

Çukurova Bölgesi Planlama Deneyimleri

A.Saffet Atik, 1973 yılında ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nden mezun oldu. Aynı bölümden 1979 yılında bölge planlama yüksek lisansı aldı. "Çukurova Kentsel Gelişme Projesi", "Güneydoğu Anadolu Kalkınma Projesi (GAP) ve Güneybatı Anadolu Çevre Projesi (GAÇ / ATAK) gibi bölgesel ölçekli çalışmalara katıldı. Halen A. Saffet Atik Şehir Plancılar Odası ve TMMOB Yönetim Kurulu üyeliğini sürdürmektedir.

A.Saffet ATİK

Çukurova Bölgesi, Ülkenin farklı bölge planlaması çabalarına sahne olmuş ender yörelerden birisidir. Bölgenin kolay okunabilir coğrafyası, ekonomik dinamizmi, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşmesi gibi etmenlerle değişik zamanlarda planlamadan sorumlu birimlerin ilgisini çekmiştir.

Çukurova'da ilk bölge planı 1960'lı yılların sonunda sürdürülmüş ve 1970' de sonuçlandırılmıştır. İkincisi bölgesel yaklaşım ise 1980'li yılların ikinci yarısında başlatılmıştır ve günümüzde de uygulama aşaması sürdürülmektedir. Bu iki çalışma yaklaşık 17 yıllık ara ile gerçekleştirilmiştir. Bu süre içinde aynı bölge için getirilen yaklaşımların önemli ölçüde farklılaşması ilgi çekicidir. Bununla birlikte; aralarında belirli benzerliklerde bulunmaktadır.Örneğin her ikisi de Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yaptırılmış, dış kaynaklarla finanse edilmiş ve nihayet her ikisi de yabancı danışmanlık firmalarınca gerçekleştirilmiştir.

Birinci deneyim "Çukurova Bölge Planı" adını taşımaktadır. İkincisi ise "Çukurova Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi" olarak adlandırılmaktadır.

Çukurova Bölge Planı (1970)

İlk deneyim bölge planlama ve programlama açısından daha klasik yaklaşımları sergilemektedir. Planlama üç aşamalı olarak elde edilmiş ve sunulmuştur. Önce Bölgenin genel yapısı ortaya konulmuş, Plan Raporundaki orijinal ifade ile Çukurova'nın "portre" sini çizmiştir. Buna dayalı

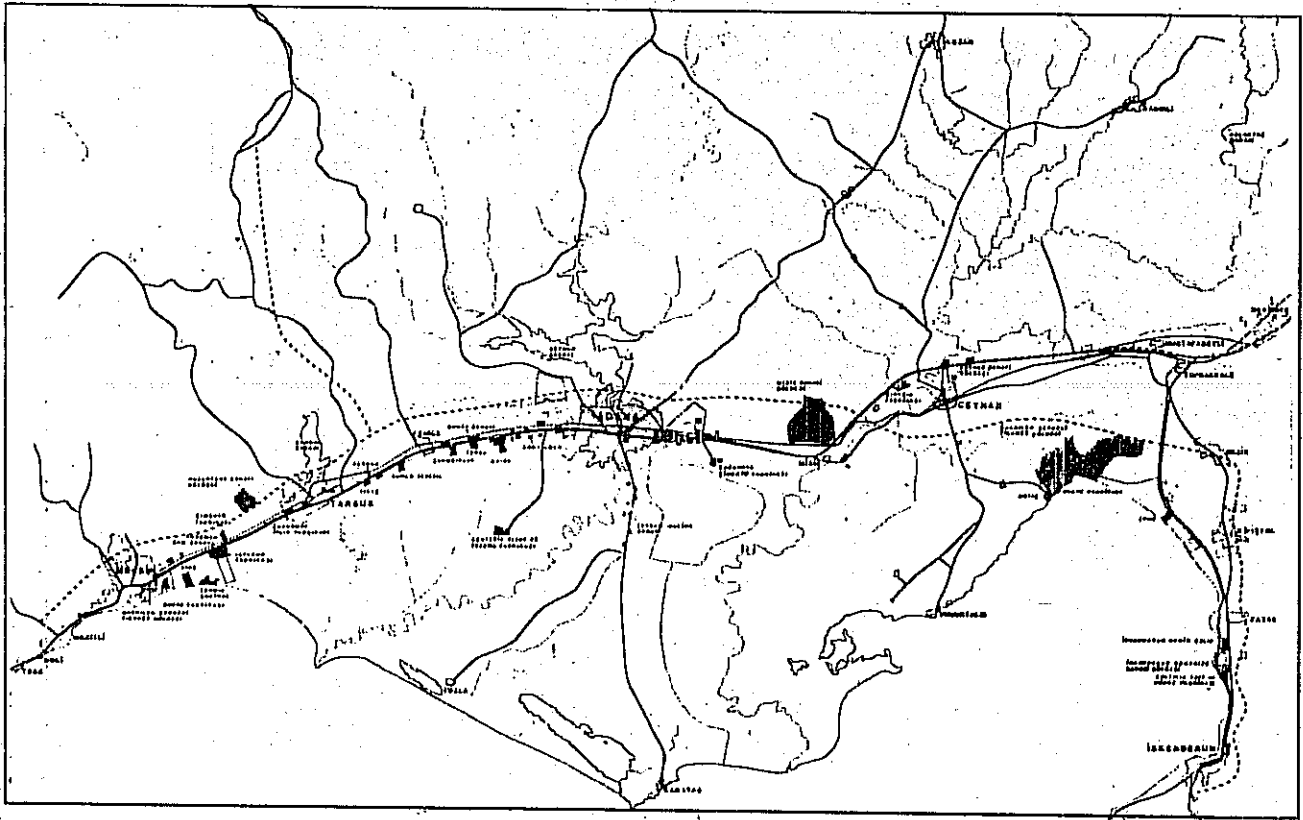
olarak elde edilen ve Adana, İçel ve Hatay illerini kapsayan Bölge Planı'nda ekonomik sektörler için genel gelişme hedefler konulmuş ve bunun sonunucu olarak bölgesel arazi kullanımı önerileri geliştirilmiştir.

1970 yılında sonuçlandırılan planın başlangıç çalışmalarını; yer küreye ilişkin veriler ve bölgesel arazi kullanımı ile insan gücü kaynakları da dahil kaynak analizlerini içeren bölgesel profilin çıkarılması oluşturmuştur. Ekonomik ve demografik gelişme tahminleri ve hedefleri bu dinamiklere bağlı bölgesel arazi kullanımları bu profile dayandırılmıştır.

Ekonomik sektörler başta tarım, imalat sanayi ve turizm olmak üzere irdelenmiş ve bunlarını her birisi için gelişme hedefleri saptanmıştır. Bununla birlikte, sektörlerin ilintileri bir ekonometrik modelle tesbit edilmiştir. Program hedeflerine ulaşabilmek için alt-sektörler bazında olabirlik etüdüleri ve mali kaynak analizleri yapılmış, alınması gerekli yönetsel, organizasyonel ve yasal önlemler belirtilmiş ve ayrıca gerekli teşviklerin neler olduğu saptanmıştır.

1970 planı tarımsal gelişmeye ağırlık vermiştir. Bölgenin ürün deseni çıkarılmış ve bunun gelişmesi için neler yapılması gereği tüm ayrıntıları ile anlatılmıştır. Bölgenin tarımsal potansiyeline bağlı olarak her bir ürün için; talep, tohum islahı, arazi hazırlama, kalite kontrolü, depolama, işleme, makine parkı ve ürün pazarlama gibi konularda ayrıntılı analizler yapılmış ve öneriler geliştirilmiştir.

Çalışmalarda o derece ayrıntıya inilmiştir ki her bir ürün işleme tesisinin görüntüleri kav-



ramsal olarak çizilmiştir. Bu tür ayrıntılar turizm sektöründe de yapılmış, örneğin Seyhan Gölü Turizm Kompleksi ve Karataş Marinası kavramsal proje bazında resimlendirilmiştir.

Tüm bu çabalara karşılık, 197 projesi uygulamaya geçirilememiştir. Plan öngörüsü yatırımların ülke kalkınma planında yer ve öncelik alması bunlara ödenek ayrılması, bölgesel gelişme için örgütlenmeye gidilmesi, plan kararlarının ve bunlara dayalı yatırımların izlenmesi gi-

bi konularda önemli dar boğazlar yaşanmıştır. Yatırımların programlanması bir plan bileşeni olarak görülmesine karşın, bunlar paket haline getirilememiştir.

Özellikle akçalı konulardaki yetersizlik, plan öngörülerinin sahipsiz kalışı, Bölge Planı'nı yapan kuruluş içinde bile örgütlenmeye gidilememesi ve plan kararlarının daha alt ölçeklere yansıtılmaması uygulamayı önlemiştir.

Bir örnek vermek gerekirse, Çukurova Bölge Planı'nda 1992 hedef yılı için öngörülen yatak sayıları ile aynı yılda gerçek hayatta elde edilen yatak sayıları çok farklıdır.

Söz konusu farklılaşma bir çok nedenle açıklanabilir. Herşeyden önce, planlamada son derece ayrıntılı mali ve ekonomik analizler yapılmasına ve finansman ihtiyacının tesbitine karşın, bu yatırımları gerçekleştirmek için gerekli kaynak özel ve kamu kesimince bulunamamıştır. Bir diğer önemli etmen, bu yatırımları gerçekleştirecek ve/veya destekleyecek

Birinci Çukurova Bölge Planı bölge geneli için brüt, tarım sektörü için net ve ayrıntılı kararlar üreten bir yaklaşım olmuştur.

TABLO: 1 ÇUKUROVA BÖLGE PLANINDA 1992 YILI İÇİN ÖNGÖRÜLEN YATAK SAYILARININ GERÇEK DEĞERLERLE KARŞILAŞTIRILMASI

İller	Çukurova Bölge Planı'nda Öngörülen Yatak Sayısı (1992)	Gerçekleşen Yatak Sayısı (1992)
ADANA	16 700	2 593
İÇEL	18 800	5 936
HATAY	4 950	2 007
BÖLGE	40 450	10 536

Kaynak:1."Regional Development Program for the Çukurova-Program Development Volume II,Final Report" State Planning Organization , September 1970, Ankara 2."Konaklama İstatistikleri Bülteni " Turizm Bakanlığı Yayını 1993/4, 1993, Ankara 3. "Belediye Belgeli Konaklama İstatistikleri Bülteni" Turizm Bakanlığı Yayını 1993/6, 1993, Ankara

likte ele alınmıştır. Bu biçimi ile ikinci yaklaşım öncü özellikler taşımaktadır.

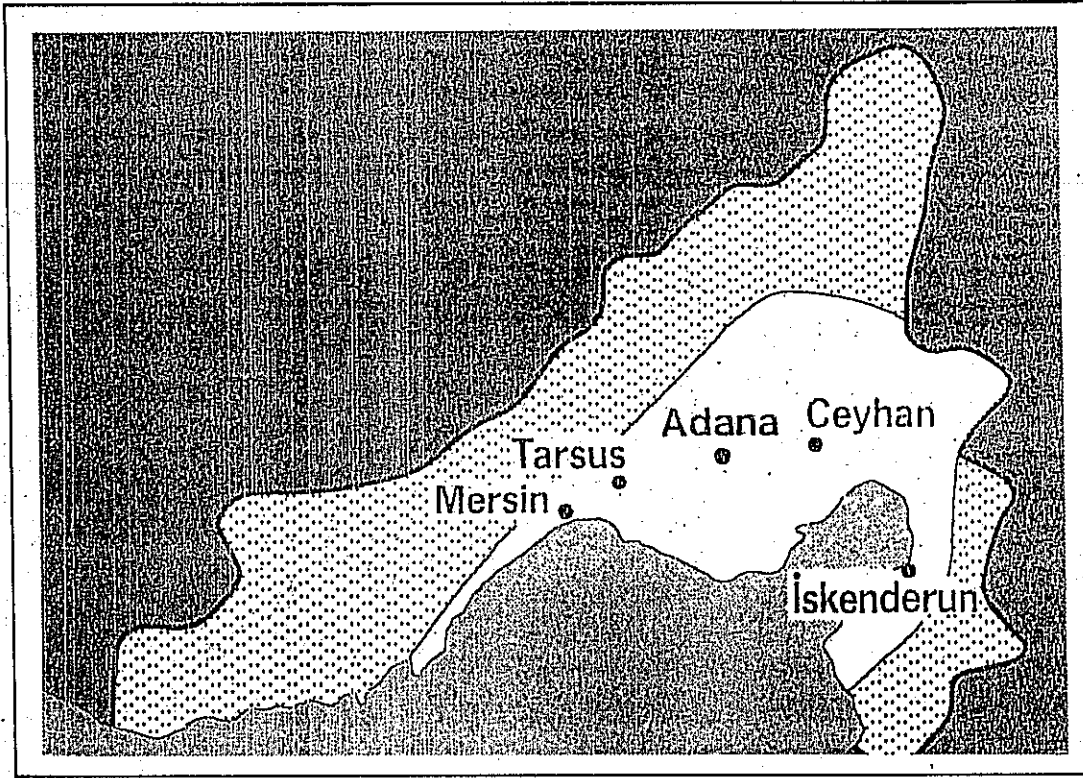
Çukurova

Kentsel Gelişme Projesinde herşeyden önce yatırımlar hem fiziki boyut ve özellikleri ile hem de mali yönleri, insan kaynağı ve organizasyonel boyutları ile ele alınmıştır. Bu nedenle fiziki projeler ve destek hizmetler olarak iki ayrı sektörde çalışmalar yapılmıştır.

Yatırım gerektiren fiziki projelerin tanınlan-

ması ve öncelik sıralamasında mekansal endişeler ön plana çıkmış, bölgesel irdeleme ve karar alma süreci de bu aşamada gerçekleşmiştir. Destek çalışmalarda ise yerel yönetimlerin örgütsel yapısının ve insan gücü kaynağının geliştirilmesi, mali güçlerinin artırılması, kullanıcıların ödeme gücüne uygun proje seçimi ve yatırımların geri dönüşünün sağlanması gibi temel konular ön plana çıkmıştır.

Konut ve altyapı sektörlerinde kentsel büyümeye koşut olarak ortaya çıkacak talep ve yatırım miktarları belirlenmesi çalışmaya mekansal boyut kazandırmıştır. Herşeyden önce fiziki yatırımların tür, büyüklük ve hizmet alanı tanımlamaları için mekansal irdeleme ve karar üretimini zorunlu kılmıştır. Şu aşamada önce Çukurova Bölgesi'nin profili ortaya çıkarılmış ve gelişme dinamikleri saptanmıştır. Mevcut ve devam eden yatırımlar, sektörel gelişme eğilimleri dikkate alınarak ilk deneyimde de olduğu gibi "Bölgesel Gelişme Perspektifi" oluşturulmuştur. Bölge bazında nüfus ve işgücü tahminleri yapılarak farklı yerleşmelerde kentsel hizmetlere olan talep bulunmuş ve bunlar daha sonra "Arazi Bütçelemesi"ne esas olmuştur. Bu noktada, ilk deneyimde yapıldığı gibi fikir edinmek amacı ile, ikinci deneyimin öngörülleri de gerçek dünya değerleri ile karşılaştırılmıştır.



birimlerin belirsizliğidir.

Özetle Birinci Çukurova Bölge Planı bölge geneli için brüt, tarım sektörü için net ve ayrıntılı kararlar üreten bir yaklaşım olmuştur. Plan kararları paket haline gelememiş ve kalkınma planlarında gerektiği gibi yer alamamıştır. Diğer bir deyimle ülke kalkınma planı ile bütünleşmemiştir. Plan örgütlülüğü sağlanamamış ve uygulama sahihsiz kalmıştır.

Çukurova Metropolitlen Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi (1987)

Bölgede yapılan ikinci çalışma olan Çukurova Metropolitlen Kentsel Gelişme Projesinde ise özellikle kentsel sektörler ağırlık kazanmıştır. Bununla birlikte; kentsel sistematik bölgesel çerçevede anlaşılmaya çalışılmıştır.

İkinci yaklaşımda ağırlığın tarım sektöründen ve dolayısı ile kırsal kesimden kentsel kesime kayması ülkede yaşanan hızlı kentleşmeye koşut olarak kentsel sektörlerin ön plana çıkmasına bağlanabilir.

İkinci projenin en önemli yanı; kentsel sistemleri bölgesel ölçekte kavramaktan öte, özellikle akçalı konularda ve kent finansmanında ülke pratiğinde pek görülmeyen yeni kavramları gündeme getirmesidir. Fiziki proje üretimi ile bunların finansmanı ve örgütlenme biçimleri bir-

Bölgede yapılan ikinci çalışma olan Çukurova Metropolitlen Kentsel Gelişme Projesinde ise özellikle kentsel sektörler ağırlık kazanmıştır

PLANLAMA
95 / 3 - 4

TABLO: 2 ÇUKUROVA KENTSEL GELİŞME PROJESİ NÜFUS TAHMİNLERİ VE GERÇEK DEĞERLERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Kentler	Çukurova Projesi Nüfus Tahmini (1990)	Gerçek Nüfus (1990)	Gerçekleşme Oranı (%)
ADANA	990.369	916.150	92.50
MERSİN	434.403	422.357	97.22
İSKENDERUN	219.465	191.858(1)	87.42
TARSUS	210.493	187.508	89.08
CEYHAN	85.745	85.308	99.49
TOPLAM	1.940.475	1.803181	92.93

Kaynak: 1. "Project Summary- Çukurova Metropolitan Region Urban Development Project" State Planning Organization, April 1986, Ankara
 2. "Genel nüfus Sayımı - İdari Bölünüş 1990", Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı Yayını No. 1457, 1991, Ankara
 (1) Projede yer alan yakın çevre belediyeler dahildir.

Çukurova Kentsel Gelişme Projesi kapsamında kalan Adana, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan'da ise söz konusu bütçenin nasıl bir arazi kullanımı deseni ile rasyonelize edileceği daha ayrıntılı çalışmalarla araştırılmış ve sonuçlar, arazi kullanımı ile şematize edilmiştir.

Tüm yatırım projelerinin seçimi, öncelik alması ve boyutlandırılması; yerel yönetimlerin büyük bir olasılıkla o zamana dek yapmadığı biçimde bir olabirlik etüdü sonucunda karara bağlanmıştır.

Fizibilite etüdlerine; hem yerel yönetimlerin mali güçleri ve mevcut yatırım programları araştırılmış ve hem kullanıcıların ödeme güçleri ve yatırımı geri ödeme imkanları irdelenmiştir.

Planlama ve mühendislik projelendirilmelerinde; bütün standart ve kriterler anılan çalışmalarının bulguları ile tutarlı biçimde geliştirilmiştir. Kentsel yatırım hacmi; yerel yönetimlerin ve kullanıcı kütleinin harcama ve alım gücüne bağlı olarak belirlenmiştir.

Çukurova Kentsel Gelişme Projesinde; sermaye yatırımları olarak öngörülen projeler proje kentlerine göre değişmektedir.

Konut sektörüne ilişkin olarak; Adana'da, Mersin'de, İskenderun'da ve Tarsus'da "Yeni Kentsel Gelişme Alanları", "İmarsız Konut Alanları İslahı ve Yönetimi Programları", Ceyhan'da ise sadece "Yeni Kentsel Gelişme Alanları Programları" geliştirilmiştir.

Kentsel altyapıya ilişkin olarak;

Su Temini Projeleri; Adana, Mersin, Tarsus ve Ceyhan'da,

Pis Su Arıtma Projeleri; Adana, Mersin, Tarsus, İskenderun ve Ceyhan'da,

Yağmur Suyu Drenajı Projeleri; Adana, Mersin, Tarsus, İskenderun ve Ceyhan'da,

Katı Atık Projeleri; Adana, dışındaki dört belediyede "Katı Atık Yönetimi" projeleri,

Yol ve Kavşak Düzenlemesi Projeleri de; Ceyhan dışındaki dört belediyede üretilmiştir.

İkinci Çukurova deneyiminde; ilkinden farklı olarak hemen her yatırımın finansmanı sağlanmış ve alınan kararlar bir öneriler dizini olmak yerine, eylem programlarını oluşturmuştur. Proje uygulamasında dış kaynaklı finansmanın yanısıra, merkezi ve yerel yönetimlerin kaynakları da kullanılmıştır. Proje sahibinin Devlet Planlama Teşkilatı olması merkezi kaynakların projeye tahsisinde kolaylıklar sağlamıştır. Bu nedenle ikinci yaklaşım bölge planlamasından çok adına uygun biçimde Kentsel Geliştirme Projesi niteliği kazanmıştır.

Çalışmalarda ağırlık kentsel gelişmeye ve yerel yönetimlerin iyileştirilmesine verilmiştir. Proje alanlarının tanımlanmasında da bölgesel ölçütlerin kullanıldığı da söylenemez. Mekansal boyut sadece kentlerin yayılma ve altyapı servis alanlarının belirlenmesinde kullanılmıştır.

Bununla birlikte; kentsel yatırımların önceliklerinin saptanması, altyapı-arazi kullanım ilişkilerinin kurulması, mühendislik projelerinin bu ilkeye göre boyutlandırılması ve yatırımların geri dönmesi konularında Türkiye'de pek yaygın olmayan yaklaşımlar Çukurova Projesi ile gündeme gelmiştir.

Bu yeni ve ülke yerel yönetimlerin pratiğinde olmayan yaklaşım ile yerel kaynakların eritilmemesi amaçlanmış ve götürülen hizmetin bedelinin alınması sağlanarak yerel kaynakların gelecekte yeni yatırımları yaratabilecek biçimde geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Bu noktada Projenin destek çalışmalarına değinmek gerekmektedir. Belediyelerin mali gücünün artırılması, bilgisayar ortamında maliyet muhasebesine geçilmesi ve belediyelerin özellikle yatırımcı birimlerinde maliyet merkezlerini kurulması, örgütsel yapısının güçlendirilmesi ve insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi destek programlarının temel bileşenlerini oluşturmuştur.

Fiziki yatırımlara destek çalışmalar birlikte yürütülmüştür. Böylece projede görev alanlar ile yerel yönetimlerde çalışanlar farklı bileşenlerin bütünleşmesini proje üretim aşamasında yaşa-

İkinci Çukurova deneyiminde; ilkinden farklı olarak hemen her yatırımın finansmanı sağlanmış ve alınan kararlar bir öneriler dizini olmak yerine, eylem programlarını oluşturmuştur.

nyşlardır. "Maliyet Muhasebesi", "Kullanıcının Ödeme Gücü", "Yatırımın Geri Dönüşü" ve "Uygun Tasarım Standart ve İlkeleri" gibi kavramlar ülke gündeminde tartışılır olmuş ve "Kentsel Proje Yönetimi" gibi önemli bir konuda aşamalar kaydedilmiştir.

Çukurova Projesinin büyük bir olasılıkla en büyük yararını da bu bileşenler oluşturmuştur. Projenin başlamasından bu yana yaklaşık 9 yıl geçmiştir. 120 milyar ABD\$ yatırım programlanmış ve bunun önemli bir kısmı gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte; kent yönetimi ve projelendirilmesinde ülkeye kazandırılan yeni boyutlar fiziki yatırımların kazanımından daha fazladır.

Çukurova Deneyimlerinin Karşılaştırması

Bölge'de gerçekleştirilen her iki yaklaşım farklı yaklaşımlar ve çözümler geliştirilebileceğini göstermektedir ve planlama esnekliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir.

Üzerinde durulması gereken bir nokta, bölge planlamada kaynak kullanımı ve akçalı konuların önemidir. Plan önerisi yatırımlar için belirli kaynak oluşturulamayan, sadece yol gösterici olarak üretilen planların gerçekleşme oranı ile finansmanı sağlanmış ve ülke kalkınma planları yatırım programlarına girmiş plan kararların gerçekleşmesi oranı arasındaki fark birinci ve ikinci Çukurova deneyimlerinde açıkça görülmektedir.

Gözönünde tutulması gereken bir başka nokta; planlama ve uygulamayı yürütecek, izleyecek, başarı düzeyini ölçecek ve gerekli yönlendirmeleri yapacak örgütlenmelerin önemidir. İkinci Çukurova planlamasını örgütlenme düzeyi ilkine göre çok daha gelişiktir. Planlama çalışmalarında, hem proje hazırlık aşamasında ve hem de uygulama aşamasında yukarıda sıralanan temel görevleri üstlenecek bir birim oluşturulmuştur. İkinci Çukurova pratiğindeki örgütlenme biçimi günümüz GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin ilk nüvesine de örnek olmuştur. İlk deneyiminde ise söz konusu örgütlenmeye sadece plan elde edilme aşamasında gidilmiştir.

Yerel birimlerin bölgesel karar alma sürecindeki konumları, rolleri ve yükümlülükleri bir başka önemli tartışmayı açmaktadır. Çukurova'da her iki planlama da merkezi hükümet birimleri tarafından gerçekleştirilmiştir. İlk planlamada yerel yönetimlerin süreç içinde içerilme biçimleri tam olarak bilinmemektedir. İkincisinde ise yerel yönetimler, yaklaşımın niteliğinden de ötürü fiziki yatırım projelerini onaylanması aşamasında ve destek projelerin de günlük hayata geçirilmesi sürecinde dolaysız olarak içerilmiş-

lerdir. Bu süreçte bir takım önemli darboğazlar yaşanmıştır.

Bununla birlikte; yerel yönetimler tarafından onaylanan projelerin çok daha önemsenerek uygulandığı açık bir gerçektir. Bundan daha da önemlisi İkinci Çukurova çalışmasında gündeme gelen yeni kavramların yerel yönetimlerce benimsenmesi durumunda bunların yerel yönetimlerin diğer projelerinde de uygulandığı bilinmektedir.

Bölge planlamasının örgütsel boyutu kuşkusuz bu örneklerin ötesinde daha kuramsal ve daha kurumsal olarak tartışılmalıdır. Bölgesel çalışmaların, hangi otorite tarafından gerçekleştirileceği sorula gelmiştir. Bölge planlamasının merkezi idare mi yoksa yerel yönetimlerce mi yürütülmesi gerektiği tartışılmaktadır. Planlamanın ölçeği her iki seçeneği de olanaklı kılmaktadır. Tercih edilen seçenek ülkenin genel yönetsel yapısına ve planlamanın kurumsallaşmasına göre değişmektedir. Türkiye'de bölge planları merkezi otorite tarafından elde edilmektedir. Hemen hiç bir karar alma sürecinde yerel yönetimler içerilmemektedir. Ancak günümüzdeki gelişmeler bu pratiğin değişmesi gerektiği yönündedir. Türkiye'nin yaşadığı deneyimler de yerel yönetimlerin karar sürecine katıldığı planlamaların daha başarılı olduğunu göstermektedir.

Tartışılması gereken önemli bir diğer konu; bölgesel çalışmaların planlama katmanları içindeki görece konumudur. Bölge planlama, ülkesel planlama ile nasıl bütünleşecektir? Farklı planlama düzey ve ölçekleri arasında karar ve bilgi akımı nasıl sağlanacaktır? Yıllardır gündemde olan bu sorulara Türk planlama deneyimlerinde yanıt bulunamamıştır. Ölçeği, konusu, örgütlenme biçimi ne olursa olsun bölge planlarının önerileri ülke kalkınma planlarına gerektiği biçimde girememiştir. Bu genel kanı; yatırım paketleri yıllık programlara kısmen giren ikinci Çukurova projesini de içermektedir.

Öte yandan, bölge planları ile getirilen önerilerin özellikle fiziki plan kararlarının daha alt ölçeklere yansıdığı da söylenemez. Bu durum ülke planlama sisteminin kurumsallaşmamasının doğal sonucudur. Birbirlerinden kopuk, farklı ölçekler itibarı ile birbirlerini tamamlamayan, karar alma ve uygulanma süreçleri bütünleşememiş, değişik otoriteler tarafından elde edilen ve örgütlenme biçimleri çeşitlilik gösteren planlama pratiğinden başarı beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Bu değerlendirme her iki Çukurova deneyimi için de geçerlidir.