

# Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaşan Planlama Anlayışı<sup>1</sup>

Bu bildiri Türkiye’de yaşanan son yasal değişiklikler ışığında, mekansal planlamanın, kapsamı açısından yerel altı ve yerel düzeyden ulusal düzeye evrilmesi ile planlama yetkilerinin yerel yönetimlerden merkezi kuruluşlara geçişi, tarihsel bir perspektiften değerlendirilecektir. İlk bölümde son yasal değişikliklere kadar yaşanan planlama tarihi, plan türleri, kapsadıkları alan ve planlama yetkilerinin paylaşımı açılarından özetlenecektir. İkinci bölümde, aynı başlıklar, 2011 yılı yazında yürürlüğe giren KHK’larla getirilen düzenlemeler çerçevesinde incelenecektir. Bu bölümde, günümüz uygulamaları esas alınarak, farklı ölçeklerde hazırlanan planların içerik açısından karşılaştırılması da yapılacaktır. Sonuç bölümünde ise Türkiye’de mekansal planlamaya ilişkin tarihsel gelişimin genel bir değerlendirilmesine yer verilecektir.

## I. BÖLÜM

### Ülkemizde Mekansal Planlamanın Tarihsel Gelişimi

#### 1a. Cumhuriyet Öncesi Planlama Deneyimi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde mekansal planlamanın geçmişi Tanzimat ile başlar. Alman General Moltke’nin 1836-1837 yıllarında İstanbul için yaptırdığı plan ile bundan esinlenerek 1839 yılında binalarla ilgili olarak hazırlanan bir İlmuhaberi bir yana bırakırsak, planlama alanda ilk kapsamlı yasal belge 1848 tarihinde yayımlanan Ebniye (Binalar) Nizamnamesidir. Bunu 1864 tarihli Ebniye ve Turuk (Binalar ve Yollar) Nizamnamesi ile nihayet 1882 tarihli Ebniye Kanunu izler. Bu yasalar, o günlerde önemli bir sorun olan yangınlara karşı, a) konut alanlarında kâgir yapıları teşvik ederek kentleri daha dayanıklı hale getirmek ve b) yolları genişleterek de bir yandan yangına müdahaleyi kolaylaştırmak, diğer yandan da yangının bir binadan diğerine sıçramasını önlemektir (Ergin,1995; Selman, 1982; Tekeli, 2010).

Özetle, Cumhuriyet dönemi öncesinde mekansal planlama alanında **tek** bir plan türünden söz edilebilir. Bu planlar, “yerel altı”/mevzii düzeyde üretilmektedir. Hazırlanmaları ve uygulanmalarında **yerel yönetimler tek sorumlu** kuruluş olduğu görülmektedir.

Dönem	Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluş/ları	Toplam Yetkili Kurum/ Kuruluş Sayısı	Plan Türü ve Kademelenme	İmar Kanunu
1848-1933	Mevzii/ Yerel Altı	Belediyeler	1 adet	Yerleşme Planı	Ebniye Tüzüğü,;Ebniye ve Turuk ile Ebniye Kanunları

<sup>1</sup> Bu bildiri 13-14 Mayıs 2011 tarihinde Ankara’da yapılan “Planlamayı Düşünmek” Kurultayında sunulan çerçevenin daha sonra yapılan yasal düzenlemeler ışığında genişletilerek yeniden ele alınmış bir sunumudur.

### 1b. Cumhuriyet ve Planlama (1923-1957)

Planlama konusunda Cumhuriyetin ilanından sonraki 10 yıl boyunca Osmanlı dönemi mevzuatı yürürlükte kalmıştır. 1933 onay tarihli 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu bu alanda Cumhuriyetin ilk yasasıdır. Bu yasa kapsamlı bir imar yasası olmaktan çok yapılar ve yollarla ilgili bir dizi ayrıntılı hüküm getiren bir belge niteliğindedir. Ancak, bu yasa planlama açısından "yerel" düzeyde/ **kent bütününde** planlama yapılmasını emreden ilk yasal düzenlemedir. Nitekim 1923-1940 yılları arasında yapılan 116 planın (Karakaya, 2010) 108 i bu yasa yürürlüğe girdikten sonra yapılmıştır. Yine, planlama tarihimizde ilk kez 1/ 2.000 ve 1/500 ölçekli planlardan söz edilerek planlar arasında kademelenme konusunda bir adım atılmıştır. Özetle, 1933-1957 yılları arasında "müstakbel şehir planı" adı ile yine **tek** bir plan türü vardır; Ülke genelinde mekansal planlamadan sorumlu ve **yetkili tek kuruluş yerel yönetimlerdir**. Merkezi yönetim onay sürecinde devreye girmektedir.

Dönem	Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluş/ları	Toplam Yetkili Kurum/ Kuruluş Sayısı	Plan Türü ve Kademelenme	İmar Kanunu
1933-1957	Kent/ Yerel	Belediyeler	1 adet	Müstakbel Şehir Planı	Yapı ve Yollar Kanunu (3290)

### 1c. Cumhuriyet ve Planlama (1957-1985)

1957 yılında yürürlüğe giren ve 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile güçlendirilen 6785 sayılı İmar Kanunu mekansal planlama tarihimizin en kapsamlı yasal belgesidir. İlk kez bu kanun ile planlamanın yapı ve yollarla sınırlı bir kavram olmadığı ortaya konulmuş ve planlar arasında kademelenmenin tanımı yapılarak Nazım ve İmar Planı kavramları geliştirilmiştir. 1972 yılında çıkartılan 1605 Sayılı Yasa ile **kentin yakın çevresinin/mücavir alanının** planlanması sorumluluğu da belediyelere verilerek kent çevresinden kopuk bir yönetsel birim olmaktan çıkartılmıştır. Bu yasal düzenleme ile bir adım daha ileri gidilerek, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının hazırlanması gündeme getirilmiş ve bu planları hazırlama ve onama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığına verilmiştir. Böylece, bir yandan plan türleri çeşitlenirken, diğer yandan merkezi idare de plan yapma yetki ve sorumluluğunu kullanmaya başlamıştır.

Dönem	Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluş/ları	Toplam Yetkili Kurum/ Kuruluş Sayısı	Plan Türü ve Kademelenme	İmar Kanunu
1957-1985	Metropoliten Alan/ Yerel	Belediyeler; Merkezi	4 Adet	Nazım ve Uygulama İmar	İmar Kanunu (6785/1605)

	Üstü	Yönetim (BİB, Orman Bakanlığı, Turizm Bakanlığı)		Planı	
--	------	--	--	-------	--

#### 1d. Cumhuriyet ve Planlama (1985-2011)

Halen yürürlükte olan 1985 onay tarihli 3194 sayılı İmar Yasasının, 6785 sayılı yasaya göre daha kapsamlı bir yasa olduğu söylenmelidir. Bu yasada daha öncekilerden farklı olarak Bölge Planı ve Çevre Düzeni Planı olarak iki üst kademe plan türü daha getirilerek planlama hiyerarşisinin plan kademeleri büyük ölçüde tamamlanmıştır. Yeni düzenleme ile yerel yönetimlerin yanı sıra DPT ve İmar ve İskan Bakanlığı'na da plan yapmak yetkisi verilmiştir. 1973 yılında Milli Parklar ile sınırlı olarak Orman Bakanlığına, 1983 yılında Turizm Alan ve Merkezleri ile sınırlı olarak Turizm Bakanlığı'nın plan onama yetkisi aldığı eklenirse merkezi düzeyde bu yetkiyi alan idare sayısı 4 e çıkmıştır.

Böylece, 1985 öncesinin tüm planlama süreçlerinden sorumlu ve yetkili tek kurumu olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bu işlevini büyük ölçüde yitirmiş olduğu görülmektedir.

Dönem	Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluş/ları	Toplam Yetkili Kurum/ Kuruluş Sayısı	Plan Türü ve Kademelenme	İmar Kanunu
1985	Bölge/ Yerel Üstü	Yerel Yönetimler (Belediyeler ve İl Özel İdareleri); Merkezi Yönetim (Yukarıdakiler e ek olarak DPT)	7 Adet	Bölge planı; Çevre Düzeni Planı; Nazım ve Uygulama İmar Planı	İmar Kanunu (3194)

## 2. BÖLÜM

### Günümüzde Mekansal Planlama

Bu bölümde günümüzde son yasal düzenlemeler ışığında mekansal planlamanın nasıl daha da merkezileşmesi ile hazırlanan planların içeriklerinin nasıl aynılaştığına değinmek istiyorum.

## 2.a. Ulusaldan Yerele Mekansal Planlamanın Merkezileşmesi

Son olarak 2011 yılında 644 ve 648 sayılı KHK'larla yapılan düzenlemelere geçmeden önce var olan durumu da sizlere aktarmak istiyorum.

1980'li yılların sonlarından başlayıp 1990'lı yıllar boyunca süren dönemde plan yapma yetkisi verilen kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı hızla artmıştır. Bugün 14 ü merkezi olmak üzere toplam 19 kamu kurum ve kuruluşu kendi ilgi konularına ilişkin alanlarda plan yapma yetkisine sahiptir ve bu şekilde yapılan mekansal plan sayısı da 61'dir.<sup>2</sup> Bu planlama süreçlerinin eşgüdümünü sağlayacak bir mekanizma ise geliştirilmediği ve farklı kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan planların içerikleri, kapsamı, nitelikleri, dilleri v.b. özellikler mevzuatla geliştirilmediği için uygulamada çok sayıda hukuki sorunla karşılaşmış, iki Bakanlık yetki konusunun lehlerine çözümünü sağlamak için büyük uğraş vermiştir. Planlama alanında yaşanan tüm bu ciddi sorunların giderilmesine yönelik olarak kent plancısı ve kentleşme uzmanı yaklaşık 500 kişinin katkı verdiği ve hazırlık çalışmaları Mayıs 2008'de başlayan "**Kentleşme Şurası**" Mayıs 2009 tarihinde yapılan Genel Kurul'la sonlanmıştır. Şuranın Komisyon Raporları ve Sonuç Bildirgeleri temel alınarak KENTGES - Bütünleşik Kentsel Gelişme ve Eylem Planı- belgesi üretilmiştir. 4 Kasım 2010 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan ve tüm kurumlar için bağlayıcı olan (KENTGES) belgesi ile belirlenen stratejilerler incelendiğinde var olan BİB'nin "yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin kentleşme ve imar konularında usul ve esasları belirleyen" ve plan yapımı ile yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşların eşgüdümünü sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması öngörülmektedir.

Hükümet tarafından 2011 yılı ortasında gerçekleştirilen kapsamlı yasal düzenlemeler ise, bu belge ile açıkça çelişecek bir biçimde, tüm yetkileri elinde tutan ve yer yer de yerel yönetimlerin görevlerini gasp eden yeni bir Bakanlık oluşturmuştur.

Hemen vurgulamak isterim ki, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak tek bir yapı içinde birleştirilmeleri çağdaş ülkelerdeki formlara uygun olarak yapılmış yerinde bir uygulamadır. Günümüzde çevre ve çevrenin korunması konusu sürdürülebilir planlama yaklaşımının olmazsa olmaz ana unsurları yer almaktadır. Bu bakımdan iki bakanlığın birleştirilmesi bir yandan bu çağdaş yaklaşımla uyumlu olduğu gibi, geçmişte iki bakanlık arasında yaşanan kısır sürtüşmeleri de ortadan kaldıracığı için yerinde bir karardır.

Ancak, yeni Bakanlık ile 160 yılı aşan planlama tarihimizde, planlama kurumunun adım adım merkezleştirilmesi sürecinde en uç noktaya geldiğimizi göstermektedir. Yeni Bakanlığın görevlerine kısa bir göz atmak dahi bu yargının geçerliliği konusunda kolayca hemfikir olmamızı sağlayacaktır.

648-644 sayılı KHK'lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Yetkileri:

- Üst ölçekli mekânsal strateji planlarını (ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planları);

<sup>2</sup> Bu bilgi notu Sn. Feridun Duyguluer tarafından 4.5.2010 tarihli "Türkiye'de Mekansal Planlamadan Sorumlu Kurumlar ve Plan Çeşitleri" başlığı ile tarafıma iletilmiştir. 2011 tarihli yasal düzenlemeleri tarafımdan yapılmıştır.

- Havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını;
- İlgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını;

yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.

- Mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılar,
- Bakanlar Kurulunca belirlenen finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar,
- Toplu Konut Kanunu ve Gecekondu Kanunu uyarınca TOKİ tarafından yapılan uygulamalar,
- Kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalılar,
- Mülkiyeti kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlar,
- Mülkiyeti özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak yapılacak düzenlemeler;
- Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak binalar, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili altyapı, üstyapı ve iletim hatları, yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı madde üretim tesisleri ve depoları, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı istasyonları gibi alanlar,

ile ilgili olarak hazırlanacak her tür ve ölçekteki planların yapılmasına ilişkin esasları belirlemek, bunlara ilişkin **her tür ve ölçekteki** harita, etüt, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.

Yukarıda sayılanlar Bakanlığın salt planlama ile ilgili olan yetkilerini özetlemektedir. Bakanlığa bu KHK'lar ile yeni verilen planlama yetkilerinin altı çizilmiştir. Görüleceği gibi, yeni düzenleme ile planlama alanında merkezileşme, diğer bir deyişle, merkezi kurum ve kuruluşların başında gelen Bakanlığın planlama yetkileri son derece artmıştır. Artık tüm üst ölçekli planlar Bakanlık tarafından yapılıp onaylanacağı gibi, özel proje alanları, özel yapım gerektiren yapılaşmalar, mülkiyeti özel kişilere de ait olsa yeniden fonksiyon kazandırılacak ya da yatırım yapılacak alanlar, TOKİ uygulamaları v.b. birçok yerel düzeyde planlanması gereken alanın her ölçekteki planı Bakanlık tarafından yapılabilecektir. Bu yönde KHK da yer alan ifadelerin esnekliği Bakanlığa geniş bir yorum yapma olanağı da verdiği için uygulamaların hangi ölçülere göre yapılacağı da ciddi bir sorun olarak durmaktadır. Bu yaklaşım yerel yönetimlerin planlama yetki ve güçlerini de büyük ölçüde zedeleyecektir. Çünkü kentsel alan ya da bölgelerde Bakanlık tarafından bu hükümlere göre belirlenecek alanlar, yürürlükteki planların bütünselliğini etkileyerek anlamsızlaşmalarına da yol açacaktır. Böylece, bir yandan yerel yönetimlerin planlama alanları kısıtlanırken, diğer yandan da hazırladıkları planlarda oluşturulan arazi kullanım dengeleri de Bakanlığın alacağı ve plan bütünselliğini gözetmeyen bazı köktenci kararlarla bozulabilecektir.

Özetle, Türkiye’de 2011 yılı itibariyle plan türü ve sayısının son derece artmasına, ulusal ölçekten yerel altına kadar her düzeyde planlama yapılabilmesine karşılık planlamanın da tarihinin hiçbir döneminde olmadığı denli merkezileştiğini görüyoruz.

Aşağıdaki tabloda bu süreç bir bütün olarak sunulmaktadır.

<b>Dönem</b>	<b>Planın Kapsadığı Alan</b>	<b>Yetkili Kurum ve Kuruluş/ları</b>	<b>Toplam Yetkili Kurum/ Kuruluş Sayısı</b>	<b>Plan Türü ve Kademelenme</b>	<b>İmar Kanunu</b>
1848-1933	Mevzii/ Yerel Altı	Belediyeler	1 adet	Yerleşme Planı	Ebniye Tüzüğü,;Ebniye ve Turuk ile Ebniye Kanunları
1933-1957	Kent/ Yerel	Belediyeler	1 adet	Müstakbel Şehir Planı	Yapı ve Yollar Kanunu (3290)
1957-1985	Metropolitan Alan/ Yerel Üstü	Belediyeler; Merkezi Yönetim (BİB, Orman Bakanlığı, Turizm Bakanlığı)	4 Adet	Nazım ve Uygulama İmar Planı	İmar Kanunu (6785/1605)
1985	Bölge/ Yerel Üstü	Yerel Yönetimler (Belediyeler ve İl Özel İdareleri); Merkezi Yönetim (Yukarıdakiler e ek olarak DPT)	7 Adet	Bölge planı; Çevre Düzeni Planı; Nazım ve Uygulama İmar Planı	İmar Kanunu (3194)
2011	Ulusal- Bölgesel/ Ulus/Bölge	Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim	19	En üstte; Ulusal ve Bölgesel Düzeyde Mekansal Strateji Planı- En altta; Uygulama İmar Planı olmak üzere 6 kademe	İmar Kanunu (3194)

## 2.2. Ulusaldan Yerele Planlamanın Aynılaşması

Ülkemizde bir yandan ulusal düzeyden yerele planlamanın merkezileşmesi yaşanırken diğer yandan da planlamada en üst ölçekten en alt düzeye bir tek tipleşme ya da aynılaşma süreci yaşanmaktadır. Diğer bir anlatımla, her ölçekte hazırlanan planlar kapsamlı planlama yaklaşımı ile ele alınmakta, türlerine bakılmaksızın yapım süreçleri, kullandıkları teknikler, gösterim dilleri, ayrıntı düzeyleri v.b. özellikleri ile aynılaşmış fiziksel plan belgeleri olarak yapılmaktadır.

Konunun açılması için öncelikle planlama yazınında öne çıkan iki planlama kuramından kısaca söz edilmelidir. Bunlar; kapsamlı planlama ve stratejik/ yapısal mekansal planlama kuramlarıdır.

Planlama yazınında “akılcı kapsamlı planlama” olarak adlandırılan kuram ve uygulaması kentsel alanlarda 18. yy.ın 2. yarısında Batı ülkelerinde sanayileşmenin yol açtığı, başta sağlıkla ilgili olmak üzere ciddi sorunların çözümünde bir araç olarak geliştirilmiştir.

Kapsamlı planlamada amaç, öncelikle kentin bölgesi içindeki yerini tanımlayan, sosyal ve ekonomik yapısını anlamaya çalışan ‘araştırma’ ve ‘analiz’e dayanan bir ‘nazım plan’ üretmektir. Nazım plan kentin üst-biçimini denetleyecek ve bu nazım plana birebir uyan tüm kentin uygulama planları hazırlanacaktır. Plancuların bu şekilde ürettiği ve hazırlama sürecinde planlama bürokrasinin önemli bir ağırlığı olan planın toplumun tümünün çıkarlarını gözeten “kamu yararı” doğrultusunda hazırlandığı savunmuştur (Ersoy, 2010).

1960’lı yıllardan başlayarak sıklıkla eleştirilen kapsamlı planlama yaklaşımına karşı tepki olarak geliştirilen “yapısal planlama”, zamanla Batı Avrupa’da yasal çerçeve içinde de tanımlanmıştır. Buna göre planlama iki kademedede yürütölmektedir. Birinci kademedede üretilen “yapısal plan”; arazi kullanımı ve gelişme politikalarını belirleyen “yazılı rapor” ile “ana şema”dan oluşmaktadır. Yapısal plan, yalnızca arazi kullanımına değil, fiziksel çevre, nüfus ve işgücü, konut, işyerleri, ulaşım ağı, sosyal hizmetler gibi kent bileşenlerinin tümüne ilişkin stratejik kararları üretmek için kullanıldığından “strateji planı” adıyla da anılmaktadır.

İki plan türü arasında önemli ayrımlar vardır. Strateji planları genellikle üst ölçekli planlamada öne çıkmaktadır. Vizyon uzun-erimlidir. Ancak bu vizyona referansla sürekli proje önerisi geliştirilebilir; yani zaman sınırı projenin içeriğine göre değişmektedir. Ancak uzun erimli hedef, sürdürülebilirlik ilkesinden ödün vermeden, çevresel ve yerel değerleri koruyarak planlama alanında yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik temel kararların geliştirilmesidir (Faludi,2000; Friedman,2004; Albrechts,2004).

Stratejik planlar mekânsal olmak zorunda değilse de mekânsal gelişimde doğrudan/ dolaylı etkisi olan çok sektörlü strateji ve hedefleri içeren **yazılı belge** ve ana stratejileri gösteren **genel bir fiziksel şemadan** oluşur. Temel amaç hem fiziksel hem de fiziksel olmayan gelişimle ilgilidir. Esas olan plan raporu olduğu için gösterim ve plan dili son derece şematik olup yönelim ve eğilimlere ilişkin ana kararlar ölçek kaygısı taşınmaksızın şemalar biçiminde gösterilir. (Gedikli, 2010). Bu planlarda iletişim/bilişim ve ulaşım altyapılarının sağlanması, yerli ve yabancı sermayenin teşvikine yönelik olarak kentsel rekabetçiliğin artırılması dahil, geliştirilen tüm strateji önerileri ile eylem planları plan raporlarında ayrıntılı olarak ele alınır ve alt ölçek

planlara temel olacak biçimde açıklanır.

Türkiye örneğinde, son yasal düzenlemeler öncesinde mevzuatımızda yer alan Bölge Planları ile Çevre Düzeni Planları “üst ölçek planlar” olarak tanımlanabilir. Bu planların “alt ölçekli” imar planlarından farkı mekansal stratejik planlar olmasıdır. Ancak, ülkemizde yürürlükteki mevzuatta bu yönde bir tanımlama olmadığı gibi, mevzuatta verilen tanımlar da daha az ayrıntılı içeren, ancak niteliksel olarak birbirinden farklı olmayan planlardan söz edilmektedir. Diğer bir deyişle, üst ölçek planlar ayrıntıları azaltılmış kapsamlı planlar olarak kavranmakta ve tanımlanmaktadır. 2011 yılında yapılan düzenlemelerde daha önce imar mevzuatımızda adı geçmeyen “ulusal ve bölgesel mekansal strateji planlarından” söz edilmektedir. Bu planların en üst ölçekli planlar olacağı da yine son çıkartılan KHK larda belirtilmektedir. Bu planların strateji planları olarak hazırlanmaları kaçınılmazdır. Ancak, geçmiş deneyimimiz tüm mekansal planların sonunda gelip ölçeği farklı fakat aynılaşmış fiziksel planlara dönüştürülmesi tehlikesini içermektedir.

Ne yazık ki uygulamadaki durum da bu anlayışı desteklemekte ve yerleştirmektedir. Aşağı bir bölümünü verdiğim iki plan, aynı alanın üç ili kapsayan 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı ile 1/25.000 ölçekli nazım plandan alınmıştır. Görüleceği gibi iki plan arasında gerek gösterim dili, gerekse içerik açısından hemen hiçbir ayırım yoktur ve planlamada kademelenme ve kademeli birliktelik (Ersoy,2000) kavramlarının da bir anlamı da kalmamaktadır. Bu planların hazırlanışında izlenen yöntem, kullanılan tekniklerle plan raporları ve notları bakımından da önemli bir fark olmadığı da belirtilmelidir. Her iki plan da kapsamlı planlama anlayışı ile hazırlanmış planlardır ve gösterim teknikleri ve dili açısından yapısal ya da strateji planlarından son derece uzaktır.

Örneğin, İngiltere’de yapısal planlar, kapsamlı planlamanın alan kullanımlarının ayrıntılı olarak belirlendiği fiziksel belgeler olmaktan çok, MİA ve diğer alt merkezlerle kentsel omurganın ve büyük açık alanların işaretlendiği, fırsat alanları ile yoğunlaşma ve özel politika uygulanacak alanların gösterildiği, ana ulaşım türleri ile bunların yönleri ve aktarma noktalarının işlendiği v.b. son derece temel kararların şematik biçimde gösterildiği belgelerdir.

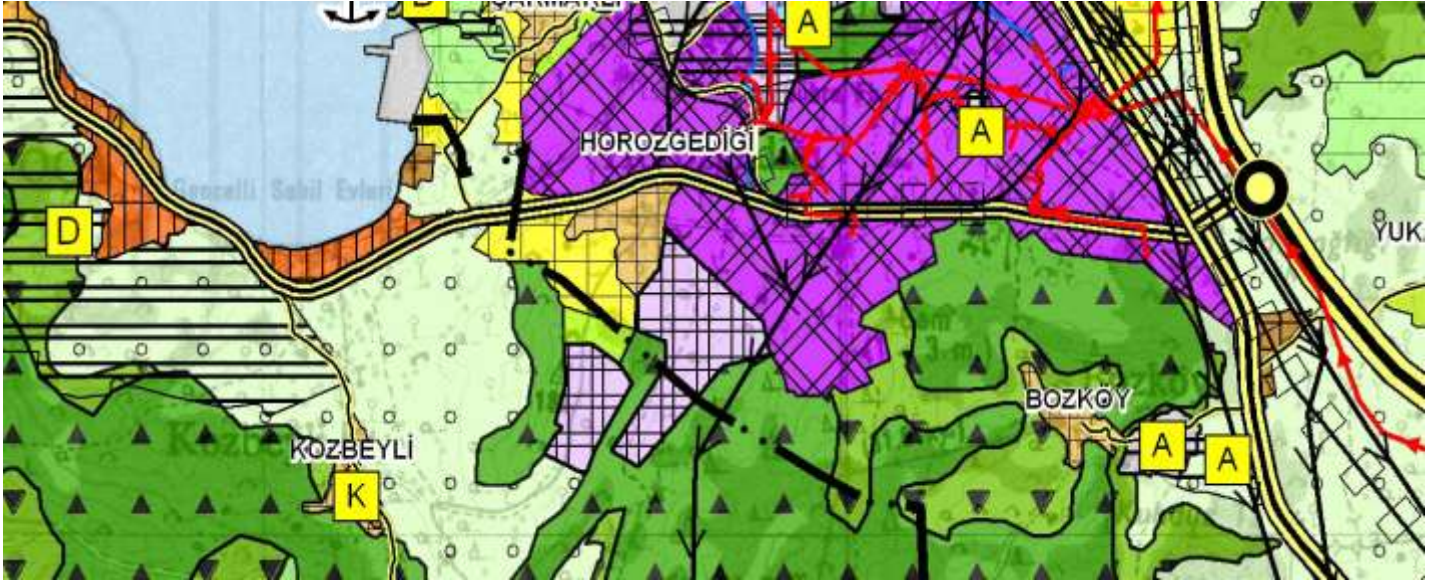
Türkiye örneği ise, nazım imar planlarının gösterim ve ayrıntı düzeyinde hazırlanmış belgeler olarak ölçekleri farklı olsa da, kapsam ve içerikleri aynı kalan belgeler olarak, özünde birbirinin daha büyük ölçeklerde tekrarları niteliğindedir. Dolayısıyla, bir anlamda neden hazırlandıkları dahi çok açık olmayan planlar olarak aralarındaki tek önemli ayırımın hazırlayan kurumların farklılığı olduğu söylenebilir. Daha üst ölçekte olanları merkezi kurumlar hazırlarken, imar planları yerel düzeyde, ancak yine aynı anlayışla hazırlanmaktadır.

Bu durumda, en üst ölçekte hazırlanmış sayısal bir plan üzerinden bilgisayar teknolojisinin sunduğu olanaklardan da yararlanarak, parsel düzeyinde plan kararına ulaşılabilmektedir. Bu durumda plan hiyerarşisinin ara kademelerinin hiç birine gerek kalmamaktadır. Ulusaldan yerele aynılaşmış planlarla karşılaşmaktadır. Böylece plan sayı ve türü hızla artmasına karşılık nitelik olarak birbirinden farklı olmayan tek tipleşmiş ya da aynılaşmış planların farklı ölçeklerde sunulması planlamayı bir bütün olarak anlamsızlaştırmakta ve değersizleştirmektedir.



Planların ayrılaşması kapsamında yaşanan ikinci bir sorun da sektörel planların hazırlanamayıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi, 1980 sonlarından başlayarak fiziksel planlama yapma yetkisi verilen kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı hızla artmıştır. Bundan beklenen her kurumun kendi alanına ilişkin mesleki bilgi ve deneyimini yine kendi kurumsal hedef ve stratejileriyle uyumlu biçimde mekansal boyuta geçirebilmesidir. Ancak, tüm bu farklı kurum ve kuruluşların hazırladığı planlar kendi uzmanlık alanlarının bilgi, deneyim ve değerlerinin aktarıldığı belgeler olmaktan çok imar planlama anlayışı ve dili ile hazırlanmış planlar olarak kalmıştır. Örneğin, eskiden Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan aşağıdaki Çevre Düzeni Planı hazırlanış yönteminden, kullandığı tekniğe, vurgusundan ayrıntısına, kullandığı planlama dilinden plan lejantına dek nazım planlarda kullanılanlarla ayrılaşmıştır. Oysa, bu planın sektörel planlama anlayışı ile çevre sorunlarını vurgulayan ve sürdürülebilir bir planlama anlayışının yaşama geçirilebilmesi için bunların önlenmesine yönelik eylem planlarını öne çıkartarak nazım plana yol gösteren bir belge olması beklenirdi. Aynı durum, sektörel planlamanın esas olması gereken, ulaşım, sanayi, turizm, kültür, tarım, ormancılık v.b tüm alanlar için geçerlidir.

**Şekil 1: İzmir-Manisa-Kütahya ÇDP, Ölçek: 1/100.000**



**Şekil 2: 1/25.000 Ölçekli İzmir Kentsel Bölge NİP Ölçek: 1/25.000**



## SONUÇ

Ülkemizin zengin bir planlama geçmişi olduğu söylenmelidir. Ancak, 160 yılı aşan bu planlama geçmişi ve deneyiminden sonra bugün ulaştığı noktanın birkaç nedenle oldukça sorunlu olduğu belirtilmelidir. 19.yy da mevzii/yemel altı düzeyde yangın yerlerinin günün koşulları uygun biçimde yeniden yapılaşması amacıyla kent parçaları için yapılan kısıtlı planlama yaklaşımı, 1930'lı yıllarda yerel düzeye, 1950'li yıllarda mücavir alanı ile kent düzeyine taşınmıştır. Halen yürürlükte olan 1985 tarihli İmar Kanunu ile bölge düzeyine kadar genişletilen planlama alanı, 2011 yılı itibariyle yapılan son yasal düzenlemelerle ulusal düzeye kadar yükselmiştir. Artık, henüz mevzuat açısından da olsa, kapsadığı alan bakımından ülke sınırlarına dek genişleyebilen planlar hazırlanması olanaklı hale gelmiştir. Ancak, tüm bu gelişmeye karşın planlama anlayışında son 50 yılda kapsamlı ve ciddi bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Türkiye'de bugün itibariyle genel olarak kabul gören ve mevzuatımızda yer alan plan kavramı, anlayış ve uygulamalarının temelini hala geleneksel kapsamlı planlama anlayışı oluşturmaktadır. Günümüzde yapısal ve stratejik planlama anlayışları özellikle üst ölçek planlamalarda sıklıkla başvurulan bir planlama yaklaşımıdır ve bu yaklaşım kapsamlı planlama anlayışından oldukça farklıdır. 2011 yılında yapılan son yasal düzenlemelerde ilk kez "mekansal strateji planları" kavramına yer verilmekte ise de yasada bu kavramın bir tanımının yapılmadığı görülmektedir. Bu eksikliğin bir an önce giderilerek bu kavramın çağdaş kullanımına uygun biçimde tanımlanması ve uygulanmasına yönelik olarak da yönetmeliklerin hazırlanması gerekecektir. Bunlar bir Bakanlığın kuruluş kanununda değil, yeniden ele alınmasının zamanı çoktan geçmiş olan yeni bir Mekansal Planlama ve İmar Kanununda yer alması gereken konulardır.

Planlama tarihimiz, planların yapımının adım adım merkezileştirildiği bir çizgi izlemektedir. Son yapılan düzenlemelerle bu konuda gelinen nokta bir zirve olarak adlandırılabilir. Yeni düzenlemelerle zaten çok sayıda merkezi kurum ve kuruluşa verilen planlama yetkilerine ek olarak yeni oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının planlama yetkileri son derece artmıştır. Bakanlık tüm üst ölçekli planlara ek olarak yerel düzeyde plan, parselasyon yapma, onaylama ve hatta ruhsat ve kullanma izni vermek gibi planlama tarihimizde yaşanmamış yetkilerle donatılmıştır. Bu yaklaşım yerel yönetimlerin planlama yetki ve güçlerini de büyük ölçüde zedeleyecektir. Bir yandan yerel yönetimlerin planlama alanları kısıtlanırken, diğer yandan da hazırladıkları planlarda oluşturulan arazi kullanım dengeleri de Bakanlığın alacağı ve plan bütünselliğini gözetmeyen bazı köktenci kararlarla bozulabilecektir.

Yerelden ulusala merkezileşen planlama sistemimiz bir yandan da üst ölçekten alt ölçek planlara tek tipleşmekte ya da aynılaşmaktadır. Ülkemizde son yıllarda hızla büyük alanları kapsayan çok sayıda üst ölçekli çevre düzeni planı yapılmasına karşın, bu planların hazırlanış yöntemleri, içerikleri, nitelikleri, plan dili ve gösterim teknikleri tümüyle alt ölçekli nazım planlarda olduğu gibi kapsamlı plan anlayışı ve dili ile hazırlanmaktadır. Bu durumda, aynı bir planlama alanı için ölçekleri ve onay makamları dışında farklılıkları olmayan planlar hazırlanmakta, alt ölçekli planların var oluş nedeni ortadan kalkmakta, yerel düzeydeki planlama yetkisi fiilen merkezi kurumlara aktarılmış olmaktadır. Günümüz bilgisayar teknolojilerinin sağladığı olanaklarla en üst ölçekli planda verilen alan kullanım kararları parsel ölçeğine kadar

indirilebilmekte ve arazi sahipleri bu planlara parsel ölçeğinde davalar açabilmektedir. Meslek Odalarının açtığı davalarda da planların hazırlanışından kaynaklı nedenlerle, yine stratejik düzeyde alınan kararlarla ilgili olarak değil, belirli alan kullanımlarına ilişkin konular öne çıkmaktadır.

Bu bağlamda ve buna bağlı olarak yaşanan diğer bir sorun da sektörel plan hazırlama bilgi, beceri ve isteğinin ilgili kurum ve kuruluşlarda gelişmemiş olmasıdır. Bunun sonucu kendi uzmanlık alanlarının bilgi, deneyim ve değerlerinin gerek stratejik gerekse uygulama düzeyinde farklı ölçeklerde planlara aktarılması beklenen ve planlama kuram ve pratiğinin zenginleşmesine katkı vermesi beklenen plan yetkisi olan kamu kurum ve kuruluşları bu katkıyı yapamamaktadır.

Özetlersek, 160 yılı aşan zengin planlama deneyimimize karşın gelinen noktada bir yandan planlama yetkileri yerel yönetimlerden merkezi kurumlara geçirilirken ve sektörel planlar yolu ile ülkedeki planlama birikim ve deneyiminin zenginleşmesine katkı vermesi beklenen merkezi kurum ve kuruluşların kendi uzmanlık, bilgi ve değerlerini planlama alanına aktaramadıkları görülmektedir.

Diğer yandan, üst ölçekten alt ölçeğe yapılan planlar tek tipleşmekte ve aynılaşmaktadır. Gerek mevzuattan gerekse yerleşik planlama alışkanlıklarından kaynaklanan nedenlerle, farklı ölçeklerdeki planlar arasında önemli bir ayırım oluşturulamamaktadır. Bu durumda, bugün ülkemizde ironik bir biçimde bir yandan geçmişte hiçbir dönemde olmadığı kadar çok sayıda ve farklı ölçeklerde plan varken, diğer yandan da bu planlar arasında ciddi bir nitelik farkı olmadığı için planlama büyük ölçüde anlamını ve işlevini yitirmiş görülmektedir.

Bu nedenlerle, başta planlama bürokrasisi olmak üzere meslek odaları, üniversiteler ve bir bütün olarak planlama çevresinin bu sorunların aşılması için her türlü çaba ve emeği harcaması ülkemizde planlamanın geleceği açısından son derece önemli olduğunu düşünüyorum.

## **Kaynaklar**

1. Albrechts, L., "Strategic (spatial) planning reexamined", Environment and Planning B: Planning and Design, Volume 31, 2004, ss. 743-758.
2. Bilgen, H., Özcan, B.G., "İmar ve Planlama Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Türk Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri", TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No:40, 1989 in Seyitdanlıoğlu, M. "Turuk ve Ebniye Nizamnamesi ve Getirdikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 5, Sayı 4 (Temmuz 1996), ss. 67-81.
3. Ergin, O.N., "Mecelle-i Umur-i Belediye", v.2., İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, İstanbul, 1995.
4. Ersoy, M., "İmar Planlarında Kademelenme", M.Ersoy, H.Ç.Keskinok, Mekansal Planlama ve Yargı Denetimi, içinde, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000.

5. Ersoy, M., “Akılcı Kapsamlı Planlama”, M.Ersoy (Der.) Kentsel Planlama Kuramları, İmge Yayınları, Ankara, 2010. ss.....,
6. Faludi, A., “The Performance of Spatial Planning”, Planning Practice & Research, Vol. 15, No. 4, 2000, ss. 299–318.
7. Friedman, J., “Strategic Spatial Planning and the Longer Range”, Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 1, 2004, ss. 49–67.
9. Gedikli,B, “Stratejik Mekansal Planlama: Planlamada Yeni Anlayışlar, Yöntemler ve Teknikler”, in M.Ersoy (Derl.), Kentsel Planlama Kuramları, İmge Yayınları, Ankara, 2007, ss.229-278.
- 10.Keles, R., “Kentleşme Politikası”, İmge Yayınları, 2006, Ankara.
- 11.Selman, G.G., “Urban Development Laws and Their Impact on the Ottoman Cities in the Second Half of the Nineteenth Century”, Basılmamış Master Tezi, ODTÜ, Ankara, 1982.
- 12.Tekeli,İ., “Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökenleri”, Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları, içinde, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2010, ss.26-147.
- 13.Karakaya, E., “Construction Of The Republic In City Space: From Political Ideal To Planning Principles” Basılmamış Y.Lisans Tezi, Ankara : METU ; 2010.