

Türkiye’de Milli Parklar ve Uzun Devreli Gelişme Planlarının Arazi Kullanımı ve Yapılaşmaya Yönelik Mevzuat Kapsamında İncelemesi

Investigation of National Parks and Long Term Development Plans in Turkey in the Scope of Legislation on Land Use and Construction

Hasibe KÖRBALTA

Dr., Şehir Plancısı – Bağımsız Araştırmacı
h.boyar@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3206-7309>

Makale Başvuru Tarihi: 03.10.2022

Makale Kabul Tarihi: 26.12.2022

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Milli Park kavramı Türkiye’de dünya ile paralel olarak 1940’lı yıllarda tanımlanmaya başlanmıştır. 1956 yılında kavramın Orman Kanunu kapsamında mevzuata girmesinin ardından 1958 yılında Yozgat Çamlığı Türkiye’nin ilk Milli Parkı olarak kabul edilmiştir. Türkiye’de hali hazırda 48 milli park bulunmakta olup, planlama mevzuatı uyarınca “Uzun Devreli Gelişme Planları” ile yönetilmektedir. Bununla birlikte son zamanlarda kimi “Uzun Devreli Gelişme Planları” uygulama sürecinde yargı kararlarına konu olurken, kimi milli park alanları ise kontrolsüz yapılaşmaların gerçekleştiği ve milli parkların kaynak değerlerinin korunmadığı gerekçeleriyle kamuoyu gündeminde yer almaktadır. Bu çalışmanın amacı uzun devreli gelişme planlarının planlama mevzuatındaki yerinin incelenmesi, mevzuatta karmaşaya neden olan hükümlerin netleştirilerek tasnif edilmesidir. Çalışmada milli parkların yönetimini sağlayan uzun devreli gelişme planlarının diğer mekânsal planlarla ve korunan alan planlarıyla ilişkisi mevzuat kapsamında (2783 sayılı Milli Parklar Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, Milli Parklar Yönetmeliği, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, Çevre Düzeni Planları vb.) irdelenecektir. Mevzuat uyarınca uzun devreli gelişme planlarının yapımı, onayı ve kapsayıcılığı ile ilgili bilgiler netleştirilerek, planların uygulanmasında netlik bulunmayan noktalar tarifiyecektir. Milli parkların planlanması ve uzun devreli gelişme planlarının kaynak değerlerinin korunmasında daha etkin olmaları ve kamuoyu tarafından daha fazla sahiplenilerek daha başarılı uygulamaların gerçekleştirilebilmesi için sonuç kısmında öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler:

Milli Parklar,
Uzun Devreli
Gelişme Planları,
Mekânsal Planlar,
Koruma Amaçlı
Planlar,

ABSTRACT

The concept of National Park began to be defined in Turkey in the 1940s in parallel with the world. Yozgat Pine Park was accepted as Turkey's first National Park in 1958, following the concept that entered the legislation within the scope of the Forestry Law in 1956. There are currently 48 national parks in Turkey and they are managed with long-term development plans in accordance with the planning legislation. However, recently, while some long-term development plans have been subject to judicial decisions during the implementation process, some national park areas have been brought to the agenda in the press and social media on the grounds that uncontrolled constructions have taken place and the resource values of national parks have not been protected. The aim of this study is to examine the place of long-term development plans in the planning legislation, to clarify and classify the provisions that cause confusion in the legislation. In the study, the relationship of long-term development plans that provide the management of national parks with other spatial plans and protected area plans is within the scope of the legislation (National Parks Law No. 2783, Forest Law No. 6831, Tourism Promotion Law No. 2634, National Parks Regulation, Spatial Plans Construction Regulation, Environmental Plans etc.).) will be examined. Within the scope of the legislation, information about the construction, approval and inclusiveness of long-term development plans will be clarified, and the points that are not clear in the implementation of the plans will be described. Suggestions will be made for the planning of national parks and long-term development plans to be more effective in preserving their resource values and to realize more successful practices by being more embraced by the public.

Keywords:

National Parks,
Long Term
Development Plans,
Spatial Plans,
Conservation Plans.

1. GİRİŞ

Milli Parklar, bir veya birden fazla ekosistemin ekolojik bütünlüğünü bugün ve gelecek nesiller için korumak, doğal çevrenin işgalini ve sömürülmesini engellemek ve çevreyle uyumlu biçimde bilim, eğitim, rekreasyon ve ziyaretçi aktivitelerinin gelişimini tesis etmek amaçları için ayrılmış (kara/deniz) doğa parçaları olarak tanımlanmaktadır (IUCN, 2011). Türkiye’de hali hazırda 48 adet milli park bulunmakta olup uzun devreli gelişme planları ile yönetilmektedir (Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, 2022). Bununla birlikte milli parklarda, “Korunan Alanlar”ın ve mevzuatlarının çeşitliliği ile Türkiye’de yaşanan mekânsal planlama hiyerarşisine yönelik değişiklikler sebebiyle kimi zamanlarda yetki ve yöntem karmaşaları yaşanmaktadır. Ortaya çıkan karmaşa sonucunda planlama süreçleri uzayabilmekte ya da planlar yargı kararları ile iptal edilebilmektedir.

Güncel mevzuat doğrultusunda Türkiye’de arazi kullanım ve yapılaşmada yetkisi olan planlar mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile uygulama imar planları olarak belirlenmişken, Uzun Devreli Gelişme Planları bu hiyerarşi dışında kalmaktadır. Ayrıca özel amaçlı planlar olarak ifade edilen uzun devreli gelişme planlarının; çevre düzeni planı ile iskân ve yapılaşmaya konu olacak yerler için 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, koruma esasları, yapılaşma düzeni, yoğunluk ve benzeri konularda tasarım esasları ve uygulama ilkeleri gibi hususları içerecek planlar olduğunda mevzuatta tanımlanmaktadır. Çalışma kapsamında, uzun devreli gelişme planlarının mevzuat içerisindeki yerinin irdelenebilmesi için öncelikle milli park kavramı özetlenecek ardından uzun devreli gelişme planlarının hangi niteliklerde olması gerektiği ve yapılaşmaya yönelik diğer planlarla ilişkisinin hangi ölçeklerde nasıl kurulacağı tariflenerek uygulamaya yönelik sorunlar ve öneriler sıralanacaktır.

2. TÜRKİYE’DE MILLI PARKLAR

Küresel anlamda korunan alanlara yönelik ilk çalışmaların UNESCO şemsiyesi altında 1948 yılında “IUPN - Uluslararası Doğa Koruma Birliği”nin kurulmasıyla başladığı söylenebilir. Korunan alanlar anlayışındaki değişim ve gelişmelere paralel olarak Uluslararası Doğa Koruma Birliği’nin adı 1958 yılında “Doğa Koruma ve Doğal Hayatı Koruma Birliği (IUCN)” olarak değiştirilmiştir. Süreç içerisinde doğal yaşam ortamlarındaki risklerin artması ve bu risklere karşı küresel anlamda mücadele etme gereksimleri sebebiyle kuruluş, 1990 yılında “Uluslararası Doğa Koruma Birliği” adını alırken, günümüzde “Dünya Doğayı ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği” olarak çalışmalarına devam etmektedir. Dünya Doğa Koruma Birliği, milli parkları, “Bir veya birden fazla ekosistemin ekolojik bütünlüğünü bugün ve gelecek nesiller için korumak, doğal çevrenin işgalini ve sömürülmesini engellemek ve çevreyle uyumlu biçimde bilim, eğitim, rekreasyon ve ziyaretçi aktivitelerinin gelişimini tesis etmek amaçları için ayrılmış (kara/deniz) doğa parçaları”, olarak tanımlanmaktadır (International Union for Conservation of Nature - IUCN, 2011). Öte yandan korunan alanlar kapsamında milli parklara yönelik ilk tescil, 1972 yılında ABD’nin Idaho, Montana ve Wyoming eyaletlerinde yer alan dünyanın ilk milli parkı Yellowstone Ulusal Parkı (Yellowstone National Park)’nın ilan edilmesidir.

Ulusal çalışmalara bakıldığında Türkiye’de korunan alanlar anlayışının dünyaya paralel şekilde geliştiği söylenebilir. Türkiye’de milli parklara yönelik ilk kavramsal gelişim 1940’lı yıllarda, yasal düzlemde ise 1956 yılında Orman Kanunu kapsamında gerçekleşmiştir. 6831 sayılı Orman Kanununda (md.25) milli parkları tarifleyen bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre;

“Orman Umum Müdürlüğü; mevki ve haiz olduğu hususiyeti dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları, memleketim ilim hayatının istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, halkın çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkân vermek maksadıyla (Milli Park) olarak ayırabilir. Bu gibi sahaların ayrılma esasları muhafaza ormanları hükümlerine göre tatbik olunur.”

1958 yılında Yozgat Çamlığı belirtilen maksatla koruma altına alınmıştır. Yozgat Çamlığı, Türkiye’de yasal olarak milli park anlayışının başlangıç noktası olmuştur (Kılıç ve Kervankıran, 2019:23). İlerleyen süreçte (1983 yılında) milli parklara özel nitelikte 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu yayımlanmıştır. Kanunda Milli Park, “bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları”, olarak tariflenmiştir (md.2/a). 2022 yılı itibarıyla Türkiye’de 48 adet milli park bulunmaktadır (Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, 2022).

Milli parkların yönetimi Tarım ve Orman Bakanlığı organik yapısı içerisinde yer alan Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel Müdürlük görevini Milli Parklar Kanunu ile kanuna dayanılarak çıkarılan Milli Parklar Yönetmeliği ve yönetmelik uyarınca hazırlanan Uzun Devreli Gelişme Planları ile yerine getirmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de mekânsal planlamaya ve korunan alan planlamalarına yönelik kurumsal değişiklikler ve mevzuat çalışmaları sebebiyle kimi karmaşalar ve sorunlar yaşanabilmektedir. Kimi alanların birden fazla korunan alan statüsüne sahip olması ve her statüye yönelik farklı mevzuat hükümleri ve mevzuat uygulayıcı kurumların varlığı milli parkların yönetim süreçlerinde karmaşalara neden olabilmektedir. Bu karmaşa ve sorunlar milli parkların doğal kaynak değerlerinin korunarak sürdürülebilir kullanımını olumsuz yönde etkileyebilmekle birlikte milli parkların bünyesindeki yerleşimlerde de yersiz kısıtlayıcı uygulamalara sebebiyet verilmesine neden olabilmektedir.

Milli parkların yönetiminde temel araçlardan birisi olan Uzun Devreli Gelişme Planlarının Türkiye güncel planlama mevzuatı içerisindeki konumunun incelenmesi ile birlikte uygulamada yaşanan sorunlar ve çözüm önerilerinin ortaya konması çalışmanın daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

3. TÜRKİYE’DE MEKÂNSAL PLANLAMA VE MİLLİ PARKLAR

Türkiye’de mekânsal planlamanın gelişimini üç dönemde incelemek mümkündür. Bunlardan ilki Cumhuriyet Döneminden başlayarak 1985 yılına kadar geçen dönemdir. Bu dönem, savaştan çıkmış bir ülkenin yeniden inşası kapsamında merkezi yönetimin yerel üzerinde vesayetinin en fazla olduğu dönemdir. 1930 yılında çıkan Belediye Yasası, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Yapı ve Yollar Kanunu, Belediye Bankası Kanunu ile mühendislik ve mimarlık mesleğinin görülmesine ilişkin yasanın çıkması bu dönemdeki önemli gelişmelerdir. 1933 Üniversite Reformu ile birlikte Türkiye’ye o zaman için Almanya’nın çok önemli sosyal-kent plancıları ve akademisyenleri gelmiştir. Planlama uygulamalarındaki ve kavramsal çerçevesindeki bu gelişmelerle 1940 yılında kapsamı çok sınırlı da olsa Zonguldak havzasındaki kömür işletmeleri kapsamında ilk bölge planlama çalışması yapılmıştır (Tekeli, 2006). Yine bu dönemde gecekondulaşma hareketlerinin başladığı görülmekle birlikte 1956 yılında 6785 sayılı İmar Yasası çıkarılmış ve İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasıyla ülkedeki kentleşmenin dengeli olarak gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır (Koroğlu ve Ölmez, 2003:81).

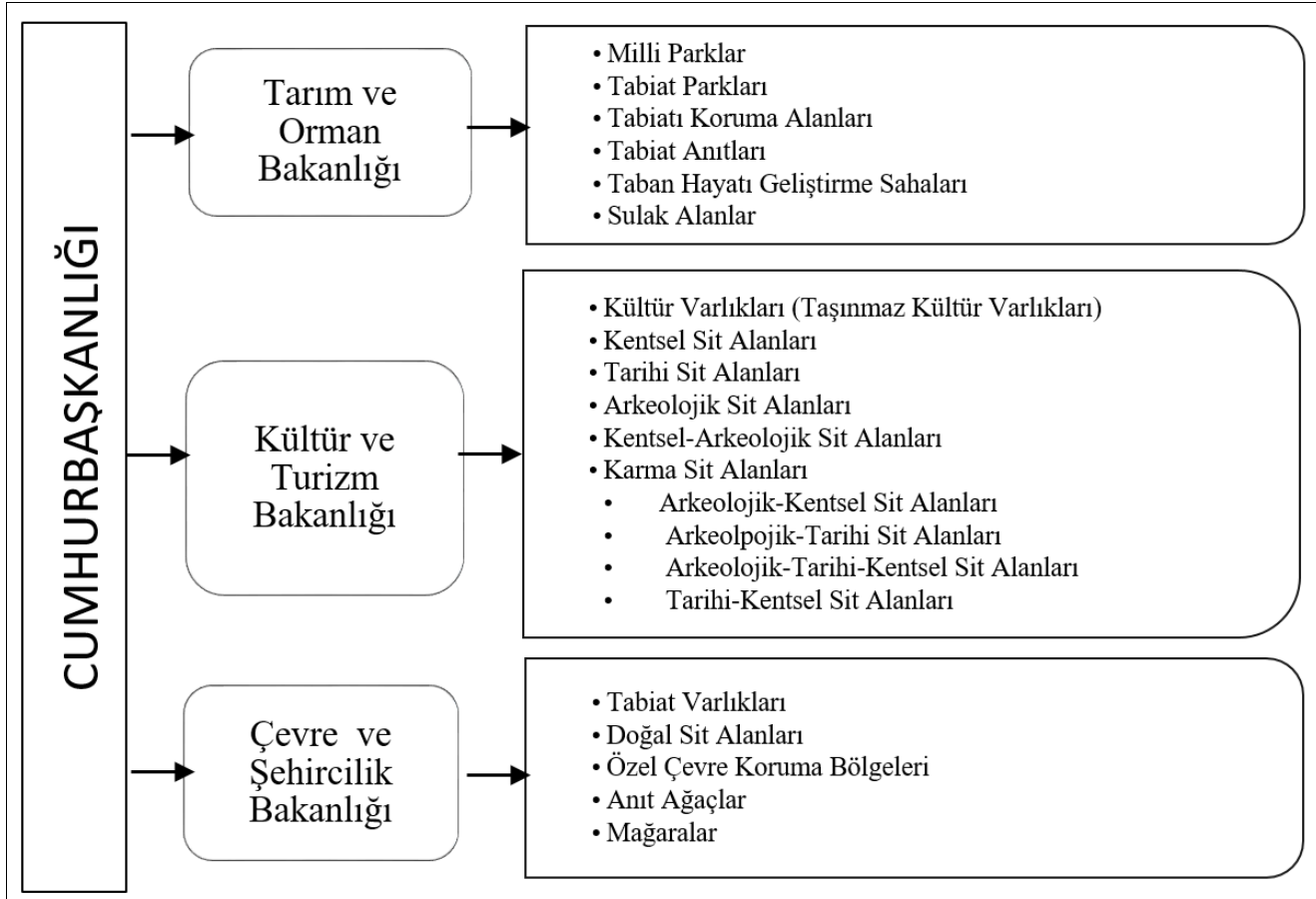
Türkiye’deki mekânsal planlama tarihinde ikinci dönem 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu ile başlayarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulduğu 2011 yılı arasındaki dönemdir. Bu dönemde Türkiye’deki nüfusun ve kentleşmenin artmasıyla birlikte yüzlerce belediyenin planlama çalışmalarının merkezde yürütülmesinin getirdiği güçlükleri aşmak ve çalışmaları hızlandırmak adına 6785 sayılı Kanunda merkezde olan plan onaylama yetkisinin 3194 sayılı Kanun ile bir anlamında yerel yönetimlere bırakıldığı dönemdir (Çay ve Kandemir, 2022:27). 3194 sayılı İmar Kanunu Türkiye’de planlama konusundaki temel yasa olup mekânsal planların yapılmasına dair usul ve esasların belirlendiği bir yasa olmakla birlikte, 1985 sonrası merkezi ve yerel yönetim yasalarında yapılan düzenlemeler (3030 sayılı *Büyükşehir Belediyelerine yönelik kanundaki değişiklikler*, 4342 sayılı *Mera Kanunundaki değişiklikler*, 5403 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda yapılan değişiklikler gibi*), planlama sistemindeki ve yetkilerindeki değişimler sebebiyle birçok değişime uğramıştır.

2011 yılına gelindiğinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kuruluşu ve mekânsal planlama mevzuatında değişikliğe gidilen üçüncü dönem başlamıştır. 2011 yılında çıkarılan 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) kurulmuş ve Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları bu KHK ile belirlenmiştir. KHK’nin 2’nci maddesi ile ülkedeki her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın sorumluluğuna verilmiştir. Böylece Türkiye’de mekânsal planlama ile ilgili temel konulardaki tek yetkili kurum Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak ortaya çıkmıştır (644 sayılı KHK, 2011).

Tarihsel süreç içerisinde korunan alanlar kapsamında değerlendirilen milli parklardaki planlama süreci ise bir önceki bölümde belirtildiği şekilde 1956 yılında yürürlüğe giren 6831 Sayılı Orman Kanunu’nu ile başladığı söylenebilir. 17.2.1976 tarihinde henüz milli parklara yönelik bir yasa bulunmazken Orman Bakanlığı’na bağlı "*Milli Parklar ve Avcılık Genel Müdürlüğü*" kurulmuştur. Söz konusu alanların daha iyi korunabilmesi için ayrı bir yasal ve yönetsel düzenleme gerekliliğiyle 1983 yılında 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla ulusal ve uluslararası düzeyde değerlere sahip milli parklar ile diğer özellikli korunan alanların (tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiat koruma alanları) belirlenmesine, özellik ve karakterlerinin bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin konular düzenlenmiştir. 12.12.1986 tarih ve 19309 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Parklar Yönetmeliğinde ise Milli Park Uzun Devreli Gelişme Planlarının

İlgili Bakanlıkların olumlu görüşleri ve gerektiğinde fiili katkılarıyla hazırlanacağı, Tarım - Orman ve Köyişleri Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe konulacağı hükme bağlanmıştır.

Şekil 1. Türkiye’de Korunan Alanlar ve Yönetiminden Sorumlu Birimler



Kaynak: Yazar Tarafından Hazırlanmıştır.

Günümüzde korunan alanlar bağlamında farklı statülerde farklı koruma alanları bulunmaktadır. Bunlar Şekil.1’de gösterilmiştir. Öte yandan Türkiye’de bu kadar fazla korunan alan statüsü ve mevzuatı olması açısından bakıldığında, mekânsal planlama çalışmalarının zaman zaman değişikliklere uğradığı, farklı mevzuat düzenlemeleriyle ve kurumsal sorumluluklarla bölündüğü ve parçalandığı görülmektedir. Milli Parklar için 1983 ve 1986 tarihlerinde belirlenen mevzuatın parçalanmadığı ve uygulamaktan yükümlü kurumun “Orman Bakanlığı” ve “Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü” odağında kaldığı görülmektedir (Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı gibi).

4. UZUN DEVRELİ GELİŞME PLANLARI VE MEKÂNSAL PLANLAMA HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ

Bir önceki bölümün sonunda da ifade edildiği üzere Türkiye’de mevzuatlarla belirlenmiş 17 adet korunan alan/varlık tanımı bulunmaktadır. Ancak bu alanların/varlıkların yönetimleri farklı kurumlarca farklı mevzuatlar uyarınca hazırlanan planlama çalışmalarıyla sağlanmaktadır. Bu ise uygulamada karmaşaya sebebiyet vermektedir. Bu konuda incelenen bazı mevzuat bileşenleri aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

4.1. Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik

2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulmasının ardından korunan alanların planlanması konusunda öne çıkan mevzuat 23.03.2012 tarih ve 28242 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren (6 Aralık 2016 tarihinde değişiklik) *Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik*’tir. Yönetmeliğin amacı; milli parklar ve diğer koruma statüsü bulunan alanlarda yapılacak planların hazırlanması, yapım esasları,

gösterimi, onaylanması, uygulaması, denetimi ve bu planları hazırlayacak müelliflerin niteliklerine yönelik usul ve esasların belirlenmesidir (md.1).

Yönetmelikte Milli Park “*Bilimsel ve estetik bakımdan, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları*” (md.2/j) olarak tanımlanırken, Korunan alanlarda yapılacak plan aşağıdaki gibi tanımlanmıştır (md.2/ı);

“Milli parklar, ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanlarda, yapılan bilimsel çalışmalar uyarınca tespit edilen ve hassasiyetle korunması gerektiği belirlenen koruma alanları ile doğal ve çevresel değerlerin etkileşim-geçiş sahası da göz önünde bulundurularak sürdürülebilirliğini, mutlak korunmasını ve gelecek nesillere intikalini sağlamak amacıyla alanın büyüklüğünün gerektirdiği ölçeklerde halihazır haritalar ve mülkiyet verilerine dayalı olarak, hazırlanacak, hazırlanacak hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları, tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan her tür ve ölçekte plan”

Yönetmelikte milli parklar için hazırlanacak olan Uzun Devreli Gelişme Planları için ayrı bir tanımlama yapılmıştır. Yönetmeliğe göre Uzun Devreli Gelişme Planları; milli park olarak belirlenen yerlerin;

- Özellik ve nitelikleri göz önünde tutularak,
- Koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere,
- Kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini kapsayan ve
- 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamı dışındaki gelişme planları şeklinde tariflenmektedir (Md.3/s),

İlgili yönetmelikte uzun devreli gelişme planlarının plan açıklama raporunda ise alanın sürdürülebilirliğini, mutlak korunmasını ve gelecek nesillere intikalini sağlamak için koruma esasları, yapılaşma düzeni, yoğunluk ve benzeri konularda tasarım esasları ve uygulama ilkeleri, açık alan sistemi, yaya ve taşıt dolaşımı gibi konuları içerecek şekilde, hedefler, araçlar, stratejiler ile kentsel tasarım, peyzaj ve benzeri hususların detaylı olarak yazılı ve çizili olarak yer alması gerektiği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin plan hazırlama esasları incelendiğinde ise 6’ncı maddenin milli parklarla ilgili olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu maddeye göre milli parklarda hazırlanacak uzun devreli gelişme planlarının Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılacağı/ yaptırılacağı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın olumlu görüşü doğrultusunda Tarım ve Orman Bakanlığınca yürürlüğe konulacağı ifade edilmektedir. İlgili maddenin (c) bendinde ise uzun devreli gelişme planlarının ilke ve hedefleri doğrultusunda, korunan alanın önemine ve büyüklüğüne göre gerektiğinde çevre düzeni planı, gelişme planında iskân ve yapılaşmaya konu olacak yerler için 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının yapılacağı hükmedilmektedir. Bu kısımda belirtilmesi gereken husus; Uzun Devreli Gelişme Planları ile Çevre Düzeni Planı ve Uygulama İmar Planları arasındaki ilişkidir. Bu ilişki Mekânsal Planlar Yönetmeliğinde açık olarak ifade edilmiştir.

4.2. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği 2011 yılından sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulmasının ardından Türkiye’de yapılacak arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği amir mevzuatlardan birisidir. Yönetmelik 14/06/2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olup, 2017 ile 2022 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. Yönetmelik; her tür ve ölçekteki mekânsal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave, değişikliklerin yapılmasına ve incelenmesine, mekânsal planlar ile özel amaçlı plan ve projelere yönelik usul ve esasları kapsamaktadır (md.2).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 6’ncı maddesi uzun devreli gelişme planlarının planlama hiyerarşisi içindeki yerini tarifler niteliktedir. Yönetmeliğe göre mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından şu planlardır;

- Mekânsal Strateji Planları,
- Çevre Düzeni Planları,
- İmar Planları

Planlama kademeleri ise yukardan aşağıya şu şekilde sıralanmaktadır;

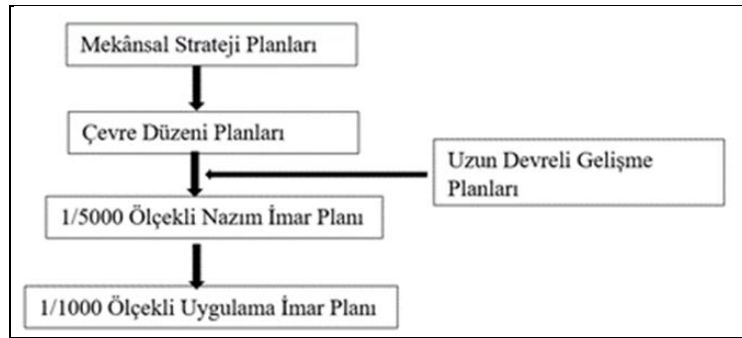
- Mekânsal Strateji Planı,
- Çevre Düzeni Planı,
- Nazım İmar Planı,
- Uygulama İmar Planı

Her planın planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademede planı yönlendirmek zorundadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus arazi kullanım ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulması gerektiğidir (md.6/3). Bir önceki bölümde bahsedilen Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmeliğin 6’ncı maddenin (c) bendinde belirtilen husus da budur. Yani yapılaşmaya esas planlar mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planlarıdır. Uzun Devreli Gelişme Planları ise Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde özel amaçlı planlar kapsamında sayılmakta olup, aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır (md.6/7);

“...mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, ancak planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalar”

Bu ilişkiyi bir şema ile açıklamak gerekirse aşağıdaki şekilde gösterilebilecektir.

Şekil 2. Arazi Kullanımı ve Yapılaşmaya Yönelik Kararlar



Kaynak: Yazar Tarafından Hazırlanmıştır.

Uzun Devreli Gelişme Planlarında uyulması gereken planlama ilke ve esaslarının da belirlendiği Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde planların; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütün olduğu hatırlatılmaktadır. Bu bağlamda kademesine - ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademede planları yönlendireceği hükmedilmektedir (md.7). Buradan yola çıkarak Milli Park olarak ilan edilmiş bir alandaki kullanım kararları, yoğunluk ve yapılaşmaya yönelik kararların nerede, hangi hiyerarşi basamağında belirleneceği hususu incelendiğinde ise yukardaki şemaya tekrar bakmak gerekmektedir. Çünkü yönetmelik arazi kullanımı ve yapılaşmaya yönelik kararlarda mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planlarını referans gösterirken uzun devreli gelişme planlarını ise özel amaçlı planlar şeklinde tariflemiştir.

Bir önceki bölümde anlatılan Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmeliğin 6/c maddesinde ise uzun devreli gelişme planlarının gerektiğinde çevre düzeni planı, gelişme planında iskân ve yapılaşmaya konu olacak yerler için 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının yapılacağı hükmedilmektedir. Dolayısıyla Milli Park olarak ilan edilmiş alanlarda yapılaşmaya esas 1/5000 ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının uzun devreli gelişme planlarının ilke ve hedefleri doğrultusunda, uzun devreli gelişme planı plan raporunda belirtilen alan kullanım kararları, yoğunluk ve yapılaşmaya ilişkin konularda planlama esasları ve uygulama ilkeleri uyarınca hazırlanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Mevzuat uyarınca gerçekleşen uygulamalara bakıldığında da plan hiyerarşisinin bu şekilde işlediği görülmektedir. Buna örnek olarak 03.12.2020 onay tarihli Aydın, Muğla, Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı verilebilecektir.

Yönetmelik uyarınca herhangi bir yerleşimdeki yapılaşma koşulları Çevre Düzeni Planları, 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı hiyerarşisi içerisinde uygulamaya geçebilecekken, milli park alanlarında bu hiyerarşi değişmekte ve çevre düzeni planı, genel ilkelerin belirlenmesi dışında üst ölçekli plan görevini Uzun Devreli Gelişme Planlarına bırakmaktadır. Aydın, Muğla, Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında da Plan Hükümleri başlığı altında; 4.55. maddede Milli Parkların Özel Kanunlara Tabi Alanlar kapsamında sayılarak planlama yetkileri farklı kurumlara ait olan alanlar olduğu ifade edilmektedir. Planın 8.6. Özel Kanunlara Tabi Alanlar başlığı altında, 8.6.1. maddesinde ise Özel Kanunlara Tabi Alanlarda (milli parklarda) Çevre Düzeni Planı ile yeni kullanım kararı getirilmediği, sadece kırsal yerleşme alanları dışında diğer mevcut arazi kullanımının gösterildiği, bu bölgeler için resmi kurumlarca verilmiş olan, bu plana altlık teşkil eden kurum görüşleri, vd. koruma statüsü kazandırılmış alanlar, ekolojik değeri olan hassas alanlar, orman alanları ve tarım alanlarının işlendiği belirtilerek, 8.6.2. maddede bu alanlarda yetkili kurum ve kuruluşlarca yapılacak planlama çalışmalarının, 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planının ilke ve stratejileri doğrultusunda yapılması gerekli olduğu hatırlatılmaktadır. Bu alanlarda 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planının onayından önce ve sonra ilgili mevzuat uyarınca yürürlüğe girmiş ve girecek olan her tür ve ölçekteki planların geçerli olduğuna hükmedilmiştir. Plan hükümlerinin salt milli parklar için getirdiği hüküm ise; 8.12.2. maddesinde milli parklarda Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nce onaylanmış olan her tür ve ölçekteki planlar ve plan hükümlerinin geçerli kılındığıdır.

Buradan da anlaşılmaktadır ki; özel kanunlara tabi alanlar içerisinde yer alan milli parklarda yapılacak olan uzun devreli gelişme planlarının çevre düzeni planlarının genel ilkelerine uyması beklenirken alana özgü koruma ve sürdürülebilirlik stratejileri kapsamında, iskân ve yapılaşmaya konu olacak yerler için 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında uyulması gereken yoğunluk ve yapılaşmaya ilişkin konulardaki planlama esasları ve uygulama ilkelerinin Uzun Devreli Gelişme Planlarında belirlenmesi beklenmektedir (Şekil 2). Bunun; Milli Parkların yönetimindeki amir mevzuat olan Milli Parklar Kanunu (1983) ve Milli Parklar Yönetmeliğinde (1986) de doğrulandığını görmek mümkündür.

4.3. Milli Parklar Kanunu ve Milli Parklar Yönetmeliği

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu 09/08/1983 tarihinde yayımlanmış olup, yürürlüğe girdiği tarihten bu yana milli parkların yönetimindeki amir mevzuat durumundadır. Kanunun 4'üncü maddesi Uzun Devreli Gelişme Planlarını “..... *milli park olarak belirlenen yerlerin özellik ve nitelikleri göz önünde tutularak, koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere, kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini kapsayan gelişme planı*”, olarak tanımlamaktadır. Yönetmelikte planın ilgili bakanlıkların olumlu görüşleriyle Orman ve Su İşleri Bakanlığınca (Mülga) hazırlanarak yürürlüğe konulacağı hükmedilmektedir. Bununla birlikte yönetmelik, gelişme planının onayını Tarım ve Orman Bakanlığı'na bırakırken, gelişme planı uyarınca iskân ve yapılaşmaya konu olacak yerler için ise milli park gelişme planı hüküm ve kararlarına uygun olarak imar mevzuatına göre imar uygulama planlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yürürlüğe gireceğine hükmetmektedir. Bu hüküm, önceki bölümlerde de bahsedilen Uzun Devreli Gelişme Planlarının Uygulama İmar Planları üzerindeki yetkisini ortaya koyar niteliktedir. İlgili maddenin 4'üncü bendinde ise milli parklardaki turizm bölge, alan ve merkezlerinde, turizm yatırımlarına ilişkin plan kararlarının Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri Bakanlıklarının (Mülga) görüşü alınarak sonuçlandırılacağı ifade edilmiştir. Bu konuya çalışmanın muhtelif bölümlerinde ayrıca değinilecektir.

Milli Parklar Kanununun uygulanmasında gerekli detayların belirlendiği Milli Parklar Yönetmeliği 1986 yılında yayımlanmıştır. Yönetmelikte Uzun Devreli Gelişme Planlarının nasıl hazırlanacağı ile ilgili olarak etüd, envanter ve araştırması ile Milli Park Planlaması ve kaynak amenajmanı planlarıyla ilgili usul ve esasların teknik izahnamede açıklanacağı (md.10) belirtilerek uzun devreli gelişme planları ile gelişme planında iskan ve yapılaşma öngörülecek yerler için imar planının hazırlanması ve onaylanması süreciyle ilgili olarak Milli Parklar Kanunu ile aynı ifadeler kullanılmaktadır (md.12).

Milli Parklar Kanunu ile Yönetmeliği, milli parklardaki planlama sürecini bu şekilde tarif ederken, 2011 yılında yayımlanan 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (*Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*) ile kimi belirsizlikler ve/veya karmaşalar oluşmuştur.

4.4. 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

648 sayılı KHK’nin milli parkların planlanması kapsamında mükerrerlik sağladığı düşünülen hükümlerinin başında 1/ç maddesi gelmektedir. Bu maddede her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek, bunların uygulanmasını sağlamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın görevi olarak ifade edilmiştir. 13/A-c maddesi ise milli parklardaki alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında sayılmaktadır. Bu hükümlerle KHK’nin Uzun Devreli Gelişme Planlarının hazırlanma ve onaylanma yetkisinde değişiklik yaptığı düşünülse de aslında kastedilen sadece ilke kararlarının belirlenmesi ölçөгündedir. Kaldı ki bu duruma zaten Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde de değinilmektedir. Bununla birlikte günümüzde korunan alanlardan olan milli parklardaki kullanma ve yapılaşmaya yönelik olarak Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünce henüz herhangi bir ilke kararı yayımlanmamıştır.

4.5. 2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu - Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik

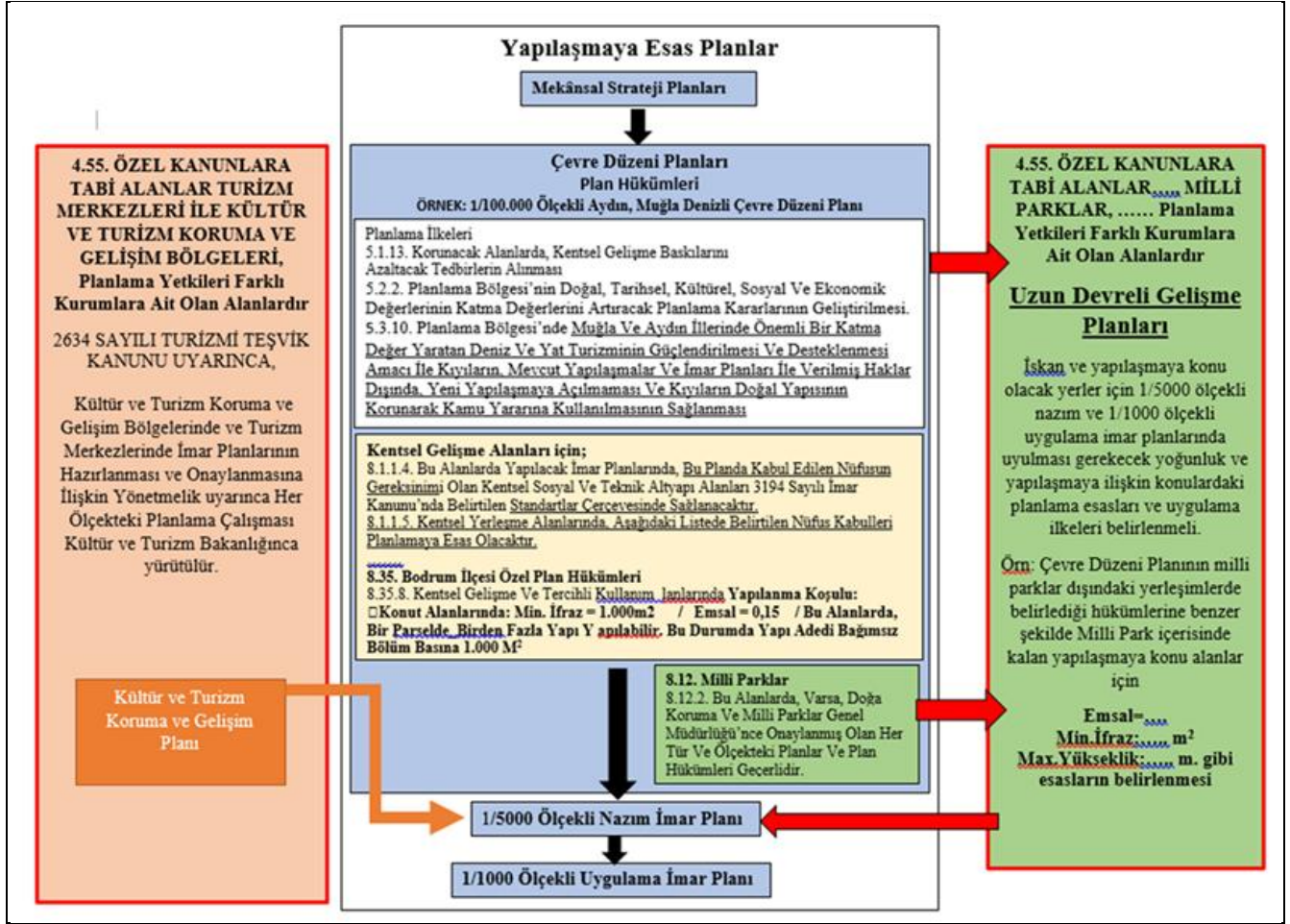
Önceki bölümlerde ifade edildiği üzere Milli Parklar Kanununun 4. maddesinde milli parklardaki turizm bölge, alan ve merkezlerinde, turizm yatırımlarına ilişkin plan kararlarının Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri Bakanlıklarının görüşü alınarak sonuçlandırılacağı ifade edilmiştir. Turizm Teşvik Kanunu irdelendiğinde kanunun 7’nci maddesinde Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re’sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili kılınmıştır.

Kanunda Uzun Devreli Gelişme Planları anılmazken, milli parklar sadece alt ölçeklerde, yapı ve tahsis düzeyinde anılmaktadır. Kanunun uygulanmasına açıklık getirecek Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik incelendiğinde ise “*Her Ölçekte Plan*” olarak bu Yönetmelikte tanımlanan çeşitli ölçeklerde fiziksel planların kastedildiği ifade edilmekte (md.4/f) ve bu planlar arasında uzun devreli gelişme planları değil; Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı, Revizyon İmar Planı, İlave İmar Planı, Koruma Amaçlı İmar Planı ve Yerleşme Tasarım Planının sayıldığı anlaşılmaktadır. Zaten Bakanlığın planlama yetkisi Bakanlığın internet adresinde aşağıdaki şekilde de ifade edilmektedir (Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, [Erişim: 23.09.2022]);

“İlan edilen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi (KTKGB) ve/veya Turizm Merkezi (TM) kapsamında her ölçekte plan çalışmasından ve onayından 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu uyarınca Bakanlığımız sorumludur (1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca “korunan alanlar” ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamındaki alanlar hariç)”

Dolayısıyla korunan alanlardan olan Milli Parklar kapsamında yapılaşmaya ve yoğunluğa dair uygulama imar planlarına yön verecek özel amaçlı planlar UDGP’ler olup, UDGP kapsamında yapılaşmaya ve yerleşmeye yönelik uygulama imar planlarının hazırlanarak onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığında, korunan alanın aynı zamanda turizm koruma ve geliştirme bölgesi olması durumunda bu yetki Kültür ve Turizm Bakanlığında bulunmaktadır.

Şekil 3. Arazi Kullanımı ve Yapılaşmaya Yönelik Planlar



Kaynak: Yazar Tarafından Hazırlanmıştır.

5. UYGULAMAYA YÖNELİK SORUNLAR

Milli parkların yönetimi kapsamında hazırlanan uzun devreli gelişme planlarının mekânsal planlama hiyerarşisiyle ilişkisi önceki bölümlerde açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte uygulamada belirsizliklere neden olan kimi konular bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıdaki alt başlıklarda örneklendirilmektedir.

5.1. Uzun Devreli Gelişme Planlarının Aleniyetleri ve Kamuoyuna Duyurulması

Uzun Devreli Gelişme Planlarının hazırlanma ve onaylanma sürecinde uygulama imar planları ve çevre düzeni planlarındaki gibi askı süreci bulunmamaktadır. Bu durum özellikle yerleşimleri kapsayan sahalarda yöre insanların korunan alanın koruma ilkeleri ve yapılaşma düzenleriyle ilgili olarak bilgi sahibi olmasına engel niteliğindedir. Konuyla ilgili olarak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin “Planların Aleniyeti ve Dağıtımı” başlığı altında yönetmelikte adı geçen her tür ve ölçekteki planların plan notları ve açıklama raporları ile birlikte aleni olduğu, aleniyeti sağlamanın ise planı onaylayan idarenin görevi olduğu belirtilmektedir (md.34/1). Ancak uzun devreli gelişme planları ile ilgili özel bir hüküm getirilmemektedir.

Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik incelendiğinde ise bu yönetmelikte de uzun devreli gelişme planlarının duyurulmasıyla ilgili özel bir hüküm bulunmamakla birlikte “Planlara İtiraz” başlıklı bölümde korunan alanlarda hazırlanan her tür ve ölçekte planlara askı süresinde itirazların ilgili İdarelere yapılacağı, itirazların idarece değerlendirilerek il müdürlüklerine iletileceği, İl müdürlüğünün ise planları teknik görüşü ile birlikte Genel Müdürlüğe sunacağı, Genel Müdürlükçe değerlendirilen itirazların ise Bakanlık onayına sunulacağı ifade edilmektedir (md.8). Ancak mevzuat açısından bir askı süresi öngörülme uzun devreli gelişme planlarına itirazların nasıl yapılacağı hususu belirsizlik kazanmaktadır.

Planlama çalışmalarında kamu yararı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve saydamlığın sağlanması temel ilkelere aittir. Bununla birlikte planların etik değerlere ve temel ilkelere ne denli uygun olduğunun denetimi ise en alt düzeyde planlama alanında yaşayan, bu alandaki hak sahiplerince gerçekleştirilmektedir. Planların şeffaf ve aleni olması kamuoyunda planlama çalışmasının mevzuata uygunluğu konusunda güven sağlayabilecek ya da mevzuata uygun olmayan, kamu yararı güdülmeyen ya da eşitlik ilkesine aykırı konularda gereken düzenlemelerin yapılmasına fırsat tanıyacaktır. Bununla birlikte milli parka ait uzun devreli gelişme planlarının gerek yöre halkı gerekse yakın çevresinde yaşayan, alanda hak sahibi kişilerce daha fazla sahiplenilmesini sağlayabilecek, alanın korunmasına ve uygulamaların denetimine destek sağlanabilecektir.

5.2. Uzun Devreli Gelişme Planlarında Taşıma Kapasitelerinin Belirlenmesi

Milli parklar özellikle biyolojik çeşitliliğin, doğal ve kültürel kaynakların korunmasına ve sürdürülmesine ayrılmış; belirlenmiş mevzuat uyarınca yönetilen alanlardır. Korunan doğal alanlardaki temel amaç, doğal-kültürel ve görsel kaynak değerlerini korumakken diğer yandan birey ve toplumun rekreasyon ve turizm ihtiyaçlarının karşılanmasına da imkan vermektir. Fakat son yıllarda tüm dünyada turizm faaliyetlerindeki artış korunan alanlar üzerinde baskı yaratmaya başlamıştır. Kaynakların sürdürülebilirliğini sağlamak, ancak bu kapsamda ziyaretçi sayısını, zamanını ya da ziyaret yöntemlerinin ne şekilde düzenlenmesi gerektiğiyle ilgili düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Burada aslında tespit edilmeye çalışılan alanların taşıma kapasitelerinin belirlenmesidir. Taşıma kapasitesi Dünya Turizm Örgütü tarafından “fiziksel, ekonomik, sosyokültürel çevreye zarar vermeden ve ziyaretçilerin memnuniyet kalitesinde kabul edilemez bir düşüşe neden olmadan bir turistik yeri aynı anda ziyaret edebilecek maksimum insan sayısı”, olarak tanımlanmaktadır (UNWTO, 1981:4). Taşıma kapasitesinin nasıl hesaplanabileceği ile ilgili ise literatürde farklı yaklaşımlar mevcuttur. Türkiye’deki milli parklar mevzuatı ve planlama çalışmalarına yönelik diğer mevzuat incelendiğinde ise taşıma kapasitesiyle ilgili ilk vurgunun Milli Parklar Yönetmeliğinde (1986) bulunduğu söylenebilir. Yönetmeliğin “Temel İlkeler” başlığı altında “(7)- Kullanma ve yararlanma şartları ve seviyesi idarece belirlenir ve taşıma kapasitesinin dışına çıkmaz”, hükmü getirilmiştir. Ancak taşıma kapasitesinin tanımı ya da nasıl hesaplanacağı açıklanmamıştır.

Taşıma kapasitesinin tanımına 31.12.2014 tarih ve 29222 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mesire Yerleri Yönetmeliğinin uygulamaya yönelik hükümlerine açıklık getirmek ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi amacıyla hazırlanan 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliğinde rastlanmaktadır. Uygulama tebliğinde (md.3/ö) taşıma kapasitesi “Doğal, kültürel, estetik ve rekreasyonel kaynak değerlerinin özellik ve niteliklerinde hissedilebilir bir bozulma olmaksızın, sahanın kullanıma açılacağı günlük en fazla ziyaretçi sayısı”, olarak tanımlanmaktadır.

Tebliğin “Kapasite Hesapları” başlıklı bölümde günübirlik kullanım alanları ve konaklamalı kamp alanlarındaki kapasite değerlerinin ne şekilde hesaplanacağı belirtilmiştir (md.8). Ancak tebliğin ve konunun özüne inildiğinde bu hesapların mesire yerlerindeki tesis kapasitesi ile ilgili olduğu görülmektedir. Oysaki tanımda bahsedilen taşıma kapasitesi sahanın kullanıma açılacağı en fazla ziyaretçi sayısıdır. Dolayısıyla milli parklar mevzuatında milli parkın kaynak değerlerinin korunarak aynı anda ziyaret edebilecek maksimum insan sayısının hesaplanmasına yönelik bir hüküm veya yöntem bulunmamaktadır. Milli parklardaki taşıma kapasitesinin hesaplanmasına yönelik bir hükmün bulunmaması, planlama çalışmalarının daha öznel bir nitelik kazanmasına neden olmaktadır, uygulamalarda da aşırı yoğunluklara sebebiyet vermektedir. Milli parklarda yaşanan yoğunluklar kimi durumlarda milli parklar yönetimleri ve uzun devreli gelişme planlarının birer başarısı olarak görülebilmektedir. Aslında bu durum milli parkların bir nevi birer turizm destinasyonu olmasındaki başarının göstergesidir.

Ziyaretçi sayılarındaki artış milli parklardaki kaynakların koruma ve kullanma dengesinin sadece kullanma kısmına yönelik bir ölçüttür. Oysaki milli parkların yönetim başarıları alanın kaynak değerlerinin ne kadar korunduğuyla yakından ilgilidir ve alanın korunması genellikle ziyaretçi sayıları ile ters orantılıdır. Aksi halde bu özellikli alanlar milli park statüsüne gerek kalmadan “turizm geliştirme merkezi” olarak nitelenirdi. Milli parklardaki başarının salt ziyaretçi sayısı değil, aynı zamanda kaynak değerlerin (flora, fauna, fiziksel yapı, vb. gibi) ne kadar geliştirildiği, bu gelişim için hangi programların uygulandığı, kaynak değerlerin korunması kapsamında uluslararası ölçekte hangi başarıların kazanıldığı ile ifade edilmesi gerekmektedir. Bu sebeple, milli parklarda kaynak değerlerinin korunabilmesi için, ziyaretçi yönetiminin planlı ve programlı hale getirilebilmesi ve bunun için de taşıma kapasitelerinin hesaplama yöntem ve teknikleri ile ilgili bilimsel çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Taşıma kapasitesinin belirlenerek elde edilecek ziyaretçi programlarının tüm milli parklarda uygulanabilmesinin yasal bir gereklilik haline getirilmesi milli parklardaki kaynak değerlerin korunmasında önemli bir destek olabilecektir.

5.3. Uzun Devreli Gelişme Planı Hazırlanmasına İlişkin Mevzuatın Belirlenmesi

Milli parklarda yapılacak uzun devreli gelişme planlarının kim tarafından hazırlanarak onaylanacağı ve planlama hiyerarşisi ile ilişkisi önceki bölümlerde tariflenmiştir. Ancak uzun devreli gelişme planlarının hangi yöntemle yapılacağı hakkındaki uygulamalar net değildir. Milli Parklar Yönetmeliğinde (1986) Uzun Devreli Gelişme Planlarının nasıl hazırlanacağı ile ilgili olarak etüd, envanter ve araştırması ile Milli Park Planlaması ve kaynak amenajmanı planlarıyla ilgili usul ve esasların teknik izahnamede açıklanacağı (md.10) hükmü getirilmiştir. Bununla birlikte sınırlı sayıda olan ve bilimsel, estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ihtiva eden söz konusu alanların teknik izahnameler doğrultusunda değil, daha üst düzey bir mevzuatla planlanması daha uygun olacaktır. Mevzuat kademesindeki yükselme ile milli parkların planlanmasında dönemsel ve yönetsel farklılıkların ortadan kaldırarak uzun devreli gelişme planlarının planlama hiyerarşisindeki yeri güçlendirilebilecektir.

Uygulamalara bakıldığında ise planlama çalışmaları için “*Korunan Alanlarda Koruma Bölgelerinin Belirlenmesi*” konulu (2012/9) bir genelgenin yayımlandığı görülmektedir. Genelge incelendiğinde ise bunun sadece milli parklardaki mutlak koruma, hassas koruma, sürdürülebilir kullanım ve kontrollü kullanım bölgelerinin yönetim maksatları ve bölgeleme özelliklerine yönelik olarak tariflemelerin yapıldığı, ancak bu tariflemelerin ölçütleriyle ilgili detaylı bir sınırlamanın bulunmadığı görülmektedir. Örneğin Kontrollü Kullanım Bölgesinin belirlenme kriterlerinde; “*İskan ve yapılaşmaya konu olmak, turizm ve rekreasyon potansiyeline sahip olmak*” kriterleri getirilirken, milli park alanının tamamının turizm ve rekreasyon potansiyeline sahip olması durumu yada sahada bulunan tek bir yapının bu alanın kontrollü kullanım bölgesi olarak belirlenmesi için yeterli bir kriter olup olmayacağı tartışılabilir. Oysaki planların bu tartışmalardan uzak, daha net kriterlerle hazırlanması gerekmektedir. Dolayısıyla bölgeleme kriterlerinin bilimsel ölçümler, analizler ve istatistiksel dayanaklar doğrultusunda belirlenmesi kamu yararı ve eşitlik ilkelerinin sağlanabilmesi için çok daha sağlıklı olabilecektir.

5.4. Uzun Devreli Gelişme Planlarındaki Yapılaşma Koşullarının Netleştirilmesi

Son dönemde onaylanan kimi planlarda yerleşime konu alanlarda yapılaşmaya yönelik kriterlerin belirlenmediği görülmekle birlikte bu konuya önceki bölümlerde detaylı olarak değinilmiştir. Öyle ki; milli parklarda doğal kaynakların korunarak sürdürülebilir kullanımını sağlamak için hazırlanacak planlarda ve plan raporlarında, yerleşime konu alanlarda 1/5000 ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları göstermek için yapılaşma düzeni, yoğunluk ve benzeri konularda tasarım esasları ve uygulama ilkelerinin belirlenmesi gerektiği mevzuatta belirtilmiştir. Bununla birlikte milli parklardaki yapılaşmaların bir diğer dayanağı 6831 sayılı Orman Kanunu'nun Ek Madde 14'dür. Kanunda şu hükme yer verilmektedir (Ek md.14);

“Orman veya orman rejimine tabi alanların; mesire yeri, şehir ormanı, millî park, tabiat parkı, tabiat anıtı, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları ve avlak olarak ayrılan kısımlarında, orman koruma ve yangınla mücadele için yapılacak yapı ve tesisler ile idarenin ve ziyaretçilerin zaruri ihtiyaçlarını karşılayacak olan taban alanı 250 metrekareyi ve kat adedi bir bodrum kat ve çatı arası hariç ikiyi geçmeyen yapılar uzun devreli gelişme planlarına veya gelişim ve yönetim planlarına göre yapılır. Bu alanlar için imar planı şartı aranmaz”

Fakat bu hüküm çeşitli belirsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Örneğin ziyaretçilerin zaruri ihtiyaçlarının ne olduğu; bulaşıklık ve tuvaletler zaruri bir ihtiyaçken müze yapısının zaruri bir ihtiyaç olup olmadığı; Orman depoları zaruri bir ihtiyaçken ziyaretçilerin konaklayabileceği kır evlerinin zaruri bir ihtiyaç olup olmadığı hakkında net sınırlamalar bulunmamaktadır. Bunun yanında taban alanı 250 m²'yi geçmez derken, bu sınırlamanın her bir yapı için mi geçerli olduğu, yoksa alandaki toplam yapılaşma alanının mı kastedildiği belirli değildir. Örneğin orman rejimine tabi bir milli park alanında, ziyaretçilerin odak noktasındaki alanda kafeterya, idare ve ziyaretçi merkezi, müze, sanat atölyesi, kır evi, toplantı salonu, acil müdahale birimi, ibadethane, yöresel ürün satış birimi, bekçi kulübesi, macera parkı, hayvan barınağı vb. gibi (*Mesire Yerleri Uygulama Tebliğinde tanımlanan yapı ve tesislerde bulunan*) onlarca fonksiyonun her biri için 250 m² taban alanında yapı yapılması sahayı yapılaşmış bir alan hale getirebilecektir. Yapılacak bu alan mimari planların üst ölçeğinden olan Vaziyet Planları ile tariflenebilecekken, içerisinde bu şekilde yapı stoğu oluşan alan Ek Madde 14 yoluyla Uygulama İmar Planlarından muaf tutulabilecektir. Oysaki uygulama imar planları vaziyet planlarından çok daha farklı planlardır ve yukarıda anılan mevzuat uyarınca yapılaşmaya esas planlar kapsamında bulunmamaktadır.

İmar Planlarının amacı; yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, teknik altyapı alanlarını, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin birçok kararı, uygulama için gerekli uygulama etaplarını ve diğer bilgileri göstermek ve detayları ayrıntılı raporuyla tanımlamaktır (Mekânsal Planlar Yönetmeliği). Bu sebeptir ki, milli parkların içerisinde ek 14. maddeye dayanılarak yapılan çoğul yapıların, imar planı olmaksızın salt vaziyet planları ile sahaya yerleştirilmesi, bu yapıların kümülatif etkileri sebebiyle fiilen kontrolsüz yapılaşan alanlar haline gelmesi ve milli parkın kaynak değerlerinin farkında olmadan suistimal edilmesi riskini yaratmaktadır. Dolayısıyla milli parklarda imar planı şartı aranmaksızın yapılaşmaya dayanak oluşturan Ek Madde 14’ün sınırlarının da yine yönetmelik kapsamında belirlenmesi gerekmektedir.

6. SONUÇ

Bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları olan Milli Parkların kaynak değerlerinin korunarak sürdürülebilir kullanımlarını sağlamak üzere hazırlanan uzun devreli gelişme planlarının Türkiye mekânsal planlama hiyerarşisi içerisindeki yeriyle ilgili kimi durumlarda tartışmalar yaşanabilmekte, hukuk yoluyla planların yürütmeleri durdurulabilmekte veya iptalleri istenebilmektedir. Bunun en önemli sebeplerden birisi korunan alanların planlanmasıyla ve yönetimleriyle ilgili mevzuat çeşitliliğidir. Bu çalışmada milli parklarda hazırlanan uzun devreli gelişme planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması kapsamında mezkûr mevzuat hükümleri incelenmiş olup uygulamalara netlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de yapılaşmaya esas planlar mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planlarıdır. Bu hiyerarşi içerisinde her plan kendinden bir önceki plana uyumlu, kendinden sonraki plana ise yol gösterici nitelikte olması gerekmektedir. Uzun devreli gelişme planları ise bu hiyerarşi içerisinde olmayan özel amaçlı planlardır. Bu planlar üzerinden uygulamaya geçilmesi mevcut mevzuat açısından mümkün değildir. Bununla birlikte uzun devreli gelişme planlarının; üst ölçekli plan niteliğinde olan Çevre Düzeni Planlarının genel ilke kararları doğrultusunda, milli parkların kaynak değerlerinin etkin korunması, devamlılığının sağlanması, koruma-kullanma dengesi gözetilerek arazi kullanım kararlarının geliştirilmesi, korunan alan ile etkileşim halinde bulunan yerleşim alanlarının olumsuz etkileri gözetilerek sosyo-ekonomik faaliyetlerin belirlenmesi için plan açıklama raporlarında imar planlarına yol gösterici nitelikte yapılaşma koşullarını tarifleyen planlar olması gerekmektedir.

Ada ve parsel ölçeğinde olmayan, ancak stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak getirilecek yoğunluk, emsal, yükseklik vb. gibi kararlarla tariflenecek yapılaşma ilkeleri sayesinde onaylama yetkisi farklı kurumlarda olan Uygulama İmar Planları ile uygulamaya geçebilecektir. Yapılaşma konusunda çevre düzeni planları karar yetkilerini uzun devreli gelişme planlarına bırakmaktayken, uzun devreli gelişme planlarında yapılaşmayı sınırlayıcı herhangi bir yoğunluk, yükseklik ya da emsal kararının verilmemesi, milli parklarda yapılacak 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarında üst ölçekli herhangi bir sınırlayıcı karar bulunmadığı için yapı ve nüfus yoğunluğunun kontrolsüz olarak artmasına neden olabilecek ve bu sebeple milli parkların kaynak değerlerinin yok olmasına sebebiyet verilebilecektir. Diğer yandan kimi uygulamalarda fiili olarak uygulama imar planı yapılması gerekecek yapılaşma gereksinimi bulunan alanlarda imar planı şartı aranmaksızın Orman Kanununun Ek 14. maddesine sığınarak hayata geçirilecek yapılaşmalar ise farkında olmadan milli parkların, milli parkların kendi yönetimleri vasıtasıyla plansız şekilde yapılaşmasına ve doğal kaynak değerlerinin kaybolmasına sebebiyet verebilecektir. Bunun yanında uzun devreli gelişme planlarının hazırlanma sürecinde hangi bilimsel tekniklerin kullanılması gerektiği, ziyaretçi kapasitesinin nasıl belirlenmesi gerektiği ile ilgili konular mevzuatın net olmamakla birlikte nesnel kriterlere sahip değildir.

Planların hazırlanma aşamalarında kullanılacak etik değerlerin, bilimsel yöntemlerin ve temel ilkelerin nesnel bir şekilde mevzuatta tariflenmesi, fiziksel, sosyal ve kültürel kaynak değerleri farklı olsa dahi tüm uzun devreli gelişme planlarında kaynakların korunabilmesi için yeknesanlığı sağlayabilecektir. Öte yandan mevzuatta onaylanma sürecinde bulunan ya da onaylanan uzun devreli gelişme planlarının aleniyetleri ve kamuoyuna duyurulmalarıyla ilgili netlik de bulunmamaktadır. Zorunlu herhangi bir askı süreci ya da duyuru süreci gerektirmeyen planlama süreci, planın hitap ettiği hak sahipleri, sivil toplum örgütleri ve yöre halkının plana olan güven ve sahiplenme duygusunu olumsuz yönde etkileyebilmekte, izinsiz/plansız kullanımların önünü açabilmektedir. Bu sebeple her nasıl ki mekânsal planlar (*çevre düzeni planı, uygulama imar planı gibi*) için belirlenmiş bir askı süreci bulunuyorsa, benzer yöntemlerin uzun devreli gelişme planlarında da hayata geçirilebilecektir. Planların aleniyetini ve şeffaflığını sağlamak, toplumu bilgilendirmek için, medya ve

elektronik haberleşmenin yanı sıra seminerler, konferanslar, sergiler ve toplantılar gibi araçlar da kullanılabilir.

KAYNAKÇA

ÇAY, Tayfun ve SONEL KANDEMİR, Esra (2022), “Türkiye’de İmar Uygulama Mevzuatındaki Gelişim Süreci”, **Geomatik Dergisi**, S.7(1), ss.26-40.

ÇELİK, Mehmet Özgür (2021), “Korunan Alan Yönetimi İçin Nesne Tabanlı Coğrafi Veri Modeli Geliştirilmesi: Göksu Deltası Özel Çevre Koruma Bölgesi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

DOĞA KORUMA VE MİLLİ PARKLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2022), “Ülkemizin Milli Parkları”, **T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Kurumsal Web Sayfası**, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/Korunan%20Alanlar%20Listesi/MP-WEB.pdf> (Erişim Tarihi: 27.09.2022).

IUCN - INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (2011), "What is a Protected Area?", **IUCN Corporate Web Page**, 13 March 2019, <http://www.iucn.org> (Erişim Tarihi: 03.09.2022).

KILIÇ, Mahinur ve KERVANKIRAN, İsmail (2019), “Türkiye’de Milli Parkçılığın Kısa Bir Hikâyesi: Yozgat Çamlığı Milli Parkı Örneği”, **Türk Coğrafya Dergisi**, S.72, ss.21-34.

KÖROĞLU, N. Tunga ve ÖLMEZ, Ebru (2003), “Cumhuriyetin 75. Yılında Planlama Sergisi 2: 1956 Sonrası”, **Planlama Dergisi**, S.2003(1), ss.80-93.

TEKELİ, İlhan (2006), “Türkiye’de Kent Planlaması Düşüncesinin Gelişimi”, **Yapı Haber Portalı** (E-Makale), 1 Şubat 2006, http://www.yapi.com.tr/haberler/turkiyede-kent-planlamasi-dusuncesinin-gelisimi_61110.html (Erişim Tarihi: 20.09.2022).

UNWTO - UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANISATION (1981), **Saturation of Tourist Destinations: Report of the Secretary General**, World Tourism Organisation Publisher, Madrid.

YATIRIM VE İŞLETMELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (tarihsiz), “Planların Yapımı ve Onaylanması”, **T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kurumsal Web Sayfası**, <https://yigm.ktb.gov.tr/TR-9548/planlari-yapimi-ve-onaylanmasi.html> (Erişim Tarihi: 23.09.2022).

2634 sayılı **Turizm Teşvik Kanunu** (16.03.1982 tarih ve 17635 sayılı Resmi Gazete).

2873 sayılı **Milli Parklar Kanunu** (11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete).

6831 sayılı **Orman Kanunu** (08.09.1956 tarih ve 9402 sayılı Resmi Gazete).

648 sayılı **Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname** (17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete).

Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik (23.03.2012 tarih ve 28242 sayılı Resmi Gazete).

Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik (03.11.2003 tarih ve 25278 sayılı Resmi Gazete).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (14.06.2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazete).

Milli Parklar Yönetmeliği (12.12.1986 tarih ve 19309 sayılı Resmi Gazete).

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik (02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı Resmi Gazete).

Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2012/9 sayılı **Korunan Alanlarda Koruma Bölgelerinin Belirlenmesi Genelgesi**.

Orman Genel Müdürlüğü'nün 300 sayılı **Mesire Yerleri Uygulama Tebliği**.

Aydın, Muğla, Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı (03.12.2020 onay tarihli).