

6360 SAYILI YASA VE MEKÂNSAL PLANLAMA SORUNLARI¹

Melih Ersoy

Giriş

6.12.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bir yandan mevcut 16 ile ek olarak 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulması sağlanırken diğer yandan da büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına kadar genişletilmektedir.²

Kuşkusuz bu köklü değişikliğin Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana uygulanmakta olan yönetsel yapı ile merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bakımından önemli sonuçları olacaktır. Bu yazıda anılan yasa ile getirilen değişikliğin planlama hizmetleri açısından sağlayabileceği yararlar ile karşılaşılabilecek olası sorunlar üzerinde durulacaktır.

6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama

Yukarıda da belirtildiği gibi, 6360 sayılı yasa ile ülkemizdeki büyükşehir sayısı 29’a çıkartılırken önemli bir değişiklik daha yapılarak bu büyükşehirlerin sınırları da değiştirilmiştir. 10.7.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nda (Geçici 2.Madde) büyükşehir belediyelerinin sınırları nüfus büyüklükleri ile orantılı olarak 20 km ile 50 km arasında değişen yarıçaplı alanı kapsayacak biçimde genişletilmişti. Yeni düzenleme ile ise büyükşehirlerin sınırları buldukları ilin mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Böylece, Cumhuriyet tarihinde ilk kez 2004 yılında sadece İstanbul ve Kocaeli illeri için geçerli olan büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi uygulamasının kapsamı genişletilmiştir. 6360 sayılı düzenleme ile yeni eklenenlerle birlikte 29 büyükşehir belediyesinin sınırları il sınırları ile örtüşmekte ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir.

Kuşkusuz, bu düzenleme birçok açıdan olduğu gibi mekânsal planlama açısından da oldukça kökten bir değişikliğe işaret etmektedir.

Mekânsal planlama açısından bir diğer önemli değişiklik de, il sınırları içinde yer alan tüm belde belediyelerinin kapatılmaları ve mahalle statüsü ile buldukları ilçe belediyelerine bağlanmalarıdır. Buna göre, büyükşehir belediyesi olan yerleşmelerde toplam 1022 adet belde belediyesi kapatılarak bu yerleşmelerin planlama yetkileri ilçe ve büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Bu durumda, il düzeyinde yerel yönetim birimleri olarak, sadece büyükşehir ve ilçe belediyeleri bırakılmaktadır.

¹ GAP Belediyeler Birliği Dergisi, 2013.

² Kapsamlı bir değerlendirme için bkz. (Keleş, 2012)

Yazımızın bundan sonraki bölümünde, önce tarihsel perspektiften kısa bir değerlendirme yapıldıktan sonra, son yasal düzenleme mekânsal planlama açısından irdelenecektir.

Tarihsel Perspektif Işığında Planlama Alanının Kapsamı

Bu bölümde, ülkemizde tarihsel olarak mahalle ölçeğinde mevzii düzeyde başlayan mekansal planlama deneyimimizin son dönemde yapılan yasal değişikliklerle ulusal düzeye dek genişlemesi sürecine değinildikten sonra, bu çerçevede 6360 sayılı yasanın bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Ülkemizde mekânsal planlamanın geçmişi Tanzimat ile başlar.³ Bu dönemde mekânsal planlama alanında tek bir plan türünden söz edilebilir ve bu planlar, bir semt ya da mahalle ölçeğinde, yani "yerel altı"/mevzii düzeyde hazırlanmaktadır.

Planlama konusunda Cumhuriyetin ilanından sonraki 10 yıl boyunca Osmanlı dönemi mevzuatı yürürlükte kalmıştır. 1933 onay tarihli 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu planlama açısından bir kentin tümünü kapsayacak ölçekte "yerel" düzeyde planlama yapılmasını emreden ilk yasal düzenlemedir.

1957 yılında yürürlüğe giren ve 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile güçlendirilen 6785 sayılı İmar Kanunu mekânsal planlama tarihimizin en kapsamlı yasal belgesidir. 1605 sayılı yasa ile kent bütünü yanı sıra kentin yakın çevresinin/mücvir alanının planlanması sorumluluğu da belediyelere verilmiş, ayrıca ilgili Bakanlığa da birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını yapma yetkisi verilmiştir.

Halen yürürlükte olan 1985 onay tarihli 3194 sayılı İmar Yasası ile planlama alanının kapsamı da daha da genişletilerek bölge düzeyine çıkartılmıştır.

Son olarak, 648-644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle Çevre Şehircilik Bakanlığına üst ölçekli mekânsal strateji planları adıyla ulusal ve bölgesel nitelikte mekânsal planlar hazırlama yetki ve görevi verilmiştir. İlgili Bakanlık bu yönde ön çalışmalara da başlamıştır.

Özetle, ülkemizde 170 yılı aşan bir süre öncesinde yerel altı/mevzii düzeyde başlayan mekânsal planlamaya ilişkin ilk yasal düzenlemeler bugün yerini planlama alanını ülke düzeyine dek genişleten düzenlemelere bırakmıştır.

Planlama alanının kapsamı açısından olumlu görülecek bu gelişme bağlamında 6360 sayılı yasa nerede durmaktadır? Bu soruya verilecek yanıt büyükşehir ve ilçe belediyelerinin planlama ile ilgili görev ve yetkileri bağlamında ele alınmalıdır.

Yürürlükteki yasaya göre (5216- 7/b), büyükşehir belediyeleri kentin -bundan sonra "il" in demek daha doğru olacaktır- "... büyükşehir belediye ve mücvir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak ...; büyükşehir içindeki belediyelerin ... hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek..." le görevlidirler.

³ Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. (Ersoy, 2011) Makalenin tümü için www.melihersoy.com' a başvurulabilir.

Yasanın bu hükmünde bir değişiklik yapılmamıştır. Diğer bir anlatımla, büyükşehir belediyeleri artık –il çevre planlarına ek olarak- il bütünü için 1/5.000 ve 1/25.000 ölçekli planlarını hazırlayacakları gibi ilçe belediyelerinin 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını da değiştirebileceklerdir. Kısacası, son yasal düzenleme ile bir ilin bütününde çevre düzeni, nazım ve uygulama planları açısından planlama yetkilerinin tümü tek bir elde yani büyükşehir belediyelerinde toplanmış olacaktır.

Planlama Alanının Kapsamı

6360 sayılı yasanın verdiği yetki ile bir ilin kapsadığı alan bütünüünün tek bir otorite tarafından üst ölçekli planlarının yapılarak, küçük bölümlerinin birbirinden kopuk ve parçalı biçimde ele alınmasının önüne geçilmesi planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşımdır. Kent bölgeler ya da kentlerin kendi başlarına birer varlık olmadıkları, çevre ve bölgeleri ile yoğun bir ilişki içinde oldukları bilinmektedir. Günümüzde bu ilişki ulusal sınırları da aşmış, başta küresel metropoller olmak üzere birçok kent için, küresel ölçek daha anlamlı bir ilişkiler düzeyini temsil eder hale gelmiştir. Bu bakımdan, ulus devletlerin sınırları belirlenmiş egemenlik alanlarını bir planlama alanı olarak ele aldıkları ülke düzeyinde hazırlanacak mekânsal strateji planlarından başlayarak, en alt ölçeğe kadar farklı ölçeklerde mekânsal planlar hazırlamaları ve bunlar arasında kademeli birliktelik ilkesi doğrultusunda ilişkiler kurulması planlama ilkeleri arasında yer alır.

Mekânsal planlama çerçevesinden bakıldığında, il sınırlarının her ne kadar mülki yapılanma gibi başka bir alanın yaklaşım ve anlayışı ile oluşturulan sınırlar oldukları ileri sürülse de, büyükşehir sınırlarını belirlemede daha önce geçerli olan ve herhangi bir araştırma ve değerlendirmeye dayanmayan “pergel yasaı” ile getirilen kurala göre daha anlamlı olduğu belirtilmelidir ⁴.

Ancak, bu saptama il sınırlarının en uygun planlama alanı olduğu anlamına da gelmemelidir. Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi, bazı büyükşehirler için ilişkiler ağı küresel ölçeğe dek uzarken bazıları için il sınırları içindeki tüm yerleşmeleri dahi kapsamayacak denli sınırlı kalabilir. Bu nedenle il sınırları, İstanbul gibi kent bölge niteliğinde, ilişkiler ağı ulusal sınırları da aşan yerleşmeler için dar görülebilecek iken, örneğin Mardin ya da Şanlıurfa için bol bile gelebilecektir. Böyle bakıldığı zaman “yerel” düzeyde planlama sınırlarının zamansal ve mekansal olarak büyük değişiklik göstereceği, bu nedenle de herhangi bir zaman aralığında bile “ideal” olarak tanımlanabilecek bir ölçüden söz edilemeyeceği belirtilmelidir. Bu nedenle, 6360 sayılı yasa ile getirilen planlama alanı büyüklüğünü, ancak daha önce geçerli olan kuralla karşılaştırmak anlamlı olacaktır. Bu çerçeveden bakıldığında, yeni düzenlemenin il düzeyinde planlama faaliyetlerini bir bütünlük içinde tek bir otoritenin eşgüdümünde götürülmesinin, aynı il sınırları içinde parçacı, birbiriyle uyumsuz ya da çelişen, eşgüdüm içinde hazırlanmamış, dar yerel çıkar ve beklentilerle, farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış çok sayıda planın varlığından daha olumlu olacağı söylenmelidir.

Kurumsal Yapı Karmaşası

⁴ Bu kuralın yarattığı sorunlarla ilgili olarak bkz. (Soydal & Türk, 2012).

“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 mekânsal plan sayısı da 61 dir”⁵. Bu kurumsal karmaşa 6360 sayılı yasa ile belirlenen planlama sınırları temel alındığında yeni sorunları da beraberinde getirmektedir. Bugün yürürlükte olan mevzuata göre, il düzeyinde üst ölçekli planlar şöyle sıralanabilir: 1) Kalkınma Bakanlığı ve Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan Bölge Planları; 2) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan birden çok ili kapsayan Çevre Düzeni Planları; 3) İl Çevre Düzeni Planları 4) Büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan 1/25.000 ölçekli nazım imar planları.

Aşağıdaki tabloda bu plan türleri bir bütün olarak sunulmaktadır.

Tablo 1: İl Düzeyini Kapsayan Üst Ölçekli Plan Yapma Görev ve Yetkisine Sahip Kurumlar			
Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluşlar	Plan Türü ve Kademelenme	Yasal Dayanak
Bölge veya İBB 2 Düzeyi	Kalkınma Bakanlığı ve Kalkınma Ajansları	Bölge Planı	İmar Kanunu (3194); Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (5449).
Birden Çok il Düzeyinde	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Bölge Düzeyinde Çevre Düzeni Planı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (644)
İl Düzeyinde	Büyükşehir Belediyeleri	İl Çevre Düzeni Planı	(5538 sayılı "Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 29.maddesi ile değişik) Belediye Kanunu (5393) Ayrıca İl Özel İdaresi Kanunu (5302)
Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde	Büyükşehir Belediyeleri	1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planı	Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216)

Geçmiş 1960’lı yıllara kadar uzanan Bölge Planları uygulamada plan kademelenmesinin ilk basamağını oluşturmaktadır. Yürürlükteki İmar Kanununa göre

⁵ (Ersoy,2011). A.g.y

mülga DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planları, genellikle birden çok ili kapsadığı için yeni düzenleme ile bir büyükşehir ile bir ya da daha çok il belediyesinin bir bölge planı kapsamına girme olasılığı yüksektir. Ancak son yıllarda doğrudan Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan bölge planı sayısı azalmıştır.

Bunun yerine, AB uyum yasaları çerçevesinde oluşturulan İBB (İstatiki Bölge Birimi) sistemi ile, uygulamada Kalkınma Bakanlığının taşra birimleri gibi görev yapan Kalkınma Ajansları, toplam 26 adet İBB 2 düzeyinde üst ölçek planlar hazırlamaktadır. Tek bir büyükşehirin sınırlarını kapsayan İBB 2 bölgeleri olmasına karşılık 2 ya da 3 il bütününe kapsayanlar sayıca daha fazladır. İBB 2 bölgeleri içinde kalan illerin tamamı büyükşehir olabileceği gibi, tek il düzeyinde büyükşehir olanlar ya da kısmen büyükşehir kısmen de il belediyesi olanlar ya da tamamı il belediyesi olanlar vardır.

644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına “bölge düzeyinde” Çevre Düzeni Planı hazırlama yetkisi verilmiştir. Bu “bölge”lerin tanımı ise yine bu Bakanlıkça yapıldığı için kimi durumda İBB 2 illerinin tümünü, kimi durumda ise bir İBB 2 düzeyi il ile komşu İBB 2 illerinden bazılarını kapsamaktadır.

Yeni düzenleme ile özellikle tek ya da birden çok büyükşehri kapsayan İBB 2 düzeylerinde sorunlarla karşılaşma olasılığı vardır. Bu nedenle, Kalkınma Ajanslarının hazırlayacakları üst ölçek planlar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bölge düzeyinde hazırlanan Çevre Düzeni Planları ve il ölçeğinde büyükşehir belediyelerinin hazırlamaları gereken 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarının tümünün – eğer birbirinin tekrarı olmayacaklarsa- farklı içerik ve formda olmaları gerekir. Bu farklılığın gerek ölçek gerekse planlama anlayışı ve yaklaşımı, içeriği, gösterim teknikleri v.b. konularda, birbirinin yetki alanlarına müdahale etmeyecek biçimde tasarlanmaları gereği vardır. Ters durumda ise yetki ve görev çatışması ile aynı alana ilişkin olarak farklı plan kararları getiren belgeler ortaya çıkacak ve uygulamada ciddi sıkıntılarla karşılaşılacaktır.

Aynı alanlarda ortaya çıkabilecek bir diğer sorun İl Çevre Düzeni planları ile ilişkilidir. Bu planların il özel idareleri ve il belediyeleri tarafından yapılacağı yasa hükmüdür. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanununa 13.07.2006-5538 sayılı "Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" un 29 maddesi ile yetkili idare bakımından bu sorun aşılmıştır. Bu madde, “belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır” hükmünü getirmiştir. 6360 sayılı yasanın getirdiği yeni düzenleme ile artık tüm büyükşehir belediyeleri kendi illerine ilişkin il çevre düzeni planlarını da yapmak görev ve yetkisine sahiptir.

Ancak, İl Çevre Düzeni Planlarının kademelenme ilkesi doğrultusunda ölçek bakımından büyükşehir nazım imar planından daha üst ölçekte hazırlandığı göz önüne alındığında, yukarıda sözü edilen tartışma daha yoğun olarak tekrar karşımıza çıkacaktır. Diğer bir deyişle, büyükşehirlerin hazırlayacakları il çevre düzeni planı ile – tek ya da birden çok büyükşehri kapsayan İBB 2 bölgelerinde- Kalkınma Ajanslarının hazırlayacakları bölge planları arasındaki ayrım nasıl sağlanacaktır?

Özetle, yeni düzenleme sonrasında tek ili kapsayan (TR10 İstanbul, TR 51Ankara, TR 31İzmir) İBB 2 düzeyi bölgeleri ile birden çok büyükşehri kapsayan TR62 (Adana, Mersin), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır),TR32 (Aydın, Denizli, Muğla) bölgelerinde üst ölçek planlar arasında karmaşa yaşanabilecektir. Bu nedenle, Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan Bölge Planları ile bu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanacak il çevre düzeni planları ve nazım planlar arasında örtüşme/ çakışma ve çatışmalarını önleyecek bir düzenlemeye gereksinim vardır. Adı geçen farklı plan türlerinin gerek ölçek gerekse de planlama anlayışı ve yaklaşımı, dili, içeriği, gösterim teknikleri v.b. konularda birbirinden farklı olması ve birbirinin yetki alanlarına müdahale etmeyecek biçimde, açıklıkla tasarlanarak kademeli birliktelik ilkesi çerçevesinde birbirini besleyen bir sistematige oturtulması gereği vardır.

Planlama Yaklaşımları Açısından Değerlendirme

Yeni yasa ile mekânsal planlamada yaşanacak kurumsal karmaşa yanı sıra planlama kuramları ve yaklaşımları bakımından var olan uygulamadaki sorunlar il ölçeğinde de yaşanmaya devam edecektir. Bu bağlamda en temelde iki farklı planlama yaklaşımından söz etmek yararlı olacaktır.

Önce planlama yazınında “akılcı kapsamlı planlama” olarak adlandırılan kuramdan başlamak istiyorum. 18. Yüzyılın 2. yarısından başlamak üzere yeni sanayilerin kentlerde yer seçmesiyle başlayan hızlı kentsel büyümenin yol açtığı ciddi sorunlar mekansal planlamanın gerekliliğini ortaya koydu. Böylece 20.yy. ın başlarında öncelikli olarak ABD de yasal temelleri atılan 'akılcı kapsamlı planlama' yaklaşımı ciddi bir eleştiriyle karşılaşmadan uzun bir süre kentsel mekânın biçimlendirilmesinde başvurulan uygulama aracı olarak kullanıldı.

Kapsamlı planlamada amaç, öncelikle kentin bölgesi içindeki yerini tanımlayan, sosyal ve ekonomik yapısını anlamaya çalışan 'araştırma' ve 'analiz'e dayanan bir genel plan ya da 'nazım plan' üretmektir. Nazım plan kentin üst-biçimini denetleyecek ve bu nazım plana birebir uyan tüm kentin uygulama planları hazırlanacaktır. Bu süreçte almaşıkların oluşturulmasından bunlar içinde en uygununun seçilerek plan kararlarının alınarak planın hazırlanması ve uygulanması gibi evrelerin tümünde planlama bürokrasinin önemli bir ağırlığı vardır.

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 kademede yürütülmektedir. Birinci kademede 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.

Özel sektörde çok daha önce uygulanagelen stratejik planlama yaklaşımının, 1980'li yıllardan başlayarak yeni liberal politikaların her alanda uygulanmaya konulması ile kamu sektöründe de gündeme geldiği görülmektedir. Stratejik mekânsal planlama kavramı da bu dönemin ürünüdür ((Albrechts, 2004); (Friedman, 2004); (Faludi, 2000)). Burada planın kendisinden çok sürecin nasıl yönetileceği üzerinde durularak kapsamlı planlamanın eksikleri vurgulanmaktadır.

Aşağıda iki plan türünün farklı konulardaki tutumları aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır⁶:

Tablo 2: Kapsamlı Planlama ve Stratejik Mekansal Planlama Yaklaşımlarının Karşılaştırılması		
Sorumlu Örgüt / Kurum	Kapsamlı Planlama Yaklaşımı	Stratejik Mekansal Planlama Yaklaşımı
	Belli bir hierarchy içinde, kamu kurumları tarafından yapılır/yaptırılır.	Bir kamu kurumu veya özel kurum tarafından eşgüdümü sağlanan, ancak tüm aşamalarda yatay ve eşit koşullarda çalışan agşal bir örgütün işbirliği ile üretilir.
Yasal Statü	Mekânsal planlamaya ilişkin yasalar temel alınarak hazırlanır; dolayısı ile yasal bağlayıcılığı vardır.	Yasal bağlayıcılığı olmak zorunda değildir; gönüllü bir eylem olarak da yapılabilir.
Plan Formu	Arazi kullanımlarının alansal dağılımlarının, biçimlerinin, büyüklüklerinin, nüfus yoğunluklarının kesin şekilde belirlendiği plan ve eklerinden oluşur —temel amaç fiziksel gelişimin denetlenmesidir.	Mekânsal olmak zorunda olmayan, ancak mekânsal gelişimde doğrudan veya 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.
Plan sınırları	İdari sınırlar içinde yapılır.	İdari sınırlar aşılabilir. Çünkü mekândaki ilişkiler (kurumsal / sektörel) idari sınırların ötesine geçebilir.
İçerik	Fiziksel gelişimi esas alır; diğer sektörler dolaylı şekilde içerebilir.	Fiziksel, sosyal, ekonomik, kültürel, örgütsel gelişim konuları birbirini tamamlayan şekilde içerilir.
Zaman sınırı	Arazi-kullanım kararlarının uygulanması için uzun-erimli planlama anlayışı esastır.	Vizyon uzun-erimlidir. Ancak bu vizyona referansla sürekli proje önerisi geliştirilebilir – yani zaman sınırı projenin içeriğine göre değişmektedir.
Gösterim ve Plan Dili	Plan raporu önemli olmasına karşın planlama kararları ve plan lejantında yer alan mekânsal kullanım ile ilgili tüm başlıkların plan üzerinde ölçeğine uygun biçimde gösterilmesi ön görülür.	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.
Temel hedef	Fiziksel gelişimin düzenlenmesi ve denetim altına alınması hedeflenir.	<ul style="list-style-type: none"> • İletişim/bilişim ve ulaşım altyapıları sağlanması, yerli ve yabancı sermayenin teşvikine yönelik stratejilerle kentsel rekabetçiliğin artırılması; • Sürdürülebilirlik ilkesine uyumlu şekilde, yerel değerleri koruyarak kentsel ve çevresel yaşam kalitesinin yükseltilmesi

(Gedikli, 2012) dan uyarlanmıştır.

⁶ (Ersoy, 2011b) Makalenin tümü için www.melihersoy.com' a başvurulabilir.

Stratejik planlarda plan bütününde esas olan plan raporudur ve kentle ilgili olarak ilgili sektör ve alan kullanımlarına ilişkin olarak geliştirilen tüm strateji önerileri ile eylem planları raporda ayrıntılı olarak ele alınmakta ve alt ölçek planlara temel olacak biçimde açıklanmaktadır. Aşağıdaki plan bu raporlar bütününe sadece bir eki olan ve büyük ölçüde şematik olarak bu stratejilerin mekânsal ifadelerinin aktarıldığı bir resim niteliğindedir.

Türkiye örneğinde, yukarıda da değindiğim gibi, Kalkınma Ajansları tarafından İBB2 düzeyinde hazırlanan Bölge Planları ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve birden çok ili kapsayan Çevre Düzeni Planları ile il ölçeğinde hazırlanan il çevre düzeni planları “üst ölçek planlar” tanımı içinde değerlendirilen plan türleridir.

Bu kademelenme içinde büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan 1/25.000 ölçekli nazım planlar geleneksel planlama yaklaşımı ile hazırlanabilecek alt ölçekli planlar olarak değerlendirilebilir.

Üst ölçek olarak tanımladığımız planların “alt ölçekli” imar planlarından farkı mekânsal 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.

6360 sayılı yasa ile yukarıda sözü edilen karmaşa plan türleri bakımından da yaşanacaktır. Çünkü bu iki plan türü arasındaki ayrım gerek mevzuat açısından gerekse planlama uygulamalarında açık olmadığı için büyükşehirler aynı alan için hem il çevre düzeni hem de nazım planları aynı anlayışla hazırlayabilirler. Benzer şekilde, aynı alan için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırlayacağı çevre düzeni planlarında da geleneksel tutumun sürdürülmesi durumunda, aynı alanda plan türü bakımından birbirine oldukça benzer biçimde hazırlanmış birden çok plan üretilen olacaktır. Bu planlarda aynı alanlar için farklı plan kararlarının alınması durumunda ise sorunlar daha da içinden çıkılmaz bir hal alabilir. Bu bakımdan, il düzeyinde plan hazırlama yetkisine sahip olan ilgili kurumlar arasında sıkı bir işbirliği yapılarak plan türlerinin nitelikleri ve içerikleri açık olarak belirlenmelidir.

Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Yetkileri Açısından Değerlendirme

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile ilk yerel seçimde 29 il özel idaresi ile 1591 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış olacaktır. Her ilde büyükşehir belediyesi dışında sadece ikinci kademe belediye örgütü olarak ilçe belediyeleri kalacak, bu ilçe sınırları içindeki belde belediyeleri ise kapatılarak o ilçenin birer mahallesine dönüştürülecektir. Bu şekilde büyükşehir belediyesi sınırları içinde kaldığı için kapatılacak belde belediyesi sayısı 1022 ile düzenleme öncesi toplam belediye sayısının 1/3 ünün üzerindedir.

Bilindiği gibi, 1982 Anayasasının 127.maddesine dayanılarak ülkemizde daha önce uygulanmayan bir yönetim sistemi benimsenerek belediyelerde iki kademeli yönetim modeli uygulanmasına başlandı. Bu kapsamda, 1984 tarihinde kabul edilen 3030

sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHKnin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun' yürürlüğe girdi. Buna göre, Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerine büyükşehir statüsü verilerek bu kentlerde büyükşehir belediyesi ile sınırları içinde ilçe belediyeleri oluşturuldu. İmar planları konusunda da bu belediyeler arasında bir işbölümü getirildi. Buna göre, 3030 sayılı Kanununun 6. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri belirtilirken (b) fıkrasında "Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek" sayılmaktadır.

Geçen süre içinde bu yasada değişiklikler yapılmıştır. Bugün yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerini sayan 7. Maddenin (b) fıkrasında imar planlama konusunda şu ifadelere 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; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak".

Yukarıdaki yasa maddelerinden de görüleceği gibi, İki kademeli yerel yönetim sistemimizin zaman içindeki evrilmesi büyükşehirin planlama yetki ve görevlerinin artırmak biçiminde olmuştur. Diğer bir deyişle, sistem içinde başlangıçta yerelleşme yönündeki niyet zamanla merkezileşme yönünde evrilmiştir. Son yasa ile merkezileşme eğilimi büyükşehir sınırlarının il sınırları ile örtüşmesi nedeniyle il düzeyine dek genişletilmiştir.

İl sınırları içindeki belde belediyelerinin de kapatılarak merkezileşmenin il düzeyini kapsamıyla büyükşehirlerin bazı illerde merkezden 135 km. yarıçaplı alanlara kadar üst ölçek planlar yanı sıra alt ölçekli uygulama planlarını dahi düzelterek onaylama ya da ilgili ilçe belediyesi tarafından belirli süre içinde yapılmazsa büyükşehir tarafından yapılma yetkisine sahip olmasının açıklanabilir bir teknik gerekçesi olamaz.

Özetle, mekânsal planlama açısından üst ölçekte hazırlanacak stratejik nitelikli planların kapsadıkları alanın geniş olması, bu alan bütününde birbirinden kopuk, parçacı planların hazırlanmasına engel olması açısından yararlıdır. Bu çerçevede büyükşehir sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi savunulabilir bir yaklaşımdır.

Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir yasası ile büyükşehir sınırları içindeki üst ölçekten parsel düzeyine dek inen tüm planlama ve imar uygulaması kararları dahi büyükşehir belediyeleri tarafından değiştirilebilir hale getirilmiştir. Bu merkezi yapı 6360 sayılı yasa ile iki kez güçlendirilmektedir. Birincisi; planlama alanı il sınırlarına dek büyütülerek kapsam genişletilmekte, ikincisi ise bu sınırlar içindeki belde belediyeleri kapatılarak bu alanlardaki planlama faaliyetleri yetkileri bu konuda son derece sınırlı olan ilçe belediyelerine bırakılmaktadır.

Planlama ilkeleri açısından esas olan, diğer yerel hizmetler gibi, uygulama imar planları ile parselasyon planlarının halka en yakın yerel birimlerde hazırlanmasıdır. Eğer bu şekilde hazırlanan uygulama planlarının üst ölçek planla uyumsuzluğu varsa, büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerinin uyarılması ve bu uyarı dikkate alınmazsa yargı denetimine başvurulması esas olmalıdır. Yeni yasada bu durum gözletilmemiştir.

Son yasal düzenleme ile ülkemizde zaten son derece yetersiz düzeyde olan, halkın kendi yaşamıyla doğrudan ilişkili konularda karar süreçlerine katılması yönündeki zayıf kanallar da kapatılmaktadır. Böylece halkın yönetim ve politika alanlarına karşı yabancılaşması daha da artırılarak diğer alanlar gibi planlama alanında da otoriter bir yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Bu düzenlemenin uygar toplumlarda “yönetişim” ve “birlikte planlama” gibi kavramların yaşama geçirilmesi için etkin çalışmaların yapıldığı bir döneme denk düşmesi ise ülkemiz için üzerinde düşünülmesi gereken bir gelişmedir.

Sonuç

6.12.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bir yandan mevcut 16 ile ek olarak 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulması sağlanırken diğer yandan da büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına kadar genişletilmekte ve büyükşehir olan tüm illerdeki il özel idareleri de kapatılmaktadır. Yasanın getirdiği bir başka kökten değişiklik ile de bu illerin sınırları içinde yer alan 1022 belde belediyesi de kapatılarak sınırları içinde kaldıkları ilçelerin ilçe belediyelerinin birer mahallesi haline getirilmektedir.

Türkiye’deki yönetim yapısı açısından kökten bir değişikliğe yol açan bu değişikliğin mekânsal planlama açısından da önemli etkileri olacaktır.

Son yasal düzenleme ile il bütününde planlama yetkilerinin tümü tek bir elde yani büyükşehir belediyelerinde toplanmış olacaktır. Öncelikle, 6360 sayılı yasanın verdiği yetki ile üst ölçek planlar açısından bir ilin tek bir otorite tarafından planlanarak küçük bölümlerinin birbirinden kopuk olarak parçalı biçimde ele alınmasının önlenmesinin planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşım olduğu belirtilmelidir.

Ancak, bu saptama il sınırlarının en uygun planlama alanı olduğu anlamına da gelmemelidir. Çünkü ilişkiler ağı ulusal sınırları da aşan yerleşmeler için dar görülebilecek bu kapsam bazı iller için bol gelebilecektir. Böyle bakıldığı zaman “yerel” düzeyde planlama sınırlarının zamansal ve mekânsal olarak büyük değişiklik göstereceği, bu nedenle de herhangi bir zaman aralığında bile “ideal” olarak tanımlanabilecek bir ölçüden söz edilemeyeceği belirtilmelidir.

Yeni yasal düzenleme ile yaşanabilecek sorunlar daha da karmaşık bir yapı sergilemektedir. Şöyle ki;

1.) Planlama alanında yaşanan mevcut kurumsal karmaşa 6360 sayılı yasa ile belirlenen planlama sınırları temel alındığında yeni sorunları da beraberinde getirmektedir. Yeni düzenleme ile İBB 2 düzeyinde büyükşehir olan tek il ile birden

çok ili kapsayan bölgelerde yapılacak üst ölçek planlar bakımından karmaşa yaşanabilecektir.

Bu nedenle öncelikle, Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan Bölge Planları ile bu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanacak il çevre düzeni planları ve nazım planlar arasından örtüşme/ çakışma çatışmalarını önleyecek yeni bir düzenlemeye gereksinim vardır. Bu farklı plan türlerinin gerek ölçek gerekse de planlama anlayışı ve yaklaşımı, dili, içeriği, gösterim teknikleri v.b. konularda birbirinden farklı olması ve birbirinin yetki alanlarına müdahale etmeyecek biçimde açık biçimde tasarlanarak kademeli birliktelik ilkesi çerçevesinde birbirini besleyen bir sistematiğe oturtulması gereği vardır.

2.) 5216 sayılı Büyükşehir yasası ile büyükşehir sınırları içindeki üst ölçekten parsel düzeyine dek inen tüm planlama ve imar uygulaması kararları dahi büyükşehir belediyeleri tarafından değiştirilebilir hale getirilmiştir. Üst ölçekli planlar için anlamlı olan daha geniş alanlarla ilgili plan hazırlamanın getireceği yararlar, alt ölçek planlar söz konusu olduğunda demokratik yönetim anlayışının temel ögesi olan katılım olanaklarının geniş olduğu yerel düzeyde farklı bir boyut kazanmaktadır. Belde belediyelerinin kapatılması ve planlama yetkisini ilçe belediyelerine aktarılması ile alt ölçekli planların hazırlanmasında yerel halkın zaten yetersiz olan katılım olanakları iyice daraltılarak yerellik ilkesi önemli ölçüde zedelenmektedir.

Demokrasinin gelişmiş olduğu ülkelerde, kent planlarının bizatihi kendisinden çok, nasıl bir süreçle elde edildiği ve yerel halkın planlama sürecine hangi mekanizmalarla katılımının sağlandığı daha önemlidir. Yeni düzenleme bu açıdan daha önce var olan yapının da çok daha gerisine düşmüştür.

Sonuç olarak, son yasal düzenleme ile halkın yönetim ve politika alanlarına yabancılaştmasını daha da artacak ve planlama alanında zaten son derece yetersiz olan demokratikleşme eğilimi tersine döndürülmüş olacaktır.

Kaynakça

Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* , 34, s. 743-758.

Ersoy, M. (2011). Yerelden Ulusal'a Merkezileşerek Aynılaştan Planlama Anlayışı. *SBF Yerel Yönetimler Sempozyumu*. Ankara.

Ersoy, M. (2011 (b)). Some Observations and Recommendations on the Practise of Upper Level Plans in Turkey. *11 th APSA Congress*. Tokyo.

Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research* , 15 (4), s. 299–318.

Friedman, J. (2004). Strategic Spatial Planning and the Longer Range. *Planning Theory & Practice* , 5 (1), s. 49-67.

Gedikli, B. (2012). Stratejik Mekansal Planlama: Planlamada Yeni Anlayışlar, Yöntemler ve Teknikler. M. E. ı içinde, *Kentsel Planlama Kuramlar* (s. 237-290). Ankara: İmge Yayınları.

Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü,Bugünü,Yarını. KBAM içinde, *KBAM 3.Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012* (s. 1-12). Ankara.

Soydal, Ö. M., & Türk, Ş. Ş. (2012). Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Olma Kriterleri ve Sınır Tespitinin Değerlendirmesi. KBAM içinde, *KBAM 3. Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012* (s. 49-64). Ankara.