

Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları ¹

Melih Ersoy, ODTÜ

Giriş

GATA Halk Sağlığı Anabilim Dalı Başkanlığı tarafından düzenlenen IX.Halk Sağlığı Günleri Kongresinde benden ülkemizde şehir planlamanın güncel sorunları üzerine bir bildiri sunmam istendi. Bu isteği iki nedenle memnuniyetle kabul ettim. Bunlardan birincisi, kent planlama ile kentte yaşayanların sağlık sorunları arasında çok yakın bir ilişki olması; ikincisi ise, kent planlamasında yaşanan sorunların hangi meslek grubunda olursa olsun tüm kentlileri doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemesidir.

Sunuşumun birinci bölümünde, bildirim başlığında yer alan iki kilit kavram üzerinde durmak istiyorum. Bunlar “planlama” ve “sorun” kavramlarıdır. Öncelikle, “planlama”dan ne anladığımız, daha sonra da neleri “sorun” olarak gördüğümüz üzerinde duracağım. Daha sonraki bölümlerde ise, ülkemizdeki planlama pratiğinin güncel sorunlarını yasal, örgütsel ve kurumsal çerçevede yapısal boyutlarıyla tartışacağım. Bunu, planlama sürecinin temel aktörleri olan yerel yönetimler ve plan müelliflerinin karşılaştıkları sorunlar izleyecek. Son bölümde ise, anlatılan sorunlara yönelik olarak neler yapılabileceği üzerinde durmak istiyorum.

1. Bölüm

Bu bölümde önce, “planlama” kavramından ne anladığımızı tartışacağım. Bunu, tarihsel perspektif içinde kentsel planlama anlayış ve uygulamalarının Batı’da ve ülkemizde nasıl geliştiğinin özetlenmesi izleyecek.

Genel olarak “plan”ı, bir temel hedef ile buna bağlı olarak geliştirilmiş bir dizi amacın gerçekleşebilmesini sağlamak üzere kararlaştırılmış düzenlemeler bütünü olarak tanımlayabiliriz. Diğer bir deyişle, plan, onu oluşturan iki unsurla tanımlanmaktadır; Bunlar, a) ulaşmayı hedeflediğiniz hedef ve amaçlar ve b) bu hedef ve amaçlara ulaşmak için gerekli olan düzenlemeler, yani araçlardır. Bir planın hem hedeflenen amacı, hem de bu amaca hangi yolları izleyerek, hangi strateji ve araçlarla ulaşılabileceğinin belirlenmiş olması gerekmektedir (Bettleheim, 1967:3).

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

¹ Bu bildiri 30 Eylül- 1 Ekim 2005 tarihinde Kızılcahamam’da yapılan GATA Halk Sağlığı Anabilim Dalı Başkanlığı tarafından düzenlenen IX.Halk Sağlığı Günleri Kongresinde sunulmuştur. *9.Ulusal Halk Sağlığı Günleri, Bildiri Özet Kitabı*, Ankara, ss.137-144.

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

Kent planlama anlayışının ortaya çıkışı ve kurumsallaşması 19.y.y sonlarına tarihlendirilebilir. Kent planlamanın tarihsel bir gereksinim olarak bu dönemde ortaya çıkışının ardında yatan gelişmeler ise sanayi devriminin yol açtığı kırdan kente büyük nüfus hareketlerinde aranmalıdır. Bu sürecin neden olduğu yeni nüfus yoğunlaşmasının beraberinde getirdiği altyapı, konut, ulaşım ve çevre sorunlarına karşı devlet ve toplum hazırlıklı değildi.

Bu durum 19.yy boyunca artan biçimde olumsuz etkisini sağlık alanında tifo, kolera gibi hijyen koşulları ile doğrudan ilişkili olan salgın hastalıkların hızlı artışı ile göstermiştir. Ciddi sağlık sorunları bir yandan işçilerin yaşam süresini kısaltırken, diğer yandan da üretimde verimsizliğe yol açıyordu. Yeni gelişen kapitalizmin bir sistem olarak varlığını sürdürebilmesi ise, emeğin kendini yeniden üretim koşullarının iyileştirilmesini zorunlu kılıyordu. Bu olumsuzluktan etkilenen burjuvazi çözüm yolları aramaktaydı. Fabrikalar civarına yaptırdıkları işçi konutlarında çevre koşullarının görece sağlıklı hale getirilmesine çalışan sermaye sahipleri, kısa süre içinde bu türden bireysel girişimlerin kesin bir çözüm olmadığını anladılar. Kentsel ölçekte burjuvazinin altından kalkması olanaksız olan büyük altyapı, sosyal konut ve sağlıklaştırma projelerinin yaşama geçirilebilmesi için geriye piyasa dışında tutulmaya çalışılan devletin –merkezi ve yerel- bu alana toptan müdahalesi dışında bir seçenek kalmamıştı. İşte kent planlama çalışmaları toplumsal destek ve meşruiyetini böyle bir ortamda kazandı ve ilk planlama girişimleri de bu dönemde gündeme geldi.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde de kent planlaması konusunda merkezi hükümetçe ilk girişimler, aynı dönemde, başkent İstanbul için 1848 tarihinde çıkartılan Ebniye Nizamnamesi (Yapılar Tüzüğü) ile başlamaktadır. Sanayinin gelişmediği İmparatorlukta böyle bir Tüzükle amaçlanan, doğrudan sağlık problemlerinden çok, ciddi bir sorun olan yangınların en aza indirilmesidir. Bu nizamnamenin yetersiz kalması ile 1863 yılında Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Yapılar Tüzüğü) çıkartılmıştır. Bu nizamname, imparatorluk döneminin imar konusunda ilk bütünlüklü, kapsamlı yasal düzenlemesi olması bakımından önemlidir. 1882 yılında şehircilik alanında ilk yasa olan Ebniye Kanunu (Yapılar Yasası) çıkartılmıştır. Bu yasa ile meydanlar ve kamuya açık alanlara ilişkin düzenlemeler getirilmekte, yol genişlikleri belirlenmekte, yol genişlikleri ile bina yükseklikleri arasında belirli oran getirilmekte, arsa biçimleri ve yapılara ilişkin olarak ayrıntılı hükümler getirilmektedir. Bu yasa ile çıkmaz sokak yapımı yasaklanmakta, yanan yerler için plan yapımı zorunluluğu getirilmekte ve hemşerilerin plana itiraz hakkı tanınmaktadır. En önemlisi, bostanını, arsasını konuta açan kişi sosyal altyapı (okul, karakol) yerlerini bedelsiz terk etmek zorundadır, ayrıca buraların fiziki altyapısını (kaldırım, kanalizasyon) yapmakla yükümlü tutulmaktadır (Ersoy,1989).

Cumhuriyetin ilanından 1930'lu yıllara dek belediyecilik ve imar konularında Ankara'nın imarı bir yana bırakılırsa, ciddi girişimlere rastlanmamaktadır. Bu yıllara gelindiğinde belediyeleri ilgilendiren birçok alanda olduğu gibi imar alanında da yeni bir yasa çıkartılmış ve yeni cumhuriyetin yöneticilerinin "Batı imgesi yaratmaya dönük" ve merkeziyetçi yaklaşımı bir kez daha teyit edilmiştir.

1933'de yürürlüğe giren Yapı Yollar Kanunu "kapsadığı konular ve koyduğu hükümler bakımından Ebniye Kanunu ile tam bir devamlılık sunmaktadır."(Akçura,1982:52). Yasa Almanya'da bir kentin imar yönetmeliğinden alınmıştır.(Tekeli,1978:76). Bu nedenle de son derece ayrıntılı yapılaşma kararları getirmiştir. Ülkemizde ilk kapsamlı imar yasası 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı imar yasasıdır. Halen yürürlükte olan yasamız ise 1985 yılında çıkartılmıştır ve bazı sınırlı düzenlemeler dışında bir önceki yasadan çok ileri hükümler getirdiği söylenemez. Özetle, son elli yıllık dönemde kentsel alanlarda yaşanan ciddi sorunları gündemine alan kapsamlı bir yasal düzenleme yapılmadığını söylemek abartılı bir ifade olmayacaktır.

Ülkemizde kent planlamanın sorunlarına değinmeden önce, neden bir "sorun"dan söz ettiğimiz üzerinde de durmak gerekiyor. Bir şeyin sorun olarak görülmesi, olmasını beklediğimiz, istediğimiz bir referans durumdan farklı bir konumda olunmasından kaynaklanır. Dolayısıyla, "sorunu" tanımlayabilmek için bu referans durumun açıklanması gerekecektir. Bu referans durumu yeni imar yasası çalışmalarının "amaç" maddesinde yer alan ifadelerden yola çıkarak şöyle özetleyebiliriz:

Yerleşme ve yapılaşma konusunda, bilim, teknik, sanat, sağlık, güvenlik ve estetik kurallara uygunluğun sağlandığı; doğal, tarihi ve kültürel çevrenin ve ekolojik sistemlerin korunduğu, yaşatıldığı ve geliştirildiği; sosyal adaletin sağlandığı; toplum ve kamu yararının gözetildiği; bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltıldığı; sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir biçimde sağlandığı; kentlilerin karar süreçlerine katılımın gerçekleştirildiği; afet zararlarını azaltan, güvenli ve yaşam kalitesini artıran ilkelerin uygulamalarda temel alındığı; ve tüm süreçlerin şeffaf ve etkin biçimde denetlendiği bir kentsel çevre oluşturmak.

Ülkemizde uygulanan planlama pratiği bu amaçları gerçekleştirmekten uzak olduğu için yürürlükteki imar sisteminin sorunları olduğunu ileri sürülmekte ve bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak çözüm önerileri geliştirilmektedir.

2. Bölüm

Bu bölümde yürürlükteki kent planlama sistemimizin eleştirel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Bu çerçevede öncelikle yürürlükteki yasal ve yönetsel yapıdan başlamak istiyorum.²

1. Mekansal planlama ile ilgili olarak yürürlükteki yasal düzenleme, yerel yönetimler yanı sıra, bayındırlık iskan, turizm, kültür, çevre, sanayi, orman, savunma v.b.

² Bu bölümdeki eleştiriler için bkz. Ersoy, 1999.

bakanlıklar gibi 25 adet kamu kurum ve kuruluşunu imar planlama konusunda yetkili kılmaktadır (ODTÜ, 1999). Bu kurumsal çeşitlilik beraberinde çok karmaşık bir mevzuatı da beraberinde getirmektedir. Bugün ülkemizde kentleşme, imar, arsa, yapı ve yerleşme konularını düzenleyen 70 adet kanun ve 270 yönetmelik olduğu belirtilmektedir.³ “Bir cangılı andıran”⁴ bu mevzuat karmaşası ile kurumsal çok başlılık ve otorite çatışmaları hukuki düzeyde de ciddi karmaşaya yol açmakta, hangi kurumun hangi alanlarda, hangi ölçeklerde yetkili olduğu, yetkilerin çakışması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği gibi en temel konular dahi ancak uygulamada çözülmeye çalışılmaktadır. Farklı uzmanlık gerektiren özel planlama alanlarının farklı planlama yaklaşımları gerektireceği ileri sürülebilir; ancak, anlaşılması güç olan nokta, fiziksel planlama konusunda farklı düzey ve ölçeklerde yetkisi olan bu farklı birimlerin arasında hiç bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmamış olmasıdır. Eşgüdüm ve birlikte çalışma ortamı sağlanmadığı gibi bu kurumlar arasında ciddi bir yetki kavgası yaşanmakta, tek parti hükümetlerinde dahi her kurum kendi yetki alanını genişletmek için mücadele vermektedir.

2. Mekansal planlamada en temel ilkelerden birisini, *farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi* oluşturur. Buna göre, bölge planları gibi üst ölçekli planlar, yerleşme düzeyindeki daha alt ölçekli planları yönlendiren ve denetleyen hükümler içerir. Yürürlükteki 3194 sayılı imar yasası, en üst ölçek olarak DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planları kademesinden söz etmekte ise de bu planların içeriği, yapım, onama, uygulama süreçleri ve sorumlu mercii belirsiz bırakıldığı için son yıllara kadar hazırlanmaları yönünde bir girişim de bile bulunulmamıştır. Bu kademeyi izleyen Çevre Düzeni Planlarını hangi kurumun hazırlayacağı konusu 15 yıldır tartışılmış, bir süre BİB tarafından kullanılan yetki, daha sonra Çevre ve Orman Bakanlığına geçmiştir. Yeni yürürlüğe giren İl Özel İdareleri ve Belediyeler yasaları ile yetki konusu daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır.

Daha alt ölçekte hazırlanan nazım ve uygulama planları ise yerel yönetimlerin yetki alanında kalmakta, daha alt ölçekteki çalışmaların ise planlama mesleğinin dışında kaldığı düşünülmektedir.

Özetlersek, yürürlükteki modelde, ülkesel ve bölgesel düzeydeki üst ölçek planlar henüz yaşam alanı bulamamış; uygulama imar planı düzeyinin altında kalan planlar mesleğin ilgi alanı dışında bırakılmış; örgütlenme, kullanma ve işletme süreçlerinden ise hiç bir yerde söz dahi edilmemiştir. Böylece, planlama sistemimiz üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlaması olarak işlev görmektedir.

3. Yürürlükteki mevzuatımız *kent planlamayı dar anlamlı bir imarcılık anlayışına indirgemektedir*. Diğer bir deyişle, “imar mevzuatı”, adından başlayarak, “planlama” ile “imar” kavramlarının -büyük ölçüde- özdeş kavramlar gibi algılanmasına yol açmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin egemen olduğu dönemlerden kalan ve

³ Fındıkçıoğlu, C. (1996), “Kentleşme ve Hukuk”, Mimarlar Odası, İstanbul Şubesi Kentleşme Komitesi Toplantısına sunulana rapor, Aktaran Çubuk, M. (1999).

⁴ Sönmez, T. (1974), “İmar Mevzuatının Değerlendirilmesi”, *Mimarlık*, s.7, Aktaran, Çubuk, M. (1999).

“yeni alanları kontrollü biçimde iskana açmayı kent planlaması ile özdeş tutan” mevcut imar anlayışı, nüfus artış hızının belirgin bir düşüş eğilimine girildiği günümüzde yeniden gözden geçirilmek zorundadır.

Kenti parsel düzeyinde tek tek birbirine eklenen yapılardan oluşan yekpare ve türdeş bir fiziksel mekan bütünü olarak gören imarcılık yaklaşımı, kentin özellikli alanlarına ilişkin olarak farklı planlama tutumları geliştirilmesine engel olmuştur. Koruma, afet, çevre v.b özellikler gösteren alanlar bir yana, kent bütününde sanayi, ticaret, kent merkezi, konut, rekreasyon vb. sektörel düzeyde gözetilmesi gereken farklılıklar bile göz ardı edilerek, bu alanlar arasındaki ayırım tek bir parametreye, yoğunluk farklılığına indirgenmiştir. Planlamanın artık salt yeni imara açılacak alanlarla değil, kentteki mevcut yapı stokuna yönelik olarak yeni politikalar geliştirmesi gerekmektedir. Bu alanda yapılan yeni düzenlemeler ise, kentlerin mevcut yapılaşmış alanlarında dönüşüm ve yenilenme konusunu, ne yazık ki, bütüncül olmayan bir anlayışla ve salt yeni rantlar yaratmaya yönelik bir araç olarak ele almaktadır. Özetle, yürürlükteki mevzuat kent kimliğini yok etmek için yasal düzeyde gereken tüm araçları cömertçe sunmaktadır.

4. Yürürlükteki planlama sistemimizin en temel sorunlarından birisi de *plan yapım sürecinde denetim ve katılım mekanizmalarına hemen hiç yer verilmemesidir*. Ülkemizde imar planları yerel yönetimler tarafından doğrudan ya da ihale yöntemi ile yapılmakta ve Belediye Meclisleri tarafından onaylanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan planların teknik denetimini yapan hiç bir kuruluş yoktur. Planın yasanın öngördüğü koşullara uyup uymadığı dahi hiç bir merci tarafından incelenmemektedir. Belediye Meclis üyelerinin çoğu, yaşamlarında daha önce hemen hiç görmedikleri bir imar planı belgesini, komisyondan gelen öneri ve başkanın açıklamalarından sonra sözde “inceleyerek politik denetim”den geçmesini sağlarlar. Gerçekte yapılan ise, genellikle parsel bazında çıkar denetimidir.

Plan değişikliklerinde durum daha da vahimdir. İmar planı yürürlüğe girdikten sonra uygulama aşamasında mağdur olduğunu düşünen her taşınmaz sahibi soluğu belediye başkanının odasında almakta, kişisel düzeyde yapılan baskılarla planın şurasında burasında yapılan sürekli değişikliklerle bir süre sonra planın bütününden geriye ne kaldığını izlemek dahi olanaksız hale gelmektedir. Orta boy kentlerde dahi imar planlarında bir yıl içinde yapılan değişiklik sayısı binlere varabilmekte ve değişikliklerin büyük bölümü bireysel çıkarlar için kamusal alan ve kullanımlardan ödün vermek biçiminde gerçekleşmektedir.⁵

Bu modelde tek bir denetim mekanizması kalmaktadır. O da, yapılan idari işlemde parsel düzeyinde mağdur olan kişilerin idare mahkemelerine açtıkları davalar aracılığı ile yapılan yargı denetimidir. Bu denetim hem pahalıdır, hem de mahkemeler yürütmeyi durdurma kararı vermekte son derece çekingen davranmaktadırlar. Temyiz aşaması ile birlikte mahkeme süresi oldukça uzun zaman almakta, bu arada fiili durumlar yaratılarak mahkeme kararlarını anlamsızlaştıran durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bilirkişilerin

⁵ İmar planı değişiklikleriyle ilgili olarak bkz. Ersoy (2000).

yeterlilikleri herhangi bir biçimde sınanmadığı için, bu kişilerce hazırlanan raporları esas alan yargı kararları her zaman gerçek bir denetim işlevini görememektedir.

Planların hazırlanması aşamasında katılım mekanizmalarına da hiç bir biçimde yer verilmemektedir. Kentin az okunan gazetelerinden birisinde bir kaç satırlık bir ilanla Belediye binasının bir köşesinde kısa bir süre için yapılan askı işlemleri ile bilgilendirme ve katılımın sağlandığı varsayılmaktadır. Batı ülkelerinde aylarca süren tartışma ve bilgilendirme süreçlerinin karşılığı olarak ülkemizde yapılan ne yazık ki sadece budur. Uygulamada halk planlardan ancak parselasyon aşamasında, kendi parseli ile ilgili işlem tamamlandığında bilgi sahibi olabilmekte, onanmış plan belgelerine ulaşmak dahi ciddi bir uğraş vermeyi göze almayı gerektirmektedir. Yeni yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında üst ölçek planların hazırlanmasında katılım ile ilgili bazı yeni hükümlere yer verilmekte ise de bunların da son derece sınırlı kaldığı belirtilmelidir.⁶

5. Diğer yandan, yürürlükteki imar mevzuatı belediyelerin hazırlanan planları yaşama geçirilebilmesine yönelik *uygulama araçları açısından son derece sınırlıdır*. Bu bağlamda, yerel yönetimlere sunulan plan uygulama araçları son 150 yıllık dönemde hemen hiç değişmemiştir: Bu araçlar, kamulaştırma; tevhit ve ifraz ile imar düzenlemesidir. Belediyelerin içinde buldukları mali durum kamulaştırma aracını bir seçenek olmaktan çıkartmıştır. İfraz ve tevhit, kapsamlı bir planlama aracı olarak uygulanamayacağı gibi, yürürlükteki yasaya göre çok sınırlı durumlarda başvurulabilecek bir araçtır. Böylece geriye sadece imar düzenlemesi kalmaktadır. Bu araçla kentte düzenleme sınırı içinde kalan tüm kadastral parseller birbirleriyle birleştirilmekte ve parsel yüzölçümünün % 40 oranında bir bölümü Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) adı altında, belirli kamusal hizmetler için kullanılmak üzere düşüldükten sonra, kalan bölüm, planla yeni oluşturulan imar parselleri olarak taşınmaz sahiplerine verilmektedir. DOP salt yeni gelişme alanlarında ve sadece bir kez alınabilmektedir. Mevcut kentsel alanda yapılan yeni kamusal yatırımlar (örneğin, yeni metro hatları) sayesinde piyasa değerleri kat kat artan taşınmazlardan ise bu artan değer karşılığında hiç bir pay alınamamaktadır. Yerel yönetimlerimize imar planlarını yaşama geçirmeyi sağlayacak çok sayıda yeni planlama aracı sunulmadıkça güçsüz belediye modeli varlığını sürdürecektir.⁷

6. Yürürlükteki imar mevzuatının Anayasamızda ifadesini bulan *sosyal adalet ilkesine* uyulmasını engellediği ileri sürülebilir. Özellikle imar düzenlemesi uygulamasında karşılaşılan durumlar da bu savımızı doğrulamaktadır. Arazi yüzölçümü esas alınarak kesilen DOP karşılığında, salt plancının bireysel kararına bağlı olarak kimi taşınmaz sahipleri 10-15 katlı yapılaşmaya izin verilen parsellerin sahibi olurken diğerleri 3-4 katlı inşaat izinleri ile yetinmektedirler. Diğer bir deyişle, nimet-külfet dengesi, taşınmaz sahipleri arasında eşitsiz olarak dağıtılmaktadır. Bu bağlamda yürürlükteki mevzuat, taşınmazların ve giderek sermayenin küçük mülk sahiplerinden büyüklere aktarılacak bir tür sermaye/servet birikim aracı olarak kullanılmaktadır. Koruma alanlarında yer alan taşınmaz sahiplerinin imar hakları, öngörülen araçların yetersizliği sonucunda fiilen ellerinde alınmış olmaktadır. Böylece bir yandan taşınmaz sahipleri arasında büyük bir

⁶ Bu konuda eleştirel bir değerlendirme için bkz. Ersoy (2004) .

⁷ Yeni planlama araçları için bkz. Ersoy (2005) .

haksızlık ve eşitsizlik kaynağı yaratılırken, diğer yandan da “koruma” hedefine ulaşmak şöyle dursun, koruma konusunda kuşkucu ve muhalif bir tavrın gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

7. Planlama geri beslemeli ve devingen bir sistemdir. Yürürlükteki imar planlama sistemimiz ise katı ve durağandır. Planlama ve uygulama süreçleri bir bütün olarak ele alınmalıdır. Sürekli değişen koşullara uygun önlemler alınması ve planın yaşama geçirilmesi için öngörülen stratejilerin izlenmesi gerekmektedir. Ancak, yürürlükteki planlama yaklaşımında yüklenici firmanın planı belediyeye teslimi ile süreç tamamlanmakta, belediye ile planıcının yolları ayrılmaktadır. Planın uygulanması tümüyle bu konuda son derece yetersiz kadrolara sahip belediyelere bırakılmaktadır. Yeni ortaya çıkan ve planda öngörülmeyen durumlarda ve taşınmaz sahiplerinin baskılarına karşı teknik düzeyde çözümler üretecek kadroların eksikliği planların, yukarıda da değindiğimiz gibi, bir süre sonra tanınamaz hale gelmesine yol açmaktadır. Oysa onaylanan planların yaşama geçirilmesine yönelik olarak eylem planları hazırlanması ve bunların sürekli gözetim ve denetimini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve bunların imar planların ayrılmaz bir parçası olmaları sağlanmalıdır.

Bu çerçevede, uygulamaya yönelik bir takvim hazırlanması ve bu takvim çerçevesinde hangi işlerin, hangi kurum ve kuruluşlarca hangi süreler içinde, hangi kaynaklarla yaşama geçirileceğine yönelik ayrıntılı bir eylem planı hazırlanması son derece yararlı olacaktır. Diğer bir deyişle, hazırlanacak planın salt bir istekler listesi olarak bırakılmaması gerekir. Kuşkusuz, bu türden bir eylem planını sahiplenecek, izleyecek ve denetleyecek bir kurumsal yapı/ model de planda önerilmelidir.

7. Ülkemiz yerleşmeleri başta deprem olmak üzere birçok doğal afet tehlikesi ile karşı karşıyadır. Özellikle yoğun nüfusa sahip olan kentsel alanlarda risk derecesi diğer yerleşmelere göre çok daha yüksektir.

1999 yılında yaşanan Marmara depreminin yarattığı büyük maddi kayıp ve manevi acılar ülkemizde ilk kez sorunun kaynağına inilerek varolan imar planlama sistemin yetersizliklerinin tartışılmasına yol açmıştır. Bu bağlamda artık, afet sonrasında yaşanan örgütsüzlük, yardımların yetersizliği, yapılacak konutların niteliği, karşılaşılan finansman sorunları v.b. konulardan çok afet öncesine ilişkin olarak planlama, imar ve yapılaşma gibi daha temel sorulara yanıt aranmaya başlanmıştır. Ancak, bu konuda hemen hiç hazırlıklı olmayan imar yasasında bu yönde ne yazık ki hala hiç bir ciddi düzenleme yapılmamıştır. Bu bağlamda yürürlükteki imar yasasının afet risklerini azaltacak biçimde yeniden hazırlanması ve imar planları yanı sıra sakinim planlarının da yapılması zorunlu hale getirilmelidir.

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

giren Ceza Kanunu kaçak yapılara yönelik olarak yeni ciddi yaptırımlar getirmiştir. Bunların kaçak yapılaşmayı ne ölçüde engelleyeceğini ise zaman gösterecektir. Çünkü ne yazık ki ülkemizin bu konudaki sicili hiç de temiz değildir. 1949 yılına kadar inen ilk imar affi yasasının üzerinden günümüze ortalama 2-3 yılda bir onlarca af yasası çıkartılarak, kaçak yapılaşma adeta özendirilmiştir. Kuşkusuz kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmanın salt polisiye önlemlerde engellenmesi beklenmemelidir; ancak af beklentilerinin sürekli canlı tutulduğu bir ülkede, bu türden popülist yaklaşımların imar kararlarına aykırı gelişmelerle kaçak yapılaşma ve sağlıksız kentleşmeyi, neredeyse özellikle teşvik ettiğini ve desteklediğini ileri sürmek de abartılı olmayacaktır. Nüfus artışının görece azaldığı ve gecekondu türü kaçak yapıların nitelik değiştirerek, kullanım değeri olmaktan çıkıp kayıt dışı birikimin bir aracı haline geldiği günümüzde bu konuda hiç bir şekilde ödün verilmemesi gerekmektedir.

9. Ülkemizde şehir planlamanın güncel sorunları bağlamında mevcut yasal ve yönetsel yapıdaki yetersizlik ve eksikleri böylece özetledikten sonra, son olarak kent planlama eyleminin *iki temel aktörü* konumunda olan *belediyeler ile şehir plancılarının* yaşadıkları sorunların bu süreci nasıl olumsuz etkilediği üzerinde durmak istiyorum.

Önce belediyelerle başlamak istiyorum. Yerel yönetim birimleri içinde planlama faaliyetleri açısından işlevsel olarak en ağırlıklı yere sahip birimler belediyelerdir. Ülkemizde halen 3215 adet belediye bulunmakta olup belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı 1950'de % 27,5 iken bu oran 2000 yılında % 78,73'e yükselmiştir. Belediyelerimizin 16 adedi büyük şehir statüsünde, 65 adedi il belediyesi, 845 adedi ilçe belediyesi kalanlar ise belde belediyesi konumundadır. Yeni yürürlüğe giren Belediyeler Yasası ile belediye kurmak için gereken nüfus alt sınırı 2.000 den 5.000 e çıkartıldığı için gelecek yıllarda belediye sayılarında geçmiş yıllarda yaşandığı gibi hızlı bir artış olmayacaktır.

Halen ülkemiz belediyelerinin % 62 sinin nüfusu 5.000 in altında, % 80 inin nüfusu ise 10.000 in altındadır. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.700 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır.⁸

Örneğin nüfusu 5.000 in altındaki belediyelerin % 42 sinde planlama ve imar işlerini yürütecek fen memurları dahi yoktur. Nüfusu 10.000 in altındaki belediyelerin ise %94 ünde üniversite mezunu eleman çalışmamaktadır. Tüm Türkiye'de mimar, şehir plancısı, inşaat mühendisi ve harita mühendisini birlikte istihdam eden belediye sayısı sadece 15 tir. Özetle, belediyelerimizde ciddi bir teknik eleman gereksinimi vardır. Bu nedenle de planın sahibi ve uygulayıcısı durumunda olan belediyeler plan hazırlama sürecinin dışında kalmaktadırlar. En az uygulanan plan elde etme yöntemi, belediyelerin imar planlarını doğrudan kendi olanaklarıyla yapmalarındır. 1980 li yıllara kadar yapılan imar

⁸ Bu veriler Belediye Yasa Tasarısının genel gerekçe bölümünden alınmıştır.

planlarının % 81'i İller Bankası tarafından ihale yöntemi ile elde edilmiştir (Kiper, 1979). Dolayısıyla, imar faaliyetlerini yürütecek teknik elemana sahip olmayan belediyelere yol gösterecek bölgesel birimler oluşturulmalıdır.

Yukarıda sözü edilen olumsuzluklar sadece teknik eleman yetersizliğinden kaynaklanmamaktadır. Buna ek olarak, kötü niyetle, bazı belediye çalışanları, taşınmaz sahiplerine ya da belirli çıkar gruplarına rant sağlamak amacıyla imar planları ile oynamakta, ya da tümüyle yapılandan habersizmiş gibi davranabilmektedirler. Ne yazık ki, ülkemizde halkın yerel yönetimlere olan güvensizliğinin ardında, büyük ölçüde belediyelerin imar dairelerinde yaşananlar gelmektedir. Kamuda en kolay ve en risksiz yolsuzluk yapma biçiminin imar planlarında yapılan değişikliklerle belirli kesimlere haksız rant sağlanması olduğunu ileri sürmek abartılı bir saptama olmayacaktır.

Ancak, hemen bu noktada, halka gerçekten hizmet etmek isteyen belediyelerin elini kolunu da yürürlükteki mevzuatın bağladığını belirtmek gerekir. Yukarıda da değinildiği gibi, son 150 yıllık dönemde belediyelerin imar planlarını yaşama geçirebilmeleri için sağlanan uygulama aracı sayısı kamulaştırma ve imar düzenlemesi ile sınırlı tutulmuştur. Yeni ve yaratıcı öneriler geliştirmek bir yana, halen Dünyada farklı ülkelerde uygulanan çok sayıdaki uygulama aracı dahi imar mevzuatımıza sokulmamakta, hatta geçmiş dönemlerdeki kamulaştırma ve imar yasalarındaki bazı olanaklar da 3194 sayılı yasa ile ellerinden alınmaktadır. Hala kentsel alanlardaki kamu arazileri belediyelere devredilmemekte, Maliye bu taşınmazları kamusal alanlardan çıkartıp rant elde edebileceği kullanımlara dönüştürmek için belediyeleri mahkemelere vermektedir. İmar planlarında kamusal alanlar için tahsis edilmiş kentsel arsaların elde edilebilmesi için yararlanılabilen tek araç olan imar düzenlemesi ile elde edilebilecek arsa büyüklüğü tüm kamusal alanları elde etmek için yeterli olmamaktadır. Bu durumda, herhangi bir kamusal kullanıma (örneğin yeşil alanlara) ayrılmış bir alan 5 yıl içinde kamulaştırılmaz ise, yasal olarak sahibine geri verilmek zorunda kalınmaktadır. Kamulaştırma yapabilecek mali olanaklara da sahip olmayan belediyelerin bu koşullarda hizmet verebilmeleri gerçekten nerede ise olanaksız hale getirilmektedir.

Belediyelerimizin mali sorunları her zaman gündemdeki yerini korumuştur. Belediyelere merkezden yapılan mali transferler (yardımlar) nüfus ölçütüne göre yapılmakta, gerçek ihtiyaçları gözetilen bir sistem geliştirilememektedir. Özellikle, yeni yürürlüğe giren Belediyeler Yasası ile belediyelere yeni görev ve sorumluluklar verilmektedir. Bu görev ve sorumlulukların gereği ile yerine getirilebilmesi için yeni ve kapsamlı bir Belediye Gelirleri Yasasının bir an önce çıkartılması gerekmektedir. Mevcut uygulamada bazı belediyeler kaynak sıkıntısı çekerken, bazılarında fazlalık ortaya çıkabilmektedir. Özellikle orta büyüklükteki ve küçük belediyeler, teknik yönlendiricilikten yoksun olduklarından kaynak kullanımında etkinlik sağlayamamaktadırlar. Bunlar için koşullu transfer programlarına gerek vardır. Kaynak dağıtımında ülkedeki gelir dengesizliği gözetilmediği için, ironik bir biçimde, gelir düzeyi düşük ve kentsel hizmetlerin nicel ve nitel açılardan yetersiz olduğu yerleşim birimlerinde yaşayan kentliler, gelir düzeyi yüksek yerleşmelerdekilerle karşılaştırıldığında, kişisel gelirlerinin daha büyük bir bölümünü belediye hizmetleri için harcamaktadırlar.

Özetle, belediyelerimiz ciddi sorunlarla baş başadırlar. Bu sorunların bir bölümü yeni yasal ve yönetsel düzenlemelerle giderilebilecek nitelikte iken, büyük bir bölümü de ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik, sosyal ve kültürel yapı ile de doğrudan ilişkidir ve özellikle bu gruptaki sorunların çözümü daha uzun bir süre alacaktır.

Şehir Plancılarına gelince; ülkemizde imar planı yapma yetkisi şehir plancılarına verilmiştir. Ülkemizde halen 11 üniversitede şehir ve bölge planlama eğitimi verilmektedir. Şehir Plancıları Odasına kayıtlı şehir plancısı sayısı 3400'dür. Tüm bu veriler, eğer dengeli bir dağılım olsa, ülkemizde çok da büyük bir şehir plancısı açığı olmaması gerektiğini göstermektedir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi özellikle yerel yönetimlerde ciddi bir plancı açığı vardır. Bunun önemli nedenlerinden birisi büyük kentlerden uzaklaşmak istememek,, diğeri de böyle bir özveride bulunmayı çekici kılacak bir maaş politikasının olmamasıdır. Bunlara ek olarak, merkezi yönetimin şehir planlamasından hiç bir Avrupa ülkesinde görülmemiş şekilde elini çekmesi ya da sadece özel durumlarda plan yapması, pek çok plancının kamu kesiminden ayrılmasına yol açmıştır. Merkezi yönetimde istihdam edilen şehir plancıları genel idari hizmetler sınıfına giren işlerde çalıştırılmaktadırlar. Bu nedenlerle, bir yandan şehir planlama konusunda uzmanlaşmış kadrolar mesleklerinden koparken, yeni mezunlar da meslek alanları dışındaki işlerde çalışmayı tercih etmektedirler.

Planlama mesleğini ısrarla sürdüren sınırlı sayıdaki özel bürolar ise istikrarlı bir iş alanına sahip olmadıkları için büyümemekte ve planlama mesleğinin zorunlu kıldığı ekip çalışması yapabilecek farklı mesleklerden uzmanları bünyesinde tutabilecek düzeye gelememektedirler. Başta İller Bankası olmak üzere belediyeler tarafından açılan planlama ihalelerinde % 70-80 lere varan fiyat kırmalarıyla karşılaşmaktadır. Bu koşullarla alınan işler, ancak, plan yapılan yerleşmede çok kısa bir süre kalınarak ve yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan, harcamaların en düşük düzeyde tutularak yapılması durumunda ticari açıdan anlamlı olacağı için sonuçta düşük nitelikli planlar elde edilmektedir. Planlama ise geniş bir ekip çalışması gerektiren ve ayrıntılı, kapsamlı bir araştırma ile toplumun farklı kesimlerinin görüş ve önerilerini derleyen, yerleşmenin sorunlarına vakıf olmayı ve katılımcı yöntemlerle çözüm önerileri geliştirmeyi gerekli kılan bir süreçtir. İhalelerde izlenen mevcut yöntem ise ne yazık ki böyle bir çalışma yapmayı nerede ise olanaksız kılmaktadır.

Bunlara ek olarak, planların hazırlanma sürecinde kent halkının sürece katılımı sağlanmaz iken, kentteki güç odakları belediye yöneticileri aracılığı ile plancıya ve plana müdahale edebilmektedirler. Plancılar işveren konumundaki belediye ile ilişkileri iyi tutmak için genellikle bu tür istekler karşısında ödün verme yoluna gitmektedirler. Yukarıda da değindiğimiz gibi, yapılan planları denetleyen birimlerin de olmaması nedeniyle, zaman zaman yönetmeliklerin zorunlu kıldığı asgari alan büyüklüklerine dahi uyulmadığı olmaktadır. Plan onandıktan sonra yapılan baskılarla durum daha da vahim hale getirebilmekte ve bütün bu yapılanlar denetlenmediği gibi, hiç bir yöneticinin de bu nedenle ceza gördüğüne de tanık olunmamaktadır.

3. Sonuç ve Değerlendirme

Herhangi bir kent için imar planına sahip olmak kendi başına bir amaç olamaz. Planlar, imgelenen geleceğe ulaşmak için hazırlanan yol haritalarıdır. Bu nedenle de ancak kentlilerin ortak sorunlarını çözmeye yönelik olarak hedef ve amaçların birlikte kararlaştırıldığı belgeler olmaları durumunda yaşama geçirilmeleri mümkün olabilir.

Arzulanan, temel gereksinimleri karşılanmış, geleceğe güvenle bakan, çevre sorunları en aza inmiş, doğal afetlere karşı risklerin en aza indirildiği, güvenli ve sağlıklı bir kentsel alanda yaşamak ise, planlar da böyle bir geleceğe ulaşmanın araçları olmaları durumunda kentlilerin yaşamında anlamlı bir yerleri olacaktır. Ters durumda, planlamanın kentlerde değişim değerini öne çıkartan, rant elde etme kavgasının bir aracı olmaları kaçınılmazdır. Bu durumda yukarıda sayılan hedefler ulaşılması da mümkün değildir.

Yapılması gerekenler listesinin başında, Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerde, üretim alanından elde edilen artık değerın yeniden dağıtılması sürecinde, önceliği kentsel yapıyı alandan üretken sektörlerce çekecek ve kenti değişim değeri elde etmenin bir aracı olmaktan büyük ölçüde çıkartacak düzenlemelerin yapılması gelecektir. Bu ise her şeyden önce, kentsel alanlarda kamusal yatırımlar sonucu oluşan arsa rantlarının bireylerce sahiplenilmesinin mümkün olduğunca önlenmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılması ile sağlanabilir. Yeni ve kapsamlı bir yasal düzenleme ile; planlama yetkisine sahip farklı kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve birlikte çalışmayı sağlayacak; plan kademelerinde üst ve alt ölçeklerdeki boşlukları dolduran ve kademeli birliktelik ilkesini yaşama geçirecek bir düzenleme yapan; kent planlamayı basit bir arsa üreten fiziksel düzenleme aracı olarak gören “imarçılık” anlayışından çıkartan; planlama sürecinin katılımcı bir yöntemle yapıldığı ve sürecin her aşamasının denetlendiği; yerel yönetimlere zengin bir plan uygulama araçları portföyü sunan; taşınmaz sahipleri arasında sosyal adaleti sağlayan mekanizmaların geliştirildiği; doğal afet risklerini en aza indiren sakinim planlarının hazırlanmasının zorunlu kılındığı, uygulama sürecine yönelik eylem planlarının hazırlandığı ve kurallara uymayan yerel yöneticiler ve kentlilere caydırıcı cezalar getiren bir anlayışın zaman geçirilmeden yaşama geçirilmesi zorunludur.

Bu çerçevede, başta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmak üzere planlama ile ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek odaları, üniversiteler ve diğer toplum kesimlerinin görüşleri alınarak uzun sürede hazırlanan yeni bir planlama ve imar kanun taslağı, Bakanlık WEB sayfasında 5 ay süre ile ilgilenenlerin görüşlerine açılmış ve hemen tüm kesimlerin genel beğenisini kazanmış iken ne yazık ki birdenbire, nedeni, nasılı ve hangi toplumsal güçlerin etkisiyle yapıldığı anlaşılmeden değiştirilmiş ve mevcut yasadan önemli bir niteliksel farklılık getirmeyen bir taslak Bakanlık sayfasına yerleştirilmiştir. Bu bakımdan, olumlu yönde başlatılan bir gelişme büyük bir darbe yemiş görülmektedir. Umarız bu yanıltan dönülür ve ülkemiz için özlenen bir yasal düzenleme yapılarak, yukarıda özetlenen sorunların çözümü yönünde olumlu bir adım atılır.

Yerel yönetimlerimizin yukarıda özetlenen personel ve kaynak sorunlarının çözümü büyük ölçüde ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasına bağlı iken yönetim sorunlarının

aşılmasında yasal düzenlemeler belirli ölçülerde katkı sağlayabilir. Bu çerçevede bazı olumlu yönleri olmasına karşın yeni yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarıyla getirilen yeni düzenlemelerin bu kanunların genel gerekçelerinde belirtilen ve demokratikleşme, saydamlık, katılım, denetim ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeleri yerine getirmekte büyük ölçüde başarısız kaldıklarını göstermektedir (Ersoy, 2004).

Özetle, ülkemizin kent planlaması ve yerel yönetimlerinin ciddi sorunları vardır ve bu sorunların çözümü kısmen ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişliği ile ilintili ise de bu alanda yapılacak ciddi yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılması mevcut yapılanmayı önemli ölçüde olumlu yönde etkileyebilecektir. Yeter ki bu yönde yapılacak gelişmeleri önleyecek çıkar çevrelerinin etkisini kırabilecek siyasi kararlılık gösterilebilsin.

Kaynaklar

Akçura, T. (1982), Akçura, *İmar Konusunda Gözlemler*, ODTÜ Yayınları, Ankara.

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

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

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

Çubuk, M. (1999) *İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına*, Mimar Sinan Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul.

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

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

Ersoy, M. (1999) “Kent Planlama Sistemimizi Yeniden Düşünmek: Sorunlar, Çözüm Önerileri”, 23.Dünya Şehircilik Gününde İstanbul Yıldız Üniversitesinde sunulan bildiri.

Ersoy, M. (1999) “ Local Government Finance in Turkey”, *METU Studies in Development*, v.26, n.1-2, pp.75-97.

Ersoy, M. (2000), “İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi”, M. Ersoy ve H.C.Keskinok (eds), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, ss.44-71.

Ersoy, M. (2004), “Yerel Yönetim yasalarına Eleştirel Bir Bakış” Maden Mühendisleri Odası'nın 50.Yıl Kutlamaları çerçevesinde Ankara'da Milli Kütüphanede yapılan açık oturumda sunulan bildiri.

Ersoy, M. (2005), “Yeni İmar Yasası Hazırlanması Sürecinde Plan Uygulama Araçlarının Önemi”, TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından hazırlanan *Yeni İmar Kanununa Doğru* başlıklı sempozyumda sunulan bildiri.

Kiper, P. v.d., (1979), *Türkiye'de İmar Planlarının Yapım ve Uygulama Süreçlerinin Eleştirisi*, TMMOB, Şehir Planlama Odası, Ankara.

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

Tekeli, I. (1978) “Cumhuriyet Döneminde Belediyeciliğin Evrimi” E.Türkcan (ed) *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdarecililer Derneği, Ankara, ss.307-328.