

# <sup>1</sup>Fiziksel Planlama Sistemimiz ve Doğal Afetler

**Melih Ersoy**

Doğal afetlere ilişkin olarak alınması gereken önlemleri en genel biçimiyle iki evrede düşünerek gereken hazırlıkları bu çerçevede yapmanın tüm çağdaş toplumlarda uygulanan bir yaklaşım olduğunu biliyoruz. Birinci evre “doğal afet öncesi” dönemi kapsarken ikinci evre “doğal afet sonrası” dönemi içerir. Kendine özgü özellikleri nedeniyle, her iki evrenin birbirinden büyük ölçüde ayırım gösteren öncelikleri, hedefleri, araçları ve yöntemleri olacaktır.

Ülkemizde, Körfez Depremine kadar, kamuoyu genellikle afet sonrası yaraların sarılması ile ilgilenmiş, medya da ağırlıklı olarak bu evrede yapılanlarla söz verilip de yapılamayanları mercek altına almış eleştiri ve övgüler bu çerçevede yapılmıştır. Bu yaklaşım sorunların kaynağına inmek yerine anlık çözümlerle yetinen pragmatik yanı ağır basan bir tutumdur. Ancak, kanımızca ilk kez ülkemizde -belki de yaşanan afetin boyutlarının büyüklüğü nedeniyle- bir doğal afet her yönüyle enine boyuna tartışılmakta ve sorunun kaynağına inilerek varolan sistemin yetersizlikleri tartışılmaktadır. Bu bağlamda artık vurgu afet sonrasında yaşanan örgütsüzlük, yardımların yetersizliği, yapılacak konutların niteliği, karşılaşılan finansman sorunları v.b. konulardan, afet öncesine ilişkin olarak yapılaşma denetimlerinin neden yapılamadığı, Kızılay gibi köklü bir kurumun neden bu denli hazırlıksız olduğu gibi daha temel sorulara yöneltilmektedir. Ülkemizde böylesine büyük acıların bir kez daha yaşanmaması için bu vurgunun öne çıkartılması, sürekli tartışılması, yeni öneriler geliştirilmesi ve siyasi iktidarların yönlendirilmesine çalışılmalıdır.

“Afet sonrasında sorun çözme” yaklaşımından “afet öncesi önlemlerin eksiksiz yaşama geçirilmesi” anlayışına geçiş, yeni-liberal dönemde iyice gözden düşürülmeye çalışılan *planlama* kurumunun toplumsal önem ve öncelliğini bir kez daha hatırlamamıza katkıda bulunacaktır. Bu yazıda, ülkemizde yürürlükte olan imar planlama ve afetler mevzuatı bu bağlamda irdelenerek yetersizlikleri vurgulanacak ve çözüm önerileri tartışılacaktır.

Planlama kavramı ile başlamak yararlı olacaktır. Genel olarak planı, bir projenin gerçekleştirilmesi amacıyla kararlaştırılmış düzenlemeler bütünü olarak tanımlayabiliriz. Diğer bir deyişle, plan onu oluşturan iki unsurla tanımlanmaktadır; Bunlar, a) ulaşmayı hedeflediğiniz amaç, yani proje ve b) bu amaca ulaşmak için gerekli olan düzenlemeler, yani araçlardır. Bir planın hem hedeflenen amacı, hem de bu amaca hangi yolları izleyerek, hangi araçlarla ulaşılabileceğinin belirlenmiş olması gerekmektedir (Bettleheim, 1967:3).

Planlama, pozitivist öngörü ya da kestirimlerden farklı olarak, bir bütün olarak planlanan sistemin kendi yasaları ile değil insan iradesi ile yönlendirilebileceğini varsayar. “Diğer bir deyişle, planlama, yapısal zorunluluğun yerini insanın özgür iradesinin alabileceğini, insanların yaşama müdahale edip ona egemen olabilecekleri anlayışını temsil eder. Dolayısı ile, liberalizmi savunan düşünür ve politikacıların yerleşmiş görüşlerinin tersine planlama, özgürlüklerden vazgeçmek bir yana, gerçek

---

<sup>1</sup> Ersoy, M. (2001), “Fiziksel Planlama Sistemimiz ve Doğal Afetler”, Planlama , 3, ss.16-23.

anlamda insan özgürlüğünün egemen kılınması, pazarın gizli ve görünmez elinin yerine insan aklının ve bilimin geçmesi demektir. Kestirimler pasif, edilgen ve denetim dışı gelişimin peşinde koşan öngörüler demeti iken, planlama aktif, etken ve gelişmeyi yönlendiren etkinlikler bütünü ifade eder” (Ersoy, 1997: 21). Özetle, planlama nesnel piyasanın belirsizliğine karşı yapıcı ve kurucu insan bilincini öne çıkartır.

Kuşkusuz, yukarıda sözünü ettiğimiz planlama anlayışı, toplumsal yaşamın en temel düzeyi olan ekonomik düzeyin, pazarın görünmez ellerine terk edildiği kapitalist üretim tarzında (KÜT) kısmileştirilmiş, sınırlandırılmış, güdüleştirilmiş ve içeriği büyük ölçüde boşaltılmış biçimiyle karşımıza çıkar. Bu nitelikleriyle de toplumun özgür iradesini yansıtamayan belgeler niteliğindedirler. “Üretimin toplumsal ihtiyaçlar için değil bireysel kar için yapıldığı KÜT nın egemen olduğu bir toplumsal yapıda hazırlanan kent planları da, kamu yararını hedef almasına karşın sistemin getirdiği yapısal sınırlar içinde hareket etmek zorunda kaldığı için çoğu kez hedeflediği amaçlara ulaşamaz. Denetim dışı olan ekonomik düzeyde ortaya çıkan kestirim dışı gelişmeler, planın geçerliliğini ve gerçekleşme olasılığını önemli ölçüde sınırlar. Bu durumda belirleyici olan kamu yararı değil pazar mekanizması olmaktadır” (Ersoy,1997:22). Ancak, tüm bu yetersizlik ve olumsuzluklarına karşın genelde planlama kavramı ve özelden kent planları, özünde kamu yararını gözettileri için, toplumun emekçi kesimleri tarafından kıskançlıkla savunulmaları, geliştirilmeleri ve yaygınlaştırılmaları gerek süreçlerdir.

Kentsel planlama sürecine -ülkemiz uygulamasında da olduğu gibi- bürokratik-merkeziyetçi bir tutumla yaklaşılması başarı şansını büyük ölçüde azaltmaktadır. Kent planlarında, yapım sürecinden başlayarak, uygulama evresine dek, her aşamada toplumsal katkı, katılım ve denetime yer verilmesi, kamu yararı ilkesinin yaşama geçirilmesinin yanı sıra plana sahip çıkılmasının da ön koşulu olduğu kanısındayız. Katılım ve denetim mekanizmalarının özellikle yerel ölçekte yapılacak düzenlemelerde daha da kapsamlı ve etkin olması, demokrasi kültürüne yapacağı katkı yanı sıra, uygulama sürecini olumlu etkileyerek çevre değerleri yüksek kentlerin oluşumuna da yardımcı olacaktır. Kentsel rantları azamileştirme temel güdüsü ile hareket eden çıkar çevreleri ile sınırlı kalan, yürürlükteki kent planlamaya “katılım” anlayışı terk edilmelidir. Bu modelinin yarattığı kentsel oluşuma bakılarak eleştiri okları planlama kurumunun kendisine yöneltilmekte ve son yıllarda daha sık dile getirildiği gibi, “planlamanın sonu”, “planlamanın iflasi” v.b. sloganlarla planlama alanı daraltılarak, piyasanın önünün tümüyle açılması arzu edilmektedir. Kişisel görüşümüz ise, son aylarda yaşanan acılardan sonra daha da geniş kesimlerin de benimsediği gibi, planlamaya son vermek bir yana planlamaya yeni bir ivme verme zamanının geldiğidir.

Bu yazıda, iki yıl önce, imar sistemimizin doğal afetlere karşı dayanıklılığını sağlayacak önlemleri içermek üzere revize edilmesine ilişkin proje ihalesini kazanan ODTÜ grubunun bir üyesi olarak (1), bu süre içinde geliştirdiğimiz ve yürürlükteki planlama sistemimizin büyük ölçüde değiştirilmesini öngören model tartışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümde yürürlükteki imar mevzuatımızın yetersiz kaldığı noktalar ve neden olduğu sorunlara değinilecek, ikinci bölümde ise bu sorunların aşılması için geliştirdiğimiz modelde önerilen çıkış yolları tartışılacaktır.

## Yürürlükteki İmar Planlama Sisteminin Sorunları

Yürürlükteki imar mevzuatımızın sorunları şöyle özetlenebilir:

- Çok sıkça değinildiği gibi, son 15 yılda oluşan mevzuatla ülkemizdeki mekansal planlama işlevi çok sayıda, 25 adet kamu kurum ve kuruluşunun yetki alanına girmektedir (Ersoy, 1989; B.İ.B, 1999a). Ve bu farklı birimler arasında ciddi bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmamıştır. Hangi kurumun hangi alanlarda, hangi ölçeklerde yetkili olduğu, yetkilerin çakışması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği gibi en temel konular dahi ancak uygulamada çözülmeye çalışılmaktadır. Diğer bir deyişle, “Yürütme sorumluluğu taşıyan, uygulayan ve bu uygulamaları denetleyen taraflar birbirinden bağımsız bırakılmış, ilişkileri ayrıca düzenlenmemiştir” (Balamir, 1999).
- Planlamanın en temel unsurlarından birisini, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi oluşturur. Yürürlükteki yasa, en üst ölçek olarak DPT tarafından yapılması öngörülen Bölge Planı kademesinden söz etmektedir. Ancak, içeriği, yapım, onama, uygulama süreçleri ve sorumlu mercii belirsiz bırakılan bu planların uygulanmaları bir yana, hazırlanmaları yönünde bir girişim de bile bulunulmamıştır. Bu kademeyi izleyen Çevre Düzeni Planlarının, hangi koşullarda, hangi yetkili mercilerce, ne içerik ve biçimde hazırlanacağı konusu 15 yıldır tartışılmaktadır. Son olarak geriye Nazım ve Uygulama İmar Planları kalmaktadır. Nitekim, planlama mesleğini uygulayanlar için iki temel plan ölçeğini bunlar oluşturmaktadır, Daha alt ölçekteki çalışmaların ise planlama mesleğinin dışında kaldığı düşünülmektedir. Özetle, yürürlükteki modelde planlama dizgesi, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasına dönüştürülmüştür.
- Yürürlükteki mevzuatımız kent planlamayı dar anlamli bir imar sorununa yani hoyratça yapılaşmanın öne çıktığı bir “gelişme” anlayışına indirgemektedir. Diğer bir deyişle, mevzuatın adından başlayarak “planlama” ile “imar” büyük ölçüde özdeş tutulmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin egemen olduğu dönemlerde, neden olduğu tüm sorunlara karşın, anlaşılabilir olan bu yaklaşımın özellikle 1990 lı yıllarda ortaya çıkan gelişmelerle birlikte en kısa sürede terk edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu dönemde nüfus artış hızında beklenildiği gibi belirgin bir düşüş eğilimine girilmiş, kentlere olan akın da bu eğilimden nasibini almıştır. Kendi başına bu dönüşüm bile, sadece yeni alanları kontrollü biçimde iskana açmayı kent planlaması ile özdeş tutan mevcut imar anlayışının, 2000’li yıllarda kökten değiştirilmesi için yeterli bir veri olarak görülebilir. Bu bağlamda yürürlükteki imar anlayışı kentlerimizde fiziksel planlamaya bazı ciddi kısıtlar getirmektedir. Kentsel gelişme, küçük üreticiliğe uygun biçimde, tek tek parsel düzeyinde birbirine eklenen yapılaşma bütünü olarak algılanmakta, kentte koruma-kullanma dengesini sağlamaya yönelik olarak farklı yapılaşma rejimlerine sahip bölgeler oluşturulması mümkün olamamaktadır.
- Kenti yekpare ve tekdüze bir bütün olarak gören imarcılık yaklaşımı, kentin özellikli alanlarına ilişkin olarak farklı planlama tutumları geliştirilmesine engel olmuştur. Koruma, afet, çevre v.b özellik gösteren alanlar bir yana, kent bütününde sanayi, ticaret, kent merkezi, konut, rekreasyon v.b sektörel düzeyde gözetilmesi gereken farklılıklar bile göz ardı edilerek, farklılaşma tek bir parametreye, yoğunluk

farklılığına indirgenmiştir. Özellikle ve öncelikle mevcut kent dokumuzda varolan afet riskli alanlarda alınması gereken önlemlerin kapsam ve içeriği bilinmediği gibi bu türden girişimleri harekete geçirecek mekanizmalar da belirsizdir. Özetle, yürürlükteki mevzuat kent kimliğini yok etmek için yasal düzeyde gereken tüm araçları cömertçe sunarken mevcut yerleşmelerin özelliklerinden dolayı hızla tasfiye ya da rehabilite edilecek biçimde planlanması gereken kesimlerine karşı ilgisiz ve duyarsızdır.

- Yürürlükteki planlama sistemimizin en temel sorunlarından birisi de plan yapım sürecinde denetim ve katılım mekanizmalarına hemen hiç yer verilmemiş olmasıdır. Hazırlanan planların teknik denetimini yapan bir kuruluş yoktur. Özellikle İller Bankası bünyesi dışında yapılan imar planları teknik açıdan hiç bir denetimden geçmeden Belediye Meclislerine onaya gönderilmektedir. Yaşamlarında çoğu kez bir imar planı belgesini bu aşamada gören Meclis üyeleri planı “inceleyerek politik denetim”den geçmesini sağlarlar. Gerçekte yapılan ise, genellikle parsel bazında çıkar denetimidir. Plan değişikliklerinde durum daha da vahimdir. Özellikle büyük kentlerde, plan değişikliğinin yapıldığı yeri bilen Meclis üyesi bir kaç geçmez. Her gün yapılan değişikliklerle plan bütününden geriye ne kaldığını izlemek dahi olanaksızdır. Bu modelde tek bir denetim mekanizması kalmaktadır. O da, yapılan idari işlemde parsel düzeyinde mağdur olan kişilerin idare mahkemelerine açtıkları davalar aracılığı ile yapılan yargı denetimidir. Planlarda jeolojik bakımdan sakıncalı gösterilen yerlerle ilgili olarak da Meclis kararları ile değişiklik yapılabilen bu alanlar daraltılabilmekte ya da koşullu iskan için gereken etüd ve projeler, denetim yapabilecek nitelikte belediye personeli olmadığı için denetlenememektedir. Daha da vahimi, bu tür afete maruz alanlarda yapılaşma yasağının denetimi bu konuda siyasi irade sahibi olmayan, denetim gücü sınırlı yerel yönetimlere bırakıldığı için çoğu kez kaçak yapılaşma için gözde alanlar haline gelerek, planlananın tersine kentlerin en denetimsiz konut alanları haline gelmektedirler.
- Planların hazırlanması aşamasında katılım mekanizmasına hiç bir biçimde yer verilmemektedir. Kentin az okunan gazetelerinden birisinde bir kaç satırlık bir ilanla Belediyede nerede belli olmayan bir köşede kısa bir süre için yapılan askı işlemleri ile bilgilendirme ve katılımın sağlandığı varsayılmaktadır. Uygulamada ise halk planlardan ancak parselasyon aşamasında, kendi parseli ile ilgili işlem tamamlandığında bilgi sahibi olabilmektedir. Onanlı planlara bile ulaşmak ciddi bir uğraş vermeyi göze alanlar için olanaklıdır.
- Diğer yandan, yürürlükteki mevzuat belediyelerin de elini kolunu bağlamaktadır. İmar planlarının uygulanabilmesi için gerekli planlama araçları son derece sınırlıdır. Bu bağlamda, borç batağı içindeki belediyeler için kamulaştırma aracının bir seçenek olmaktan çıktığı göz önüne alındığında, geriye sadece imar düzenlemelerinden elde edilecek düzenleme ortaklık payı kalmaktadır. Bu araç ise, salt yeni gelişme alanlarında bir kez uygulanabilmekte, özellikle yerleşik alanlarda yapılan yeni kamusal yatırımlarda piyasa değerleri kat kat artan mevcut taşınmazlardan hiç bir katkı alınmamaktadır. Yeni planlama araçları geliştirilmedikçe güçsüz belediye modeli varlığını sürdürecektir.
- Anayasamızda ifadesini bulan sosyal adalet ilkesine uyulmasını yürürlükteki mevzuatın engellediği ileri sürülebilir. Kamusal yatırımlardan doğrudan yararlanan

taşınmaz sahiplerinin bunun karşılığını ödemedikleri örneğine ek olarak özellikle 18.madde uygulamasında karşılaşılan durumlar da bu savımızı doğrulamaktadır. Plan uygulamalarında, nimet-külfet dengesi, taşınmaz sahipleri arasında da eşitsiz olarak dağıtılmaktadır. Bu bağlamda yürürlükteki mevzuatın, taşınmazların ve giderek sermayenin küçük mülk sahiplerinden büyüklere aktarılarak temerküzünde bir araç olarak kullanıldığı ileri sürülebilir. Özellikle büyük imar parsellerinde küçük hisse sahiplerinin payları, ortaklığın giderilmesi zorlaması ile ellerinden alınmakta ve kamusal yatırımların neden olduğu değer artışlarından salt büyük mülk sahiplerinin yararlanması yolu açılmaktadır. Afete maruz alanları da kapsamak üzere tüm koruma amaçlı kentsel alanlarda yer alan taşınmaz sahiplerinin imar hakları, planlama araçların yetersizliği sonucunda fiilen ellerinde alınmıştır. Böylece bir yandan taşınmaz sahipleri arasında büyük bir haksızlık ve eşitsizlik kaynağı yaratıldığı gibi diğer yandan da “koruma” hedefine ulaşmak şöyle dursun, koruma konusunda kuşkucu ve muhalif bir tavrın gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

- Son olarak değinilmesi gereken nokta, yürürlükteki mevzuatın yaptırımlar açısından son derece yetersiz kalması ve bu niteliği ile adeta imar yolsuzluklarını teşvik etmesidir. “Yerel yönetimler tüm imar yetkilerine karşın, denetimden uzak ve yaptıkları hatalar ve *ihmallerden ötürü sorumluluk üstlenmezler*. Bu konularda işledikleri suçlardan ve ceza görmekten büyük ölçüde kaçabilmektedirler. İmar suçlarının neleri kapsadığı ve bunların her birinin ceza karşılıklarının neler olduğu muğlaktır” (Balamir, 1999).

Özetle, yürürlükteki imar mevzuatı ömrünü doldurmuş olup artık kentlerin planlı gelişmesi önünde bir engel olma noktasına gelmiştir. Türkiye'nin 2000'li yıllara yeni bir kent planlama mevzuatı ile girmesi ertelenemez bir olgudur. Bu çerçevede yukarıda gelişimine değindiğimiz önerinin yürürlükteki mevzuatın eksikliklerini giderme yönünde ne tür yeni yaklaşım ve araçlar geliştirdiğini özetlemek istiyorum.

- Yürürlükteki imar sistemimizin sorunlarından birincisi olarak, aralarında herhangi bir eşgüdüm mekanizması olmayan çok sayıda kamu kurum ve kuruluşunun mekansal planlamada yetki sahibi olması gösterilmiştir. Farklı uzmanlık alanlarına sahip kurumların kendi öngörülerini doğrultusunda mekansal planlamada söz sahibi olmaları yerinde bir yaklaşım olarak görülebilir. Nitekim önerdiğimiz model planlamada çok başlılık temel sorunun bu kurumlar arasındaki eşgüdüm eksikliğinden kaynaklandığı saptamasından yola çıkmıştır. Buna göre, en üst ölçekte, Ülke ve Bölge Mekansal Strateji Planlarının hazırlanması görevini yükümlenmiş bir üst kurul olarak önerilen İmar Yüksek Kurulu, mekansal planlama işlevi üstlenen tüm kurum ve kuruluşların üst düzey yetkililerinden oluşmaktadır. Bir eşgüdüm ve strateji belirleme birimi olarak İYK, bu kurum ve kuruluşların ülke ve bölge ölçeğinde önerecekleri özel planlama alanlarının sınırlarının ve temel planlama kararlarının birlikte tartışılarak belirleneceği bir organ olarak işlev görecektir. İYK bu niteliği ile, tüm alt ölçekteki planlar için bağlayıcı olan, en üst ölçekteki mekansal plan kararlarının, gerçek bir eşgüdüm ve uzlaşma içinde birlikte alındığı bir platform olma işlevini üstlenecektir. Bu Kurulun üniversiteler, meslek odaları ve TÜBİTAK gibi kurumların temsilcilerinden oluşan bir danışman kurula sahip olması önerilerek, konulara Danışma Kurulu marifetiyle daha geniş bir perspektiften bakma ve uzun vadeli programlar izleme olasılığının artırılması öngörülmektedir. Doğal afetlerle ilgili olarak kurumsal yapıda yeni bir düzenlemeye

gidilmesi gerekli görülmektedir. Özellikle de afet öncesi döneme ilişkin olarak tespit, harita, afet riskli alanlarda proje uygulama, finansal destek v.b. konularda Afet İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde üniversiteler ve ilgili merkezi birimlerin yöneticilerini bir araya getiren Afet İmar Yüksek Kurulu adı ile bir yüksek kurul oluşturulması önerilmektedir. Bu Kurul, afet öncesi dönemde alınacak önlemlerde -afet haritalarının hazırlanması yanı sıra kentlerimizde henüz üzerinde yapılaşma olmayan “Afete Maruz Alanlar” ile yapılaşmanın olduğu “Afet Riskli Alanlar” da planlama, denetim, projelendirme-uygulama v.b. konularda- en etkili ve etkin birim olarak işlev görecektir. Afet İmar Yüksek Kurulu başkanı İmar Yüksek Kurulu’nun da üyesi olacağı için, en üst ölçekte hazırlanacak strateji planlarında bölge ölçeğinde afete maruz ve afet riskli alanlar da işlenerek ülkesel-bölgesel ölçekte alınacak mekansal kararlarda bu temel veriler de göz önünde tutulacaktır.

- Yeni öneri ile mevcut planlama sistemimizin yetersiz ve eksik bıraktığı planların kademeli birlikteliği ilkesi yaşama geçirilmiştir. Üst ölçekte yer alan Mekansal Strateji Planları kapsamında Ülkesel ve Bölgesel Mekansal Strateji Planları kapsamında Alt Bölge ve İl Mekansal Strateji Planları ile Metropolitan Bölge Strateji Planları bütünselliği önerilmektedir. İmar Planları başlıklı ikinci kademe nazım ve uygulama planlarından oluşmaktadır. En alt ölçekte ise imar planlarında sınırları belirlenen Kentsel Eylem Program alanları ile kentte farklı nitelik ve özellikteki alanlar (koruma, afet, sanayi, rekreasyon v.b) belirlenerek bu alanlar için birden çok sayıda projenin yer aldığı eylem programları hazırlanması öngörülmektedir. Bu bağlamda, Bütünleştirilmiş Afet Haritaları adını verdiğimiz, değişik doğal afetlere maruz alanlara ait harita bilgilerinin aynı koordinat sistemi çerçevesinde tek bir veri tabanında birleştirildiği halihazır haritalarda Afet Riskli Alan olarak belirlenen yerleşme bölgelerinde Afet Eylem Programları hazırlanması istenilecektir. Eylem programları kapsamında çok sayıda ve farklı boyutları içeren projeler hazırlanarak, afet riskli alanlarda yer alan yapılardan hangilerinin yıkılacağı, hangilerinin aynen ya da güçlendirilerek korunacağı, yıkılacak yapılara ilişkin olarak taşınmaz sahiplerinin ve bu yapılarda oturanların hangi haklarla ve nasıl yeni alanlara taşınacakları, v.b. çok sayıda soruna afet öncesinde planlı bir çözüm üretilmesi sağlanacaktır. Böylelikle post-modern söylemden farklı olarak, planlama sistemini bütünsellikten kopartmak bir yana, daha da geliştiren, ancak bu bütünsellik içinde ayrımlılıkları gözeterek farklı yaklaşımlara olanak tanıyacak biçimde yeniden yapılanma öngörülmektedir.
- Yürürlükteki 3194 sayılı imar yasası tek parselde bir tek konut yapılmasına ilişkin sınırlamayı kaldırmıştır. Ancak, bu düzenleme büyük parsellerde yapılacak yapı komplekslerinin örgütlenme, finansman, yönetim ve işletme gibi sorunları nasıl çözeceklerine ilişkin ek düzenlemeleri eksik bıraktığı için, uygulamada istenilen sonuç alınamamış ve imar planlama sistemimiz yine tek tek parsellerin yan yana gelmesi ile oluşan ve büyüyen bir modelle sınırlı kalmıştır. Bu sorunlu yaklaşımı aşmak için önerilen modelde öncelikle yerel yönetimlere kentsel alanlarda sektörel bir mekansal içerik kazanılmasına olanak tanımak amacıyla kentsel bölgeleme yetkisi tanınmaktadır. Böylelikle ilgili İdarelere, en az bir imar adasını kapsamak üzere, “imar planları ve eylem programlarında; genel imar düzeni, yapılaşma koşulları, örgütlenme, kullanım, işletme ve taşınmaz kira denetimi açılarından rejim bütünlükleri sağlayacak kentsel bölgeler” (Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, 1999) oluşturması olanağı verilmektedir. Böylece, imar planlarında, Kentsel Yenileme Alanları, Afete Maruz Alanlar, Afet Riskli Alanlar, Özel

Yapılaşma ve Kullanım Alanları, İmar Hakkı Aktarımı Koruma ve Kullanma Alanları gibi yapılaşma, mülkiyet, örgütlenme, kullanım, vergi ve kira konularında farklı rejimlere sahip bölgeler belirlenebilecektir. Yine ilgili İdareler, belirli asgari büyüklüklerdeki mevcut kentsel alanlarda ya da yeni yerleşme alanlarında özel ya da kamu Proje Uygulama Alanları belirleyebilirler. Kamu Proje Alanları, “kamu yararına altyapı geliştirme, afet zararlarını azaltma, tarihi, kültürel ve doğal çevre değerlerini koruma, arsa ve arazi düzenleme, toplu yenileme, özel kullanımları ayırıştırma veya entegre kullanımlar geliştirme gibi projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla” (ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, 1999) tanımlanmaktadır. Özetle taslak, kentlerimizde örgütlü ve kapsamlı bir yapılaşma modelinin yaşama geçirilmesine olanak tanımayacak tüm araçları sunmaktadır.

- Taslakta yerel yönetimlerin imar planlarının onama ve uygulamalarına ilişkin olarak sahip oldukları yetkileri sınırlamak yerine, bu süreçlerin her aşamasında denetim ve katılıma özel önem verilmiştir. Öneri modelde çok sayıda denetim ve katılım organı ve mekanizması geliştirilmiştir. Denetim değişik araçlarla sağlanmaktadır. Planlar arasında eksiksiz kademeli birliktelik, planların hazırlanması aşamalarında katılım mekanizmaları oluşturulması, belirli büyüklükteki kentlerde belirli nitelik ve sayıda teknik eleman istihdam etme zorunluluğu, plan belgelerinin eksiksiz saklanması, planların ilgilenen herkesin kolaylıkla erişebilmesine olanak sağlanması ve fahri imar denetçileri gibi denetim araçları önerilmektedir. Bu dolaylı denetim araçları yanı sıra, imar planlarının doğrudan teknik denetimini sağlamak üzere, mesleki sorumluluk sigortası olan, yüksek karne sahibi elemanlardan oluşan ve plan yapım ve uygulamalarının denetiminde yerel yönetimlere rapor sunacak olan özel veya kamu İmar Teknik Denetim Kuruluşları oluşturulmaktadır. Bu denetim kuruluşlarının sicilleri ise B.İ.B başkanlığında Meslek Odaları ve Üniversite temsilcilerinin de yer aldığı İmar Denetim Üst Kurulu tarafından tutulacaktır. Önerile modelde Afete Maruz Alanlar ile Afet Riskli Alanlarda denetim çok daha sıkı bir disiplin altına alınmakta ve bu alanlarda yapılacak her türlü plan, program, proje ve değişiklikler için Afet İmar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşünün alınması kuralı getirilmektedir.
- Taslakla plan hazırlama sürecinde katılım mekanizmaları önerilmektedir. “Farklı kademelerdeki planlama hazırlıklarında, söz konusu plan kapsamı ile ilgili tarafların katılmasının sağlanması, Türkiye’de planlamanın yalnızca daha demokratik bir süreç kimliği kazanması değil, kararların alınmasında başlı başına yeni ve güçlü bir denetim ortamının da oluşturulması demektir. Bunun, seffaflığın yaygınlaştırılması ve yerel siyasal ilişkilerde rantı dayalı gruplaşmalarının bir gizil etken olmaktan çıkıp tartışılabilir konuma çekilmesine yol açması ve planları birer toplumsal uzlaşma belgesine dönüştürülmesi, Türkiye’de önemli bir kazanım olacaktır” (B.İ.B. ,1999) Bu çerçevede öneri modelde, her aşamada plan hazırlama sürecine, yerel yönetim meclislerinde temsil edilen parti grupları, meslek odaları, üniversiteler, ilgili sivil toplum kuruluşları ve basın organlarının katılımının sağlandığı konseyler oluşturulmaktadır. Kuşkusuz, bu süreç plan hazırlama süresini görece uzatacaktır. Ancak, uzun erimde karşılaşılabilecek daha ciddi sorunları baştan önlemesi ve değişik kesimler arasında bir tartışma ve uzlaşma platformu sağlaması gibi önemli katkılar göz önüne alındığında, süre kaybının sağlanacak kazançlarla karşılaştırılmayacak denli ihmal edilebilir bir kayıp olduğu anlaşılacaktır.

- Yeni düzenleme yerel yönetimlere imar planlarını gerçekleştirmek için çok sayıda yeni planlama aracı vermektedir. Öncelikle, 18.madde uygulaması ile yalnızca bir kez alınabilen DOP un, yeni yapılaşma hakkı tanınan durumlarda, tekrar alınabilmesi ve aşırı yoğun yapılaşmanın yer aldığı alanlarla, Afete Maruz ve Afet Riskli Alanlar, koruma alanları, İmar Hakkı Kullanma Alanı gibi özel uygulama niteliklerine sahip alanlarda bu oranın %50'ye kadar yükseltilebilmesine olanak tanınmaktadır. Ancak, taslakla getirilen ve imar sistemimizde yer almasının uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünde büyük katkısı olacağına inandığımız yeni planlama aracı İmar Haklarının Aktarımıdır (Balamir, 1993). Bu planlama aracı ile nitelikleri yasada sayılan özel koşullu alanlar (yeşil alanlar, afete maruz ve afet riskli alanlar, tarihi ve doğal koruma alanları, özel çevre koruma alanları, milli parklar, kıyı alanları, v.b.) koruma alanı olarak belirlenmekte ve bu alanlardaki taşınmaz sahiplerinin imar hakları, Belediye veya Valilikçe 1/1000 uygulama planı hazırlanmış, altyapısı yoğun yapılaşmaya uygun duruma getirilmiş, 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı'nda çevresi ile olan ilişkileri belirlenmiş ve her türlü bölgelemeye uygun olarak yoğunluk artışına elverişli bir şekilde planlanmış Kullanma Alanlarına aktarılması sağlanmaktadır. Bu amaçla taşınmaz sahiplerine sertifika verilmektedir. Kullanma Alanlarında yapı ruhsatı için ise İmar Hakkı Sertifikalarının ibrazı esas tutulmaktadır. Bu araç sayesinde kentte başta açık alanlar olmak üzere, afete maruz ve afet riskli alanları da içermek üzere büyük ölçekli koruma alanları oluşturulabileceği gibi bu alanlardaki taşınmaz sahiplerinin hakları korunarak başka alanlara taşınabilmektedir. Yukarıda sayılan araçlar yanısıra yerel yönetimlere çok sayıda düzenleme yetkisi ya da planlama aracı verilmektedir. Bunlar, özel yapılaşma ve kullanım alanları belirleme, yapıya zorlama, öncelikli alım, kira denetimi, kamu yatırım maliyetlerine katkı alma, emlak vergilerinde istisna uygulama, kamu proje alanları oluşturma, taşınmaz ortaklıklarına katılma yetkileridir. Ayrıca taslakla Hazineye ait taşınmazların belediyelere devri de sağlanmaktadır. Kuşkusuz bu denli zengin bir planlama araçları ve yetkileri mönüsü sunulan yerel yönetimlerin bu yetkilerini ancak sıkı koşullar ve denetim mekanizmaları bağlamında deneyimli plancılar aracılığıyla kullanmalarına imkan tanındığını da açıklamamıza eklememiz gerekecek.
- Öneri taslakta herhangi bir *alan ve yapının*, her ölçekteki plan esasları yanı sıra, *sosyal adalete, kamu yararına ve şehircilik ilkelerine* aykırı *amaçlar* için kullanılamayacağı hüküm altına alınmaktadır. Böylece ilk kez sosyal adalet ilkesi planlama esasları arasında sayılmaktadır. Bu ilkenin yasa bağlamında getirdiği iki somut değişiklik, dağıtımda büyük adaletsizlere neden olan 18.madde uygulaması ile ortaklığın giderilmesine ilişkin düzenlemelerdir. Taslakta imar düzenlemesi ile yapılan dağıtımda, düzenleme alanı içinde kalan parsel sahiplerinin düzenleme öncesi ve sonrasında yerleri ve taşınmaz değerlerinin görece olarak aynı kalması esası getirilmektedir. Düzenleme sonrasında oluşturulan parsellerde yapılaşma yüzölçümü ve değer farklılıkları doğmuş ise, İlgili İdarelere bu farklılıkların düzenleme öncesi ve sonrasındaki eşdeğerliğini sağlamak üzere gereken şüyulandırmayı yapma görevi verilmektedir. Ortaklığın giderilmesi sürecinde öncelik hissedarlar arasında anlaşma sağlanarak kat mülkiyeti esasına göre ortaklık kurulmasına verilmektedir. Koruma alanlarında taşınmazları olan mülk sahiplerinin karşılaştığı sorunlar ise İmar Haklarının Aktarımı mekanizması ile önemli ölçüde aşılabilecektir.



- Yaptırımlar açısından son derece yetersiz olan yürürlükteki mevzuat büyük ölçüde yeniden tasarlanmış ve bu bağlamda sorumluluklar netleştirilmiş ve cezalar ağırlaştırılmıştır. Öneride bu cezaların Afete Maruz ve Afet Riskli Alanlarda işlenmeleri durumunda bir kaç kat daha fazlasıyla uygulanması hükme bağlanmaktadır. Çalışmada imar affı niteliğinde yasa çıkartılmaması için Anayasal bir düzenlemenin gerekliliğine de değinilmektedir.

Planlama ve doğal afetler boyutunu öne aldığımız bu yazıda, anılan öneri modelde yapı denetimine ilişkin olarak geliştirdiğimiz yaklaşıma değinme şansımız olamadı. Taslakta getirilen çok sayıda yeni kurum ve kavramın içeriklerini de ayrıntılı olarak tartışmadık, ancak vurgulanması gereken nokta sanırım bunların ötesinde: Körfez depreminde yaşadığımız manzaraları bir daha görmek istemiyor ve kullanım değerinin öne çıktığı, çevresel değerleri yüksek yaşanabilir kentler yaratmayı gerçekten istiyorsak, Ülkemiz 21. Yüzyıla, doğal afetlere, niteliksel düzenlemelere ve çevre değerlerine duyarlı olmayan yürürlükteki imar mevzuatının getirdiği zincirlerden kurtularak girmek zorundadır.

## Notlar

\*) Bu yazı, 8-10 Kasım 1999 günlerinde Yıldız Teknik Üniversitesinde yapılan 23.Şehircilik Günü'nde sunulan bildirinin yeniden gözden geçirilerek genişletilmiş biçimidir.

1) Kesin Raporu sunan araştırma grubu Raci Bademli, Murat Balamir, Bengü Duygu, Melih Ersoy, Polat Gülkan, Haluk Sucuoğlu ve Gönül Tankut'dan oluşmuştur.

## Kaynaklar

Balamir, M. (1993) "Aktarılabılır İmar Hakkı Kavramı ve Türkiye'de Uygulanması", *Planlama Kavram ve Pratiğinde Yeni Yaklaşımlar, İller Bankası 60. Kuruluş Yılı Kutlama Yayını*, İstanbul, 177-189.

Balamir, M. (1999) "Afet Zararlarının Azaltılması Amacıyla Planlama ve Yapılanma Süreçlerinin Yeniden Örgütlenmesi ve ODTÜ Önerisi", *Mimarlık* (288), 12-16.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, TAU (1998) *3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Tasarısı- Cilt 1*. Ankara.

Bettleheim, C. (1967) *Studies in the Theory of Planning*, Asia Publishing House, Bombay.

Ersoy, M. (1989) Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri, *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, c.9, s.1, ss. 45-66.

Ersoy, M. (1997) "Özelleştirme ve Planlama", *Özelleştirme ve Kamu Arazileri*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.

ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, (1999) 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması Müřavirlik Hizmetleri- Kesin Rapor, Ankara.