

İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu¹

Melih Ersoy

Bu bildiriye, son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerin yol açtığı, üst ölçek planların tanımları, kapsam ve içerikleri ile yapım ve uygulanmalarında ortaya çıkan karmaşık yapı üzerinde durulacak ve bu konuda geliştirilmiş bir öneri tartışılacaktır.

Bildirinin ilk bölümünde, planlama ve farklı ölçeklerdeki planların kademeli birlikteliği konuları üzerinde durulacaktır. Bunu, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde üst ölçek planlar konusunun irdelenmesi izleyecektir. Son bölümde ise nasıl bir yasal düzenleme ile planlama sistemimizde yaşanan bu sorunun aşılabileceği tartışılacaktır.

Bölüm 1.

Fiziksel planlama anlayış ve pratiği, belirli bir sorun ya da sorunlar yumağını çözmek amacıyla, yola çıkılan bir süreci temsil eder. Bu amaca ulaşmak için, bir yandan bu sorun/ların hangi yapısal ilişkiler bağlamında, neden ve nasıl ortaya çıktığı anlaşılmaya/bilinmeye çalışılırken, diğer yandan da, bu bulguları irdeleyerek, sorunları çeşitli müdahale araçlarıyla nasıl çözebileceği araştırılır. Bu bağlamda, planlama sürecinin başlangıç noktasını somut gerçeklik oluşturmaktadır. Ancak, sorunla ilişkili görülen somut veri ve gözlemler zihinde/düşüncede sistematik hale getirilmediği sürece tam bir kaos görüntüsü verir. Tüm bu veri tabanının soyut düzeyde/kuramsal olarak yeniden düzenlenmesi, tüm ilişkilerin ayrıntı ve edimselliklerden arındırılarak yeniden kurgulanması gerekir. Diğer bir deyişle, soyuttaki somut yaratılır; somut, soyut düzeyde yeniden üretilir. Düşüncede planlama, ancak bu evreden sonra başlayabilir. Mevcut ilişkileri kavradıktan sonra ileriye yönelik olarak bunların nasıl bir biçim alacağını açıklayan diğer bir deyişle, kestirimle yetinen bir yaklaşım pozitivizmi temsil ederken, belirli değer yargıları çerçevesinde bu ilişkilerin nasıl yeniden biçimlendirilebileceğine, yönlendirilebileceğine yönelik olarak soyut bir model geliştirme çabası, en genel anlamıyla planlama sürecinin başlangıcıdır. “Kentsel planlamada mevcut işleyiş, durum, eğilim ve beklentilerin belirlenerek sorunlar/olanaklar (SWOT analizleri) bağlamında değerlendirmeleri esastır“ (Bademli, 2005). Düşünsel düzeydeki modelin somut bir tasarıma dönüşü “plan”, bu planın gerçekleştirilmesine yönelik uygulama sürecinin bütünü ise “planlama”dır. Planlama bu niteliği ile hem endüktif hem de dedüktif bir süreçtir. Ve uygulamadaki başarısı, soyutta kurulan somutun, dışsal gerçekliği ne kadar iyi temsil ettiğine bağlıdır.

Ne yazık ki, gerçek yaşamın karmaşık yapısı, değer sistemlerinin farklılığı ve politik güç dengelerinin görece statik ve direnç gösteren özelliği, hazırlanan planların uygulama sürecinde önemli ölçüde yeniden biçimlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Farklı

¹ Bu bildiri 7-8 Eylül 2006 tarihleri arasında Ankara’da TEPAV ve ODTÜ tarafından yapılan Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu için hazırlanmış, daha sonra 2007 yılında *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, TEPAV, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınında basılmıştır; ss. 215-231.

ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurulması, bu bağlamda önem kazanmaktadır. Planların Kademeli Birlikteliği ilkesi planlama sürecinin uygulama evresinde karşılaşılan sorunların azaltılmasına katkı yapabilmektedir.

Farklı soyutlama düzeylerinde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumu *planların kademeli birlikteliği ilkesi* ile tanımlanmaktadır. Bu ilkeye göre, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi, üst ölçek plan kararlarının alt ölçekte uygulanmasının imkânsız ya da sorunlu olduğunun tespit edildiği durumlarda ise, üst ölçek plan kararının yeniden gözden geçirilmesi esastır.

“Bu süreçte, görece büyük alanlar için üretilmiş genel ve soyut kurallardan (üst ölçek planlar) ve bu kurallara bağlı olarak daha dar alanlar için üretilen özel ve somut kararlara (alt ölçek planlar) varılan bir yol izlenmektedir. Burada önemli olan, statik bir planlama anlayışı ile sadece plan ölçeklerini değiştiren bir odaklama yapmaktan çok, ölçekler arasında geri besleme yöntemi ile, sürekli olarak kendisini öngörülemeyen gelişme ve ilişkilerin yaratacağı potansiyel sapmalardan koruyacak bir dinamizmi sağlamaktır.” (Ersoy, 2000:36)

Daha açık bir ifadeyle, “üst ölçekli planlar, geliştirilen temel hedefler, oluşturulmuş politika ve prensiplere uygun olarak kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren, soyutlama düzeyi yüksek belgelerdir... Bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar bir alt ölçeğe geçirilirken, bu yeni ölçekte, üst ölçekte ayrıntılanmamış olan dolayısı ile yeni denilebilecek kararlar alınabilir” (Ersoy, 2000:37). Ancak, her durumda, alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlardır. Bu nedenle, üst ölçekli planlarda alınacak kararlar, alt ölçeklerde yapılacak binlerce planın aynı bir hedefler sisteminin ana ilkelerini benimsemelerini, diğer bir deyişle aynı dili konuşmalarını sağlamaları açısından son derece önemlidir.

Bölüm 2.

Günümüzde kent planlaması mevzuatı çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanlarına girmekte ise de bu alanda temel yasa 3194 sayılı İmar Kanunudur. Bu yasa ve ilgili yönetmeliklerinde, fiziki plan kademelenmesi ile bu planların yapım ve onaylanmasına ilişkin yetki ve yükümlülükler belirlenmiştir.

İmar Kanunu'nun "İmar Planları İle İlgili Esaslar Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesinde de "*Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır*" hükmü getirilmiştir. Diğer bir deyişle, mekansal planlar, aşağıdaki kavramlar açıkça kullanılmamakla birlikte, iki ana kademedede tanımlanmıştır: Üst Ölçekli Planlar (Bölge Planı) ve Alt Ölçekli Planlar (İmar Planları). İmar Planları da kendi içinde Nazım ve Uygulama İmar planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasanın, "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde yer alan bir başka plan türü ise Çevre Düzeni Planıdır. Bu plan türü gerek

tanımda verilen içerik gerekse “imar planları” tanımı içinde yer almadığı için, yine üst ölçekli bir plan türü olarak görülmelidir. Özetle, İmar Kanunu’nun ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, sistematik bir biçimde tanımlanmamasına karşın 3 ana plan kademesinden söz edilebilir: Bunlar; 1) Bölge Planları, 2) Çevre Düzeni Planları ve 3) İmar Planlarıdır.

Aşağıda bu planlara ilişkin olarak mevzuatta yer alan tanımlara yer verilecektir:

Bölge Planları: Yasal plan kademelenmesinin ilk basamağı olarak **bölge planları** gösterilmektedir. Ülkemizde bölge planlarının geçmişi 60’lı yıllara kadar uzanır. Hazırlanan ilk bölge planı Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Bunu, Zonguldak Projesi, Çukurova projesi, Keban Projesi, Antalya Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi izlemiştir. Anılan projeler DPT, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi gibi merkezi hükümet düzeyindeki birimler tarafından hazırlanmış, ancak bu planların yaşama geçirilmesine yönelik yasal düzenleme olmadığı için uygulanmaları sağlanamamıştır. (Keleş: 2006)

Yürürlükteki İmar Kanununun planları tanımlayan bölümünde bölge planları ile ilgili ayrıntılı bir açıklama yer almamaktadır. DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planlarının ölçeğinin, yasada bu konuda bir hüküm olmasa da 1/100 000 ve üzeri ölçeklerde olacağı açıktır.

1994 yılında yürürlüğe giren 540 Sayılı “Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” de DPT’nin görevleri içinde bölge planları hazırlamak gibi bir ifadeye yer verilmemektedir. Ancak, “Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü”nün görevlerinin sayıldığı 14. Madde’de Müdürlüğe, “il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve zanaatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek” görevleri verilmekte, ancak yine de açıkça “bölge planı” ifadesine yer verilmemektedir.

Diğer bir deyişle, DPT’nin bu konudaki görevi kendi yasasından değil, İmar Kanunu’nun “Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi” ile ilgili 8. maddesinde yer alan hükümden kaynaklanmaktadır. Buna göre, “Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt

yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır”. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanununun 8.maddesi ile DPT’ye verilen bu görevin, Teşkilatın kuruluş ve görevleri ile ilgili olarak 9 yıl sonra yürürlüğe giren KHK da açıkça belirtilmemesi, merkezi hükümetlerin üst ölçekli mekânsal planlama konusundaki isteksizliğinin açık bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Özetle, ülkemizde yürürlükteki mekânsal planlama sistemi içinde ülkesel düzeyde bir plan kavram ve yaklaşımına yer verilmediği gibi, Bölge Planlarına ilişkin ifadeler de son derece yetersiz, muğlak olduğu gibi bölge planlaması teknik içeriği ve yaptırımları da tümüyle belirsizlik içinde bırakılmış bir kademedir.

Metropolitan Alan Planları: Planların kademelenmesinde, bölge planlarını izleyen sırada yer alması gerekirken, 3194 sayılı İmar Yasası’nın “Tanımlar” ve “Planlama Kademeleri” içinde yer almayan, ancak Yasanın 9.maddesinde adı geçen **Metropolitan Alan Planları**, kapsam ve ölçek bakımından bölge planları ile çevre düzeni planları arasında yer alması gereken planlardır.

Metropolitan alan, “yüksek yoğunluklu büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik sosyal ve kültürel ilişkisi olan farklı büyüklükteki kentsel ve kırsal yerleşmelerden oluşan ve gelişmiş bir toplumun yaşadığı alan” olarak tanımlanabilir. Metropolitan alan yer yer Büyükşehir belediye sınırları ile örtüşen, yer yer de bu sınırları aşan bir mekânı tanımlamaktadır. Bu tanımla ile günümüzün Bölge Kentleri (*city regions*) kavramı ile tanımlanan ve yönetsel olmaktan çok işlevsel bir alanı kapsayan alanlar için de bu planlama ölçeğinden söz edilebilir. Büyükşehirlerde ve metropollerde kent ölçeğinde yapılacak planların ilk basamağını, bu tanım çerçevesinde belirlenen metropolitan alanın tümü için hazırlanacak olan bir Metropolitan Alan Planı oluşturmalıdır. Bu plan ekonomik, sosyal ve fiziksel verilerin ışığında, ana kent ve etki alanı içinde kalan kentsel ve kırsal yerleşmeler için ekonomik, demografik, sosyal ve mekânsal gelişme esaslarını belirleyen ana şema niteliğindedir.

Metropolitan alanın gelecekte üstleneceği ekonomik rol, metropolitan alanda yaşayacak toplam nüfus, bu nüfusa ait istihdam dağılımı ile bu nüfus için gerekli yaşam ve çalışma alanları ile bu merkezde sunulan hizmetlerden yararlanmak için bölge içinden gelecek nüfus için gerekli hizmet ve rekreasyon alanlarının mekânsal büyüklük ve gelişme yönlerinin belirlenmesi vb. konular Metropolitan Alan Planı ile tanımlanmalıdır. Üst ölçek plan kararları olarak tanımlanan bu kararlar, daha alt ölçeklerde hazırlanacak imar planlarında temel veriler olarak kabul edilmesi gereken hedef ve stratejileri oluşturmaktadır. Alt ölçekteki planlar, yukarıda özetlenen farklı soyutlama düzeyi ve kendi ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıda, ancak Metropolitan Alan Planı ile belirlenen nüfus, istihdam ve mekânsal yerleşim büyüklüklerini esas almak koşuluyla hazırlanırlar. Alt ölçeklerde hazırlanan planlara göre geri besleme yöntemi ile bir üst ölçekteki planda değişiklik yapılması her zaman mümkün olmakla birlikte bu değişiklikler nüfus büyüklüğü ve mekânsal gelişme yönü gibi temel kararlarda olamaz.

Yukarıda da belirtildiği gibi, her ne kadar *Metropolitan Alan Planları* 3194 sayılı İmar Yasası'nın plan tanım ve kademelenmesi içerisinde yer almamakta ise de, İmar Kanununun 9. maddesinde, “*Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren **Metropolitan Alan Planlarının** veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.*” hükmü yer almaktadır.

2001 yılında Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinde yapılan değişiklikle, Metropolitan Alan Planları adı zikredilmeden, Bakanlığın eşgüdümünde yapılacak Çevre Düzeni Planlarının içeriği bu planları da kapsayacak biçimde tanımlanmıştır. Buna göre, “*Çevre düzeni planı sınırları, yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları bütününe veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenir.*

Planlar, ilgili kurum ve kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle işbirliği sağlanarak Bakanlıkça yapılır veya yaptırılır... Kentsel gelişme alanı ihtiyacının büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışında karşılanma gereği halinde, kent bütününe, kentsel gelişme alanını ve bu alanlarla bütünlük gösteren alanları kapsayan çevre düzeni planları, Bakanlığın koordinasyonu altında, ilgili büyük şehir belediyesi ve valilikçe ortaklaşa yapılır.” hükümlerine yer verilmektedir.

2001 yılında yönetmelik düzeyinde yapılan bu düzenleme, büyükşehir sınırlarının kısıtlı bir alana sıkıştığı 5216 sayılı yasa öncesi dönemde büyükşehirler çevresinde kurulan belde belediyelerini tek bir üst ölçekli plan disiplini altına sokmak için Bakanlığa verilen bir eşgüdüm görevi idi. Ancak, 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat yasası ile 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir yasasının yürürlüğe girmesi ile bu düzenleme geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Diğer yandan, İmar Yasası ile Bakanlığa verilen birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planları yapma yetkisi halen yürürlüktedir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı uzun yıllar bu yetkiyi kullanmak konusunda çekinceli davranmıştır. 2001 tarihinde Yönetmelikte yapılan değişikliklerle, metropoliten alanlardaki çevre düzeni planlarının yapımı ve onayı konusundaki yetki ve görevini kısıtlı da olsa belirleyen hükümlerin uygulanabilirliğini yitirmesi ile Bakanlığın bu yetkisini nasıl kullanabileceği açık değildir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken konu, İmar Kanunu'nun 9. maddesindeki ifadeden yola çıkarak metropoliten alanda yapılan ve “Metropolitan Alan Planı” adı verilen bir planın plan kademelenmesinde hangi aşamayı oluşturduğudur. Çevre düzeni planı ve metropoliten alanlarda yapılacak “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirlemek üzere” yapılacak olan “Metropolitan Alan Planı” arasında bir içerik farkı

bulunmayacak, dolayısıyla plan kademelenmesinde bu plan, çevre düzeni planı yerine geçebilecektir. Bugün yürürlükte olan mevzuata göre, benzer, hatta aynı içerikte hazırlanmış ve onaylanmış olan bir Metropolitan Alan Planı bulunan yerlerde ayrıca bir çevre düzeni planının varlığını sorgulamanın anlamlı olmadığı söylenmelidir. Ancak, bir kez Metropolitan Alan Planları kapsam ve içerik açılarından çevre düzeni planları ile aynı işlevi yerine getirdiği ileri sürüldüğünde, Çevre Bakanlığı yetkili olduğunu ileri sürecek ve Bakanlıklar arasında yeni bir yetki tartışması başlayacaktır.

Özetle, Metropolitan Alan Planları kentlerin gelişme strateji ve politikalarının belirlendiği belgeler olup, bu planlarla alınan kararlar daha sonra yapılacak tüm alt ölçek planları yönlendiren ve alt ölçek planlarda esas alınması gereken temel unsurlardır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, mevzuatımızda “Metropolitan Alan Planları” adıyla bir planlama kademesinden söz edilmemesine ve, son yıllarda bu amaca yönelik olarak yapılan yeni yasal düzenlemelerle bu plan türünün önemi azaltılmış olmasına karşın yine de gerekli görüldüğü durumlarda başvurulabilecek olan ve birden çok ili kapsayacak bir alt bölge planı olarak korunmalıdır. Ancak, yürürlükteki mevzuat buna olanak tanımadığı gibi, Bölge Planları dışında üst ölçekli planların tümü hiç bir ayırım gözetilmeden Çevre Düzeni Planı adıyla adlandırıldığı için yeni tartışmalara da yol açacaktır.

Çevre Düzeni Planları: Mevzuatta belirtilen plan kademelenmesi açısından bakıldığında Bölge Planlarını izleyen ikinci kademede *çevre düzeni planları* yer almaktadır. İmar Kanunu'nun 5. maddesine göre Çevre Düzeni Planı, *"ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır"*. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı bu maddesinde yer alan Çevre Düzeni Planlarının kapsamı, içeriği, ölçeği, yapım ve onamasına ilişkin olarak yasanın başka hiç bir maddesinde başka bir hüküm getirilmemiştir. Ancak, Bölge Planlarının başarısızlığı, imar planları üzerinde üst ölçekte planlarının önemini artırınca, Çevre Düzeni Planları uzun yıllar bu konuda İller Bankası tarafından hazırlanan “İmar Planlarının Düzenlenmesi ile ilgili Teknik Şartlaşma” da tanımlanan içerik ve kapsamla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

Nihayet, Bakanlık, 1985 yılında yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte, 16 yıl sonra Marmara Depreminin sağladığı ivme ile 2001 yılında (Ek: 17 Mart 2001/24345 R.G.) oldukça kapsamlı bir düzenleme yaparak Çevre Düzeni Planlarına ilişkin olarak ayrıntılı hükümlere yer vermiş, tanımı, ölçekleri, içeriği, yapım ve onama süreçleri açıklanmıştır.

Buna göre, “Çevre Düzeni Planı, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1/50000, 1/100000 veya 1/200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır”.

Aynı Yönetmeliğin 5. Maddesinde bu plan türüyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi verilmektedir. Buna göre, “Çevre düzeni planları, varsa bölge planı esas alınarak yapılır. Çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde, planlanacak alan ve yakın çevresindeki alanlarda aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir: **a)** Planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler, **b)** Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar, **c)** Fiziksel yapı ve mevcut arazi kullanımı, **d)** Çevresel değerler ve koruma alanları, **e)** Afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri, **f)** Planlama alanı ile ilgili demografik, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi vb. bilgiler, **g)** Ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı, **h)** Sektörel yapı, **i)** Askeri alanlar, **j)** Mülkiyet yapısı, **k)** Yerleşmelerle ilgili yerel özellikler, **l)** Planlama alanının özelliğine göre diğer konular.

Çevre düzeni planı yapılacak alan ve yakın çevresinin bir bütünlük içinde ele alınması ve değerlendirilmesi için eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır ve değerlendirilir.

Çevre düzeni planı kararları, yapılan inceleme, araştırma sonuçları ve görüşler değerlendirilerek oluşturulur. Plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleştirilmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkeler de yer alır”.

Aynı Yönetmeliğin 6. Maddesi ÇDP’lerde hangi konulara ilişkin çalışma, araştırma ve siyasaları kapsamaması gerektiği konusunda şu ifadelerle yer verilmektedir: “Çevre düzeni planı sınırları içerisinde kalan alanlarda; Yerleşilebilirlik ilkesi ve taşıma kapasitesi göz önünde bulundurularak koruma kullanma dengesinin sağlanması, Makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluk kararlarının verilmesi, Kısıtlı doğal kaynakların, artan yerleşik nüfusun ekonomik ve sosyal yapısını güçlendirerek, gereksinimlerini karşılayacak biçimde kullanılmasının sağlanması, Doğal, tarihi, kültürel çevre değerlerinin korunması, Tarım alanlarının, sit alanlarının, orman alanlarının, özel çevre koruma alanlarının, ekolojik açıdan korunması gerekli alanların, sulak alanların, uluslararası sözleşmelere konu alanların, kıyı alanlarının ve benzeri alanların, ilgili mevzuatında öngörülen kurallar çerçevesinde kullanımı ve korunması, Yatırımların koordineli olarak kullanıma sunulması, Planlama sürecinin analiz, araştırma ve sentez aşamalarında, yönetmelikte belirlenen konularda yapılan çalışmaların ve toplanan değişik sınıf ve türdeki verilerin planlama kararlarının oluşumunda etkin kullanımı, Afete maruz bölge, yerleşme ve alanlardaki afet risklerinin belirlenmesi ve bu risklerin plan kararlarında dikkate alınması, Alt ölçekli planlamaya veri teşkil edecek politikaların oluşturulması, esastır”.

8. Madde ise ÇDP lerin yapımına ilişkin hükümler taşımaktadır. Buna göre, “Bakanlığın plan yapım yetkisini devrettiği birden fazla idareyi kapsayan planlama çalışmalarında, koordinasyon Bakanlığa aittir. Planlama alanı içinde yer alan idarelerin planlama sürecine katılımı, görev, yetki ve sorumlulukları ve alt ölçek plan yapımı ile ilgili esaslar, gerektiğinde protokolle belirlenir”.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 2001 yılında ilgili yönetmelikte yaptığı bu kapsamlı değişiklikle Çevre Düzeni Planları yasal zeminde ilk kez anlamlı bir bütünsellik kazanmış iken bu kez de bu planları yapmakla yetkili İdarenin kim olacağı konusunda Çevre ve Orman Bakanlığı yeni bir tartışma ve anlaşmazlığa yol açtı. Siyasi düzeyde sürdürülen bu tartışma 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı lehine sona erdi.

Buna göre, 2003 yılında yürürlüğe giren “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 4856 sayılı Kanun”un “Bakanlığın Görevleri” başlıklı 2.maddesinin (h) fıkrasında şu ifadeler yer verilmektedir: “Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak”. Ancak, Çevre ve Orman Bakanlığı bu planların kapsam, içerik, ölçek ve yapımlarına yönelik ayrıntılı bir yeni düzenleme getirmedi. Böylece, Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına 2001 yılında yönetmelik düzeyinde yaptığı kapsamlı ve yerinde düzenleme ile tanınan yetki, yasa düzeyinde yapılan bir başka düzenleme ile hukuken bir başka Bakanlığa aktarılmış oldu.

2004 yılına gelindiğinde ise, üst ölçekli planlarla ilgili olarak yeni yasal düzenlemelerin gündeme geldiğini görüyoruz. Bu yılda yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”. Bu madde Geçici 1.madde² ile birlikte, nazım plan üst ölçeğini 1/5.000 den 1/25.000 e yükseltmekte ve bu aralıkta yapılacak planlara da “nazım plan” adını vermektedir. Burada akla gelen ilk soru, 1/25.000 ölçekli planların Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Çevre Düzeni Planı olarak tanımlandığı ve kapsam ve içeriğinin de buna göre tanımlanmış olmasının neden olacağı karmaşadır. Diğer bir deyişle, Büyükşehir Kanunundaki hüküm, ölçek itibarıyla 1/25.000 ölçekli planları “nazım plan” olarak tanımlarken 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceğine ilişkin bir soruyu yanıtızsız bırakmaktadır.

Aynı Kanunun Geçici 2 maddesi³ ile nüfuslarına göre Büyükşehirlerin sınırları büyük ölçüde genişletilerek bu alanlarda çok sayıda belediyenin ortak disiplinden kopuk olarak

² Geçici Madde 1.- Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır.

³ “Geçici Madde 2.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıridir. Diğer Büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan Büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı Büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler Büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler Büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye

yaptıkları planların yarattığı kaos önlenmeye çalışılmıştır. Bu hüküm, yukarıda da değindiğimiz gibi, Bakanlığın Metropolitan Alan Planı hazırlamasına temel oluşturan planlama sorununu da büyük ölçüde çözdüğü için Bakanlığın üst ölçekte plan yapma gerekçelerini zayıflatmıştır.

2005 yılına yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise yeni bir çevre düzeni planından söz etmektedir. Kanunun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6.maddesinde İdareler ilin çevre düzeni plânını hazırlamakla görevlendirilmektedirler. Buna göre, “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır”. Bu planların kapsamı, içeriği ve ölçeği konusunda açık hükümlerin olmaması yetki ve sorumluluk açısından zaten yeterince karmaşık olan çevre düzeni planları konusunda yeni bir tartışma ortamının yaratılmasına neden olmuştur.

Nitekim uygulamada bir yandan ilin bütünü için 1/25.000 ölçekli il çevre düzeni planı hazırlayarak, Çevre ve Orman Bakanlığını devreden çıkartmak isteyen il özel idareleri olduğu gibi, ilin bir bölümü için hazırlanan 1/25.000 ölçekli planı il çevre düzeni planı olarak adlandırıp, bu planı İl Özel İdaresi ve Belediye Meclisinden geçirerek yürürlüğe koyan il belediyeleri de olmuştur. Bu İdareler, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye yasasının 84.maddesinde yer alan “bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak... 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile... bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu kanun hükmü uygulanır” hükmünü gerekçe göstererek Çevre ve Orman Bakanlığının bu planlarla ilgili onay yetkisi olmadığını ileri sürmüşlerdir.

İl Özel İdaresi ile Büyükşehir ve İl Belediyelerine, İl Çevre Düzeni Planlarını hazırlama görevinin verilmesi üzerine ortaya çıkan bu karmaşayı önlemek üzere Çevre ve Orman Bakanlığının Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 25.04.2005 tarih ve 2097-23859 sayılı genelge ile , “Sınırları il sınırlarından küçük ve/veya büyük olan yeni çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onama yetkisi”nin Çevre ve Orman Bakanlığında olduğu, il sınırları ile “birebir aynı olan” Çevre Düzeni Planlarının ise İl Özel İdareleri tarafından yaptırılabilceği belirtilerek, yetki alanları ayrılmaya çalışılmıştır.

Ancak, gerek yasada gerekse anılan genelgede İl Çevre Planlarının hangi ölçekte yapılacağına ilişkin bir ifade yer almadığı için İl Özel İdarelerinin il sınırları ile çakışan alanda 1/25.000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planı yaptırabileceklerine yönelik bir tartışmanın açılması önlenememiştir. Bu yaklaşımın, İl Özel İdaresi yasasında yer alan ve üst ölçekli bir plan olması öngörülen İl Çevre Düzeni Planına ilişkin ifadesinin ruhu ile uyuşmadığı ise açıktır.

Kanununun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz.”

Ölçek konusunda ortaya çıkan tartışmalar ise, ancak 2006 yılında sonuçlandırıldı. 26.04.2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9.maddesinin (b) fıkrasına göre, “Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.

Plan kademelenmesinde üçüncü kademeyi oluşturan **imar planları** ise, nazım ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Çevre düzeni planını, yeni düzenlemelerle 1/25 000 ya da 1/5 000 ölçekte hazırlanan *nazım imar planları*⁴ ile 1/1000 ve daha küçük ölçekte hazırlanan *uygulama imar planları* izlemektedir. İmar mevzuatında en sık başvuru alan en eskiye dayanan bu kademe konusunda, son düzenlemelerle nazım planların 1/25.000 ölçekte de yapılabileceği hükmü bir yana konulduğunda, önemli bir anlaşmazlık söz konusu değildir.

Özetle, son yasal düzenlemeler birlikte okunduğunda yürürlükteki planlama sisteminin 3 ana kademelerden oluştuğu ileri sürülebilir: Planların “kademeli birlikteliği” ilkesi çerçevesinde, aşağıda verilen “her alt ölçek planlama kademesinin bir üst ölçektekinden daha fazla bilgi ve ayrıntı içermesi, kendi özgün ölçeğinin gerekli kıldığı yeni bilgi ve verileri de kapsayan, ancak bir üst ölçeğin ana kararlarını koruyan özgün bir plan olması beklenir” (Ersoy, 2000:37). Dolayısıyla çevre düzeni planları bölge planlarının, nazım imar planları çevre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları değil, soyuttan somuta inen plan kararlarının alındığı farklı özellikleri ve ayrıntıları içeren belgeler olmak durumundadır.

- En üstte, kapsam ve içerikleri ile yaptırım güçleri hala çok açık olmayan Bölge Planlarını yapma yetkisi DPT de iken, bu planların uygulanmalarını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak görevi Bölge Kalkınma Ajanslarına verilmiştir.

Yeni yasal düzenlemelere karşın, bu kademe ile ilgili olarak geçmiş yıllarda yaşanan sorunlar geçerliliğini aynen korumaktadır. Diğer bir deyişle, bu planların tanım, kapsam, içerik, ölçek, yapım, uygulama ve denetimleri konularında bağlayıcı bir mevzuat hala oluşturulmamıştır.

Yeni yasal düzenlemelerle 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajansları ile ilgili kanununun 5.Maddesi Ajanslara, “Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak” gibi bir görev vermekte ise de, bu desteğin

⁴ 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak onaylanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, Büyükşehir sınırlarının tanımlanmasında yeni ölçütler getirmiştir Aynı yasanın Geçici 1. Maddesinde ise “Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde Büyükşehir'in 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır” hükmü yer almıştır.

hangi ölçekteki planları kapsayacağı ve ajansların bu çerçevede nasıl bir işlev üstleneceği konusu belirsiz bırakılmaktadır.

- İkinci kademede yer alan çevre düzeni planlarının bölge planlarına uyumla bölge, havza ve il düzeyinde yapılan planlar olarak tanımlanması yerinde olacaktır. Buna göre, Çevre Bakanlığı *bölge ve havza bazında* 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları yapmakla; İl Özel İdareleri ve büyükşehirler ya da il belediyeleri ise birlikte il bütünü kapsayan –ölçeği açık olmayan- ancak yine üst ölçekte hazırlanması anlamlı olan İl Çevre Düzeni Planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kademede, her ne kadar İmar Kanunu'nun 9.maddesi yürürlükte ise de, belediye sınırları büyük ölçüde genişletilerek birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planları hazırlanmasına gerek kalmaması nedeniyle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bir işlev yüklenmemiştir. Bu yaklaşımın Avrupa Yerel Yönetim Şartının *subsidiarite* ilkesi ile de uyum içinde olduğu söylenebilir.

Yeni yasal düzenlemeler Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Çevre ve Orman Bakanlığı, Valilikler ve Büyükşehir Belediyelerinin yetkilerini netleştirmeye çalışsa da çok sayıda soru yanıtı bırakıldığı için yeni anlaşmazlıklara da zemin hazırlanmıştır.

Özellikle bu planların kapsam ve içerikleri ile ölçekleri konusundaki karmaşa sürmektedir. BİB tarafından hazırlanan 2001 tarihli Yönetmelik bu planların ayrıntılı tanımını yapmakta, kapsam ve içeriklerini belirlemekteydi. Çevre ve Orman Bakanlığının kendi yetki alanını –doğru olarak- havza ve alt bölge düzeyinde ve 1/50.000 ve 1/100.000 ölçeklerle sınırlandırması çevre düzeni planlarının tanım, kapsam, içerik ve ölçeklerini yeniden yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Bu bağlamda, 1/25.000 ölçekli planlara “nazım” plan adı verilmesi ile içeriklerinin nasıl etkileneceği; 1/25.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlar ile 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceği; 1/25.000 ölçekli plan hazırlamak için aynı alanda üst ölçekli bir çevre düzeni planı olması gerekip gerekmediği; il bütünü için yapılacak planların ilin sınırları ile birebir örtüşmesi zorunluluğu olup olmadığı,, ölçeklerinin ne olacağı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanması yasal olarak mümkün olan Metropolitan Alan Planlarının yeni düzenleme ile uyumu v.b. bir çok soru yanıtı bırakılmıştır.

- Üçüncü kademede ise imar planları yer alacaktır. Büyükşehirler ve belediyeler ise bu üst ölçekli planlara uyumla kendi yetki alanlarında nazım ve uygulama imar planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Son dönemde gerçekleştirilen yasal değişiklikler ile büyükşehirlerle, belirli nüfus büyüklüklerindeki belediyelerin yetkili oldukları sınırlar büyük ölçüde genişletilerek yeniden düzenlenerek kentlerin çevresindeki denetimsiz gelişmeleri tek bir elden denetim altına alınmaya çalışıldığı söylenmelidir.

Burada önemli bir soru nazım planlarla ilgili olabilir. 1/25.000 ölçek nazım plan olarak tanımlandığında göre diğer belediyelerin de bu ölçekte plan hazırlayıp hazırlamayacağı sorusu yanıtız bırakılmaktadır.

Bölüm 3.

Bildirinin son bölümünde mevcut yasal düzenlemelerle oldukça karmaşık bir yapıya bürünen üst ölçekli planların tanımları, kapsamaları ve hazırlanmaları konusunda yeni bir İmar Kanununun hazırlanması sürecinde ODTÜ tarafından geliştirilen⁵ taslakta önerilen model üzerinde durmak istiyorum. Bu model BİB tarafından da çok büyük ölçüde benimsenmiş ve uzun bir süre Bakanlık WEB sayfasında öneri taslak olarak kamuoyunun görüşlerine açıldıktan sonra, bilinmeyen bir nedenle sayfadan çıkartılmıştır.

ODTÜ Taslağı planlamanın en temel unsurlarından birisinin, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi olduğu görüşünden yola çıkılmaktadır. Çalışmada, “yürürlükteki mevzuatın öngördüğü planlama dizgesinin, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasını niteliğinde olduğu” (Ersoy, 2002) özellikle vurgulanmaktadır. Geliştirilen öneride öncelikli olarak planlar arasında, “Mekânsal Strateji Planları” (MSP) ve “İmar Planları” (İP) olarak ikili bir ayırım yapılmaktadır. Genel ve uzun dönemli ilke ve hedefler ile mekansal ana yönlendirme kararlarını belirleyen üst ölçekli planlar olarak mekansal strateji planları kendi içinde “Ülke MSP”, “Bölge MSP”, “Alt Bölge MSP” ve “Metropolitan Bölge MSP” na ayrılmaktadır. Alt ölçek planlar olan imar planları ise Nazım ve Uygulama İmar Planları olarak tanımlanmaktadır.

Bildiride ağırlıklı olarak üst ölçek planlar üzerinde durulduğu için Taslakta bu çerçevede tanımlanan Strateji planları konusunda geliştirilen öneriler aktarılacaktır. Öneri Taslakta Mekansal Strateji Planlarının en üstünde yer alan ve 1.000.000 ve üstü ölçekte hazırlanan **Ülke Mekansal Strateji Planı**: Ülke bütününde bölgesel stratejik değerlendirmeler kapsamında afet risklerinin azaltılması hedefini gözeterek, toplumsal yapının geliştirilmesi, verimliliğin yükseltilmesi, yeni istihdam merkezleri ve yeni kent ve yerleşmelerle ülkesel ölçekte ana ulaşım sisteminin planlanarak dengeli büyümenin sağlanması, doğal, tarihsel, kültürel ve çevresel değerlerin korunmasına ilişkin ülkesel, sektörel ve tematik konularda vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma planları ile uyumlu ve dinamik yıllık programlara sahip rapor ve eklerinden oluşan plandır. Bu plan, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın eşgüdümünde, ilgili tüm Bakanlıkların kamu kurum ve kuruluşlarının, üniversiteler ve meslek odalarının katılımıyla oluşturulacak bir ulusal plan komisyonu tarafından kalkınma planı ve ulusal ölçekte her türlü bilgi ve belge dikkate alınarak hazırlanır. Plan; geniş katılımlı Ülke Mekansal Strateji Planlama Şurasında tartışılır. Şura sonucunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından gerekli düzenlemeler yapılarak Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

⁵ Son Taslağın hazırlanmasında Prof.Dr.Murat Balamir, Prof.Dr. Melih Ersoy ve ek görevli öğretim görevlisi Y.Şehir Plancısı Ömer Kırıl yer almıştır.

1/200.000 ve üstü ölçekte hazırlanan **Bölge Strateji Planı**: Kalkınma planları ve yıllık programlarla biçimlenerek, planlama amaç ve ihtiyaçlarına göre Ülke Mekânsal Strateji Planı'nda belirlenecek bölgelerde, doğal, toplumsal, tarihi ve kültürel ve ekonomik kaynak, olanak ve potansiyeli değerlendirerek sektörel ve fiziksel faaliyetlerin korunması, kullanılması, sınırlandırılması ve gelişimi ile bu faaliyetlerin bölge içinde dağılımına ve afet tehlike ve risklerini en aza indirmeye yönelik hedef ve ilke kararlarından oluşan, yeni istihdam merkezleri, yeni kent ve yerleşmeler ile ana ulaşım ve altyapı sistemleri öneren, alt düzey planlara veri teşkil edecek bölgesel düzeyde sektörel, mekansal ve tematik vizyonları, politika, program, hedef ve stratejileri oluşturan, açıklama raporu ile bir bütün olan plandır. Bölge Strateji Planı; Bölge Kalkınma Ajansları tarafından uluslararası anlaşmalar, ulusal kalkınma planı, ülke mekânsal strateji planı, yıllık programlar kapsamında hazırlanır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin katılımıyla oluşturulacak bölge planlama komisyonunca incelenerek son biçimi verildikten sonra rapor ve belgeleri ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından onaylanır.

1/50.000 ve üstü ölçekte hazırlanan **Alt Bölge Strateji Planı ve Metropolitan Bölge Strateji Planı** : Mekansal veya işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları içinde veya metropolitan alanlarda, afete maruz ve afet riskli alanlarda Sakınım Plan kararlarını, doğal kaynaklar ile tarihi ve kültürel varlıkların koruma alanlarını, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi ana kullanımı kararlarını yürürlükteki tüm mevzuat hükümleri doğrultusunda yerel kalkınma amaçlı sektörel, mekansal ve tematik vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, sektörler arasında koruma kullanma dengesi sağlayan, idareler ve disiplinlerarası eşgüdüm esaslarını içeren, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan plandır. Alt Bölge Strateji Planı; bölge düzeyinde ilgili valiliklerin koordinasyonunda, ilgili kurum ve kuruluşların, kamu tüzel kişiliklerinin, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin görüşleri alınarak ülke kalkınma planına, ulusal mekansal strateji planına ve bölge strateji planına uygun olarak yapılır veya yaptırılır. Bu planlarda sanayi, turizm, ulaşım, toplu konut, tarım, enerji ve çevre, kıyı yatırımları, finans ve ticaret merkezleri gibi özel öneme sahip kullanımlar ile enerji, bilişim, iletişim gibi ileri teknoloji gerektiren kullanımlara yönelik bölge ve alanlarla ilgili yer seçimi çalışmaları da tamamlanır. Bu planlar, halkın bilgi ve görüşüne sunulur. Varsa plana itirazlar ve görüşler planla birlikte ilgili valilik aracılığı ile Bakanlığa gönderilir. Bakanlık planı ve gelen görüşleri 30 gün içinde değerlendirir. Bakanlıkça onaylanarak kesinleşen planlar ilan edilerek kamuoyuna duyurulur.

Büyükşehir belediyelerinde, Metropolitan Bölge Strateji Planı yapma veya yaptırma yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediye meclisince karar altına alınan planlar incelenmek ve onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilir. Ancak, planlama alanı içinde büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan alanlar ile birlikte planlanması gereken farklı yetki alanlarının olması halinde, Bakanlık görüşü alınarak ve yapıma ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenmek kaydıyla, planlar, büyükşehir belediyesi ve ilgili idarelerle ortaklaşa yapılır veya yaptırılır Bakanlıkça aynı usullerle onaylanır.

Sonuç Yerine

Küresel ve ülkesel düzeyde iktisadi bütünleşmenin ve yerleşmeler arası karşılıklı etkileşimin büyük ölçüde yoğunlaştığı yakın döneme kadar çok fazla öne çıkmayan üst ölçek planlama konusunda son yıllarda çok sayıda yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanına girmesi nedeniyle zaten oldukça karmaşık bir yapı sergileyen imar mevzuatımız son düzenlemelerle daha da karmaşık bir mevzuata sahip olmuştur. Bu bildiride mevzuat düzeyinde üst ölçekli planlama konusunda gelinen son durum açıklanmaya çalışılmıştır. 2006 yılında yapılan bazı düzenlemelerle yetki alanları açık hale getirilmeye çalışılmıştır, ancak, taşlar yerine oturuncaya kadar kurum ve kuruluşlar arası yazışmalar ve sürtüşmeler sürecektir. İmar sistemimizde yargı mercii dışında etkin bir denetim mekanizmasının bulunmaması nedeniyle yanlış uygulamalar kötü örnekler olarak varlıklarını sürdüreceklidir.

Diğer yandan, güncel ve ivedi sorunları çözmek için yapılan son düzenlemelere karşın hala ülkemizde yürürlükte olan üst ölçekli planların, kapsamaları, içerikleri, ölçekleri, yapım ve onama süreçleri açık değildir. Bu konular yürürlükteki karmaşık mevzuat çerçevesinde el yordamı ile bulunmaya çalışılmaktadır.

Planlama mevzuatımız salt üst ölçek planlama konusunda değil, yönetim eksikliği, planlama araçlarının yetersizliği ve denetim sisteminin yokluğu gibi çok sayıda konuda son derece yetersizdir. Planlama alanındaki sorun paketinin pragmatik bir yaklaşımla, ivedi sorunları çözmek üzere parçacı biçimde düzenlenmeye çalışılması yapıyı daha da karmaşık ve içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Yukarıda özetlediğimiz öneriden de görüleceği gibi, planlama sistemimizde yaşanan sorunlar çok daha açık ve yalın biçimde formüle edilebilecek düzenlemelerle giderilebilir. Bunun için öncelikle yapılması gereken İmar Kanununun yeni baştan ele alınmasıdır. Bu bağlamda son 10 yılda çok ciddi çalışmalar yapılmış, taslaklar hazırlanmış ve bunlar değişik kurumlarca düzenlenen sempozyum ve açık oturumlarda ayrıntılarıyla tartışılmıştır. Dolayısıyla, planlama sistemimizin yeniden ele alınması ve mevcut karmaşık, katılımsız ve denetimsiz yapının ivedilikle değiştirilmesi gereği vardır. Bu yapıyı değiştirecek teknik çalışmalar yeterli olgunluk düzeyine ulaşmıştır; eksik olan tek şey ise siyasi irade yokluğudur.

Kaynaklar

Bademli, R. (2005) *Kentsel Planlama ve Tasarım Öğrencilerine Notlar*, TMMOB, Şehir Plancıları Odası yayını, Ankara.

Ersoy, M. (2002) “Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağının Düşündürdükleri”, *Ulusal Fiziki Planlama Semineri Kitabı*, TBMMOB, Ankara.

Ersoy, M. “Planlar Arası Kademelenme”, M.Ersoy ve H.Ç.Keskinok (2000), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Keleş, R. (2006) *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınları, Ankara.

