

Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağı'nın Düşündürdükleri¹

Melih Ersoy, ODTÜ

1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ömrünü doldurmuş görünüyor. Bugüne kadar uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve yasanın bu sorunları aşmaktaki yetersizlikleri mesleki ve akademik çevrelerde yıllarca dillendirildi. Ne yazık ki, yöneticilerin bu uyarılara kulak vermeleri için Körfez Depremi gibi bir felaketin yaşanması gerekti. Deprem'in ilk aylarında Yönetmeliklerde yapılan acil düzenlemelerle, o güne dek birikmiş sorunların bir bölümüne ilişkin olarak yasal düzeyde bazı düzenlemeler yapıldı. Ancak, sorunun bu türden yüzeysel düzenlemelerle giderilmesinin olanaksızlığının kavranması yanı sıra yürürlükteki İmar Kanunu'nda daha kapsamlı değişikliklere gidilmesi gereğinin görevdeki hükümet tarafından da dikkate alınması ile yeni bir evreye girmiş bulunmaktayız. Bu fırsatın çok iyi değerlendirilmesi gereklidir. Tüm ilgili meslek odalarının bu evrede ağırlıklarını koyarak, kentlerimizin gelecek 20-30 yıl içindeki gelişiminde etkili olacak olan yeni yasanın biçimlenmesine elden geldiğince müdahale etmelidirler. Tersine durumda, yine, kentsel mekanların oluşumunda, değişim değerini kullanım değerinin üzerinde gören kesimlerin egemen olduğu bir hukuksal düzenleme ile baş başa kalabiliriz.

Yasa değişikliğine ilişkin tartışmanın bu kez, Odalar ve akademik çevreler olarak görece hazırlıklı olduğumuz bir dönemde gündeme gelmiş olmasını bir fırsat olarak değerlendirmeliyiz diye düşünüyorum. Sunacağım bildiri de bu çerçevede yazılı metin haline getirilerek tartışmaya sunulmuş üç öneriden söz etmek istiyorum. Tarih sırasıyla belirtmek gerekirse, ilk öneri, ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi² tarafından hazırlanıp Eylül 1999 tarihinde BİB ve Toplu Konut İdaresine sunulan ve "3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması" kapsamında geliştirilen öneridir. İkinci öneri, Aralık 2000 tarihinde TMMOB Mimarlar Odası, Kentleşme, Çevre ve Planlama Komitesi tarafından hazırlanıp Oda tarafından "Nasıl Bir İmar Hukuku ? Nasıl Bir İmar Düzeni ?" adlı bir kitapçıkta³ yayınlanan yasa önerisidir. Üçüncü öneri ise BİB tarafından hazırlanarak 2001 yılı Kasım ayı içinde ilgili kurumlara görüş almak üzere iletilen "İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarısı"dır.

¹ Ulusal Fiziki Planlama Semineri Kitabı, TMMOB, Ankara, 2002.

² Kesin Raporu sunan araştırma grubu Raci Bademli, Murat Balamir, Bengü Duygu, Melih Ersoy, Polat Gülkan, Haluk Sucuoğlu ve Gönül Tankut'dan oluşmuştur.

³ Öneriyi hazırlayanlar Haluk Alatan, Özcan Esmer, Güven Bilsel, Baran İdil, Çağatay Keskinok, Adnan Kurdik, Ergun Subaşı, Kamutay Türkoğlu, Orhan Kuntay'dır.

Bu bildiri de anılan üç öneriyi, yürürlükteki planlama sistemimizin temel sorun alanlarını oluşturduğunu düşündüğüm dört ana başlık altında karşılaştırarak değerlendirmek istiyorum: Bunlar; planlama kademeleri, planlamada denetim ve katılım, plan uygulama araçları ve yaptırımlar olarak sıralanabilir. Şimdi sırayla bu başlıklar altında üç öneriyi karşılaştırmak istiyorum.

Plan Kademeleri

Planlamanın en temel unsurlarından birisinin, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi olduğu görüşünün, her üç öneride de açık bir şekilde benimsendiği görülmektedir. Yürürlükteki mevzuatın öngördüğü planlama dizgesinin, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasını niteliğinde olduğu hepimizin bildiği bir gerçek. Her üç öneri de bu eksikliği gidermeye yönelik yeni planlama kademeleri önermektedir.

ODTÜ Önerisinde, planlar arasında, “Mekansal Strateji Planları” (MSP) ve “İmar Planları” (İP) başlıklı ikili bir ayırım yapıldıktan sonra, üst ölçekli planları kapsayan MSP’ler “Ülke-Bölge MSP”, “İl Alt Bölge MSP” ve “Metropolitan Bölge MSP” olarak üç alt plan türüne ayrılmaktadır. İP ise, Nazım ve Uygulama İP lerden oluşmaktadır.

ODTÜ önerisinde bu temel planlara ek olarak, su havzaları, sahil şeritleri, milli parklar, ekolojik veya tarımsal koruma alanları, afet alanları, turizm, tarım, enerji, sanayi, altyapı ve benzeri kesimlere ilişkin alanları içeren ve ilgili Strateji Planı’nda gösterilen alanları kapsayan “Planlama Bölgeleri” kavramı yanı sıra, “Sektör Planları”na da yer verilmektedir.

MO önerisinde, belirgin bir üst ölçek- alt ölçek ayırımı yapılmadan, en üst ölçekten başlanarak alt ölçeklere doğru uzanan yedi ayrı plan kademesi önerilmektedir. Bunlar sırasıyla, “Ülke Mekansal Planı”, “Bölge Mekansal Planı”, “Alt Bölge Mekansal Planı”, “Kentsel Bölgeler Çevre Düzeni Planı”, “Metropolitan Bölge Mekansal Planı”, “Büyükşehir İmar Planı” ve “Kentsel Yerleşme ve Belde İmar Planı”dır. MO önerisinde de tanımı ve içeriği açık olmasa da Sektör Planları kavramına yer verilmektedir.

Bakanlık önerisinde ise, ODTÜ önerisine koşut olarak, önce MSP ve İP olarak ikili bir ayırma gidilmiş, daha sonra MSP kendi içinde “Ülke Fiziki Planı”, “Bölge Planları” ve “Alt Bölge Planı” olarak kademelendirilmiştir. İP ler ise, yine, Nazım ve Uygulama Planları olarak iki kademe ele alınmaktadır. Bakanlık önerisinde başka bir plan türünden söz edilmemektedir.

Özetle, tüm öneriler yürürlükteki plan kademelerinin özellikle üst ölçekle ilgili eksikliklerini gidermeye yönelik yeni modeller önermektedir. Ancak, aynı anlayışın uygulama planı altı ölçeklerde gösterildiği ise söylenemez.

Bakanlık önerisinde her ne kadar “Tanımlar” bölümünde “Kentsel Tasarım Planı” başlığı altında, kent içinde özelliği olan alanlarda yapılacak ve özel uygulama ayrıntıları içeren

plan ve projelerden söz edilmekte ise de, Taslağın kalan bölümünde bu terime bir daha rastlanmamaktadır.

MO önerisi “gerektiğinde 1/500 veya daha büyük ölçekli Kentsel Tasarım ve program alanları çalışmaları” yapılabileceği belirtilmektedir. ODTÜ önerisi ise bu konuda oldukça zengin bir portföy sunmaktadır. “Kentsel Planlama Alanları”, “Eylem Programları”, “Özel ve Kamusal Proje Uygulama Alanları”, “Yeni Yerleşme Alanları”, “Kentsel Yenileme Alanları” gibi yeni geliştirilen kavramlar ve araçlar ile, bir yandan planların uygulanmasına yönelik olarak yeni araç ve anlayışlar getirilirken, diğer yandan kentsel alanlardaki zengin mekansal farklılaşmanın sistemli ve planlı bir biçimde, kamu yararına tasarlanmasını sağlayacak düzenlemeler öngörmektedir.

Ancak, öneriler arasındaki tüm bu farklılaşmalara karşın, yine de, planların kademeli birliği ve bu çerçevede önerilen plan kademeleri konusunda tüm plancıların benzer kaygıları taşımakta olması ortak bir çıkış yolu bulunmasını kolaylaştıracak sevindirici bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

Planlamada Denetim ve Katılım

Kademeli birliktelik ilkesinde olduğu ölçüde değilse bile, öneriler arasındaki diğer bir sevindirici benzerlik, denetim ve katılım konusunda görülmektedir.

Ülkemizde yürürlükte olan planlama sistemi açısından sıklıkla dile getirilen bir başka yakınma konusu da, plan yapım sürecinde denetim ve katılım mekanizmalarına hemen hiç yer verilmemesidir. Mevcut mevzuat çerçevesinde İmar planlarının teknik denetimini yapan bir kuruluş yoktur. İller Bankası tarafından yapılan İmar planları dışında kalan planlar teknik açıdan hiç bir denetimden geçmeden Belediye Meclislerinin onayına sunulmaktadır. “Yaşamlarında çoğu kez bir İmar planı belgesini bu aşamada gören Meclis üyeleri planı “inceleyerek politik denetim”den geçmesini sağlarlar. Gerçekte yapılan ise, genellikle yerel düzeyde parsel bazında çıkar denetimi olmaktadır... Bu modelde tek bir denetim mekanizması kalmaktadır. O da, yapılan idari işlemde parsel düzeyinde mağdur olan kişilerin İdare Mahkemeleri’ne açtıkları davalar aracılığı ile yapılan yargı denetimidir. Bu denetimde ise genellikle, yeterlilikleri herhangi bir biçimde sınanmamış olan bilirkişilerin hazırladıkları raporlar esas alındığı için, her zaman gerçek bir denetim işlevinin yerine getirildiğini söylemek güçtür” (Ersoy, 2001: 18). Katılım konusunda durum daha da vahimdir. Halen uygulamada, fiilen hiç bir katılım mekanizmasına yer verilmediğini söylemek fazla abartılı olmayacaktır. Gerçekte ise, katılım bir yana, yurttaşların bilgilenme haklarını dahi rahatça kullanabildikleri söylenemez. Onaylanmış planlara bile ulaşmak, ciddi bir uğraş vermeyi göze almayı gerektirmektedir. Bu konuda tüm plancıların benzer görüşte olmasının sevindirici olduğu görüşündeyim. Şimdi biraz da incelediğimiz üç taslağın bu konulardaki önerilerine bakalım.

MO önerisinde yukarıda sözünü ettiğimiz yedi planlama kademesine koşut olarak yedi Danışma-Denetleme Kurulu öngörülmektedir. Planlar her kademede oluşturulan ve ilgili kademe planını yapmakla görevli Planlama Kurulları tarafından yapılmaktadır. Ancak,

yine her planlama kademesi ayrı ayrı olmak üzere, ilgili kamu kuruluşları, meslek odaları ve üniversite öğretim üyeleri temsilcilerinden oluşan Danışma-Denetleme Kurulları, planı yapmak/yaptırmakla görevli Planlama Kurumu'na bilgi aktarmak, planı denetlemek ve görüş oluşturmakla görevlidir. Öneride Planlama Kurullarının o kademedeki Danışma-Denetleme Kurulları ile işbirliği yapacağı belirtilmesine karşın, Danışma-Denetleme Kurullarına belirgin bir yaptırım gücü tanınmamaktadır. Özellikle, bazı maddelerde, ilgili planların yapılması/yaptırılmasında Denetleme-Danışma Kurulu ile işbirliği yapılacağı belirtilmesi, bu Kurulların yapımına katkıda bulunduğu planı denetlemek gibi, işlevler ayrılığına uymayan bir sorumluluk üstlenmesine yol açmaktadır. Bu durumun öneride, “denetleme” ile “danışma” işlevlerinin aynı bir Kurulda birleştirilmesinden kaynaklandığı görüşümdedir.

Katılım konusunda MO önerisinde beş ayrı kademede oluşturulan Katılım Konseylerinden söz edilmektedir. İlgili kamu kuruluşları, belediye başkanları, demokratik kitle örgütleri, ilgili dernekler ve üniversitelerin temsilcileri ile basın mensuplarından oluşan Katılım Konseyleri, planlama süreçlerinin kamuoyuna duyurulması, ilgili kesimlerin katılımının sağlanması ile şeffaf ve demokratik karar ortamlarının oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu Konseyler kendilerine sunulan plan önerilerini değerlendirerek görüşlerini yazılı olarak ilgili Plan Kurulu'na aktarmakla yükümlüdürler. Belirgin bir yaptırım güçleri yoktur.

Bakanlık önerisinde öngörülen “Plan Denetim Komisyonu” şöyle tanımlanmaktadır: “Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün eşgüdümünde, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, ilgili idarenin, merkez belediyesinin ve nüfusu otuz binden fazla olan belediyelerin şehir plancısı, mimar ve harita ve kadastro mühendisi unvanlı temsilcilerinden oluşur”. Diğer bir deyişle, denetim komisyonları meslek odaları temsilcileri dışında tümüyle kamu personelinde oluşmaktadır. Komisyonların görevi, il sınırları içinde “İlgili İdarelerce yapılan veya yaptırılan İmar planlarını onaylanmadan önce mevzuat, teknik yeterlilik, planların kademeli birlikteliği ilkesi, şehircilik ilke ve planlama esasları ile toplum ve kamu yararına uygunluk açısından denetlemekle görevli olan, çalışma usul ve esasları Bakanlıkça çıkarılan Yönetmelikle belirlenen komisyondur”. Önerilen işleyişe göre, denetim işlevi salt belediyeler ile Valilikler tarafından yapılan/yaptırılan İmar planları için geçerlidir. İlgili belediye ya da Valilik tarafından yapılan/yaptırılan nazım ve uygulama planları onanmadan önce denetim komisyonunca incelenir. Komisyon en fazla 15 gün içinde gerekçeli görüşünü ilgili İdareye gönderir. Bu görüşlere itibar edip etmemek İdarenin tasarrufundadır. Diğer bir deyişle, Denetim Komisyonlarının herhangi bir yaptırım gücü yoktur, salt danışma organı niteliğinde işlev görürler.

Bakanlık önerisinde plan hazırlama sürecine katılım konusunda genel ve ortak bir işleyişe yer verilmemektedir. Salt “Bölge” ve “Alt-Bölge” Planlarının hazırlanma aşamasında, ilgili kurum ve kuruluşlar yanı sıra, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin de görüşlerinin alınması benimsenmiştir. Özetle, Bakanlığın planlamada ilk kez denetim ve katılım mekanizmalarından söz etmesi bir ilerleme olarak görülmelidir; ancak Taslak'ta bunun oldukça temkinli ve utangaç bir adım düzeyinde kaldığı da açıktır.

ODTÜ önerisi ise “temelde ‘denetim’ kavramı üzerinde kurulmuştur. Planlamanın her aşamasında çok yönden denetim sağlayacak araçlar önerilmektedir. Sistemde Meslek Odaları’nın, özel kesimin, üniversitelerin, farklı disiplinlerin genişletilmiş yer ve işlevleri olması gerektiği savunulmaktadır. Denetim işlerinin yetkin meslek adamlarınca yürütülmesi ilkesine uyumla, bu düzenleme ve yürütmenin ağırlıklı olarak Meslek Odaları aracılığıyla sürdürülmesi uygun görülmektedir” (ODTÜ, 1999: 5-6). Öneride planlama sürecine ilişkin en temel denetim kurul ve kuruluşları şöyle sıralanmaktadır: İmar Teknik Denetim Üst Kurulu, İmar Teknik Denetim Kuruluşu ile Fahri İmar Denetçileri.

İmar Teknik Denetim Kuruluşu (İTDK): İlgili İdarelerce hazırlanan/hazırlatılan Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları ile Eylem Programlarını denetleyen ve Bakanlık İmar Denetleme Üst Kurulu tarafından yetkilendirilip sicilleri tutulan özel ya da kamu kuruluşudur. İTD’lar yapılan planlarda gördükleri yetersizlik ve uyumsuzlukları en geç iki ay içinde bir raporla işveren ve yüklenici kuruluşa iletmekle yükümlüdürler.

Öneriye göre, “plan değişikliklerinde plan müellifi ve İmar Teknik Denetim Kuruluşu tarafından gerekçeli raporla görüş verilmesi zorunludur. Kamu yararına olduğu ayrı ayrı, müellif ve denetim kuruluşu tarafından belirlenen özel durumlar dışında, parsel ölçeğinde plan değişikliği yapılmaz” denilmektedir.

ODTÜ önerisinde yer alan bir başka denetim aracı da Fahri İmar Deneticiliğidir. Bu görev nüfusu 100.000 kişi ve üzerinde olan belediyelerde Belediye Meclisleri’nce uygun görülen kişilere verilir. Fahri İmar Denetçileri İmar Kanunu ve İmarla ilgili diğer Kanunların suç saydığı fiilleri işleyenler hakkında işlem yapılması amacıyla kendilerine verilen tutanağı düzenlemek ve bunları ilgili belediyeye en geç 3 gün içinde teslim etmek zorundadırlar.

İTDK’lar tarafından denetlenen İmar planları, bu aşamadan sonra, planlamada daha geniş katılımın sağlanması amacıyla, Genişletilmiş İmar Komisyonu’nda (GİK) görüşülür. GİK’ler İlgili İdare (belediye ya da valilik) amiri veya yardımcısı veya genel sekreteri başkanlığında, İlgili İdare İmar veya planlama müdürü, ilgili Meslek Odaları başkanları ile ildeki devlet üniversiteleri temsilcileri ve plan sınırları içindeki mahalle ve/veya köy muhtarlarından kendi aralarında seçecekleri en çok üç temsilcinin, seçilme yöntemleri yönetmelikle belirlenecek apartman yöneticilerinin; belediye ile il genel meclisinde temsil edilen siyasi partilerden birer temsilcinin oy hakkı ile katıldığı komisyonlardır. GİK başkanı tarafından ilgili görülen sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile basın mensupları ise oy ve söz hakkı olmaksızın bu komisyonlarda yer alabilirler. Hazırlanan planlar GİK görüşünü içeren raporla birlikte ilgili meclis ya da onay merciine sunulur. Alt Bölge Mekansal Strateji Planlarının hazırlanmasında da, daha geniş katılımın sağlanması amacıyla Valilik başkanlığında GİK’lerin bir benzeri olan İl Planlama Konseyleri’nin (İPK) oluşturulması önerilmektedir.

Özetle, ODTÜ önerisinde gerek denetim ve gerekse katılım organlarına ayrıntılı olarak yer verilmekte ve sistemin önemli bir unsuru olarak ele alınmaktadır.

Plan Uygulama Araçları

MO önerisinde plan uygulama araçlarına ilişkin olarak özel bir çalışma yapılmadığı görülmektedir. Çalışmada sıralanan uygulama araçları, ODTÜ önerisindeki tüm araçları sıralamakla yetinmekte, ancak bu araçların içerik ve işleyişlerine ilişkin hiç bir açıklama yapılmamaktadırlar.

Bakanlık önerisinde 3194 de var olan uygulama araçlarına hiç bir yeni ekleme yapılmadığı, sanki bu alanda ülkemizde yerel yönetimlerin hiç bir sorunu yokmuş gibi bir tutum alındığı görülmektedir. 21. yy. da hazırlanan bir kanun taslağında, ülkemizde değişik biçimlerde 19. yy.dan bu yana kullanılmakta olan düzenleme işlemine, tek bir yeni uygulama aracı eklememek, üzerinde son derece ciddi olarak düşünülmesi gereken bir noktadır diye düşünüyorum.

ODTÜ önerisi ise yerel yönetimlere İmar planlarını gerçekleştirmek için geniş bir planlama araçları yelpazesi sunmaktadır. Öncelikle, 18.madde uygulaması ile yalnızca bir kez alınabilen DOP un, yeni ve daha yüksek yapılaşma hakkı tanınan alanlarda, 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 İmar sistemimizde yer almasının uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünde büyük katkısı olacağına inandığımız yeni planlama aracı İmar Haklarının Aktarımıdır (Balamir, 1993). A.B.D. de uzun yıllardır uygulanan bu aracın ülkemiz planlama sistemine sokulmasının zamanının geldiği kanısındayız. Bu planlama aracı ile nitelikleri yasada sayılan özel koşullu alanlar (yeşil alanlar, tarihi ve doğal koruma alanları, özel çevre koruma alanları, milli parklar, kıyı alanları, afete maruz ve afet riskli alanlar v.b.) “Koruma Alanı” olarak belirlenmekte ve bu alanlardaki taşınmaz sahiplerinin İmar 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 Alanları”na aktarılması sağlanmaktadır” (Ersoy, 2001). Bu araç sayesinde kamuya ek bir yük getirmeden kentte büyük ölçekli koruma alanları oluşturulabilmekte ve bu alanlardaki taşınmaz sahiplerinin hakları da korunarak başka alanlara taşınabildiği için sosyal adalet ilkesi yaşama geçirilebilmektedir. Bu aracın yaşama geçirilmesi durumunda kazananlar yerel yönetimler, tüm kentliler ve koruma alanlarında taşınmaz sahibi olan yurttaşlar olurken, yitirenler salt kullanma alanlarında kamu yatırımlarıyla sağlanan kentsel rantları tek yanlı olarak kullanan bir azınlık olacaktır.

ODTÜ önerisinde yerel yönetimlere, yukarıda sayılan araçlar yanı sıra çok sayıda düzenleme yetkisi ya da planlama aracı verilmektedir. Bunlar aşağıda sıralanmaktadır:

“Kentsel Bölgeleme Yetkisi” ile İlgili İdarelerce hazırlanan İmar planları ve eylem programlarında; genel İmar düzeni, yapılaşma koşulları, örgütlenme, kullanım, işletme ve taşınmaz kira denetimi açılarından rejim bütünlükleri sağlayacak kentsel bölgeler tanımlanabilmektedir.

“Taşınmaz Tasarruflarını Kısıtlama Yetkisi” ile İlgili İdareler hazırladıkları İmar planları ve eylem programlarında yer alan fiziki düzenleme veya kentsel bölgeleme kararları uyarınca taşınmazlar üzerinde, o taşınmazın bulunduğu yerin özelliklerine göre yapılaşma, mülkiyet, örgütlenme, kullanım, vergi ve kira konularında, kamu sağlığı, çevre, doğa ve kültürel değerleri koruma, afet risklerini azaltma ve güvenlik amaçlarıyla geçici veya sürekli kısıtlamalar uygulayabilirler.

“Yapıya Zorlama Yetkisi” ile belediye sınırları içinde altyapısı götürülmüş yerlerde, nazım ve uygulama planları uyarınca bağımsız yapı yapılması olanaklı iken boş tutulan arsalar ile içinde kısmen yıkılmış veya iskana elverişsiz hale gelmiş yapı bulunan yerler veya inşasında kamu yararı görülen yerlerin belediye meclislerince belirlenenlerin sahiplerine bu yerlerde iki yıl içinde plan ve yönetmeliklere uygun yapı yapılması bildirilerek ilgili Tapu dairesince tapuya şerh düşülebilmektedir.

“Öncelikli Alım ve Geri Alım Yetkileri” İlgili İdarelere, onanlı İmar planı veya eylem programı kapsamında öngörülen bir kararı uygulamak veya belirli bir planlama bölgesinde genelde kamu yararını kollamak üzere, o alanda yer alan ve alım satıma konu olan taşınmazlarla ilgili olarak satın alma önceliği verilmektedir. İlgili İdareler, kullanma amaç ve biçimini açıklayarak söz konusu taşınmazlardan gerekli gördüklerini, beyan edilen alım satım fiyatı ile, ancak taşınmaz sahibinin geri alım hakları saklı tutularak, öncelikli alım yoluyla satın alma yetkisine sahip olabileceklerdir.

“Örgütlenme ve Taşınmaz Ortaklıklarına Katılma Yetkileri” aracılığıyla İlgili İdareler, hazırladıkları İmar planları ve eylem programları uyarınca ya da genelde kamu yararı sağlamak üzere, taşınmaz sahipleri ve yatırımcı veya işletmecisi kişi ve kuruluşlar ile taşınmaz yatırım ve işletmeciliği amaçlı ortaklık, kooperatif, gayrimenkul yatırım ortaklığı, taşınmaz işletme ortaklığı ve benzeri örgütlenmelere katılabileceklerdir.

“İrtifak Kurma Yetkileri” ile İlgili İdareler, İmar planlarının ve eylem programlarının uygulanması sırasında bir taşınmazın tamamını kamulaştırmadan, o yerin belirli alanı, yükseklik ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak kurabileceklerdir.

“Kamu Yatırım Maliyetlerine Katkı Alma Yetkisi” İlgili İdarelere, İmar planları ve eylem programlarına uyumla yapacakları ve en fazla dört yılda gerçekleştirilecek olan yatırım projeleri ile altyapı ve düzenleme işlerinin maliyetleri toplamının en fazla %60’ına kadar olan kısmını bu yatırımlardan yararlanacak olan taşınmazlardan, takdir edilecek yararlanma ve değer artış düzeylerine göre, on yıllık bir ödeme programı içinde alma yetkisi tanımaktadır.

“Kira Denetim Yetkisi” ile İlgili İdareler, İmar planları ve eylem programlarına uyumla ve bunların hedeflerine erişmeye yardımcı olmak üzere, veya taşınmaz piyasalarını düzenleme ve genelde kamu yararı ve sosyal adalete hizmet amacıyla, bir Kentsel Planlama Bölgesi kapsamında veya bir proje uygulama alanında, kira düzeylerini denetlemeye yetkili kılınmaktadır.

“Emlak Vergilerinde İstisna Uygulama Yetkileri” ile İlgili İdareler, İmar planları ve eylem programlarına uyumla ve bunların hedeflerine erişmeye yardımcı olmak üzere, veya taşınmaz piyasalarını düzenleme ve genelde kamu yararı ve sosyal adalete hizmet amacıyla, bir Kentsel Planlama Bölgesi kapsamında veya bir proje uygulama alanında, Emlak Vergisi Kanunu usullerince belirlenen vergi matrahını %20 oranında eksiltme veya artırma önerisi getirerek Bakanlığa sunabilirler.

“Kamu ve Özel Proje Uygulama Alanları” aracı ile İlgili İdareler, İmar planları ve eylem programlarına uyumla ve bunların hedeflerine erişmeye yardımcı olmak üzere, en az bir İmar adası veya 8 komşu parselden oluşan yerlerde gerekli gördükleri büyüklükteki alanları Özel Proje Uygulama Alanı olarak tanımlayabileceklerdir.

Kuşkusuz bu denli zengin bir planlama araçları ve yetkileri mөнüsü sunulan yerel yönetimlerin bu yetkilerini ancak sıkı koşullar ve denetim mekanizmaları bağlamında deneyimli plancılar aracılığıyla kullanmalarına imkan tanındığını da açıklamamıza eklememiz gerekecek.

Yaptırımlar

Son olarak değinilmesi gereken nokta, yürürlükteki mevzuatın yaptırımlar açısından son derece yetersiz kalması ve bu niteliği ile adeta İmar yolsuzluklarını teşvik etmesidir. “Yerel yönetimler tüm İmar yetkilerine karşın ... 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).

MO önerisinde yaptırımlar konusunda yeni bir düzenleme getirilmezken, gerek ODTÜ gerekse Bakanlık önerilerinde yaptırımlar açısından son derece yetersiz olan yürürlükteki mevzuatın büyük ölçüde yeniden tasarlandığı ve bu bağlamda sorumlulukların netleştirilerek cezaların ağırlaştırıldığı ve enflasyondan arındırıldığı görülmektedir. ODTÜ çalışmasında İmar affi niteliğinde yasa çıkartılmaması için Anayasal bir düzenlemenin gerekliliğine de değinilmektedir.

Genel Değerlendirme

Yukarıda bazı ana başlıklarıyla aktardığımız üç önerinin genel bir değerlendirmesini yaparak bildirimini sonlandırmak istiyorum.

Mimarlar Odası önerisi bir bütün olarak incelendiğinde, kitapçığın sunuş yazısında da belirtildiği gibi, bir ön taslak niteliğinde olduğu görülecektir. Diğer bir deyişle, öneri özellikle “Plan Kademeleri” ve “Denetim-Katılım” konularında oldukça ayrıntılı bir taslak niteliğinde iken, “Planlama İlkeleri, Uygulama Araçları, Yetkiler ve Yükümlükler” başlıklı bölüm salt ilgili konu başlıklarını sıralamakla yetinmektedir. Çalışmanın neden böyle yarım bırakıldığına ilişkin bir açıklama da yapılmamaktadır.

Çalışmanın kanımca övgüye değer yanı, yeni bir kentleşme ve İmar anlayışının kökten bir dönüşümle ele alınması gereğini açıkça vurgulamasıdır. Diğer bir anlatımla, planlama sistemimiz artık küçük düzeltmelerle yetinilmeyecek denli sorunlarla doludur. Bu sistem sağlıklı bir kentsel yapı oluşturmaktan, yani kullanım değeri temelli bir kentsel çevre oluşturmaktan çok, değişim değerini esas alan, belirli kesimlere kentsel rant yaratma ve dağıtma mekanizmasına dönüşmüştür ve kökten değişikliklere gereksinim vardır. Oda önerisinde ayrıntılı maddelerin yer aldığı bölüm bu bakımdan yeni ve radikal bir model sunmaktadır. Kuşkusuz, uygulamada bu denli yeni bir anlayışın yaşama geçirilme olasılığının düşük olduğu da bir gerçektir. Ancak yine de bu tür öneriler geliştirmenin yararlı ve gerekli olduğu kanısındayım.

Çalışmanın ayrıntılı öneriler geliştirilen bölümüne ilişkin temel eleştirim ise, aşırı ölçüde bürokratik ve katı bir model sunduğudur. Önerilen modelde 7 ayrı plan türü ile 21 adet yeni kurul ve konsey oluşturulması öngörülmektedir. Bu 21 kurulun 7 si farklı kademelerde Plan Kurulu, 7 si Danışma-Denetleme Kurulu, 5 i ise Katılım Konseyi’dir. Böylesine katı ve bürokratik bir modelde, kurulların uyumlu çalışmasını sağlamak, kurullar ve konseyler arasında eşgüdüm oluşturmak ve giderek plan üretmek, hele acil eylem kararları almak son derece güç olacaktır. Diğer bir önemli eleştiri ise danışma ve denetleme gibi birbirinden ayrı olması gereken işlevlerin aynı kurullar içinde birlikte var olmasıdır. Öneride bir adım daha ileri gidilerek Planlama Kurulları’nın yapacağı/yaptıracağı planları denetlemekle görevli Danışma-Denetleme Kurulu ile “birlikte ve işbirliği içinde” çalışacağı hükmü yer almaktadır. Özetle, öneride ciddi işlev karmaşasına yol açılmaktadır. Planlama kurullarının “özerk” birimler olması, günümüzde oldukça eskimiş olan teknisyen planlama anlayışını gündeme getirmektedir ki, piyasa ekonomisinin geçerli olduğu demokratik yapılarda bunun olanaksızlığı defalarca kanıtlanmıştır. Özetle, ben MO önerisini radikal-bürokratik bir model olarak adlandıracam.

Bakanlık önerisi, MO önerisinin tersine, mevcut kentleşme ve İmar düzenini genel çerçevesi ile benimsemekte ve sınırlı bir revizyonla yetinmektedir. Körfez depreminin yol açtığı yıkımda İmar sistemimizin önemli bir rolü olduğunun toplumun büyük kesimince paylaşılması, yürürlükteki yasanın 16 yıllık uygulama süresinde ortaya çıkan bazı eksiklik ve tutarsızlıklarının giderilmesi (mücevir alanlar, köy yerleşik alanları, mevzii planlar, plan denetimi, kaçak yapılar, 18.madde uygulamaları v.b) ile son dönemde sivil toplum düzeyinde sıkça öne sürülen saydamlık ve katılım gibi konularda bazı düzenlemeler yapılması yönündeki talepler öneriyi gündeme getiren başlıca nedenler olarak sıralanabilir. Ne yazık ki, yasa önerisi bu hali ile bu sorunlara yüzeysel düzeyde çözüm önerileri getiren oldukça yetersiz bir düzenleme niteliğindedir. Özellikle, kentleşme ve planlama konularında toplumumuzun gereksindiği yeni anlayış ve atılım bu

modelde görülmemektedir. Kuşkusuz, bir dizi yeni ve olumlu düzenlemeye yer verilmektedir, ancak bunlar günümüz kent, planlama ve İmar sorunlarını çözmekten uzaktır.⁴ Öneri ile mevcut yasanın boşlukları doldurulmuş, ancak kentleşme/planlama/İmar anlayışı ile yaklaşımı aynen korunmuştur. Bu çerçevede Bakanlık önerisi muhafazakâr- bürokratik bir model olarak adlandırılabilir.

ODTÜ önerisi hazırlanış süreci bakımından en katılımcı olan öneridir. Çalışmanın hazırlanma aşamasında tüm ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri yazılı olarak alınmış, sözlü olarak dinlenmiş ve taslağa büyük ölçüde aktarılmıştır. Ancak, salt bu tür uygulamaya ilişkin sorunlara yanıt arayan bir çalışma olmakla da yetinmemiştir. Ülkemizde gelecek dönemde kentleşme, planlama ve İmar konularını nasıl bir yeni çerçevede içinde ele alınması gerektiğine ilişkin özgün ve yaratıcı bir model öngörülmüştür. Yeni bir planlama, katılım ve denetim modeli önermenin ötesinde, sunduğu çok sayıdaki yeni uygulama aracı ile yerel yönetimlere, bu türden yeni bir kentleşme anlayışını yaşama geçirebilmelerinin yollarını da göstermektedir. ODTÜ önerisinin, genel olarak, en kapsamlı, en bütüncül ve en katılımcı yöntemle hazırlanmış çalışma olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu buluşcu-yenilikçi modelin yaşama geçmesini engelleyecek en temel karşı koyuşun ise, plan kararlarıyla yüksek yoğunluklu, merkezi alanlarda özellikli yapılaşma koşullarına kavuşan ve bu şekilde elde edilen rantı diğer taşınmaz sahipleriyle bile paylaşmak istemeyen kesimlerden geleceği açıktır. Bakanlık Taslağı bile ODTÜ önerisinin genel yaklaşımını benimsemesine karşın, en can alıcı ve rant paylaşımını kamu ile taşınmaz sahipleri arasında görece dengeli dağıtmaya yönelik tüm uygulama araçlarını dışlamaktadır.

Son söz olarak, girişte yaptığım öneriyi tekrarlamak istiyorum. Bugün yaşadığımız fırsatı iyi değerlendirerek, tüm toplumdan yana güçler olarak yeni kentleşme ve İmar yasasının oluşumunda etkin bir rol oynamalıyız. Bu müdahalede örgütleyici kurumların başında meslek odalarının yer alması kaçınılmazdır. Meslek Odaları yerel yönetimler ve üniversiteleri de harekete geçirerek bu tarihsel sorumluluğu üstlenmek durumundadır diye düşünüyorum. Tersine durumda yine yakınmalarla dolu gelecek yıllar yaşayacağımız açıktır.

Kaynaklar

Balamir, M. (1993) “Aktarılabilir 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.

⁴ Ayrıca, görevdeki hükümetin yetersiz hali ile bile bu tasarıyı Meclis gündemine getirmeden, yürürlükteki koruma önlemlerini gelişmeye engel görerek, Endüstri Bölgeleri Tasarısı, Tekno Park Yasası v.b. düzenlemelerle bu tür sınırlamaları ortadan kaldırmaya yönelik girişimlerde bulunması umutlarımızı daha da kırmaktadır.

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

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 Müşavirlik Hizmetleri- Kesin Rapor, Ankara.

TMMOB Mimarlar Odası, (2000), Nasıl Bir İmar Hukuku? Nasıl Bir İmar Düzeni? Ankara.