen genelde bir bölgesel gelişme stratejisi bağlamında geliştirilmemiş ve uygulanmamış olması, Dokuzuncu Kalkınma Planında da eleştiri konusu olarak gündeme getirilmiştir (DPT, Bölgesel Gelişme ÖİKR, 2008-a).

Gerek hukuki düzenleme mekanizmalarındaki boşluklardan, gerekse kurumsal örgütlenmedeki eşgüdüm eksikliklerinden dolayı ülkemizde üst ölçekli bölgesel gelişme planlarına uygulanma olanağı kalmadığı açıktır. Bu olanağın geliştirilmesi için yeterli bilgi ve tecrübe birikiminin oluşmaya başladığı da bir gerçektir. Ancak, giriş bölümünün ilk kısmında ifade edilen, kentleşmeye ilişkin sorunların kalıcılığı konusunda, nerede olduğumuzu belirlemek ve gerekli çözümleri buna göre yapmak zorunda olduğumuz da bir diğer gerçektir. Bu çerçevede, özellikle hızlı büyüme süreci yaşayan kentlerimizin, şiddetle ihtiyaç duyduğu üst ölçekli planlama yaklaşımının, en uygulanabilir çözümü olarak kullanılan Çevre Düzeni Planlarının, politik güç dengeleri içindeki durumunu ortaya koymak, çözüm sürecine ışık tutacak önemli bir irdeleme konusu olarak görülmektedir.

ÜLKEMİZDE ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAMA YAKLAŞIMI OLARAK ÇEVRE DÜZENİ PLANLARI

Üst ölçek planlama çalışmalarının genel prensibi olan, sektörel gelişmelerin değerlendirilerek koruma-kullanma dengesini sağlayacak, doğru yer seçim kararlarının ve strateji kurgusunun, çalışma alanına ilişkin nitelikli ve etkin bir planlama sınırı üzerinde temellendiğini belirtmek gerekir.

Bilindiği gibi Ülkemizde mevcut üst ölçek planlama yaklaşımı, planlı dönem olarak adlandırılan ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşu ile başlayan 1960 yılından günümüze kadar olan sürece dayanmakta olup, 5 yılda bir hazırlanan Kalkınma Planları ile başlamaktadır. Yarım asrı kapsayan

devamlılığa sahip bir planlama geleneğine rağmen, Türkiye’de alt ölçek planlama çalışmalarının üst ölçek planlarla olan ilişki sorunu, birçok Avrupa ülkesinin önemle üzerinde durduğu bölge ve alt bölge planlama çalışmalarının eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bununla beraber, yerleşmelere ait planlama süreci incelendiğinde ise çalışma alanına ilişkin Çevre Düzeni Planlarının yapıldığı, bunun önemli bir gereklilik olduğu görülmektedir. Ancak planlama kademesi içerisinde Çevre Düzeni Planının bir üst ölçeği sayılabilecek bölge ve alt bölge planlama çalışmaları ülkemizde yeterince etkin yapılamadığı için Çevre Düzeni Planlarının da kaliteleri düşmektedir.

Planlama hiyerarşisine ilişkin bu kısa açılımın nedeni, Ülkemizde üst ölçek planlama çalışmaları açısından Çevre Düzeni Planlarının öneminin, kavramsal içeriği ve hiyerarşik sırasından çok daha fazla sorumluluğa sahip olmasıdır. Bu açıdan Çevre Düzeni Planları, çoğu zaman ele alınan yerleşmeye ait alt bölge planlama kararlarını da içerebilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, ülkemizde alt bölge planlaması gibi bir işleyiş eksikliğinden dolayı Çevre Düzeni Planlarında, planlama alanının sınırlarını tespit etmek son derece önem taşımaktadır.

Planlama sınırı içerisinde gerekli olan sosyal, ekonomik, çevresel ve fiziki verilerin toplanarak yorumlanması ve plana altlık oluşturacak sonuçlara ulaşılması kuşkusuz yorucu bir çabanın ürünüdür. Ancak, bu yorucu sürecin, çalışma alanını oluşturan siyasal sistem ve idari sınırlar içerisinde aynı titizlikle devam ettirildiğini ifade etmek son derece güçtür. Çalışmanın çıkış noktasını da söz konusu bu güçlüğü nedenleri oluşturmaktadır. Çevre Düzeni Planları ile üretilen üst ölçek plan kararlarının mekânsal etkileri ile çalışma alanına giren yerleşmelerin sahip oldukları idari yetkilerin, birbirleri ile örtüşmeyen ya da plan bütünlüğüne aykırılıklar gösteren durumları analiz edilmektedir.

MEVCUT PLANLAMA HİYERARŞİSİ ve ÜST ÖLÇEK PLAN SINIRININ ÖNEMİ

Ülkemiz planlama pratiği çerçevesindeki hiyerarşi sorunu, planlama çalışmalarının, hem hukuki hem de toplumsal açıdan yeterli olgunluk ve uzlaşma seviyesine ulaşmamasındaki nedenlerden biridir. Zira kent planları farklı soyutluk düzeylerinde hazırlanmaktadır. Kentlerin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerinin ilke düzeyinde verildiği, soyutlama düzeyi yüksek belgelerden, daha detaylı kullanımlara yer veren ve yeni denilebilecek kararların alındığı, bir üst ölçeğin ana kararlarını koruyan bir sistem söz konusudur. Ancak, daha fazla bilgi ve ayrıntı içeren ve somuta daha çok yaklaşan belgelerle devam eden bu sistem, planlar arasındaki uyumsuzluk ya da eşgüdüm eksikliği gibi sorunlarla sıkça gündeme gelmektedir (Ersoy, 2000). Buna karşın mekânsal planlama çalışmalarında, yerleşmelerin yakın çevresi ile olan ekonomik, sosyal, kültürel ilişkilerinden, coğrafi ve iklimsel etkileşimlerden bağımsız kararların geliştirilemeyeceği görüşünün yaygınlık kazandığını da belirtmek gerekir. Ancak gerçek yaşamın karmaşık yapısı içinde değerler kişi ya da kurumlara göre farklılaşmakta ve özellikle politik güç dengelerinin kimi zaman statik, genellikle direnç gösteren özelliği, hazırlanan planları, uygulanma sürecinde çeşitli müdahalelere açık hale getirmektedir. Planlama mevzuatımızda üst ölçekli planlama sürecindeki kavramsal eksikliğin yanında, planlama araçlarının yetersizliği ve denetim sisteminin yokluğunun ortaya çıkardığı sorunları parçacı müdahalelerle çözme çabası konuyu iyice içinden çıkılmaz hale getirmektedir (Ersoy, 2006). Bu parçacı çözümlerden birinin en somut örneği ise Denizli Çevre Düzeni Planlama çalışmasının sonuca taşınabilmesi adına, Denizli Valiliği koordinatörlüğünde sağlanan, Denizli kent merkezine bağlı olan çevre belediyelerle yapılan protokol anlaşmasıdır. Bu anlaşma ile Denizli kent bütününe yönelik alınacak kararların tek elden ve bütüncül bir yaklaşım ile kurgulanması amaçlanmıştır. Bu amaç, kuşkusuz yukarıda ifade edilen, yerleşmelerin yakın çevresi ile birlikte ele alınması gereği görüşünün benimsendiğini

ortaya koymaktadır. Ne var ki, kâğıt üzerindeki bu kuramsal uyuşmanın, mekâna yönelik uygulamalarda, yetki kullanımının sağladığı güçle bir anda kesin çizgilerle ayrıştığı görülmektedir.

O halde burada irdelenmesi gereken temel sorun, planlamanın temel kuralı olan hiyerarşi, yani üst ve alt ölçekli planlamada nasıl bir ilişkinin kurulması gerektiği değil, üst ölçekli planlamanın yönlendirici, gerektiğinde yaptırım uygulayıcı bir gücünün olmamasıdır. Bu tarz bir otorite eksikliği, beraberinde ülke mekânsal ve yönetsel hiyerarşi sorununu getirmektedir. Hiyerarşi sorunu, IX. Kalkınma Planında da tekrar ele alınarak; yerleşmelerin planlı gelişmelerinde, sistemde üretilen planlar arasındaki eşgüdümün ve kademeli birlikteliğin sağlanmasının önemli bir ilke olarak belirlenmesine rağmen bunun gerçekleşmeyişi nedeniyle sorunlar yaşandığı üzerinde durulmaktadır.

Bu kısa değerlendirme, sorunun iki temel faktöre dayandığını göstermektedir. Birincisi, üst ölçekli planların, planlama kademelenmesinde etkin bir güce sahip olmaması; ikincisi ise, yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkilerini bu boşluğa göre uyarlamalarıdır. Denizli deneyiminden elde edilen çikarsamalar da bu iki faktörle uyuşmaktadır. Nitekim kentin sahip olduğu sanayi üretimi potansiyelini kullanmak isteyen farklı kuruluşların bütüncül olmayan yaklaşımları ile sektörel, parçacı ve kısa dönemli planlama kararları üretilmiş ve kentte dağınık bir çalışma alanı kompozisyonu meydana gelmiştir. 2006-2007 ihracat rakamlarına göre ülke genelinde sekizinci sıraya yerleşmiş bir kentin içine düşmüş olduğu kısır tartışmalar sadece Denizli kentine değil aynı zamanda ülkemiz ekonomisine de önemli derecede olumsuz etkiye neden olmaktadır. Zira kentsel gelişmenin esas yönlendiricisi durumundaki alt ölçekli planların, tüm alanlarda doğal, tarihi ve sosyal değerleri ortaya çıkartan, koruyan ve geliştiren yerel kalkınma programları şeklinde düzenlenebilmeleri, görelî önceliklerinin belirlenmesi, karşılaştırmalı üstünlüğe sahip oldukları sektörlerde uzmanlaşmaların sağlanması gereklidir. Bunun da, ülke

düzenleme kapsamında farklı ölçekteki planların ancak bir bütünün parçaları olarak değerlendirildiği bütüncül üst ölçekli yaklaşımlarla sağlanabileceği ortadadır.

Denizli Çevre Düzeni Planı çalışma sürecinden elde edilen deneyimleri, bu saptamalar ışığında değerlendirerek çalışmayı sürdürmek, sonuç açısından yararlı olacaktır.

DENİZLİ KENTİ ÇEVRE DÜZENİ PLANI DENEYİMİ

Öz Olarak Denizli

Denizli Kenti, doğal oluşumlarla birlikte, yerleşme tarihi açısından da önemli değerlerin yer aldığı bir bölge içerisinde bulunmaktadır. Denizli'nin, tarihin eski dönemlerinden beri önemli bir yerleşme olması, büyük ölçüde, içerisinde yer aldığı havzanın, Ülkenin, belki de en değerli tarım toprakları ve su kaynaklarına sahip olması ile ilintilidir. Kent, tarım ve turizm sektörlerinin ağırlıkta olduğu bir yerleşme iken, konumsal açıdan sahip olduğu fırsatların da getirisi ile özellikle 70'lerin başından (ki, kent açısından bu dönemi baskın hale getiren en önemli etken küçük ölçekli işletmelerin önem kazanması olmuştur) itibaren sanayi sektörünün kentin gelişimine yön verdiği bir yerleşme karakterine bürünmüştür. Söz konusu dönemde Kent, Ülke ekonomisine büyük katkı sağlar hale gelirken, sanayiye bağlı gelişmelerin, kenti mekânsal ve görsel açıdan sorunlu hale getirdiği de bir dönem olmuştur.

Ülkemizin son 25 yıllık gelişiminde, bu gelişimin en çarpıcı örneklerinden birini yaşayan Denizli'nin, sanayi, ihracat, ticaret, eğitim ve kültür alanındaki gelişimi ülke ortalamalarının üzerine çıkmıştır. Bu gelişimin sonucu olarak, Ege Bölgesinde İzmir'den sonra en önemli kent olma özelliği sebebiyle, çevre ilçeler, iller, hatta ülkemizin her bölgesinden işgücü ve dünyanın değişik ülkelerinden sermayenin ilgi gösterdiği bir kent durumuna gelmiştir. Bu durum, kent merkezi ağırlıklı yoğun bir yapılaşma ortaya çıkarmış ve buna bağlı oluşan spekülâtif baskı, doğal kaynaklar, tarım alanları ve tarihi değerleri üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmaya başlamıştır.

Sanayinin başat sektör olduğu diğer tüm kentlerimizdeki gibi, Denizli'nin de yaşadığı en ciddi sorun, planların, hızlı kentsel gelişmenin gerisinde kalmış olmasıdır. Bu sorunlu yapıya, idari yapılanma açısından ortaya çıkan bölünmenin getirdiği açmazlar da eklendiğinde, gerçek anlamda bir planlı gelişimin sağlanması neredeyse olanaksız hale gelmiştir.

Kısa Planlama Tarihçesi

Kentin bugünkü yapısının, planlama verileri açısından daha somut hale getirilebilmesi adına, kente ilişkin planlama tarihçesinin genel hatları ile ortaya konmasında yarar görülmektedir.

Denizli'nin ilk imar planı 1966 yılında yürürlüğe girmiştir. Planın yürürlüğe girmesini takip eden süreçte, planın, nüfusa ilişkin getirdiği hedeflerin ilk 5 yıl içinde geçilmesi, plan kararlarını kentsel gelişmenin gerisinde bırakmış, teknik ve sosyal altyapı alanları gereksinimlere cevap verememiş ve plan dışı gelişmeler ortaya çıkmıştır. Mülkiyet yapısı hisseli olan alanlarda, mevzuat hükümlerine aykırı yapılaşma ve kamuya ait araziler üzerinde gecekondular şeklinde ortaya çıkan plan dışı gelişmeler, kentin güneyinde ve doğusunda gerçekleşmiştir. Gecekondu alanları ise gelişen sanayi alanları ile birlikte kuzeyde, Ankara Yolu boyunca ve özellikle batıda İzmir Yolunun güneyindeki hazine arazileri üzerinde ortaya çıkmıştır. Özetle, 1966 planı, mevcut durumun temel alınması ve eğilimlerin geleceğe aktarılması şeklinde ortaya çıkmış ve kentin o an için ortada olmayan, ancak yakın zamanda karşılaşacağı ihtiyaçların tahmin edilemediği bir planlama çalışması olmuştur.

1966 Planını takip eden süreçte üretilen bir diğer planlama çalışması, 1970 yılında, İmar İskan Bakanlığı, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü, Bölge Planlama Dairesi tarafından Ege Bölgesi için hazırlanan Bölge Planıdır. 1985 yılı hedef alınarak hazırlanan ve Denizli kentini de kapsayan bu plan çalışmasında, kentin 1985 yılı nüfusu 235.000 kişi olması öngörülmüş ve ilk kez bu planla Organize Sanayi Bölgesi önerilmiştir.

1976 yılında ise, Denizli'de yaşanan deprem sonrasında kentin batısında 120 ha'lık bir alan "Afet Evleri" olarak planlanmıştır. Hazine mülkiyetinde ve kent merkezine 4,5 km. uzaklıkta olan alan için hazırlanan bu plan 1977 yılında onaylanmıştır. Belediyenin bu alanın yetersiz olduğunu ve büyütülmesi gerektiği şeklindeki isteği nedeniyle planlama alanı, planlanan alanın güneyi ve doğusunu içerecek şekilde 800 hektara kadar genişletilmiştir.

Bu dönemde, Denizli kentinin yaşadığı en temel sorun, kentsel gelişmenin, üst ölçekli planlama yaklaşımları yerine, mevzii imar planları üzerine kurgulanan bir süreç içerisinde ele alınmış olmasıdır. Bu anlamda, 1984 yılında Nazım İmar Planı, mevzii imar planlarının parçacıl bir yaklaşım içerisinde kentsel gelişmeye yön vermesini önleme adına önemli bir çalışmadır.

Kentin bütüncül bir planlama anlayışı içerisinde ele alındığı bir diğer önemli çalışma, 1994 yılında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanan 1/25000 ölçekli Kent Bütünü Nazım İmar Planıdır. Ne var ki, yeni belediyelerin kurulması ve bu belediyelerin söz konusu plan kurgusunu dikkate almadan planlarını üretmesi (ve mevcut plan üzerinde değişikliklere gitmesi) sonucunda plan güncelliğini yitirmiştir.

Bu süreçte ortaya çıkan olumsuzlukları giderme adına ortaya çıkan son plan çalışması ise, üretilme süreci 2001 yılında başlayan, ancak, idari ve hukuki açıdan yaşanan sorunlardan dolayı son şekli verilemeyen Çevre Düzeni Planıdır. Söz konusu plan, en son, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde, Valilik koordinatörlüğünde, İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisinin yetkili kılınması ile hazırlanmış ve Denizli Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi kararı ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Ortaya konan veriler ışığında, Denizli Kentinde yaşanan planlama deneyimlerine ilişkin en ciddi sorunun, özellikle son 15 yıl içerisinde ortaya çıkan idari yapılanma ve bu yapılanmanın doğurduğu parçacıl yaklaşımlar olduğu kolaylıkla söylenebilir. Bu çerçevede, çalışmaya ilişkin temel amacın da, yukarıda

ortaya konan kısa planlama tarihçesi ve bu süreçte üretilen plan kararlarını tartışmaktan çok, 2007 planının üretilmesini zorunlu kılan idari yapılanmaya ilişkin sorunların analiz edilmesi olduğunu vurgulamakta yarar görülmektedir.

İdari Yapılanmaya İlişkin Sorunlar

1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunuyla birlikte, imar planı yapma ve onaylama yetkisinin belediyelere verilmesini izleyen dönemde, 1994, 1996 ve 1998 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle, Denizli Belediyesi mücavir alanı sınırında bulunan Kayhan, Bağbaşı, Zeytinköy, Tekkeköy, Kınıklı, Çakmak, Pınarkent, Akkale, Korucuk, Bereketli, Servergazi, Gökpınar, Hallaçlar, Üçler ve Göveçlik yerleşmelerin belediye statüsü alması ve bu belediyelerin daha önce Denizli Belediyesi tarafından hazırlanan planlar üzerinde yaptıkları revizyon ve ilaveler, planlama sürecini açmaza sürükleyen müdahaleler olmuştur.

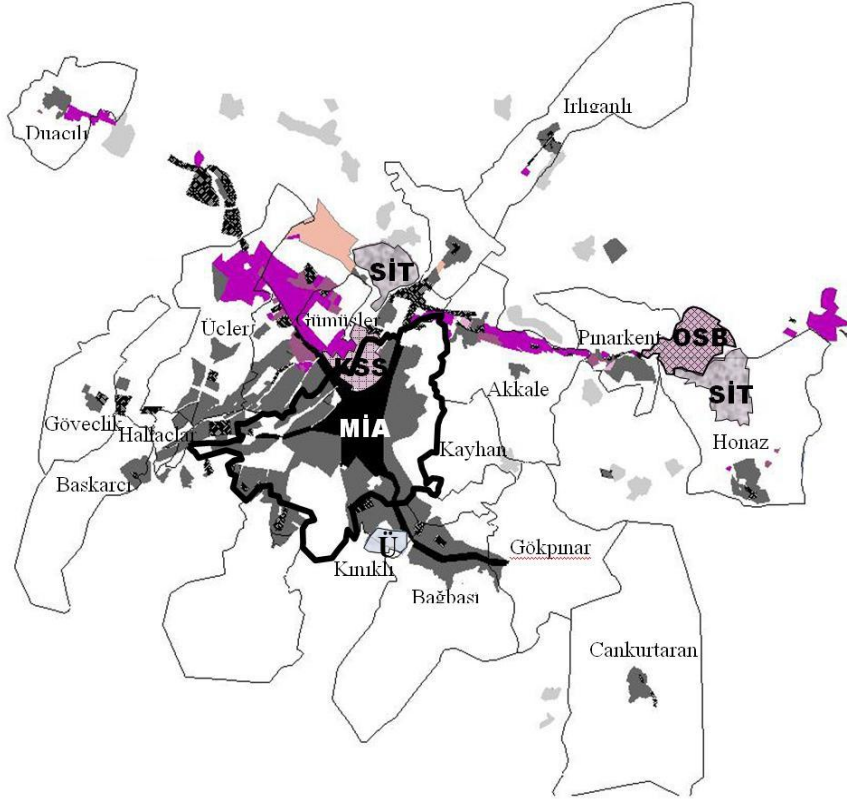
Kentin mekansal açıdan etkisinin devam ettiği (ki, bu Doğu-Batı doğrultusunda 30, Kuzey-Güney doğrultusunda 20 km'lik bir sahadır) bir bölgede, Denizli Belediyesi dışısında 19 ayrı belediye erkinin olması ve söz konusu belediyelerin bu erkin sağladığı yetki ile bağımsız plan kararı üretebilmesi, aslında

planlı gelişime değil, plansızlığa (hatta kaosa) temel oluşturmuştur. Bu anlamda, planlama sürecini açmaza sürükleyen idari yapılanmaya ilişkin saptamaların, mekansal veriler üzerinden somutlaştırılması çalışma açısından büyük önem taşımaktadır.

İdari yapılanmanın önemli arazi kullanım kararları açısından irdelenmesi

Denizli Kentinin Mücavir Alanı ve yakın çevresinde, "bütüncül planlama anlayışını" neredeyse olanaksız hale getiren idari yapılanmaya ilişkin en çarpıcı örnekleri, Kentin tümünü ilgilendiren arazi kullanım kararları açısından görmek olasıdır.

Denizli kentinin ekonomik ve sosyal açıdan sahip olduğu hareketlilik büyük ölçüde sanayi, ticaret faaliyetleri ile birlikte üniversiteye dayanmaktadır. Bu anlamda, söz konusu faaliyetlerin kentteki yer seçimi ve bu faaliyetlerin yaşama alanları açısından ortaya çıkardığı dinamiklerin planlama süreci içerisinde dikkatle ele alınması önemli bir gerekliliktir. Ne var ki, Kentle çok yakın ilişkisi olan bu kullanımların (Bkz. Şekil 1), "politik kaygılarla" statüleri belirlenen ve idari-tekniik personel açısından da ciddi yetersizlikleri olan birimlerce yönetilmesi; bu sürecin ise üst ölçekli planlama kurgusu çerçevesinde denetlenme olanağının bulunmaması önemli bir açmazdır.



Şekil 1. Kentin önemli arazi kullanım kararları ve idari yapılanma ilişkisi.*
 Figure 1. Relation between general land use decisions and administrative structure

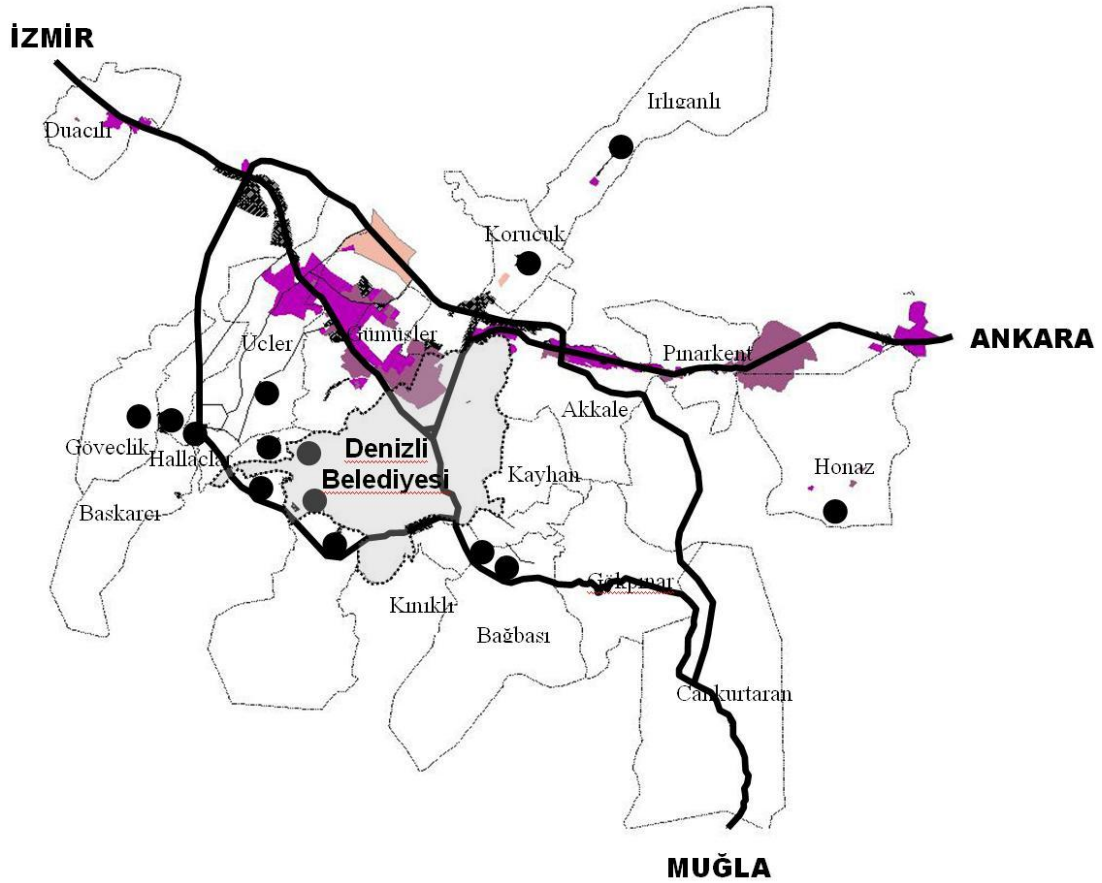
* Denizli'nin en ciddi sorunu, kentin genel kurgusunu etkileyen, ayrıca yakın çevresindeki fiziksel gelişmeleri de hareketlendiren OSB, KSS, İhtisastlaşmış Sanayi Alanları, Üniversite kampüsü gibi kullanımların farklı belediye sınırları içerisinde bulunmaları ve bunların bir üst ölçekli plan kurgusu olmaksızın tümüyle birbirinden bağımsız gelişmiş olmasıdır (Denizli Belediyesi Mücavir Alan Sınırı kalın çizgi ile gösterilmiştir).

Sanayi Alanları ve Ulaşım Bağlantılarının Mekânsal Gelişimi

Sanayinin mekânsal gelişimi açısından vurgulanması gereken temel nokta, kent içinde yapılaşmış olan sanayi tesis alanlarının, İzmir ve Ankara yolu üzerinde, büyük çoğunluğunun düzensiz bir şekilde yer seçmiş olmasıdır. Bu anlamda, kentin ekonomik açıdan kimliğini tanımlayan sanayi alanlarının (Ankara girişindeki Organize Sanayi Bölgesi dışında) tamamının, mevzii imar planları ile, parçacıl bir anlayış içerisinde ele alınmış olmasının temel nedeni idari yapılanmadaki tutarsızlıklardır (Bkz. Şekil 2).

Ortaya konan sorunu, Denizli Kentindeki ulaşım altyapısı açısından da gözlemek olasıdır. Bu tartışma kapsamında vurgulanması gereken nokta, kentin, önemli doğal ve kültürel sınırlayıcıların bulunduğu bir bölge içerisinde yer almasıdır. Söz konusu sınırlayıcılara ilişkin temel veriler;

- Doğu, batı ve güney yönlerinden Kenti çevreleyen orman alanları ile birlikte, doğuda Gökpınar Barajı Su Koruma Havzası,
- Kuzeyde, geçmişi 2500 yıl öncesine giden kent yaşamının da kaynağını oluşturan verimli tarım arazileri (Lykos Vadisi) ile Pamukkale Özel Çevre Koruma Alanı ve
- Yine, bölgedeki yerleşme kültürünün ipuçları olan Laodikya ve Colossae Antik Kentlerinin koruma alanlarıdır.



Şekil 2. Sanayi alanlarının mekânsal dağılımı ve ulaşım altyapısı *
Figure 2. Spatial distribution of industrial areas and transportation infrastructure.

* Denizli Belediyesi Mücavir Alanının yakın çevresindeki idari bölünmüşlük, sanayi alanlarının gelişimi ve ulaşım altyapısı açısından irdelendiğinde, sorun çok daha çarpıcı bir biçimde görülmektedir. Siyah noktalar, sanayinin parçacıl gelişme gösterdiği bölgelerdir ve bu bölgeler, idari bölünmüşlüğün de sağladığı avantajla (!) mevzii imar planları temel alınarak gelişme olanağı bulmuştur. Yine, ulaşım arterleri üzerinde zaten var olan gelişme baskısı, bu yollar üzerindeki idari bölünmüşlükle birleştiğinde (ki, Ankara yolu üzerinde 5, Muğla yolu üzerinde 3, İzmir yolu üzerinde 4 farklı planlama erki bulunmaktadır) denetlenmesi neredeyse olanaksız bir süreç ortaya çıkmıştır.

Burada dikkatten uzak tutulmaması gereken temel nokta, mekansal açıdan önemli sınırlayıcıların içerisinde kalan kentlerin, var olan koridorlar boyunca gelişme eğilimi içerisinde olmalarıdır. Bu anlamda, Ankara, İzmir ve Muğla yollarının yarattığı kentsel etki göz önüne alındığında, mevcut koridorlar boyunca gelişme riskinin, Denizli Kenti açısından fazlasıyla var olduğu gözlenmektedir. Bu tanımlama çerçevesinde, mevcut koridorlar boyunca gelişmenin, bir "risk" olarak ifade edilmesindeki temel neden, söz konusu gelişmeyi, denetim altında tutmanın zorluğu ile altyapı sunma ve özellikle yayalar açısından trafik güvenliğini sağlamada ortaya çıkan güçlüklerdir. Ne var ki, 2007 Çevre Düzeni Planının hazırlanmasına kadar olan süreçte, koridorlar boyunca gelişme riskinin olumsuz etkilerini arttırıcı ve denetimsizliği cesaretlendirici bir idari yapının varlığı gözlenmektedir.

İdari Yapılanmanın Getirdiği Olumsuzlukları Aşmaya Yönelik Yasal Düzenlemeler

Denizli kentinde, bütüncül bir planlama anlayışını neredeyse olanaksız hale getiren ve popülist siyaset anlayışını da somut bir biçimde ortaya koyan idari yapılanma kadar ilgi çekici bulunan bir diğer süreç de, parçalanmış idari yapıya çözüm getirmeyi amaçlayan yasal düzenlemelerdir.

Bu anlamda, planlama mevzuatımız açısından, bütüncül bir planlama anlayışı geliştirmeye yönelik çabaların, Anakent (Büyükşehir) belediyeleri ile başladığını söylemek olasıdır. 1984 yılında 3030 sayılı kanunlaştırılan ve 10.7.2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Yasa ile son şeklini alan bu süreçteki temel amaç, özellikle büyük kentlerde, alt ölçekli planların, üst ölçekli planlar kapsamında denetlenmesi ve koordine edilmesi olmuştur. Söz konusu sürecin, bu çalışma kapsamında irdelenmesi hedeflenen yönü ise, kentlerin, yetki alanlarını tespit etmeye yönelik düzenlemelerdir.

Bu kapsamda, vurgulanmasında yarar görülen düzenlemelerden ilki, o tarihte yürürlükte olan 3030 sayılı Yasanın 5.maddesinin değiştirilmesini amaçlayan (11.12.2003 tarihinde kabul edilen) 5019 sayılı "Büyük

Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" dur. Söz konusu Kanun'un, Cumhurbaşkanlığı'nca veto edilmesinin ardından tekrardan ele alınan düzenleme, 10.7.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2.maddesinde yer almıştır. Yasada;

"Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir." şeklinde yer alan bu düzenlemede, nüfus artışı ile birlikte etki alanları genişleyen Büyükşehir statüsüne sahip kentlere (Adana, Adapazarı, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun) yönelik, "nüfus" ve "kent merkezine" kuş uçuşu uzaklık kriterleri temel alınarak açılım sağlanması amaçlanmıştır.

Sadece Denizli'ye özgü bir yasal düzenleme olması açısından birçok tartışmaya konu olan 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun", bu tartışma açısından ilgi çekici bulunan bir diğer yasal düzenlemedir. 21.12.2003 tarihinde kabul edilen Yasa'nın gerekçesinde;

"Denizli ekonomi ve sanayi bakımından yüksek gelişme hızına sahip olan bir ilimizdir. Tekstil ve imalat sanayi önemli bir potansiyele sahiptir ve gelişme bakımından ümit vericidir. Firmalar üretimde ileri teknoloji kullanmaktadırlar ve bölge ileri teknoloji üreten bir duruma gelmiştir."

Ancak Denizli ve civarında başta yatırım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi olmak üzere yerel hizmetlerin sunumunda önemli sıkıntılar yaşanmaktadır. İl merkez belediyesinin etrafında yirmi (20)'den fazla belediye olması planlama ve koordinasyon hizmetlerini aksatmakta, uygulamada karmaşıklığa meydan vermektedir. Belediyelerin komşu olması nedeniyle imar planları yapılması ve mücavir alan uygulaması birbirine zıt olmakta, aynı alanda farklı uygulamalar vatandaşları, yatırımcıları ve hizmet talep edenleri sıkıntıya sokmaktadır. Örneğin bir organize sanayi bölgesi yer seçimi bile önemli engellerle karşılaşmaktadır.

İlin gelişimi dikkate alındığında, bölgede planlama, koordinasyon ve uygulamada bütünlüğün sağlanması önem arz etmektedir. Bu nedenle Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin Denizli Belediyesine katılması gerekmektedir.

Bu tasarıyla Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılıp adı geçen belediyeye katılmaları amaçlanmaktadır." ifadelerine yer verilmiş, söz konusu düzenleme kapsamında, Akkale, Aşağısamlı, Bağbaşı, Başkarcı, Bereketli, Cankurtaran, Duacı, Gökpınar, Gölemezli, Göveçlik, Gümüşler, Hallaçlar, Irlıganlı, Karahayıt, Kayhan, Kınıklı, Kocabaş, Korucuk, Pamukkale, Pınarkent, Servergazi ve Üçler Belediyelerinin Denizli Belediye sınırları içerisine alınması öngörülmüştür.

Ne var ki, Cumhurbaşkanlığı'nca, Yasanın çıkarılış gerekçelerinin haklılığına vurgu yapılmasına karşın, Yasa'nın Geçici 3.maddesinde yer alan "Denizli Belediyesi ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerde, 28 Mart 2004 tarihinde yapılacak mahallî idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri seçimleri, buraların bu Kanunla düzenlenen yeni durumlarına göre yapılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin seçilmiş organları ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görevlerine devam edebilirler" hükmünün, "seçim yasası değişikliği" niteliğinde olduğu, bu yönü ile Anayasa'nın 67.maddesine aykırılık taşıdığı gerekçesi ile 31.12.2003 tarihinde veto edilmiştir.

Kentlerin yakın çevresinde yer alan ve ortaya çıkan idari yapılanma çerçevesinde, plan bütünlüğünü bozucu nitelikte müdahalelere zemin hazırlayan bölümelere çözüm getirmeyi amaçlayan yasal düzenlemeler başlığı altında son olarak vurgulanması gereken 2005 ve 2007 yıllarında kabul edilen iki kanundur. Bunlar 03.07.2005 tarihinde onaylanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 06.03.2007 tarihinde onaylanan 5594 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Temelde, belediyelerin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 5393 sayılı Yasanın, 11. maddesinde yer alan; "Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder" hükmü, bu bölümde eleştirisi yapılan parçacıl plan üretme anlayışını çözmeye yönelik düzenlemelerden biri olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, 31.12.2003 tarihli veto kararında belirtilen gerekçeleri karşılamayı da amaçlayan 5594 sayılı Yasa'da ise, 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere; "Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır. Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." hükmü eklenmiştir. Bu anlamda, Denizli kentinde

yaşanan “kaosun” büyük ölçüde çözüme kavuşturulması da 06.03.2007 tarihli yasal düzenleme ile olmuştur.

Yapılan değerlendirmeler ışığında, özetlemeye çalışılan yasal düzenlemeler açısından vurgulanması gereken temel sorun, parçacıl planlama anlayışına çözüm getirmeyi amaçlayan tartışmaların daha çok “Büyükşehir” statüsüne sahip kentler üzerinden yapılmasıdır. Sahip oldukları dinamikler açısından etki alanları genişleyen diğer kentleri göz ardı eden bu yaklaşım, her ne kadar bütüncül bir planlama yaklaşımı geliştirmeye yönelik çabalar taşısa da, sadece “nüfus” ve “kent merkezine kuş uçuşu uzaklık” kriterlerini içermesi, bu anlamda, kentlerin doğal ve topografik eşikleri ile mekânsal etki kavramlarını dikkate almaması açısından da eleştiriye açıktır. Benzer biçimde, Belediye Kanunu’nda da, sözü edilen yaklaşımın sadece nüfus (50 000) ve belediye sınırına uzaklık (5000 metre) üzerine kurgulanması, “mekânsal etkinin” tanımlanması açısından yetersiz bulunmaktadır.

SONUÇ

Planlama sınırının, içine giren yerel yönetimlerin yetki sınırlarını geride bırakan bir öneme sahip getirilmesi son derece önemlidir. Yapılan çalışmalar sürecinde, yetkili ve ilgili kurumların gerek veri aktarımında gerekse plan kararları konusunda yetkileri çerçevesinde eşgüdüm mekanizmaları oluşturamadığı gözlenmiş ve aynı plan sınırı içinde olduklarını kabullenemedikleri görülmüştür. Bu kapsamda, üst ölçekli plan sınırına, içine aldığı yerel idarelerin yetki sınırlarına nazaran, atfedilen önem konusunun, yasal ve kurumsal düzenlemelerle, planlama kademeleri ve tanımlamalarına ilişkin yetersizliklerin de giderileceği şeklinde bir açılımla mevzuatın geliştirilmesi gerekmektedir. Bununla beraber planın kapsadığı coğrafi alanda alt ölçek kararların, bağlı olduğu üst ölçek plana uygun şekilde ilgili merkezi veya yerel otorite tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca, belirtilmesi gereken bir diğer konu, Çevre Düzeni Planlarının tek başına üst ölçekli yaklaşım getirmesinde yaşanan güçlüklerdir. Özellikle Sekizinci Kalkınma Planından bu yana önemle ele alınan İl Gelişme Planlarının hayata geçirilmesi, planlama kademesindeki sağlıklı geçişlere önemli katkı sağlayacaktır. Planlı kalkınmanın mekân boyutunun yerel, bölgesel ve ülke basamaklarından oluştuğu düşünüldüğünde iller, planlamanın ve stratejik belirlemenin yerel düzeydeki en önemli yönetsel basamakları olmaktadır. İlin üstünlükleri, gelişmeye elverişli alanları, sektörel öncelikleri, potansiyelleri ile kısıtlı imkân ve alanlarının da belirtildiği bu planlarda dünyadaki, Türkiye’deki ve ilin bulunduğu bölgedeki gelişmelere de yer verilmesi, Çevre Düzeni Planı gibi üst ölçekli mekânsal planlama sınırının etkinliğini artıracığı açıktır. İlin vizyon, misyon, amaç ve stratejilerinin kurgulandığı ve bu kurgu etrafında şekillenecek mekânsal kararların Çevre Düzeni Planları ile şekilleneceği konusunda toplumun geniş katılımını sağlayan nitelikte bir İl Gelişme Planının varlığı yönetsel açıdan ortaya çıkan bir çok sorunu ortadan kaldıracaktır. Bu anlamda, İl Gelişme Planlarının il ve ilçeler bazında sağlayacağı faydalar konusunda IX. Kalkınma Planı kapsamında hazırlatılan Bölgesel Gelişme raporu aydınlatıcıdır. Raporda, planlara il ve ilçelerdeki tüm kurum ve kuruluşların aktif katılımlarının sağlanacağı, yöresel kaynak ve potansiyelleri harekete geçireceği, yerel yönetimlere güç kazandıracığı, yerellik bilincini güçlendireceği, kamusal hizmetlerin makro politikalara olan eşgüdümünün artacağı, kalkınmanın iller ve ilçeler düzeyinden başlatılmasının özellikle kırsala götürülecek hizmetler açısından büyük kolaylıklar sağlayacağı ve küçük ve orta boy girişimlerin ekonomiye daha etkin biçimde katılacağı vurgulanmaktadır (DPT, Bölgesel Gelişme ÖİKR, 2008-b). Ancak, İl Gelişme Planları’nın planlama hiyerarşisindeki yönetsel sorunlara açılım sağlayacak bir ara çözüm olmasının yanında, planlanan alanı sadece il idari sınırından ibaret görüldüğünü ve yukarıda açıklanmaya çalışılan, yerleşmelerin sahip

oldukları dinamikleri ve çevreleri ile olan etkileşimleri açısından çok esnek olmayan bir tutuma sahip olduğunu da belirtmek gerekir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında özetle, Çevre Düzeni Planında belirlenen sınırın, mevcut planlama hiyerarşisi içinde, yasal düzenlemelerle yeniden ele alınmasının ve içeriğinin belirlenmesinin son derece önemli olduğunu ve Çevre Düzeni Planlarının mekânsal kurgulamalarında, İl Gelişme Planı ile desteklenmesi gerektiği vurgulanmalıdır.

Yasal düzenlemeler açısından ise, doğrudan çözüme yönelik yaklaşımları içermesi bağlamında, 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun" un önemli ipuçlarını içerdiğini belirtmek gerekir. Başka gerekçelerle veto edilmesine karşın, haklılığına vurgu yapılan söz konusu Yasa'ya ilişkin en önemli nokta, "genel geçer" ifadeler taşıyan ve birkaç kriter ışığında tüm kentlere ilişkin çözümler getirmeyi amaçlayan yasal düzenlemelerden farklı olarak, bir kentin kendi mekânsal dinamik ve özelliklerini değerlendiren ve bu değerlendirmeler ışığında somut çözümler içeren bir niteliğe sahip olmasıdır. Bu bağlamda, Ülkemizdeki kentlerin, mekânsal, ekonomik ve sosyal açıdan sahip oldukları farklılıklar dikkate alındığında, kentlere ilişkin bütüncül bir planlama altlığı sağlayacak sınırların belirlenmesinde, her kenti kendi dinamikleri ile değerlendiren bir yaklaşımın çok etkin çözümler ortaya çıkaracağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Son olarak ifade edilmesi gereken bir diğer husus yerel yönetimlerdeki planlamadan

sorumlu uzman personelin eksikliği ve var olanların eğitim sorunlarıdır. Denizli Çevre Düzeni Planı çalışma alanı sınırından sorumlu ekibin motivasyon ve çözüm üretme becerisindeki yetersizliği, yine kentin sahip olduğu potansiyellerle ciddi şekilde çalıştığı gözlenmiştir. Planlama faaliyetlerinde görev alan tüm aktörlerin, özellikle üst ölçekli yaklaşımlarda aynı dil çerçevesinde insan kaynaklarını geliştirmeleri gerekmektedir. Veri toplama aşaması da dâhil olmak üzere, ilgili kurum ve kuruluşlarla, amaca yönelik diyalog geliştiremeyen, elde edilecek verilerin nerede ne için kullanılacağı konusunda çözümlene yapamayan teknik ekipler, bugün, üzümlenmelidir ki birçok il merkezi belediyelerinde planlamadan sorumlu durumdadır. Bu çerçevede, il merkezi dışında kalan ve yetersiz olanaklara sahip diğer yerel yönetimlerin, sahip oldukları yetkilerin nelere sebep olabileceği konusundaki farkındalıkları elbette yeniden sorgulanması gerekmektedir. Daha da çarpıcı bir şekilde ifade edilmesi gerekirse, üst ölçekli plan çalışmalarında belirlenen sınır kapsamında kalan birçok yerel birimin tüzel kişilikleri konusunda, uzun vadede yeniden düzenlemelere gidilerek birçok belde, kasaba hatta ilçenin il merkezi bütününde ele alınmasının gündeme getirilmesi gerekmektedir.

AÇIKLAMA

Bu makale, yazarların 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresinde (2007) sunulan bildirisinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş biçimidir.

KAYNAKLAR

- (BİB), 2001, 3194 sayılı İmar Kanunu, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayınları No108, Ankara
- DPT, 2008-a, Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Alt Komisyon Raporu, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, Ankara
- DPT, 2008-b, İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyon Raporu, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, Ankara
- Ersoy, M. (2000), "İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki", Mekân Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyenler; Ersoy, M. ve Keskinok, Ç. Yargı Yayınevi, Ankara.

- Ersoy, M. (2006), "İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçekli Planlama Sorunu", Türkiye'de Yeni Gelişmeler Yasal ve Yönetmelik Yapılanmalar Sempozyumu, TEPAV, Ankara
- Ersoy, M. (2007), "Planlama Kuramına Giriş", Kentsel Planlama Kuramları, Derleyen Ersoy, M. İmge Kitabevi, Ankara.
- İsbir, E. (1991), Şehirleşme ve Meseleleri, Gazi Büro Yayınları, Ankara
- Kalabalık, H. (2003), İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara
- Keleş, R. (2000), Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara
- Parlak, D. (2007), Şehrin Hukuku, Kanat Yayınları, İstanbul
- T.B.M.M., www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, www.dpt.gov.tr