

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun stratejik mekânsal planlama yaklaşımı açısından değerlendirilmesi

Reyhan YILDIZ*, Hale ÇIRACI

İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 34437, Taşkaşla, Taksim, İstanbul

Özet

Türkiye'de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamada önemli problemlerin yaşandığı bu konuda yapılan araştırmalardan ve uygulama sürecindeki anlaşmazlıkları çözmek üzere ortaya konan yargı kararlarından bilinmektedir. Bu çalışmada, metropoliten yönetimlerin yasal statüsünü belirleyen 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası ile getirilen yeni düzenlemelerin, mevcut yönetim ve planlama sorunlarına ne ölçüde yanıt getirdiği tartışılmaktadır. Bu doğrultuda, 5216 sayılı yasa, Avrupa'da metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama konusundaki gelişmeler ve bu konuda geliştirilen kriterler göz önüne alınarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik mekânsal planlama, metropoliten bölge ölçeği, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi.

Evaluation of Metropolitan Government Act adopted in July 2004 in Act No 5216 in terms of strategic spatial planning approach

Abstract

The current planning regulations in Turkey have not defined explicitly the legal and administrative procedures and institutional arrangements for strategic spatial planning at the metropolitan region level. Furthermore, previous research concerned with the subject pointed out that there is no basic model for strategic spatial planning and it is the aspect which is dealt with in this thesis. The main objective of the thesis is to evaluate strategic spatial planning at the metropolitan region level in Turkey within European spatial planning system in terms of institutional capacity building. As a result of this evaluation based on the new directions in the practice of strategic spatial planning and institutional approach in Europe and the practice benchmark of effective metropolitan spatial planning in European metropolitan regions and areas, a conceptual system model is proposed for strategic spatial planning at the metropolitan region level in Turkey. This article is primarily concerned with the evaluation of the regulation was enacted newly in 2004 (the so-called Metropolitan Government Act) related to metropolitan government and strategic spatial planning at the metropolitan region level in terms of institutional capacity building.

Keywords: Strategic spatial planning, metropolitan region level, institutional capacity building.

*Yazışmaların yapılacağı yazar: Reyhan YILDIZ. ryildiz@gyte.edu.tr; Tel: (262) 605 16 47.

Bu makale, birinci yazar tarafından İTÜ Mimarlık Fakültesi'nde tamamlanmış olan "Türkiye'de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinin kurumsal kapasitenin geliştirilmesi bakış açısından değerlendirilmesi" adlı doktora tezinden hazırlanmıştır. Makale metni 02.03.2006 tarihinde dergiye ulaşmış, 03.05.2006 tarihinde basım kararı alınmıştır. Makale ile ilgili tartışmalar 30.06.2007 tarihine kadar dergiye gönderilmelidir.

Giriş

Türkiye’de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama süreci ve planlama yaklaşımına ilişkin konular yasal düzenlemelerde açık olarak tanımlanmamıştır. Konu ile ilgili yapılan çalışmalardan bugün Türkiye’de denenmiş stratejik mekânsal planların dayandığı temel bir stratejik mekânsal planlama modelinin kurulamadığı bilinmektedir. Bununla birlikte, planlama ile ilgili yetki ve sorumlulukların yasal düzenlemelerde açık bir şekilde ortaya konmaması, uygulama sürecinde hem merkezi yönetim ile metropoliten yönetim arasında, hem de merkezi yönetimin kendi bakanlıkları arasında yetki çatışmalarına neden olabilmektedir. Anlaşmazlıkların çözümü için ise yargı süreci işletilmektedir. Sağlıklı bir planlama sisteminin kurulması, öncelikle görev ve yetkileri açık ve net olarak tanımlayan yasal düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir.

Planlama sisteminin yasal ve yönetsel sorunlarının belirlenmesine ilişkin yapılan araştırmalarda, Türkiye’de planlama süreci ve yetkiler açısından ülkesel bütünlük çerçevesinde bir sistematığın ve kademelenmenin kurulamadığı, uygulamada yetki çatışmalarının yaşandığı rapor edilmektedir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 1999; Çubuk, 1999; Ünal, 1999; Ünal, 2003).

Türkiye için globalleşme, bölgeselleşme, Avrupa Birliği ile bütünleşme dış dinamiklerinin etkisi altında bölgesel gelişme stratejilerinin yeniden belirlenmesi gerekliliği Ülke Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında ifade edilmektedir (DPT, 2000). Bu doğrultuda, planlama sistemi ve metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinin Avrupa kentsel sistemi içinde değerlendirilmesi, Avrupa ile bütünleşme sürecinde Türkiye’nin öncelikli konularından birini oluşturmaktadır.

Metropoliten bölgelerin stratejik gelişmelerinde, bölgesel ölçeğin güçlendirilmesi ve yönetim kapasitesinin geliştirilmesine yönelik konular Avrupa’nın politika gündeminde de önemli bir yer tutmaktadır. 1999 Yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Mekânsal Gelişme

Perspektifi (European Spatial Development Perspective) raporunda, ekonomik ve sosyal bütünleşme, sürdürülebilir gelişme, Avrupa sınırları içinde dengeli bir rekabet sağlanma hedeflerine ulaşılmasında, metropoliten bölge ölçeğinde politikaların geliştirilmesi gerekliliği önemle vurgulanmaktadır (CEC, 1999). Bu politikalar aşağıda verilmektedir:

1. Kentsel alanlarda sosyal bütünleşme, eşitlik ve yeniden yapılanmanın güçlendirilmesi
2. Global ve yerel sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik olarak kentsel çevrenin korunması ve iyileştirilmesi
3. Kent yönetimi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

Metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekansal planlamanın etkinliğinin artırılmasına yönelik yapılan çalışmalar, Avrupa Komisyonu’ndan da büyük destek görmektedir. Avrupa metropoliten bölgelerinin mekansal gelişme stratejilerinin belirlenmesinde, global ölçekteki değerlendirmeye bağlı olarak yerel potansiyellerin geliştirilmesi, sürdürülebilir gelişme ilkelerinin göz önüne alınması, planlama sürecine ilgi grupları ve halkın katılımının sağlandığı bir planlama yaklaşımının benimsenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (METREX, 2003).

Metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal planlama ve stratejik gelişme konularında bilgi alışverişinde bulunmak ve Avrupa ölçeğinde planlamanın metropoliten boyutuna katkı sağlamak üzere, 1996’da Avrupa Komisyonunun desteği ile METREX-Network of European Metropolitan Regions and Areas, kurulmuştur. Bu kuruluş, Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (ESDP) hedeflerine ulaşılmasını sağlamak üzere, metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinin değerlendirilmesine ilişkin kriterler geliştirmektedir. Bu kriterler, metropoliten bölge ölçeğinde yetki, planlama sürecine katılım ve uygulama konularını içermektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de metropoliten yönetimler ve metropoliten planlama konusunda yeni

düzenlemeler getiren 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası, planlama yetkileri ve stratejik mekânsal planlama yaklaşımı bakımından değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmenin yapılmasında, Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen değerlendirme kriterleri (METREX, 2003) ve Avrupa'da stratejik mekânsal planlama konusundaki yeni yaklaşımlar göz önüne alınmaktadır.

Son yıllarda konuyla ilgili yapılan akademik araştırmalar, metropoliten bölgelerin gelişme stratejilerinin belirlenmesinde, stratejik planlama yaklaşımında ortaya çıkan yeni gelişmeler üzerinde yoğunlaşmaktadır (Albrechts vd., 2003; Healey vd., 1999; Healey, 1999; Motte, 1997a; Innes, 1995). Bu gelişmeler, yönetimin yeniden organizasyonu ve etkinliğinin artırılması yönünde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi konularını kapsamaktadır.

Stratejik mekânsal planlamanın teknik bir süreçten ziyade, sosyal bir süreç olarak görülmesi, politik ve ekonomik organizasyonların, sosyal dinamiklerin bu süreçte aktif olarak birlikte çalışmalarını gerektirmektedir (Innes, 1995; Healey vd., 1997; Healey, 1997; Preuss, 2003). Planlama sürecine katılan ilgi gruplarının politika süreçlerini dönüştürmek üzere çabalarını nasıl harekete geçirecekleri kurumsal kapasitenin geliştirilmesinde son derece önemli bir konudur (Healey, 1997). Bu noktada, stratejik mekânsal planlama yeni süreçlerin ve yaklaşımların geliştirilmesi bakımından önem kazanmaktadır.

Avrupa'da planlama sistemi, kurumsal düzenlemeler, yasal ve yönetsel prosedürler bakımından ülkeden ülkeye farklılıklar görülmekle birlikte, son yıllardaki gelişmeler bölgesel gelişme stratejilerinin belirlenmesinde halkın, kamu ve özel ilgi gruplarının planlama sürecine dahil edildiği, işbirliği, etkileşim ve ortak fikir birliğine dayalı bir planlama yaklaşımının geliştirilmesi yönündedir (Healey vd., 1997; Albrechts vd., 2003). Bu doğrultuda, kurumlar arası ilişkiler, politika gündeminin oluşturulması, ilgi gruplarının sorumluluklarının belirlenmesi, yeni ortaklıkların ve stratejik yaklaşımların geliştirilmesi konuları önemli görülmektedir (Healey, 2000).

Avrupa'da ülkelerin mekânsal sistemleri arasında farklılıklar bulunmakla birlikte, ülke yönetim ve planlama sistemlerinin, Avrupa planlama kültüründen ve giderek artan global ekonomik ilişkilerden etkilendiği ve bu doğrultuda yasal düzenlemelerde önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir.

Son yıllarda Avrupa'da sürdürülebilir gelişme, ekonomik rekabet ve sosyal bütünleşme konularında ortak bir politika gündeminin oluşması, ülkelerin bu konularda ortak stratejiler geliştirmesini ve işbirliği yapmasını gerektirmiştir. Avrupa Birliği ve ülkesel ölçekte mekânsal gelişme stratejilerini belirlemek üzere geliştirilen Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi ile ortaya konan 'Avrupa'da çok merkezli ve dengeli bir gelişmenin sağlanması' hedefi Avrupa Komisyonu ve EU üye ülkeleri için önemli bir politika hedefi olarak görülmektedir.

Avrupa'da dengeli bir kentsel sistemin oluşturulması ve sürdürülebilir gelişme hedeflerine ulaşılmasında, Avrupa'da yer alan metropoliten bölgelerin Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi doğrultusunda gelişme stratejilerini belirlemeleri gerekliliği önemle vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda, son yıllarda Avrupa metropoliten bölgelerinin stratejik mekânsal planlama deneyimlerinden, Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi hedeflerine ulaşmak üzere, bölgelerin Avrupa ve dünya ekonomisi içinde rollerinin güçlendirilmesi, ekonomik aktiviteler için çekim merkezi oluşturulması, yüksek kalitedeki fonksiyonların geliştirilmesi vb. ortak stratejilerin geliştirildiği bilinmektedir (Davoudi vd., 1997; Jorgensen vd., 1997; Motte, 1997b; Neuman, 1997; Albrechts vd., 2003).

Avrupa'da metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecine ilişkin geliştirilen kriterler

Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi hedeflerine ulaşmak üzere, metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal planlama ve stratejik gelişme konularında bilgi alışverişinde bulunmak ve Avrupa ölçeğinde planlamanın metropoliten boyutuna katkı sağlamak amacıyla yönelik olarak oluşturulan METREX- Network of

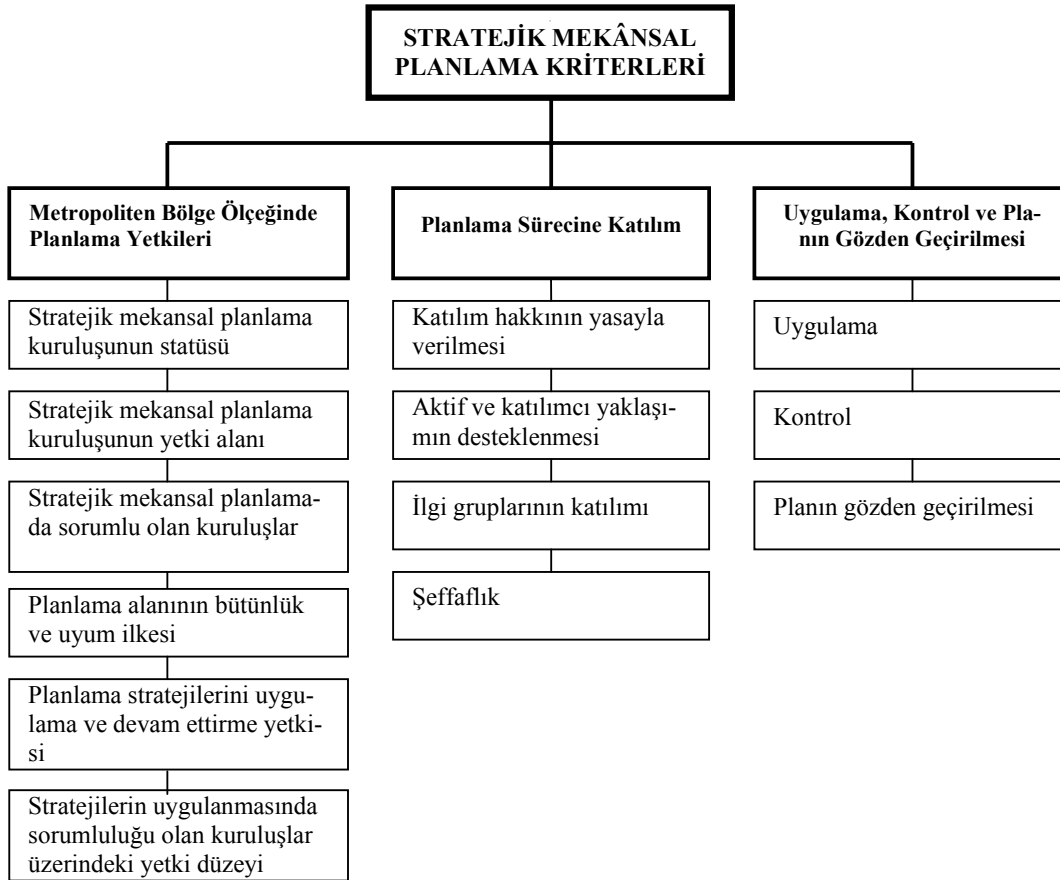
European Metropolitan Regions and Areas, metropoliten bölgelerin stratejik mekânsal gelişmelerine yönelik çalışmalar ve projeler yürütmektedir.

1996'da Avrupa Komisyonu'nun desteği ile kurulan METREX, Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi hedeflerine ulaşmak üzere, metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamanın etkinliğinin artırılması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik kriterler geliştirmektedir (Şekil 1).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın stratejik mekânsal planlama yaklaşımı açısından değerlendirilmesi

Türkiye'de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama konusu, Avrupa ülkelerindeki yeni planlama yaklaşımları göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, ülke mekânsal

planlama bütünlüğü içinde sağlıklı bir planlama sistematığının kurulamamasından dolayı, metropoliten bölgelerin gelişme stratejilerinin belirlenmesinde önemli sorunların yaşandığı görülmektedir. Planlamaya ilişkin yasal düzenlemelerde yetki ve sorumlulukların açık ve net olarak tanımlanmaması, uygulama sürecinde hem merkezi yönetim ve büyükşehir belediyeleri arasında, hem de merkezi yönetimin kendi bakanlıkları arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Anlaşmazlıkların çözümü için ise yargı süreci işletilmektedir. Planlama mevzuatı ile yerel yönetimler mevzuatı arasında bütünlük ve uyum sağlanamadığından, planlama sistemi ve yetkiler konusundaki problemler ve belirsizlikler devam etmektedir. Ayrıca, Büyükşehir Belediyelerinin il ölçeğinde hazırlanan mekânsal strateji planları olarak İl Çevre Düzeni planlarında, il özel idaresi ile planlama yetkisini paylaşmaları ve yönetsel yetki sınırları olarak il sınırlarının esas alınması, bilimsel kriterlerle



Şekil 1. Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen stratejik mekânsal planlama kriterleri

tanımlanmış olan fonksiyonel metropoliten bölge sınırlarının yansıtılmaması, Türkiye’de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamanın belli başlı sorunlarını oluşturmak-tadır.

Türkiye’de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinin değerlendirilmesinde, Avrupa’da metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama konusundaki yeni yaklaşımlar ve Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen kriterler göz önüne alınmaktadır.

Stratejik mekânsal planlama kuruluşunun statüsü

Türkiye’de metropoliten bölge ölçeğinde planlama ve yönetim konularında, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu düzenlemeler getirmektedir. Metropoliten yönetimler olarak Büyükşehir Belediyelerinin yasal statüsünü belirleyen 23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun amacı; ‘büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak’ olarak ifade edilmiştir.

5216 Sayılı kanun, planlama yetki ve sorumlulukları açısından Büyükşehir Belediyesine, il ölçeğinde mekânsal strateji planı olarak İl Çevre Düzeni Planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde, 1/25000 ve 1/5000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama yetkisini vermektedir. Bununla birlikte, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarının, bu planlarda yapılacak değişikliklerin, parselasyon planlarının ve imar islah planlarının aynen ve değiştirerek onaylanması ve uygulamasının denetlenmesi konusunda da yine büyükşehir belediyesi yetkili kılınmıştır. İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin, nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmaması durumunda, bu planların da Büyükşehir Belediyelerince yapılacağı kanunda belirtilmektedir.

Diğer yandan, stratejik mekansal planlama açısından, Büyükşehir Belediyelerinin planlama yetkileri, 1/25000-1/5000 ölçekleri arasındaki nazım imar planları ile sınırlı olmayıp, İl Özel İdaresi Kanunu’nda da belirtildiği üzere, İl Çevre Düzeni Planı’nın (1/50000 veya 1/100000 ölçekte olabilir) kabulü ve onaylanmasını da kapsamaktadır. 5302 Sayılı ve 22.2. 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu’nda , “il çevre düzeni planının Vali’nin koordinasyonunda, Büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı ve belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağı” belirtilmektedir.

Avrupa’da metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinin değerlendirilmesine yönelik geliştirilen kriterlerde; metropoliten stratejilerin geliştirilmesinde yasal ve yetkili tek bir stratejik mekânsal planlama kuruluşunun oluşturulması en etkin yönetim organizasyonu olarak görülmektedir.

Stratejik mekânsal planlama kuruluşunun yetki alanı

Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen stratejik mekânsal planlama kriterlerinde; metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal strateji planlarının hazırlanması sürecinde, sosyal ve ekonomik faktörler, ulaşım ve çevresel değerler arasındaki ilişkinin araştırılması gerekliliği vurgulanmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ve il ölçeğinde mekânsal strateji planları olarak il çevre düzeni planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerine birlikte görev veren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda, bu planların hangi ilkeler çerçevesinde hazırlanacağı ortaya konmamıştır.

Stratejik mekânsal planlamada sorumlu olan kuruluşlar

Metropoliten bölge ölçeğinde gelişme stratejilerinin belirlenmesi sürecinde mekânsal planlamadan sorumlu olan ve bu süreçle bütünleşmesi gereken kamu ve özel ilgi grupları ve sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır.

Türkiye’de metropoliten bölgelerde, mekânsal planlama ve gelişme konusunda çok sayıda merkezi ve yerel yönetim kuruluşu yetki ve sorumluluğa sahiptir. Sit Alanlarında, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde, Turizm Merkezlerinde, Özel Çevre Koruma Bölgelerinde yapılacak planlama çalışmalarında merkezi yönetimin ilgili Bakanlıkları yetkilidir. Büyükşehir Belediyelerinin planlama yetkisi, il ölçeğinde mekansal strateji planı olarak İl Çevre Düzeni Planları ile 1/25000 ve 1/5000 arasında her ölçekte Nazım İmar Planlarının hazırlanmasını kapsamaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereği, yerel ölçekte planlar olarak 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarının hazırlanması yetkisi ise, ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmiştir. İlk kademe belediyeleri, daha önce Büyükşehir yönetimi sınırları içinde yer almakla birlikte, planlama yetkileri açısından bağımsız olan Belde belediyeleridir. 1580 Sayılı Belediye Yasası gereği, kendi Nazım ve Uygulama İmar Planlarını hazırlayarak uygulama yetkisini kullanan belde belediyeleri, 5216 sayılı Kanun’da ilçe belediyeleri ile aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye olarak tanımlanmaktadır. Metropoliten yönetimlerin yetki sınırları içinde, metropoliten yönetimden bağımsız yerel yönetimlerin yer alması, metropoliten ölçekte planlamada etkinliğin sağlanması bakımından önemli olduğundan, belde belediyelerinin Büyükşehir yönetimine bağlanması, 5216 sayılı Kanun’un getirdiği önemli esaslardan birisidir.

Planlama stratejisinin uygulandığı alan içerisinde bütünlük ve uyum ilkesinin gerçekleşme düzeyi

Metropoliten bölge ölçeğinde geliştirilen stratejilerin etkin olabilmesi için, stratejilerin uygulandığı metropoliten bölge özelliklerinin bütünlük göstermesi ve metropoliten bölge sınırının belirlenmesinde bilimsel kriterlerin (konut-ışyeri ulaşımı, kamu ulaşım sistemi, konut pazarı, bölgesel ölçekte perakende ticaret alanı ve alt bölge alışveriş merkezleri ve su kaynakları vb.) göz önüne alınması, kısacası, fonksiyonel metropoliten bölge sınırının saptanması gerekmektedir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, Büyükşehir Belediyesi sınırlarının tespitinde, kentlerin nüfus büyüklüklerine göre belirlenecek etki alanlarının esas alınacağı belirtilmektedir. Söz konusu Kanun, İstanbul ve Kocaeli illeri için özel bir düzenleme getirerek, bu illerde büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı olmasını hükme bağlamıştır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1-2 milyon arası olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırının büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacağı ifade edilmektedir. Diğer yandan, Büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerinin birlikte hazırlayacakları il çevre düzeni planlarında da yönetsel yetki sınırları olarak il ölçeği esas alınmaktadır.

Ancak, yönetsel yetki sınırlarının metropoliten bölge özelliklerini yansıtmadığı, metropoliten kentin etki alanının belirlenmesinde bilimsel kriterlerin dikkate alınması gerekliliği konu ile ilgili yapılan araştırmalarda vurgulanmaktadır. Metropoliten yönetim olarak büyükşehir belediyelerinin yetki alanının bilimsel kriterler göz önüne alınarak belirlenecek fonksiyonel bölge ile çakıştırılması, stratejik mekânsal planlamanın etkinliği bakımından büyük önem taşımaktadır.

Ülke mekansal gelişme stratejilerinin belirlendiği perspektif içinde, bilimsel kriterler göz önüne alınarak belirlenecek bölge ve metropoliten bölgelerde, mekansal stratejilerin oluşturulması ülkesel planlama sisteminin bütünlüğünün sağlanması bakımından son derece önemlidir. Mevzuatımızda, il sınırları, ilçe sınırları ve belediye sınırlarının değiştirilmesine ilişkin prosedürler yer almaktadır. Bu doğrultuda, bilimsel kriterlere göre bölge ve fonksiyonel metropoliten bölge sınırları tespit edilerek, yasal sınır değişiklikleri gerçekleştirilerek yönetsel yetki sınırları ile üst üste çakıştırılmalıdır. Bu durumda, metropoliten yönetimler olarak büyükşehir belediyeleri, metropoliten bölge olarak bütünlük

gösteren planlama alanında, mekânsal gelişme stratejilerini belirleme yetkisine de sahip olmalıdır.

Metropoliten bölge ölçeğinde stratejilerin uygulanmasında yetki

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Planlama sürecine katılım

Planlama sürecine katılım çerçevesinde, katılım hakkının yasayla verilmesi, aktif ve katılımcı yaklaşımın desteklenmesi, planlama sürecine ilgi gruplarının katılımı ve şeffaflık konuları önem kazanmaktadır. Metropoliten stratejilerin belirlenmesi sürecinde, sosyal ve ekonomik konularda, ulaşım ve çevresel konularda sorumluluğu olan kamu ve özel ilgi gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın sürece dahil edilmesi, aktif ve katılımcı bir planlama yaklaşımının benimsenmesi bakımından önemli görülmektedir.

Türkiye'de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekansal planlamadan sorumlu olan kuruluşlar arasında, planlama ile ilgili yasal düzenlemelerin yetki ve sorumlulukları açık ve net olarak tanımlanmamasından dolayı yetki çatışmalarının yaşandığı, konu ile ilgili yapılan araştırmalardan bilinmektedir. Bununla birlikte, plan yapım sürecinde katılım mekanizmalarına hemen hiç yer verilmemesi planlama sisteminin en önemli sorunlarından birisi olarak gösterilmektedir. Metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekansal planlama, bölgede yer alan kamu ve özel ilgi gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın katılımının sağlandığı bir süreci gerektirdiğinden, planlamada yetki ve sorumlulukların yasal düzenlemelerde açık ve net olarak belirlenmesi, planlama sisteminin

sağlıklı olarak kurulması bakımından son derece önemlidir.

Uygulama, kontrol ve planın gözden geçirilmesi

Metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal stratejilerin uygulanmasında; ülke mekansal gelişme stratejilerindeki değişikliklerin, sosyo-ekonomik koşulların zamana bağlı olarak değişiminin, hedeflere ulaşılmasında, sektörel politika, program ve projelerin gerçekleştirilmesinde geline aşmanın belirlenmesi konularının dikkate alınması gerekmektedir.

Kontrol süreci içerisinde yeni stratejilerin oluşturulması yada belirlenen politika, program ve projelerde yeni düzenlemelere gidilmesi gereği ortaya çıkabilir. Belirlenen stratejilerin geçerliliğinin ve etkinliğinin sağlanması için, tümünün veya bir bölümünün, 5 yıldan fazla olmamak kaydıyla her 2 yılda bir yeniden gözden geçirilmesi önemli görülmektedir.

Türkiye'de planlama sisteminin geliştirilmesine ilişkin hazırlanan yeni yasa tasarılarında yukarıda belirtilen konular da dikkate alınarak, uygulama, kontrol ve stratejilerin gözden geçirilmesi konularına yer verilmelidir.

Genel değerlendirme

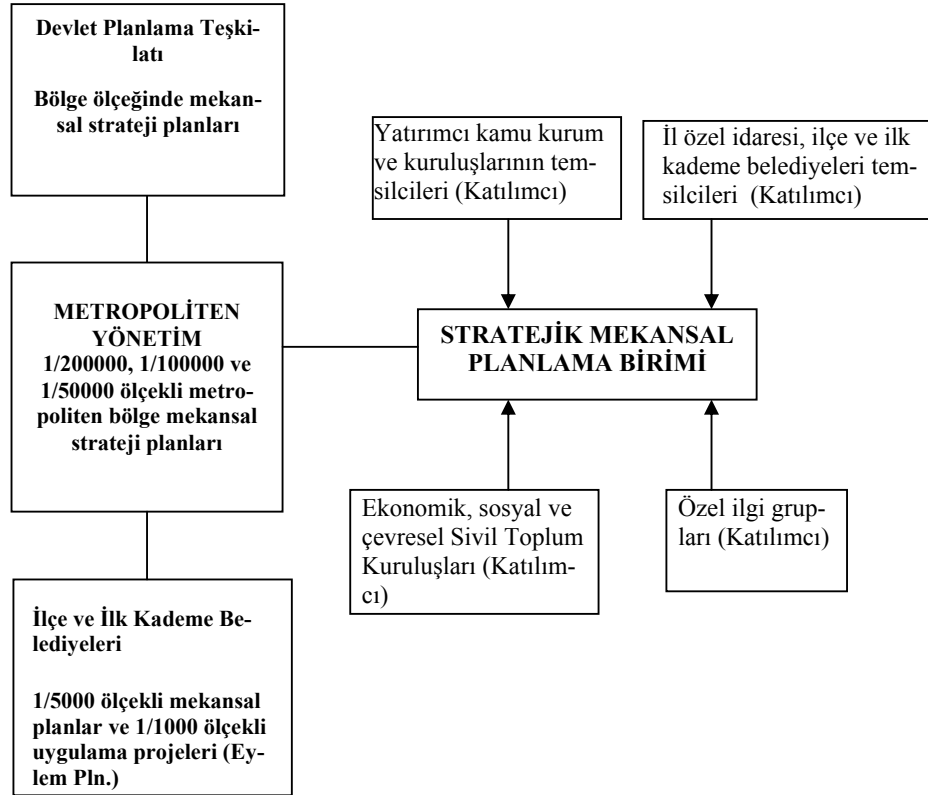
Türkiye'de Büyükşehir belediyelerinin metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal stratejilerin geliştirilmesi sürecinde, stratejik mekânsal planlamanın etkinliği bakımından sınırlı yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Metropoliten yönetim ve planlama konusunda yeni düzenlemeler getiren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da, Avrupa metropoliten bölgelerindeki yeni stratejik yaklaşımlar ve metropoliten bölgeler için geliştirilen kriterler göz önüne alındığında, yeterli bir planlama perspektifi sunmamaktadır.

Avrupa'da metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal stratejilerin geliştirilmesinde yeni yaklaşımlar, bölgede yer alan kamu ve özel ilgi grupları, sivil toplum kuruluşları ve halkın planlama sürecine dâhil edildiği, etkileşime, işbirliğine ve ortak bir fikir birliğinin oluşturulmasına yöneliktir. Metropoliten bölge ölçeğinde stratejik

mekânsal planlamada, metropoliten stratejiyi ve onu destekleyen politika, program ve projeleri üreten, onaylayan ve sürekliliğini sağlayan yasal ve yetkili tek bir stratejik mekânsal planlama kuruluşunun oluşturulması en etkin yönetim organizasyonu olarak görülmektedir. Türkiye’de metropoliten yönetimler olarak Büyükşehir Belediyelerinin planlama ve yönetsel yetkilerinin güçlendirilmesi ve metropoliten bölge ölçeğinde kavramsal bir sistem modelinin geliştirilmesinde, Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen kriterlerin dikkate alınması, Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde son derece önemli görülmektedir (Şekil 2).

Türkiye’de ülke mekânsal planlama sistemi içinde, metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamada etkinliğin artırılması ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi bakımından, metropoliten yönetimlerin yetkilerinin aşağıdaki konuları kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir:

- Metropoliten yönetimin yetki alanının bilimsel kriterler (konut-işyeri ulaşımı, kamu ulaşım sistemi, konut pazarı, işgücü pazarı vb.) göz önüne alınarak belirlenecek fonksiyonel metropoliten bölge ile çakışması,
- Metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamada yetki ve sorumlulukların yasal düzenlemelerde açık ve net olarak belirlenmesi,
- Metropoliten bölge ölçeğinde mekansal strateji planlarının hazırlanması sürecinde, bölgede yer alan kamu ve özel ilgi gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın katılımının sağlanması,
- Metropoliten bölge ölçeğinde, sosyal ve ekonomik konularda, doğal, kültürel ve tarihsel değerlerin korunması konularında çalışmalar yürüten sivil toplum kuruluşlarının planlama sürecine katılım haklarının yasayla verilmesi,
- Stratejik mekânsal planın hazırlanması ve uygulanması süreçlerine ilgi gruplarının ka



Şekil 2. Türkiye’de metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlama sürecinde önerilen kavramsal sistem modeli

- tılımının sağlanması ve plana karşı sorumluluklarının belirlenmesi için özel düzenlemelerin yapılması,
- Stratejik mekânsal planın uygulanmaya başlanmasıyla, yıllık kontrol mekanizmasının devreye girmesi ve stratejilerin geçerliliğinin ve etkinliğinin sağlanması bakımından, tümünün veya bir bölümünün en az 5 yılda bir olmak üzere, her 2 yılda bir gözden geçirilmesi,
 - Metropoliten stratejilerin uygulanmasında, belirlenen stratejilerin tüm kamu ve özel ilgi grupları ve yerel yönetimler için bağlayıcılığının olması,
 - Stratejik mekânsal planlama sürecine katılan ilgi grupları arasındaki anlaşmazlıkların çözümlenmesi, belirlenen stratejilerin bütünlüğünün korunması ve yerel planlarla uyumluluğunun sağlanması konusunda yetki verilmesi,
 - Kamu kuruluşlarının metropoliten stratejiler doğrultusunda davranmalarını talep etme ve bazı kabul görmemiş politika, program ve tekliflerin çözümlenmesi için ülke yönetiminin dikkatine getirme yetkisinin verilmesi,
 - 5216 Sayılı Kanun'un getirdiği Kurumsal Stratejik Plan ile, Metropoliten Bölge Mekansal Strateji Planı arasında ilişkinin kurulması.

Sonuç ve öneriler

Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde, Avrupa metropoliten bölgeleri için geliştirilen kriterler doğrultusunda Türkiye'deki stratejik mekansal planlama sürecinin açık ve net olarak yasal düzenlemelerle tanımlanması, planlama sisteminin geliştirilmesi bakımından son derece önemlidir. Metropoliten bölgelerin yönetsel organizasyonunun geliştirilmesinde, metropoliten yönetim ve yerel yönetimlerin uyum içinde hareket ettiği bir yönetsel yapının kurulması ilk adım olarak görülmekle birlikte, metropoliten yönetimlerin yönetsel etkinliğinin değerlendirilmesinde, yasal yetkilere sahip olmasının yeterli olmadığı konu ile ilgili yapılan araştırmalarda önemle vurgulanmaktadır. Uygulamanın gerçekleştirilmesinde, metropoliten bölgede yer alan kamu ve özel ilgi grupları arasında iş-

birliğinin kurulması, geleceğin belirsizliklerine ve problemlerine karşı ortak bir bilincin oluşturulması ve birlikte çözüm üretme yönünde çabaları önem kazanmaktadır. Bu doğrultuda, metropoliten yönetimlerin, bölgedeki çabaları harekete geçirmek üzere girişimci tutumlarını ve iletişim yeteneklerini geliştirmeleri ve organizasyon kapasitelerini güçlendirmeleri gerekmektedir.

Bugün, ülkemizde yeni yerel yönetim yasalarıyla yürürlüğe girmiş olan ve Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı ile ayrıntıları düzenlenen, parsel bazında uygulamaları içeren geleneksel planlama sisteminden farklı olarak getirilen Kentsel Dönüşüm Proje Uygulamaları için de yukarı da sözünü ettiğimiz metropoliten yönetsel yapının güçlendirilmesi (hukuki, mali, personel vb. açıdan) ve yeniden yapılandırılması son derece önemlidir.

Kaynaklar

- Albrechts, L., Healey, P. ve Kunzmann, K., (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe, *APA Journal*, **69**, 2, 113-129.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, (1999). 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması Kesin Raporu, *ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi*, Ankara.
- CEC-Commission of the European Communities, (1999). European spatial development perspective, towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union, *European Commission, Luxembourg*.
- Çubuk, M., (1999). İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına Türk Şehirciliğine Sistematik Bir Yaklaşım Denemesi, M.S.Ü Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul.
- Davoudi, S., Healey, P. ve Hull, A., (1997). Rhetoric and reality in British structure planning in Lancashire 1993-95, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 153-171, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- DPT-Devlet Planlama Teşkilatı, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Healey, P., (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places, *Journal of Planning Education and Research*, **19**, 111-121.

- Healey, P., (2000). New partnerships in planning and implementing future-oriented development in European metropolitan regions, in *Information on Spatial Development, European Metropolitan Region Core Objectives for a Future-Oriented Development*, 745-750, Federal Office for Building and Regional Planning, Germany.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. ve Needham, B., (1997). Strategic plan-making and building institutional capacity, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 283-295, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. ve Needham, B., (1999). European developments in strategic spatial planning, *European Planning Studies*, 7, 3, 339-355.
- Healey, P., (1997). The revival of strategic spatial planning in Europe, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 3-19, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- Innes, J., (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, 14, 183-189.
- Jorgensen, I., Kjoersdam, F. ve Nielsen, J., (1997). A plan of hope and glory an example of development planning in Denmark after Maastricht, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 39-58, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- METREX, (2003). The revised metrex practice Benchmark of Effective Metropolitan Spatial Planning, *The Network of European Metropolitan Regions and Areas*, Glasgow.
- Motte, A., (1997a). The institutional relations of plan-making, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 231-254, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- Motte, A., (1997b). Building strategic urban planning in France the Lyon urban area 1981-93 experiments, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, 59-76, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- Neuman, M., (1997). Images as institution builders metropolitan planning in Madrid, in *Making strategic spatial plans innovation in Europe*, pp. 77-94, Eds. Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B., UCL Press, Great Britain.
- Preuss, S., (2003). Is regional planning strategic? *Planning Research Conference*, Oxford, England. R.G.25531, 23.07.2004. Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- Ünal, Y., (2003). Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ünal, Y., (1999). Türk Hukukunda Plan Türleri, Planlar Sıradüzeni, Planlamada Yetki ve Büyükşehir Belediyelerinde Planlamalar, *Yerinden Yönetim ve Metropoliten Alanda Kentsel Yönetişim:Devlet-Yerel Yönetim İlişkileri Uluslararası Semineri, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul.*