

BÜTÜNSEL KENTSEL PLANLAMA VE ALTYAPI PROJELENDİRMESİ KENT YÖNETİMİNİN VE KENTSEL GELİŞMENİN AYRILAMAZ İKİ SÜRECİDİR.

Dr. KAMUTAY TÜRKOĞLU
Mimar, Kent Plancısı
UTTA LTD ŞTİ
Ankara Türkiye

A. SAFFET ATİK
Kent ve Bölge Y. Plancısı
UTTA LTD ŞTİ
Ankara Türkiye

BİLDİRİ ÖZETİ:

Planlı gelişme ve altyapı sunumları ile ülkelerin sosyo- ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında benzerlikler bulunmaktadır. Gelişkin ve yeterli altyapı sunumları ayrıca; (a) tercih edilen kalkınma stratejisi ve planlama tipi, (b) kültürel düzey ve hemşehrilerin kentsel yaşama uyumları ile bu yaşamdan beklentileriyle de birliktelikler göstermektedir.

Türkiye'de sayısal göstergeler, telli sistemler ve tüm niteliksel eksiklikleri ile birlikte içme suyu hariç, ağsal altyapının kentsel yerleşmelere kabul görmüş standartlar ölçüsünde gelişmediğini göstermektedir. Benzer biçimde; ülke kentsel yerleşmelerinin en az % 30'u da düzensizdir.

Çözüm; büyük ölçüde, finansman ve örgütlenme boyutu iyi işleyen fiziki planlama ve altyapı projelendirilmesinde ve uygulamasında bulunacaktır. Bu yeni ve çağdaş bir kent yönetimi anlamını da taşıyacaktır.

Bildiride bu bağlamda; ödeme gücü analizi yapılması, en az maliyetle en verimli ; atırımın gerçekleştirilmesi, maliyetin geri dönmesi, kullanıcının bedelini ödemesi ve çapraz finansman gibi temel çağdaş yönetim, yatırım ve işletme kavramları tartışılmaktadır.

AMAÇ:

Bu bildirin amacı Türkiye'deki kentsel planlamanın ve kentsel altyapının özellikle kurumsal ve finansal boyutunu genel kavramlarla tartışmaktır. Bu bağlamda, 1990'larda kentsel yapı stokunun ve kentsel altyapının eriştiği gelişmişlik düzeyi açıklanmaya çalışılacaktır. Hizmet sunumlarının en üst düzeye çıkabilmesi için disiplinler arası birlikteliğin ve işgüdüm gereksiniminin gerekleri açıklanacaktır. Son olarak, özellikle yatırım finansmanı için gerekli olan yeni kavramların vurgulanması amaçlanmaktadır.

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde plansız gelişme ve eksik yada yetersiz altyapı sunumu nedeni ile toplumların gündemini "kriz boyutunda sağlıklı yerleşmeler" işgal ederken, gelişmiş ülkelerde planlama ve altyapı sunumu zaten çözümlenmiş bir konu olarak belirlemekte ve gündemi çok daha kavramsal boyutta "çevre koruma" oluşturmaktadır.

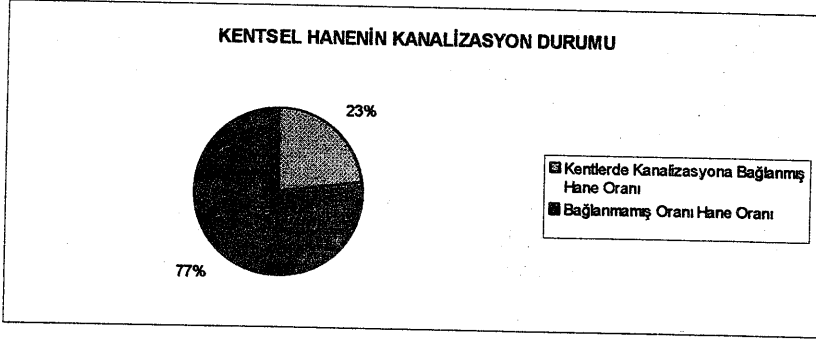
Bu iki uç durumu farklı nedensellerle bağlamak olanaklıdır.

- Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi ve bunun göstergesi olarak kişi başına düşen gelirin yüksekliği ile planlı gelişme ve yeterli altyapı sunumu arasında paralellik bulunmaktadır. Örneğin gelişmiş batı bloku ülkelerinde plansız ve altyapısız bir kentsel yerleşmeden söz etmek olanaksızdır.
- Toplumların siyasal konjonktürleri ve tercih ettikleri kalkınma öncelikleri de planlı ve sağlıklı kentsel gelişme arasında bağıntılar bulunmaktadır. Örnek olarak, kişi başına gelir düzeyi yüksek olmamakla birlikte, merkezi planlamayı ve kamu kesimi ağırlıklı gelişme modelini seçen eski sosyalist blok ülkelerinde kentsel gelişme ve altyapı sunumları da görece gelişiktir.
- Ülkelerin yerleşik düzene ve kent kültürüne geçme süreleri ile anılan donatılar arasında birliktelikler bulunmaktadır. Yerleşmelerin kent niteliğini erken dönemlerde kazanmaları genelde altyapının görece varlığını nedenlemektedir. Gerek batı ve gerekse eski doğu bloku ülkelerinin tüm yaşlı kentlerinde altyapı da eskidir. Buna karşılık, göçer yaşamının baskın olduğu ve yerleşmelerin yeni yeni ortaya çıktığı kültürlerde altyapı yeni veya yetersiz yada hiç yoktur.

Çok genel ifadelerle, düzenli yerleşmeler ve altyapının varlığının; (a) ekonomik gelişme ve kalkınmışlık düzeyi boyutu vardır. (b) tercih edilen kalkınma stratejisi ve planlama tipi anılan sunumların varlık ve yeterliliklerini belirleyicidir. (c) kültürel düzey ve hemşehrilerin kentsel yaşama uyumları ve bu yaşamdan beklentileri bir diğer etmendir.

Yukarıdaki açıklamaların ışığı altında; ülkemizde özellikle kentsel yerleşmelerin görece daha düzenli ve altyapı sunumlarının da görece daha fazla olması beklenebilirdi. Ancak durum böyle değildir. Örneğin;

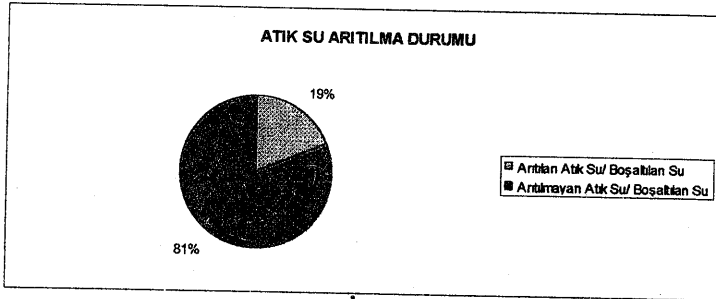
- Kanalizasyona bağlanmış, kentli hanehalkının, toplam kentli hanehalkına oranı % 99.84 iken,¹ bunların çok büyük bir kısmı çokta sağlıklı olmayan fosseptiklere bağlanmıştır. Nitekim, Türkiye'nin en önemli altyapı sağlayıcı kuruluşlarından birisi olan İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün yaptığı bir araştırmaya göre; Banka aracılığı ile şebekeye bağlanmış kentli hanehalkı adedinin toplam hanehalkına oranı 1996 yılında sadece % 23'dür.²



ŞEKİL: 1

Kaynak: Yaman İskender, Türkiye'nin Kentsel Altyapı Profili, "Kentsel Altyapı, Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu, İller Bankası Yayını. Ankara, 1966

- Atıksu arıtımında durum daha da kötüdür. Kanalizasyona bağlanmış kentli nüfusun sadece % 10'unun ürettiği atıksu görece sağlıklı koşullarda deşarj edilmektedir. İller Bankası'nca bitirilen 122 kanalizasyon şebekesinin % 45'ini oluşturan 55 adedinin standartlara uygun deşarjı sağlanmıştır. Bu hususta bir diğer gösterge arıtılan atıksuyun, boşaltılan atıksuya oranı olup, bu değer 1991 yılında Türkiye'de % 18.18'dir.³



ŞEKİL: 2

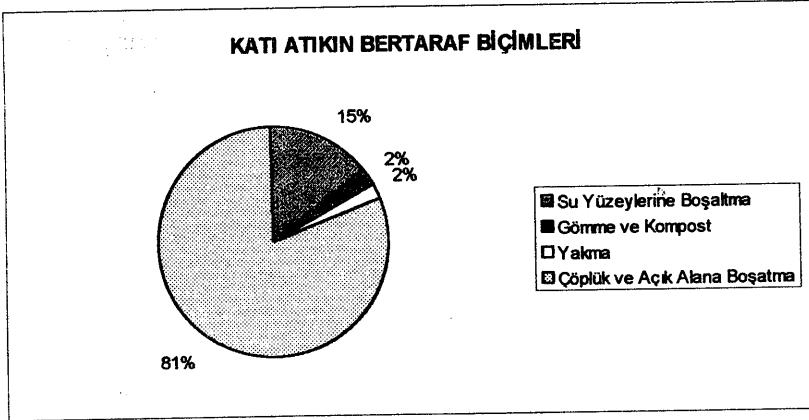
Kaynak: Habitat II Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı Taslak, Kasım 1995, İstanbul

¹ Habitat II, "Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı", Türkiye Ulusal Komitesi, Ankara, 1995, EKLER

² Yaman İskender, Türkiye'nin Kentsel Altyapı Profili, "Kentsel Altyapı, Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu", İller Bankası Yayını, Ankara, 1996, Sayfa.: 23-25

³ Habitat (yage)

- İçmesuyu sektöründe ise durum biraz daha farklıdır. Anılan sistemin görece daha kolay sağlanabilmesi ve yaşam içim olmazsa olmaz özellikler taşıması, yararlanıcı adedini artırmıştır. Kentsel nüfusun % 97.7'si içmesuyu şebekesi ile evsel bağlantı kurulmuştur.
- Enerji temini ve dağıtımı, en yaygın altyapı türü olarak belirmektedir. Kentli nüfusun % 99.84'ü elektrik şebekesinden yararlanmaktadır.
- Tele-iletişim sektöründe de görece gelişmişlik görülmektedir. 1987 yılı itibarı ile kentsel hanehalkı adedinin % 33.95'inin telefonu bulunmaktadır. Son yıllarda sektördeki gelişmeler göz önünde tutulduğunda bu oranın çok daha arttığı söylenebilir.
- Katı atık bertarafı en az gelişmişlik gösteren bir altyapı sunumu olarak belirmektedir. Ülkemizde toplanan çöplerin 1991 yılı itibarı ile % 81'i çöplüklere yada tarlalara düzensiz olarak boşaltılmaktadır. Denize, göle veya nehre bir diğer deyimle su yüzeylerine boşaltma oranı % 15'dir. Toprağa gömme ve toprak dolgu yapma gibi bertaraf edilme oranı ise sadece % 2'dir. Diğer bir tanımlama ile toplanan çöplerin % 98'i ciddi çevre sorunu yaratacak biçimde doğaya bırakılmaktadır.



ŞEKİL: 3

Kaynak: Habitat II Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı Taslak, Kasım 1995, İstanbul

Yukarıda özetlenmeye çalışılan kentsel altyapı profili özetlenirse ülkede görece kolay ve merkezi hükümet sunumu olarak gerçekleştirilen telli sistemler ve su sektörü dışında diğer altyapıda yetersizliklerden kaynaklanan önemli sorunlar bulunmaktadır.

Buna koşut olarak kentsel yerleşmelerde, düzenli yapılaşmanın göstergesi olarak yasal olan ve olmayan konut stoku ele alırsa benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Örneğin; 1970-1990 yılları arasındaki 20 yıllık dönemde; Ülke kentsel kesiminde artan hane sayısının % 94'ünün gereksinimini karşılayacak oranda yapı inşaatına başlanılmış ve ancak bu dönemde gereksiniminin

% 50'sini karşılayacak adette yapı kullanımı izni verilmiştir. Ülkemizde yapı kullanma izni alınmadan da konutların iskan edildiği bilinmektedir. Yukarıda anılan dönemde konut gereksinimin en fazla yaklaşık 2/3'ü kadar ruhsatlı konut üretildiği söylenebilmektedir.⁴ İstanbul Anakenti'nde için yasal olmayan konutlar toplam stokun % 67'sini oluşturmaktadır.⁵

Çok genel ifadelerle ülkemiz kentsel yerleşmeleri yapı stokunun en az % 30'u düzensizdir ve yasal olmayan biçimde üretilmiştir.

NEDEN ÇAĞDAŞ BİR KENTSEL YÖNETİM MODELİNE GEREKSİNME VAR ?

Yukarıda sayısal açıklama getirilen yetersizlikler, bir ölçüde ülkemizdeki planlamaya ve altyapı projelendirme pratiğinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte; söz konusu durumun daha genel ve doyurucu açıklaması, toplumların gelişme stratejilerindeki tercihlerine bağlı olması biçimindedir. Türkiye gibi kat kaynaklarını uzunca bir süre üretime kamu yatırımlarına tahsis eden ülkelerde altyapının gelişkin olması beklenemez.

Örneğin, sorunun üsresinden gelmek için; yerel yönetimlerin beher kentli başına yaptığı yatırım harcamaları (1992 yılında yaklaşık 20.5 ABD \$/kişi), yine beher kentli başına yapması gereken yatırım harcamalarını (1994 yılında yaklaşık 550 ABD \$/kişi) karşılamaktan çok uzaktır.⁶ Bu durum yetersiz altyapıyı ve uzayan inşaatları nedenlemektedir.

Ancak ekonomik yapıdaki görece gelişmelere karşın altyapı sunumları ve planlı gelişmenin bu derece yetersiz olmasının nedenseli salt yukarıda değinilen tercihler de olamaz. Özellikle yerel yönetimlerin hala güçsüz olması, yerel yatırımların büyük ölçüde merkezi hükümet kaynaklarından finanse edilmesi ve bunun vesayeti artırması anılan yönetimlerde etkin ve çağdaş olmayan yönetim biçimlerini nedenlemektedir.

Bu bağlamda, planlama ve altyapı projelendirmeleri arasındaki yadsınamaz ve vazgeçilemez nedensellik çağdaş yönetim yöntemleri doğrultusunda gözden geçirilmelidir.

Kentsel oluşumların kentsel altyapının sınırlamalarının etkisi ortaya çıktığı kuşkusuzdur. Kentsel gelişmeye bağlı olarak kentin boyutlarının değişmesi ile yerleşim lekesinin bu vazgeçilmez sınırlamalarını zorladığı hatta onunla çeliştiği de görülmektedir. Bu durum kentsel gelişmenin altyapı açısından yeterince irdelenmemesi sonucudur. Böylece, kentin planlanmasında altyapı değerlendirmelerini de ağırlık ve öncelik veren bir çalışma gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Kentlerin konumlanmasında, büyüklük ve makro-formlarının oluşumunda, kuşkusuz çok sayıda etmen rol oynamaktadır. Yanısıra, kentlerdeki farklı kullanışların mekansal dağılımı için de

⁴ "Konut", Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2432-ÖİK 490, Ankara, 1986, Sayfa: 5

⁵ Toker Biltin, Adaletsiz Gelir Dağılımına ve Kapitalist Sömürüye Karşı Bir Özgürleşme Süreci Olarak İstanbul'a Göç ya da Katılımcı Demokrasi Yolunda Bir Özyönetim Modeli, "Kent Gündemi", TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı:1, Ocak 1977, Sayfa: 33

⁶ Atik, Saffet, "Patara Yönetim Planı Final Raporu", Çevre Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ve Kültür Bakanlığı Çalışması, Ankara, 1977

bu böyledir. Bu çok sayıdaki etmenin kent planlama sürecinde ağırlık ve önceliklerine göre değerlendirilmesi gerekmektedir.

KENTSEL PLANLAMA , TEKNİK ALTYAPI VE KENT YÖNETİMİ

Konumlanma ve onunla birlikte söz edilmesi gereken bütünleşmiş/süreklilik gösteren kentsel boyut, doğal yönlendirici ve sınırlayıcıların uzantısında, kentsel altyapı açısından daha etkin biçimde kısıtlanmalıdır. Bu kısıtlamalar önceden iyi saptanamayan doğal afetlere karşı da önlem oluşturacaktır.

Kentlerde yaşam kalitesinin maksimize edilmesi, kent maliyeti ve işletmeciliği ekonomileri açılardan optimum bir kent büyüklüğü çok kesin olarak tanımlanamamaktadır. Oysa altyapı rasyonelliği bu bağlamda daha etkin bir yönlendirme aracı olarak kullanılabilir. Kentsel gelişmeyi planlamalarla önceden ve doğru yönlendirmenin, her zaman başarılmasının nedenleri arasında planlamada "altyapı rasyonelliği"nin gereken ağırlıkta yer almaması gerçeği de vardır.

Bu noktada, yerel yönetimlerin bu iki ayrılmaz süreci birlikte görmek, planlamak ve projelendirmek, konularna göre gerçekleştirmek, işletimini sağlamak, gelişmeleri izlemek, denetlemek ve gerektiğinde gözden geçirmek gibi fevkalade önemli görevleri olmalıdır.

Böyle bir tutum kuşkuşuz yerel yönetimlerin hizmet anlayışları, finansman modelleri ve kurumsal yapılanmalarında değişiklikler anlamını taşımaktadır.

Yerel yönetimler herşeyden önce yerel hizmetlerin yerel inisiyatif ve katkılarla sunulabileceğinin bilincinde olmalıdır. Bu anlayışın hakim olması durumunda, yerel hizmet sunumlarının verimi artacak ve "hedefe yada ürüne yönelik" rutin tüm çalışmalarda hakim unsur olacaktır.

Öte yandan, birbirleri ile ilintili yada nedensel ilişkileri olan süreçler birlikte ele alınabilecek, bunu sağlamak üzere örgütsel yapıda yeni düzenlemelere gidilecek ve yeni insan kaynağı geliştirme stratejileri oluşturulabilecektir.

Yukarıdaki yapısal ve davranışsal özelliklere somut örnek oluşturmak üzere kentsel planlama ve altyapı projelendirmeleri aynı birim tarafından farklı çalışma grupları kurularak birlikte ele alınabilecektir. Böyle bir yaklaşım sonucunda da örneğin altyapı projeleri geliştirilmeyen kesimlerin planları onaylanmayacaktır.

Tanımlanmaya çalışılan yeni düzenlemenin tamalayıcı ve ayrılmaz parçası akılcı bir "yatırım ve finansman planlaması"dır. Gerek fiziki yapılanmaların ve gerekse yapılacak altyapının yatırım hacmini ve bunun olası kaynaklarını bulmak gerçekçi bir projelendirme ve uygulamanın ön koşulu olarak belirlemektedir.

KENTSEL ALTYAPI FİNANSMANINDA NELER YAPILABİLİR ?

Sağlıklı bir kentsel çevrenin elde edilmesinde kilit sözcüklerden birisinin yatırım finansmanı olduğu unutulmamalıdır. Hem yeni kaynak yaratımı ve hem de mevcut kaynakların eritilmemesi için yeni kavramlar yerel yönetimlerin gündemine gecikmeyle de olsa girmelidir.

Herşeyden önce, **“en az maliyetle en fazla yarar elde edilebilecek/maliyete duyarlı”** planlama ve projelendirme anlayışı teknik ve mali kadrolar tarafından benimsenmelidir.

Böyle bir anlayış beraberinde çok şey getirecektir. Örneğin, kent planlama normatiflikten uzaklaşacak ve daha rasyonel hale gelecektir. Kent planlama ve makro-form seçimleri daha bilimsel ölçütlerle ve ucuz altyapıyı sağlayabilir biçimde tasarlanacaktır. Bunun tersi de altyapı projelendirme aşamasında geçerlidir. Sağlıklı bir kentsel gelişme şeması ve geleceğin doğru tahmini altyapı projelerinin gerek konumlandırma ve gerekse boyutlandırmasında gerçekçilik sağlayacaktır.

Bu bağlamda üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yatırımı yapacak **“yerel yönetimin mali gücü”** ile **“kullanıcının ödeme gücü”**ne uygun çözümlerin üretilmesidir. Anılan kavramlara özenle yaklaşıldığında; fantazilerden uzak, kabul edilebilir standartlarda ve uygulanması kolay kentsel gelişme ve altyapı modelleri üretilecektir.

SONUÇ:

Türkiye; eriştiği gelişmişlik düzeyi ve yakaladığı beceri düzeyi gözetildiğinde kentsel sorun'arı çözebilecek teknik güce ulaşmıştır. Bununla birlikte; barındırdığı kentsel nüfus büyüklüğü ve biriktirdiği kentsel sorunlar çözümde yeni ve çağdaş yaklaşımları ve özel çabaları gerekli kılmaktadır.

Kentsel planlama ve altyapı sunumları bu bağlamda, yeni örgütlenme ve finansman anlayışları ile ele alınmalıdır. Günümüzün merkezi hükümet ağırlıklı yatırım ve finansman modelleri ve yerel inisiyatif ve katkıyı içermeyen yönetim biçimleri ile çözüm üretebilmek olanaksızdır. Bu durum yerel yönetimlerin; yeniden örgütlenmesini, yeni yetkilerle donatılmasını, yeni finansman kaynakları bulmasını ve genelde yeni **“Yönetim Biçimi”**ne geçmesini zorunluluk olmaktadır. Bu yeni anlayış içinde kentsel planlama ve altyapı bütünselliği doğal olarak sistemin gereği olarak sağlanacaktır.

KAYNAKÇA:

1. Yaman İskender, Türkiye'nin Kentsel Altyapı Profili, "Kentsel Altyapı, Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu", İller Bankası Yayını, Ankara, 1996, Sayfa: 23-25
2. "Konut", Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2432-ÖİK 490, Ankara, 1966, Sayfa: 5
3. Toker Biltin, Adaletsiz Gelir Dağılımına ve Kapitalist Sömürüye Karşı Bir Özgürleşme Süreci Olarak İstanbul'a Göç ya da Katılımcı Demokrasi Yolunda Bir Özyönetim Modeli, "Kent Gündemi", TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı:1, Ocak 1977, Sayfa: 33
4. Atik, Saffet, "Patara Yönetim Planı Final Raporu", Çevre Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ve Kültür Bakanlığı Çalışması, Ankara, 1977
5. Habitat II, "Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı", Türkiye Ulusal Komitesi, Ankara, 1995.