

Osmanlı'dan Günümüze İmar Planlaması Tarihine Kısa Bir Bakış

Melih Ersoy¹²

Bu yazıda³ Osmanlı'dan günümüze imar planlaması alanında yaşanan sürecin kısa bir özeti sunulacaktır. Kuşkusuz planlı yaşam süreci için bir başlangıç tarihi belirlemek kolay değil; çünkü toplumsal bir varlık olan insanlar diğer canlılardan farklı olarak- bilinçli ya da bilinçsizce de olsa- çoğu edimlerini ileriye, geleceğe yönelik olarak koydukları bir amaç ve hedeflere ulaşmak için planlayarak yaparlar. Bu durum özellikle bir yeryüzü parçasına yerleşmek ve burada uzunca bir süre yaşamlarını sürdürmeyi düşündükleri durumlarda kaçınılmaz hale gelir. Kuşkusuz bu tasavvur ve edimler bizim bugün modernitenin bir kavramı olarak tanımladığımız biçimiyle planlama anlayışından büyük ölçüde uzak olsa da insanlar kısa ya da uzun erimli olsun plan yapma yeteneğine sahiptirler.

Cumhuriyet Öncesi İmar Etkinlikleri

Ülkemizde çağımız anlayışına en yakın biçimiyle deneyimlenen imar⁴ planlaması ile ilgili yasal düzenlemelere bu açıdan bakarak bir başlangıç tarihi saptamamız gerekirse bunun Tanzimat dönemi olduğunu söylemek çok da yanıltıcı olmayacaktır. Tanzimat Osmanlı İmparatorluğunda modern devlet oluşturmak amacıyla başta askeri olmak üzere, idari, toplumsal, mali ve eğitim alanlarında önemli kökten değişikliklerin başlatıldığı bir dönem olarak mekânsal düzeyde de yeni bir anlayış ve uygulamanın başlatıldığı yıllardır⁵.

Bu tarihleme temel alındığında, ülkemizde imarla ilgili düzenlemelerin yaklaşık iki asra yakın bir geçmişi olduğu ileri sürülebilir. Ancak bu saptama, Osmanlı İmparatorluğunun bundan önceki dönemlerinde kentlerin mekânsal düzenleme açısından tümüyle başıboş bırakıldığı anlamına da gelmez. Kentsel gelişim yerel halkın sivil örgütlenmesi ve müdahaleleri yanı sıra merkezî yönetim, yani padişah; dinî kurumlar, daha doğrusu şer'i mahkemeleri ve vakıflar gibi örgütsel yapılar tarafından da yönlendirilmeye ve denetlenmeye çalışılmıştır. "Tanzimat'tan önceki kentsel düzen yokluğu ilgisizliğin değil, belgelerde oldukça açık dile getirilen bir iradeyi hayata geçirememenin sonucu gibi görünmektedir, işte Tanzimat, diğer alanlarda olduğu gibi bu konuda da otorite boşluğunu doldurmaya ve bu amaçla Batıdan alınmış

¹ Prof. Dr. ODTÜ, Emekli Öğretim Üyesi.

² Bu makale Banu Aksel Gürün ile Pınar Çobanyılmaz tarafından derlenen *Cumhuriyetin 100. Yılında Planlama* (İdeal Kent Yayınları, Ankara, 2026) kitabında yayımlanmıştır.

³ Bu çalışmada ana kaynak yazarın Ninova Yayınevi tarafından basılan (2017- Birinci baskı; 2020- İkinci Baskı; 2021- Üçüncü Baskı) *'Osmanlı'dan Günümüze İmar ve Yasalar'* kitabı olup özgün kaynaklar, mevzuatla ilgili günümüz Türkçesine çevrilmiş yasa metinleri ile bu yasaların yasalaşma süreçlerine ilişkin tartışmalar ve ayrıntılı yorum ve görüşler için anılan esere başvurulmalıdır.

⁴ Önceleri tarımsal alanlar için kullanılan 'imar' sözcüğünün zaman içinde nasıl evrildiği ve günümüzdeki anlam ve kullanımına dönüştüğüne ilişkin olarak bkz: Ersoy, 2021. Günümüzde 'İmar Planlaması' kavramını bir yerleşmeye ilişkin fiziksel/mekânsal düzenlemeler bütünü olarak görüyoruz. 'Kentsel Planlama' ise çok daha kapsayıcı biçimde mekânsal düzenlemeler yanında kentin sosyal, kültürel, ekonomik, politik ve çevresel gelişmesine yönelik düzenlemeleri de içeren bir kavram olarak kullanmak daha yerleşik bir anlayış haline gelmiştir. Bu bağlamda, Osmanlı Döneminde üretilen imarla ilgili yasal düzenlemelerde -imar sözcüğü kullanılsa da- güdülen amacın *imar* sözcüğüne karşılık düştüğü belirtilmelidir.

⁵ Tanzimat döneminde ikili bir yapı söz konusuydu. Atay'ın (1968:559) belirttiği gibi, "Tanzimat'ta büyük işler görüldüğü inkâr edilemez...Fakat mektebin yanında medrese, yeni kanunların yanında şeriat, sivil mahkemelerin yanında Şer'îye mahkemeleri, hâkimin yanında kadı, valinin yanında müftü, sadrazamın yanında şeyhülislam...olduğu gibi durmaktaydı".

gerekli araçlarla donanmaya çalışmaktadır" Yerasimos'un (1996: 6-8). Diğer bir deyişle, Tanzimat döneminin önemi, bu yöndeki çabaların yasal bir tabana oturtularak merkezi idarenin etkisinin ve denetiminin artırılması yönündeki girişimlerin öne çıkartılmasıdır.

Cumhuriyet dönemi öncesinde İstanbul yangınları ile meşhurdur. Bu yangınlar nedeniyle her 50 yılda bir kentin -özellikle de sivil mimari eserlerin- yeniden yapıldığı belirtilmektedir. Yangınlara karşı fermanlar çıkartılarak bazı önlemler alınması emredilmiş olsa da bunların uygulamada önemli bir değişikliğe yol açmadığı da bilinmektedir. Kentte binaların ahşaptan yapılmış olmasının bu felaketlere yol açan ana neden olduğunun bilinmesine karşın, bina ölçeğinde öngörülen ve uygulamada pek de başarılı olunmayan düzenlemeler dışında bir önlem düşünülmeyişi de anlaşılmaktadır. Bu dönemde henüz kenti ya da mahalleyi bir bütün olarak yangına karşı dayanıklı hale getirmeye yönelik olarak yeniden tasarlama ya da planlama anlayışının ortaya çıkmadığı görülmektedir.

Kuşkusuz her dönemde yangınlara karşı bazı önlemler alınmıştır. Örneğin 1763'te Fatih'te At Pazarı yangınından sonra padişah III. Mustafa'nın kadiya gönderdiği 1776 tarihli bir fermanla han, bekâr odası, değirmen, kahvehane ve dükkânların yapımı için yeni kurallar getirdiği bilinmektedir (Sakaoğlu, 1993:434). Bu türden tekil fermanların ne denli etkili olduğu ise kuşkuludur. Diğer yandan bu yangınlar Tanzimat dönemi planlama çalışmalarında bir fırsat olarak görülecektir.

18. yüzyılın sonlarında padişah olan III. Selim, Osmanlı'da ıslahat hareketlerinin başlatıcısı olan bir hükümdar olarak, İstanbul'da ilk imar hareketlerinin de öncüsüdür. III. Selim ilk mimar ve mühendis yetiştiren okulu açmış, yeni oluşturduğu Nizami cedit askerleri için Selimiye kışlasını yaptırmış ve kışlanın yanında kendi adını taşıyan bir de mahalle kurdurtmuştur.

Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi Osmanlı imparatorluğunda kentsel alanların imarına ilişkin olarak Tanzimat'a kadar geçen süre içinde -başta İstanbul olmak üzere- imparatorluk sınırları içindeki kentlerde yerel düzeyde en azından kentsel alanların belirli mahallelerinin bir bütün olarak yeniden imarına yönelik kapsamlı mekânsal düzenlemelere gidildiği söylenemez. Tanzimat döneminde imar etkinliklerinin yasal temellere oluşturulmasından sonra, kentte yangınlarla boşalan alanların yeni planlama anlayışı ve kurallarına göre yeniden düzenlenerek denetimli biçimde yapılaşmaya açıldığını görüyoruz.

Özetle İstanbul'un yavaş da olsa dönüşümünü sağlamak için gerekli olan yasal mevzuat Tanzimat döneminde oluşturulmaya başlanmıştır. Bu sürecin önemli adımlarından birini, 1839 tarihinde yayımlanan ilmühaber oluşturur. Bu ilmühaber, Helmuth von Moltke tarafından hazırlandığı bilinen ancak belgesine ulaşılamamış olan, İstanbul'un 1/25.000 ölçekli ilk planının sözel dayanağını oluşturduğu belirtilmektedir. Ancak bu alandaki ilk mevzuat belgeleri olarak 1848 ve 1849 tarihli binalara ilişkin düzenlemelerin öne çıktığı 'Ebniye Nizamnameleri' ile bunları izleyen ve bir tür hıfzıssıhha tüzüğü niteliğindeki 1858 tarihli 'Sokaklara Dair Nizamname' ile 1863'te bina ve yollarla ilişkin hükümlerin toplandığı 'Turuk ve Ebniye Nizamnamesi' yanısıra 'Rıhtımlar Nizamnamesi', 1866 tarihli 'İslâhât-ı Turuk Komisyonu Vazâfinin Mübeyyin Tâlimatnâme', 1875 tarihli 'İstanbul Belde-i Selasede Yapılacak Ebniyenin Suret-i İnşayesine Dair Nizamname' den söz etmek gerekir. Bu kronolojide son ve en kapsamlı adımı ise 1882/1891 yıllarında yürürlüğe giren 'Ebniye Kanunları' oluşturmuştur.

Kuşkusuz bu kısa özetle anılan mevzuatın ayrıntılarına girebilmemiz olanaklı değil⁶. Yukarıda adı geçen nizamnameler ve 1876 Anayasası sonrası yürürlüğe girmesi nedeniyle 'kanun' olarak adlandırılan Ebniye kanunlarında getirilen hükümler daha çok yol ve binalarla sınırlıdır. Diğer bir deyişle, imar yasalarından çok yapı yönetmelikleri düzeyindedir. Bu mevzuatla getirilen hükümler özetle şöyle özetlenebilir:

- Getirilen 'Tarla (hamur) Kuralı' gereğince yangın geçirmiş alanlarda ya da yeni kurulacak mahallelerde yol, meydan, okul ve karakol yeri için arsa büyüklüğünün %25 i büyüklüğündeki bir alanın⁷ kamuya bedelsiz olarak terk edilme zorunluluğu;
- Yol kademelerinin ve genişliklerinin belirlenmesi. Yolların iki yanında yaya kaldırımları yapımı ve ağaçlandırılmaları;
- Çıkma sokakların yasaklanması;
- Binaların yol çizgilerine taşmalarının yasaklanması;
- Binalara numara tabelalarının asılması ve sokak tabelaları konulması;
- Kentte büyük meydan ve açık alanların oluşturulması;
- Yeni düzenlenecek yerlerde yolların birbirini dik kesmesi ve parsellerin kare ya da dikdörtgen biçiminde olma zorunluluğu;
- Bina yüksekliklerinin saptanmasında, Tanzimat dönemi öncesinde temel alınan ve dini aidiyete göre belirlenen farklılaşma ölçütü yerine, bina yapım malzemesinin türünün esas olması;
- Binalarda saçak genişlikleri, mutfak ve ocak bacaları, cumba, şehnişin ve tahtaboş gibi bina eklentilerine ilişkin sınırlamalar getirilmesi;
- Yangınların önlenmesine yönelik olarak bina iç ve dış mekanlarında alınacak önlemlerin ayrıntılı açıklaması;
- Bina yapımı ve ruhsatla ilgili kamusal denetim getirilmesi;
- Ticarethaneler için getirilen özel sınırlamalar;
- Ruhsat alma zorunluluğu, yapıyla ilgili vergiler, yasaklar ve cezalar.

Yukarıda özetle başlıklar halinde sunulan ve yasalarla yaptırımlar getirilen bu türden yeniliklere ek olarak 'Sokaklara Dair Nizamname' ile bunlara ek olarak, zamanına göre son derece kapsamlı hazırlanmış ve bir tür hıfzıssıhha yönetmeliği niteliğinde olan yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu bağlamda sokakların ve kaldırımların temizliği, çöp toplama hizmeti, sokakların aydınlatılmasına ilişkin ayrıntılı

⁶ Anılan yasal mevzuatın tümü günümüz Türkçesine çevrilerek yayımlanmıştır. Bunun için bkz. Ersoy, 2021.

⁷ "1882 tarihli Ebniye Kanunu ile (16, 20, 22. Maddeler) bu bedelsiz terk ilkesi çok daha açık hale getirilmiş ve terk edilecek alan büyüklüğünün taşınmaz büyüklüğünün dörtte birini geçemeyeceği ve bu şekilde terk edilen arsaların ancak yol, okul ve karakol yapımı için kullanılabileceği belirtilmiştir. Bu şekilde Osmanlı'dan 1985 tarihli 3194 sayılı yasaya gelinceye kadar yapılmış tüm imar yasalarında kentlerin düzenleme yapılacak yerlerinde mülk sahiplerinin kamu yararına terk edecekleri arsaların yol, meydan, otopark, okul, karakol ve yeşil alan gibi ortak kullanımlara tahsis edileceği belirtilmişken bu ilke, ilk kez 3194 sayılı İmar Kanunu ile terk edilerek arsaların kullanılacağı ortak hizmet alanları tanımlanırken "cami yeri" de eklenmiştir" (Ersoy,2021:101).

hükümler getirilmiş; sokakları kirletenlerle ilgili cezai hükümler yanında bu hizmetlerin sağlanabilmesi için de yeni vergiler konulmuştur. Ne yazık ki bu nizamname ancak İstanbul Pera'da uygulanabilmiştir.

Cumhuriyet Döneminde Planlama ve İmar Alanındaki Gelişmeler

1923-1933 Dönemi

Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın zaferle sonlandırılması üzerine 24 Temmuz 1923 de İtilaf Devletleri ile imzalanan Lozan Barış Antlaşması ile yeni devletin sınırları belirleniyor ve üç ay sonra ilan edilen Cumhuriyet ile de yeni rejimin niteliği tanımlanıyordu. Ancak rejimin değişmiş olmasına karşın tüm alanlarda yapılacak yeni düzenlemeler için zamana gereksinim vardır ve bu geçiş döneminde Osmanlı'dan devralınan yasal mevzuat, ufak tefek değişikliklerle de olsa günlük yaşamın sürdürülmesi için yürürlükte kalmıştır. İmar konusunda da durum böyle olmuş ve kökten değişiklikler için 1930'lu yıllara gelinmesi beklenmiştir.

Savaş sonrasında imarla ilgili olarak gündemdeki en ivedi iki konudan birincisi, İzmir başta olmak üzere tüm Batı Anadolu'daki yanan ve yakılan kent ve kasabaların acil imarı ile başkent seçilen Ankara'nın bu işlevi layıkıyla/gerektiği gibi yerine getirebilecek bir kent haline getirilmesine yönelik planlama ve imar çalışmalarının bir an önce başlatılmasıdır. İkinci konu ise Lozan'da 30 Ocak 1923 tarihinde Türk ve Yunan temsilciler arasında imzalanan 'Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol' ile kesinleşen ve 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Antlaşması'nda yer alarak kesinlik kazanan ve 1923-1930 yılları arasında süren karşılıklı nüfus mübadelesidir. Bu nüfus değişimi ile yaklaşık 500.000 Müslüman Türk Yunanistan'dan Türkiye'ye göç etmek zorunda kalmıştır. Bu nüfusun ülke içinde iskânı önemli bir sorun olarak yeni rejimin üzerinde kalmıştır. Bu tabloya bir de Cumhuriyet'in yeni sınırları içinde kalan yerleşmelerin ciddi altyapı sorunlarını da eklemek gerekecektir⁸.

Anılan sorunların çözümüne yönelik olarak, özellikle savaş sırasında yangınlarla nerede ise haritadan silinen birçok yerleşme ve mahallelerin Osmanlı döneminde yangın yerleri için geliştirilen ve Ebniye Kanununda yer alan hükümlere uyularak planlanması öncelik kazanmıştır. Ancak, yolların genişletilmesi temel alan ve arsalarındaki mülkiyet haklarını koruyan bu yaklaşımla "yeni plana göre pek elverişsiz olarak küçülen arsaların üzerine inşaat yapmak pek güç olur, yapılanlar arasında bir ahenk teessüs edemezdi ... Savaş sonrası yangın alanlarında, daha önceki dönemde görülmeyen önemli bir yeni özellik vardı. Bu da bu alanların sahiplerinin Anadolu'yu terk etmiş olmasıydı. Bu durumda yeni düzenlemeler yapmak için mülkiyet sorununun çözülmesi daha da zorlaşmaktaydı. Bu nedenle 1925 yılında, 1882 tarihli Ebniye Kanununun bazı maddelerini değiştiren 642 sayılı yasa çıkarıldı. Bu yasa ile Kurtuluş Savaşında yanan

⁸ Bu dönemde ülke genelindeki imar durumunu anlamak için Yörükoğlu'nun (2009) aktardıklarının yeterince aydınlatıcı olduğu söylenebilir. Buna göre, "Kurtuluş Savaşı sonrasında Türkiye, Osmanlı Devleti'nde 389 belediye devralmıştır (Çelik, 1995:593). Cumhuriyete intikal eden bu belediyelerin 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanı, 29'unda park ve bahçe,90 tanesinde de düzenli pazaryeri saptanabilmiştir (Bostanoğlu, 1990:79). Dolayısıyla düzenli bir alt yapının varlığından bu dönemin belediyeleri açısından söz etmek mümkün değildir".

kentlerdeki mülkiyet sorunları çözülmüş oluyordu. Batı Anadolu'nun yanan kentleri bu yeni kanunun olanaklarından yararlanılarak daha çok harita mühendislerince planlanmış oldular" (Tekeli,2010: 66-67).

Böylece bir yandan, yangın geçirmiş yerlerdeki konut ve planlama sorunlarını hızla çözmek amacıyla yürürlükte olan Ebniye Kanunun 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. Maddeleri yerine geçmek üzere hazırlanan 642 sayılı yasa uygulamaya sokulurken⁹ diğer yandan da Ankara'nın imarına yönelik girişimler hızlandırılmıştır. Bu yıllarda yasal düzeyde başka gelişmeler de yaşanmıştır. 1923 yılında 'Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı' kurulmuş, 1924 de Belediye İşleri ile ilgili cezalar kanunu çıkarılmıştır. 1924 de Ankara Şehremaneti kuruluyor. Ve Carl Lörcher eski ve yeni kent için -uygulanamamış da olsa- bir şehir planı yaptırılıyor. 1925 de Ankara'da bataklık arazinin istimlakine ilişkin yasa çıkarılmış, 1928 yılında da 'Ankara Şehri İmar Müdürlüğü' kurulmuştur. Aynı yılı Ankara'nın nazım İmar Planı için açılan yarışmayı Hermann Jansen kazanıyor. Plan 1932 yılında onaylandıktan sonra hızla kentin imarına geçilmiştir.

Bu gelişmelere ek olarak 1930 yılında 1580 sayılı 'Belediye Kanunu'¹⁰ ile 1593 sayılı 'Umumi Hıfzıssıhha Kanununun yürürlüğe girdiğini görüyoruz. Bu yasalarla birlikte artık yeni bir imar yasası ile oluşturulmak istenen fiziksel düzenlemenin yönetsel ve sağlıkla ilgili hukuki altyapısı hazırlanmıştır.

1933-1956 Dönemi

Bu dönemde nihayet genç Cumhuriyetin ilk imar kanunu 21.06.1933 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunun yürürlüğe girmesi ile 1882 tarihinden beri yürürlükte olan Ebniye Kanunu, 16, 19, 43, 44, 47 ve 49 uncu maddeleri ile bu kanunun tadili hakkındaki 22 Nisan 1341 tarih ve 642 numaralı kanun ve 26 Mayıs 1926 tarih ve 92 numaralı tefsir/yorum hükümleri korunmak kaydı ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Cumhuriyetin kuruluşundan on yıl sonra yeni rejimin kentsel alanların imarıyla ilgili ilk yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yıllarda 2290 sayılı yasanın uygulanmasına yönelik olarak da bir dizi mevzuat düzenlemesi de yapılmıştır.¹¹

⁹ 642 sayılı yasa çıkmadan önce de yeni Cumhuriyet imar ve iskân konuları ile ilgili başka yasal düzenlemeler de yaptı.

¹⁰ 1923 - 1930 dönemi belediyeçilik konusunun hiç tartışılmadığı bir dönem olarak görülmemelidir. 1924 ve 1926 yıllarında iki adet Belediye Kanunu Layihası (herhangi bir konu üzerinde görüş ya da düşüncüyü bildiren yazı) hazırlanmıştır. Her iki layihada da meşruti gelenekten gelen belediyeçilik anlayışı sürdürülmüştür. Layiha 'da Cumhuriyet öncesi belediyeçilik görüşlerinden çok farklılaşan bir özellik göze çarpmamaktadır. Bu bağlamda önemli bir özgünlük olarak 1926 layihasında büyükşehir modelinin tartışmaya açılması ilginçtir. Layihalar Türkiye'de belediyeçiliği kuran 1580 sayılı Belediye Kanunu ile büyük benzerlikler taşıdığı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun ruhunun bu layihalarda var olduğu söylenebilir. Belediye başkanlarının atama ile gelmesi, belediye organları üzerinde merkezi denetimin korunması söz konusu merkeziyetçi ruhu yansıtmaktadır (Şinik, Uçar, Dik, 2016).

¹¹ Bu çerçevede 'Yapı ve Yollar Tüzüğü', 'Şehirlerin İmar Plânlarının Tanzimi İşlerine Ait Umumî Talimatname' ve Belediyeler İmar Heyeti Fen Şefliği tarafından 'İmar Komisyonu Raporu ve Müstakbel İmar Plânı için Esas Teşkil Edecek Olan Malumatı toplamak maksadı ile Belediyelere sorulan soruları içeren belgelerden söz edilebilir. İlgili düzenleme metinleri için bkz. Ersoy, 2021.

Her ne kadar yasanın adı, Osmanlı dönemi mevzuatından esinlenilerek, 'Belediye Yapı ve Yollar Kanunu' olsa da bu yasa ile birçok yönden Osmanlı dönemi mevzuatından önemli ölçüde kopuş yaşandığı da bir gerçektir. "Yeni yasanın her ne kadar yayınladığı yıllarda, kat yüksekliklerine getirilen sınırlamalar¹² dışında toplumda çok fazla ilgi çekmediği dönemin basın organlarındaki yazılardan anlaşılmakta ise de, Belediye Yapı ve Yollar Kanununun Ebniye Kanunu ile karşılaştırıldığında bir dizi önemli yenilikler getirdiği söylenmelidir" (Ersoy,2021:148). Bunlar şöyle özetlenebilir:

- Kanunun yasalaşması sürecinde imar, proje, şehir planı, imar haritası, şehir haritası vb. terimlerin içerikleri ve ayrımları konusunda henüz bir netlik oluşmadığı görülmektedir. Bu bakımdan yasada kullanılan 'müstakbel şehir planı' terimi bu konudaki kafa karışıklığını gidermekte önemli bir katkı sağlamıştır.
- Osmanlı döneminde genellikle yangın geçiren yerler için hazırlanan planlara karşı artık kentlerin bir bütün olarak planlanması esası getirilerek -iddialı bir biçimde- tüm kentlerin 5 yıl içinde şehir planlarını tamamlamaları hüküm altına alınmıştır¹³. Planlarda farklı ölçeklerden söz edilmesi de ilk kez bu yasa metninde yer almıştır.
- Yeni yasada olumsuz bir gelişme olarak plan yapımında kamuya yapılan bedelsiz terk oranı % 15 e düşürülmüştür. Diğer yandan ilk kez, kent planlarında elli yıllık süreyi kapsayacak şekilde nüfus kestirimi yapılmasının hüküm altına alındığı görülüyor. Bu nüfusa göre de planlanacak alan için ayrılması gereken toplam alan büyüklüğü ise kestirim nüfusunun kişi başına 65 m2 ile çarpılması ile belirlenecekti. Ayrıca yasada, bu toplam alan büyüklüğünün kentsel fonksiyonlar açısından dağılımına ilişkin olarak bölgeleme (zoning) yapılması amir hükmü getirilmekte ve bu farklı kentsel arazi kullanımları için kişi başına ayrılması gereken alan büyüklükleri de belirtilerek, kentsel standartlarla ilgili bir düzenleme yapılmıştır. Yasa ile çıkmaz sokak yapımı yasaklanmış ve yol genişlikleri ile ilgili kademelenme netleştirilerek bugün de kullandığımız genişlik kademeleri oluşturulmuştur.

Ancak bu yasa, ağırlıklı olarak akademisyenler tarafından, bina düzeyinde gereksiz ayrıntılara yer vermesiyle¹⁴ bir yönetmelik niteliğinde olması başta olmak üzere, birçok açıdan ciddi eleştirilerle karşılaşmıştır¹⁵. Bina düzeyindeki ayrıntılarla ilgili olarak getirilen eleştiri, "Süleyman Kuranel tarafından

¹² Tüm kentlerde en yüksek binaların 5 katı aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

¹³ Kuşkusuz bu hükmün tüm yerleşmelerde uygulanması mümkün olmadığı gibi, yapılan planların niteliği ve uygulanması da beklendiği gibi gerçekleşmemiştir. Ancak yine de Geray'ın (1973:48) bu konuda verdiği bilgiye göre, "Yasanın yürürlükte kaldığı 22 yıllık dönemde, 860 belediyeden 503'ü (% 58,5'i) imar plânı yaptırmıştır". Dolayısıyla -uygulamada değilse bile- imar planı yapımı konusunda yerel yönetimlerde bir kültür oluşmasına yaptığı katkı açısından 2290 sayılı yasanın bir başarı yakaladığı söylenmelidir. Keskinok (2012) tarafından yürütülen bir proje kapsamında ise 1923-1940 yılları arasında yapılmış olan ve bilgi ve verisine ulaşılan toplam imar planı sayısı 125 dir.

¹⁴ Örneğin, binaların rengi, bahçe duvarlarının yüksekliği, bina çıkıntıları ve merdivenli girişler, çatı eğimleri, balkon ve taraçalarda yapılacak korkuluk ya da parmaklık ölçüleri, zemin katların yol seviyesi ile ilişkisi, yangın duvarları, ışıklıklar, bacaların boyutları, yüksekliği, mutfak, banyo ve tuvaletlerin asgari büyüklükleri, yağmur borularının uzunluğu ve genişliği, basamak, pencere ve kapılarla ilgili ölçüler vb. konularda getirilen asgari/azami ölçü ve sınırlamalar.

¹⁵ Yasayla ilgili ayrıntılı görüş ve eleştiriler için bkz. (Ersoy, 2021).

Meclis'e sunulan 6785 sayılı kanunun ana gerekçelerinden birisi olarak ifade edilmiştir. 2290 sayılı yasanın bu ayrıntıda hükümler içermesini yasa metninin bir Alman kentinin imar yönetmeliğinden aktarılmasına bağlayanlar olmuşsa da hiçbir metinde bu kentin hangisi olduğu ya da bu özgün metin konusunda bir açıklamaya ise rastlanmamaktadır" (Ersoy,2021:152).

Bu dönemde, "İstanbul belediyesi de kentin bir nazım planının oluşturulması için uluslararası ünü olan plancıların davet edildiği sınırlı bir yarışma açmıştır. Jüri Alman plancı Herman Elgöztz'ün projesini seçmesine karşın gerek Elgöztz'ün gerekse daha sonra davet edilen Martin Wagner'in planları çeşitli nedenlerle uygulanamamıştır (Tekeli,2010: 87-89). Nihayet, 1934 yılında, 'Paris Bölgesi Planlama Kurulu Başkanı' iken, Türk hükümeti tarafından resmen davet edilen Henri Prost önce daveti reddedecek, ancak Atatürk'ün kendisine özel olarak yazdığı mektup sonucunda çalışmaları üstlenecektir. Prost 1935 ila 1951 yılları arasında 16 yıl süre ile İstanbul'da kalmış ve kentin planlanmasına büyük katkısı olmuştur. Prost, özellikle tarihi yarımada kıyıları üzerinde yapılacak yapıların üç kat ve 9,50 metreyi geçmesini sınırlandıran bir yasak konulmasını önererek kabul ettirmesi sayesinde İstanbul'un eşsiz ve harika silüetinin günümüze kadar korunmasını sağlamıştır (Angel,1987: 34-39).

1956-1985 Dönemi

1933 yılında yasalara 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 ve 1944 yıllarında birkaç maddesi değiştirilerek 1957 yılına kadar 24 yıl süre ile yürürlükte kalmıştır.

1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu'nun beş yılı aşkın uzun bir hazırlık sürecinden geçtiği, bu süre içinde ilgili komisyonlar ile Meclis Genel Kurulu'nda yapılan ayrıntılı tartışmalar sonucunda yasalaştığı bilinmektedir. Yasa teklifinin TBMM'de görüşülmeye başlanması öncesinde geçen sürede bir yandan 2290 sayılı yasanın uygulanmasında yaşanan sorunlar göz önüne alınırken diğer yandan da gerek 1946 yılında toplanan 'Büyük Yapı Kongresi' ile 1953 tarihinde toplanan 'Beşinci Türk Belediyecilik Kongresi'nde alınan kararlar, gerekse de 1955 tarihinde toplanan '1. İmar Kongresi'nde yapılan tartışma ve öneriler, yeni yasa teklifi hazırlanırken değerlendirilmiştir.

Bu arka plan ışığında Demokrat Parti Gaziantep milletvekili olan Y. Mimar Süleyman Kuranel'in yeni bir imar kanunu hazırlamak üzere bir hazırlık sürecine girdiği, bu girişimlerin en sonunda da 30.12.1954 tarihinde kanun teklifinin gerekçesi ile 2/78 sayı ile ve *Yapı ve İmar Kanun Teklifi* adıyla Meclis Başkanlığına sunduğu belirtilmelidir. 1956 yılında Meclise sunulan Geçici Encümen raporunda bazı değişiklikler önerilmiş ve teklifin adı 'İmar Kanunu' olarak değiştirilmiştir. Tüm bu çalışmalardan sonra nihayet kanun teklifi 15.2.1956 tarihinde Meclis Genel Kuruluna inmiş ve tartışmaya açılmıştır. Uzun tartışmalardan sonra kanun teklifi 9.7.1956 tarihinde oylamaya katılan 275 milletvekilinin 271 inin oylarıyla kabul edilmiş ve 16.7.1956 tarihli Resmî Gazete' de yayımlanarak yasalaşmıştır. Yasanın yürürlük tarihi olarak da 16.1.1957 yılı belirlenmiştir.

6785 sayılı İmar Kanunu'nun bir önceki yasa olan Belediye Yapı ve Yollar Kanununda farklılıkları ve getirdiği yenilikler şöyle sıralanabilir:

- Yapılarla ilgili olarak, inşaat ruhsatı alabilmek için tapu zorunluluğu, ruhsata aykırı yapıların yıkılmasına yönelik engellerin kaldırılmıştır.
- Belediyelerin kamulaştırma yapabilmelerini kolaylaştırmaya çalışan bono vb. yeni hükümler getirilmiştir.
- Şehir Planı hazırlama koşulu nüfusu 5.000 ve üzerindeki yerleşmeler için zorunlu kılınmış, ancak nüfusu daha düşük olan yerleşmelerde 'Yol İstikamet Planı' adıyla basit bir şema yapımı zorunluluğu getirilmiştir.
- Nazım ve uygulama imar planı kavramları getirilerek plan kademelenmesi oluşturulmuştur.
- Yeni yasa ile belediyelerin yetkili olduğu planlama alanı, belediye sınırları içindeki alanlara ek olarak bu sınırlara bitişik ve/veya civarındaki (mücavir) alanları da kapsayacak biçimde genişletilerek plan disiplininin bu alanlarda da sağlanmasının önü açılmıştır.
- 6785 sayılı Kanun ile taşınmaz sahiplerinin imar düzenlemesi sonunda ortak kullanımlar için bedelsiz olarak kamuya terk edecekleri arazi miktarı %25'e yükseltilmiş ve düzenleme işlemine ilişkin süreç ve ayrıntılarıyla netleştirilmiştir.
- Yasayla yeni plan uygulama araçları getirilmiştir. Kentte belirli bir süre boş bırakılan imar parsellerinin sahiplerinin yapıya zorlanması aksi taktirde parselin kamulaştırılacağı yaptırım ile spekülasyon yapmak isteyenlere fırsat verilmediği gibi var olan altyapının da verimli kullanılmasını sağlayacak uygulama araçları geliştirilmiştir.
- Yeni yasa ile artık 'Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun gerek yapı gerekse plan düzeyinde son derece ayrıntılı hükümler içeren yaklaşımı terk edilmiştir. Bu gibi konular yönetmelik ve talimatlara ya da plancılara ve mimarlara bırakılarak temel ilke ve esaslara değinmekle yetinilmiştir.
- Yeni yasa yukarıda belirtildiği gibi ayrıntılı hükümlerden arındırıldığı gibi planlama yaklaşımı bakımından daha esnek yapısı ile yerel yönetimlere ve plancılara yeni bir açılım getirecek hükümler getirmiştir. Buna göre, imar planlarında plan notları ile getirilen hükümler yönetmelik hükümlerinin üzerinde sayılmakta ve böylece plancılardan, yönetmelikleri aşan plan notları getirebilmelerinin önünü açarak önemli bir esneklik olanağı vermektedir (Ersoy,2021:212-213).

6785 sayılı yasa ile ilgili olarak araştırmacıların değerlendirmelerine baktığımızda, genel kanı bazı eksikleri bulunmasına karşın genel olarak eski imar mevzuatının göz önüne almadığı ve düzenlemediği çok sayıda konuyu hükme bağlamıştır (Keleş,1957:165)¹⁶. Yeni yasanın en temel eksikliği olarak 2290 sayılı yasada bile sözü edilen kıyılarla ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiş olması söylenebilir.

Yeni kanunun yürürlüğe girmesi ile 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu yürürlükten kalkmış ve nihayet Osmanlı döneminden kalan 1882 tarihli Ebniye Kanununun yürürlükteki maddeleri ve bunu tadil eden 642 sayılı Kanun da yürürlükten kaldırılarak Cumhuriyetin kuruluşundan 33 yıl sonra yeni rejimin kentsel alanların imarıyla ilgili yasalar konusunda Osmanlı döneminden kesin bir kopuş yaşanmıştır.

Bu dönemde 6785 sayılı yasanın kabulünden iki yıl sonra 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Böylece, 1920-1928 yılları arasında Nafia Vekâletinde, 1928 yılından beri de Bayındırlık Bakanlığı

¹⁶ Ancak, kuşkusuz yasanın başta 'tek parsel tek yapı' anlayışı olmak üzere bazı eksikliklerine de değinilmektedir; yasayla ilgili olumlu ve eleştirel görüşler için bkz. Ersoy,2021.

bünyesinde bulunan imar ve şehircilik konuları, tek başına yeni bir bakanlığın yetki ve sorumluluk alanına girmiştir.

6785 sayılı İmar Kanununun 1957 yılında yürürlüğe girmesinden sonra önemli bir yasal düzenleme olarak 1972 yılında 6785 sayılı kanuna 1605 sayılı yasayla yapılan önemli ekleme ve çıkarmalardan söz edilmelidir. Bu kanun sürecini aktarmadan önce bu iki yıl arasında imarla ilgili olarak sorunları gündeme alan ve yürürlükteki yasada aksayan yönlerin tartışılmasına fırsat veren 'İkinci İmar Kongresi' 28 Mayıs- 1 Haziran 1962 tarihleri arasında Ankara'da toplanmıştır. 1962 yılında yapılan 2. İmar Kongresindeki önerilerin önemli bölümü 6785 sayılı yasada 1972 yılında 1605 sayılı kanunla yapılan düzeltmelerde göz önüne alınmıştır.

6785 sayılı İmar Kanununda yapılacak bazı değişikliklerle ilgili kanun tasarısı ile Milli Kıyılar Kanun Teklifinin öncelikle görüşülmesi yönündeki Geçici Komisyon önerisi Büyük Millet Meclisinde 3.12.1971 tarihinde yapılan oylamada kabul edilerek maddelerin görüşülmesine başlanmıştır.

20.7.1972 tarihinde resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren bu yasa ile plan yapma zorunluluğu 5.000 nüfus ve üzeri yerleşmelerden 10.000 e yükselterek belediyelerin ancak %20 lik bir bölümü için geçerli hale getirilmiştir. Diğer yandan da belediyelere yapılacak yardımlarla ilgili yasa hükümleri doğrultusunda hazırlanan yönetmelik hükümlerine göre ilk kez imar planı yapacak belediyelere nüfuslarına bakılmaksızın İller Bankası tarafından hibe olarak imar planı yapılması kararı alınmıştır. Ayrıca, altyapı yapımı için İller Bankasından kredi isteminde bulunan belediyelere imar planlarının yapılmış olması zorunluluğu getirilmektedir. Diğer bir deyişle, devlet bir yandan plan yapımı zorunluluğunu gereksiz görürken, diğer yandan da zorunluluk getirmiştir (Ersoy,2021:240). Ancak yeni yasa ile bazı önemli ve olumlu adımlar da atılmıştır. Buna göre: Birinci ek madde ile bina ve tesislerde otopark yeri ayrılması zorunluluğu getirilmiş; üçüncü ek madde ile binaların zemin seviyesi altında kat kazanmak amacıyla, bina cephe hattından yola kadar olan kısımda zeminin kazılarak yaya kaldırımı seviyesinin altına düşürmesi yasaklanmış; altıncı ek madde ile eski eserlerin korunmasına yönelik hükümler getirilmiş; deniz, göl ve nehir kenarlarında 10 metreden az olmamak üzere belirlenecek mesafede yapı yasağı getirilmiş¹⁷; 28. Madde ile de yeşil alanların tümü planlamaya temel alınan nüfus başına 7 metrekareden aşağı düşürülemez hükümleri getirilmiştir. Böylece, 1999 yılına kadar yaklaşık 30 yıl boyunca değişmeden kullanılacak olan "asgari 7 m2 yeşil alan" standardı bu maddenin kanun tasarısına eklenmesi ile imar mevzuatımıza girmiştir¹⁸.

¹⁷ Bu düzenleme ile 18.6.1957 tarihli İmar Nizamnamesinin 40. Maddesinde yer alan ve *imar planı hazırlanmamış yerlerde su kenarlarından en az 30 metre uzaklıkta özel inşaatı izin verilmez* ifadesi, 1605 sayılı yasa ile kanun maddesi haline getirilerek Ek 7. Maddesi başına, "Deniz, göl ve nehir kenarlarında 10 metreden az olmamak üzere İmar ve İskan Bakanlığınca tespit edilecek mesafe dâhilinde, hususi şahıslarca umumun istifadesine ayrılmayan bina inşa edilemez ve mevcutlara ilave yapılamaz" hükmü eklenmiştir.

¹⁸ 1999 Marmara Depremi sonrasında 23804 sayılı yönetmelikle, belediye olan yerlerde nüfus ne olursa olsun kişi başına aktif yeşil alan miktarının (park, çocuk bahçesi ve oyun alanlarının toplamı) 10 m2. den az olamayacağı hükmü getirilmiştir.

1985 den Günümüze İmarla İlgili Gelişmeler

1983 sonlarında iktidara gelen yeni yönetim temel felsefesinin liberalleşme, özelleştirme ve demokratikleşme ilkelerinden kaynaklandığını ilan ediyor ve bu çerçevede önemli yasal düzenlemeler getirme vaadinde bulunuyordu. Buna göre yerel yönetimler güçlendirilecek, merkeziyetçi eğilimlere son verilecekti.

Bu anlayış çerçevesinde, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye yasası yanında, mekânsal planlama ile ilgili olarak da 3194 sayı ile yeni bir İmar Kanunu hazırlanmış ve 9.5.1985 tarihli Resmî gazete yayımlanmıştır. Yeni yasa ile nazım ve uygulama imar Planlarına ek olarak, üst ölekte Bölge Planı ve Çevre Düzeni Planı adıyla iki üst kademe plan türü getirildiğini görüyoruz.

Programında merkeziyetçi eğilimlere son verileceğini ifade eden dönemin iktidarı, tersine bir uygulamaya giderek yeni yasa ile birçok merkezi kurum ve kuruluşa plan yapmak yetkisi vermiştir. Böylece ileride sayısı daha da artacak olan merkezi düzeyde planlama yetkisi alan idare sayısı 7' ye çıkarılmıştır. Yasa ile Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) oranı %35 e yükseltilmiş ve 1848 yılında yürürlüğe giren ilk Ebniye Nizamnamesinden bu yana ilk kez mevzuatımızda cami/ibadet yerleri de DOP kapsamına alınmıştır. Yeni yasa plan uygulama araçları bakımından yeni araçlar getirmek bir yana, 6785 sayılı yasanın sağladığı bazı araçları da yerel yönetimlerin elinden almıştır.

1983 yılı sonrası düzenlemelerle merkezi yönetime fiziksel planlama alanında çok geniş yetkiler verilmiştir. Afet bölgeleri, özel çevre koruma bölgeleri, turizm bölgesi olarak tespit edilen tüm alanlar, köy yerleşme alanları, ulusal parklar, toplu konut alanları, GAP bölgesindeki kentler için yapılacak planlama işlerinin, tümüyle merkezi yönetim organlarıncaya gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Bu geniş yetkilere bir de yukarıda belirtilen istisna maddeler eklenince, ülkedeki tüm fiziksel planlama faaliyetlerinin merkezi yönetimce doğrudan veya "gerekli gördüğü hallerde" gerçekleştirebileceği sonucu çıkmaktadır (Ersoy,1989:49).

3194 sayılı yeni yasa ile getirilen en kökten değişiklik ise yerel yönetimlerin yaptıkları planlarının Bakanlık tarafından denetlenmesi zorunluluğunun kaldırılması olmuştur. Cumhuriyet'in ilanından sonra geçen 60 yıllık dönem içinde imar yasalarında, imar planlarının belediye meclislerince kabul edildikten sonra Bakanlığın onayı ile yürürlüğe gireceği hükmü vardı. Bu onay bir vesayet denetimi görünümünde olup, gerçekte ise, sıradüzene dayalı bir yönetsel denetimdi. Çünkü Bakanlığın, onay için gelen planları değiştirerek onaylama yetkisi vardı. Bu durumda kent planlaması açısından bağımsız yerel yönetimlerden söz edilemezdi.

1985 yılında yürürlüğe giren ve yeni yönetim tarafından hazırlanan imar yasası, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planlarının belediyeler tarafından yaptırılıp onanacağını, bunun dışındaki yerlerde planların valilikler ve ilgililerince yaptırılacağını ve merkezi yönetim tarafından onaylanacağını

hükme bağlarken diğer yandan da yerel yönetimlerce onaylanan mekânsal planları -yargıya başvurulması dışında- tümüyle de denetim dışı bırakmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesiyle birlikte önce yerel yönetimlerde yapılan önemli değişikliklerle 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, daha sonra da 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girdi. 2011 tarihine geldiğimizde ise 644 ve 648 sayılı KHK'larla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB)¹⁹ kuruldu. Bu düzenleme ile üst ölçek planlar sıra düzenine yeni ve en üst ölçek denilebilecek olan Ulusal ve Bölgesel Mekânsal Strateji Planlarının yapımı öngörülmektedir. Ancak bugüne kadar bu yönde atılan girişimler bir yana bırakılacak olursa bu plan türü ile ilgili olarak bir yönetmelik hazırlanamadığı için uygulamada bu plan türünden söz edemeyiz. Anılan KHK'lar ile yeni kurulan Bakanlığa çok geniş yetkiler verilerek hemen her ölçekte plan yapma yetkisi tanınmıştır.

Mekânsal planlama konusunda 1980'li yıllardan bu yana süregelen merkezileşme eğilimi tüm hızıyla artarak merkezi düzeyde mekânsal planlama yetkisi olan İdare sayısı 11'e çıkmış, plan türü sayısı da altmışı aşmıştır. 644 ve 648 sayılı KHK'larla ÇŞB'na verilen yetkilere bakmak mekânsal planlamada anılan merkezileşmenin boyutlarını görmek için yeterlidir. Buna göre ilgili Bakanlığın görev ve yetkileri şöyle sıralanmaktadır:

"Ulusal ve bölgesel mekânsal strateji planlarını; birkaç ili kapsayan çevre düzeni planlarını; süresinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak. Mülkiyeti kamuya ait olan arsalar üzerinde yapılacak olan yapılar; özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar; TOKİ tarafından yapılan uygulamalar; Kıyı ve dolgu alanlarında yapılacak planlar; Yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilecek özel mülkiyete ait alanlar; Merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, Doğal Afetlerle ilgili 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, vb. alanların planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak".

Bu gelişmelere koşut bir başka yasal düzenleme de 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı büyükşehirlerle ilgili yeni düzenlemedir. Buna göre toplam il nüfusu 750.000'i aşan yerlerde büyükşehir belediyesi kurmak olanaklı hale gelmiştir. Bu illerde il özel idareleri ile belde belediyeleri kaldırılarak beldeler mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Bu gelişme kuşkusuz planlama alanını da etkilemiştir. Şöyle ki; Bilindiği gibi, Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin planlama ile ilgili görev ve yetkileri yürürlükteki 5216 sayılı Büyükşehir yasasına göre şunlardır;

¹⁹ Bakanlığın adı 2021 yılında yayımlanan 85 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir.

"1/5.000 ile 1/25.000 arasında her ölçekte nazım imar plânını yapmak; İlçe belediyelerin hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değışiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen *veya değıştirerek* onaylamak; Nazım imar plânının yürürlüğe girdiğı tarihten itibaren *bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını* yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak".

Diğer bir deyişle, büyükşehir belediyeleri artık ilin tamamı/bütünü için -il ÇDP'lerine ek olarak- 1/5.000 ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarını hazırlayacakları gibi, ilçe belediyelerinin 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını da istedikleri gibi değıştirebilecekler, hatta bir yıl içinde tamamlanmayan uygulama imar planları ile parselasyon haritalarını da doğrudan kendileri yapabileceklerdir. Özetle, 6360 sayılı yasal düzenleme ile bir anlamda bir ilin bütününde çevre düzeni, nazım ve uygulama planları -parselasyon işlemleri dâhil- açısından planlama yetkilerinin tümü tek bir elde, yani büyükşehir belediyelerinde toplanmaktadır.

Özetlersek, 6360 sayılı yasa ile mekânsal planlamada merkezileşme yönündeki eğilim birçok açıdan güçlendirilmiştir. Şöyle ki bu yasa ile;

- a) Büyükşehir yönetimlerinin her ölçekteki planlama yetkileri il düzeyine çıkarılmıştır;
- b) Belde belediyeleri kapatılarak bu düzeydeki alt ölçek planlama faaliyetleri, ilçe belediyelerine ve giderek büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır;
- c) Büyükşehir yönetimlerine merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan pay önemli ölçüde artırılırken, ilçe belediyelerinin payı düşürülmüştür;
- d) Büyükşehir olan illerde valiye bağılı olarak *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKİB)* isimli yeni bir yapı kurulmuş, merkeze bağılı olan valiliğin harcama yetkileri ile yönetsel kapasiteleri artırılmıştır. Yerel düzeyde, il özel idareleri ve il genel meclisleri aracılığı ile denetlenmeye çalışılan il düzeyindeki kamusal yatırımlar artık tümüyle merkezin denetimine girmiştir.

Böylelikle, il düzeyinde yerel harcamalarda büyükşehir belediyeleri, merkezin kamu yatırımlarında ise valilik, ülke ve il düzeyinde merkezileşen yeni yapının ana aktörleri haline gelmişlerdir.

Son Söz

Ülkemizin zengin bir planlama geçmişi olduğu bir gerçektir. Benimseyeceğimiz başlangıç tarihine göre değışse de 1848 tarihli ilk Ebniye Nizamnamesini temel aldığımızda 175 yıllık bir mekânsal planlama geçmişi ve deneyiminden söz edilebilir.

19.yy da mevzii/yerel altı düzeyde, yangın yerlerinin dirençli hale getirilerek yeniden yapılaşması amacıyla başlatılan planlama deneyimi, 1930'lı yıllarda yerel düzeye, 1950'li yıllarda mücavir alanı da kapsayarak kent ve yakın çevresi düzeyine taşınmıştır.

Halen yürürlükte olan 1985 tarihli İmar Kanunu ile bölge düzeyine kadar genişletilen planlama alanı, 2011 tarihinde yapılan yasal düzenlemelerle ulusal düzeye kadar yükseltilmiştir. Ancak, tüm bu gelişmeye karşın planlama anlayışında son 50 yılda kapsamlı bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Türkiye'de bugün her ölçekte kabul gören plan kavram, anlayış ve uygulamalarının temelinde hala kapsamlı planlama yaklaşımı yatmaktadır. En üst ölçekten en alt ölçeğe kadar tüm mekânsal planlarda uygulanan bu yaklaşım planların tek tipleşmesi ve neredeyse birbirinin büyütülmüş ya da küçültülmüş kopyaları olarak algılanabilecek hale gelmesine yol açmıştır.

Günümüzde özellikle üst ölçek planlarda stratejik-yapısal planlama anlayışı sıklıkla başvurulanan bir planlama yaklaşımıdır ve bu yaklaşım kapsamlı planlama anlayışından oldukça farklıdır. 2011 yılında yapılan son yasal düzenlemelerde ilk kez "mekânsal strateji planları" kavramına yer verilmekte ise de, bu ifadenin bir tanımının yapılmadığı ve içeriği belirtilmediği için uygulamada bir yenilik getirmediği görülmektedir. Bu eksikliğin bir an önce giderilmesi gereği vardır. Bunun, yenilenme zamanı çoktan geçmiş olan yeni bir Mekânsal Planlama ve İmar Kanunu'nda giderilmesi gereği vardır.

Bir diğer önemli sorun planlama tarihimizin plan yapımının adım adım merkezileştirildiği bir çizgi izlemesiyle ilgilidir. Türkiye'de 2011 yılından başlayarak, günümüze dek, bir yandan plan türü ve sayısının son derece artmasına ve ulusal ölçekten yerele kadar her düzeyde planlama yapılabilmesine karşılık, diğer yandan da mekânsal planlama, tarihimizin hiçbir döneminde olmadığı denli merkezileşmiştir. Sayıları oldukça artırılan planlama yetkisi olan merkezi idarelerin yaptıkları parçacı planlarla bütünsel planlama anlayışı büyük ölçüde zedelenmiştir. Son olarak 2022 yılında yaşanan deprem bölgesinde imar planı yapımına dahi gerek görülmeden uygulama yapılmasının da önü açılarak mekânsal planlama değersizleştirilmiştir.²⁰ Bu bağlamda yeni oluşturulan Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilen planlama yetkileri son derece artırılmış, parsel düzeyine kadar indirilmiştir. Bu yaklaşımın, yerel yönetimlerin planlama yetki ve güçlerini de büyük ölçüde zedelediği açıktır (Ersoy,2011).

Özetle, 1983 sonrasının sözde liberal dönemi, bırakalım güçlü, demokratik, özerk yerel yönetimler oluşturmaya yönelik politikalar getirmeyi, demokratik haklara önemli sınırlamalar getiren 1982 Anayasa'sının merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sadece vesayete dayalı denetim yetkisi olduğu hükmünü bile göz ardı ederek, onların yerine geçerek kararlar almayı yasa maddelerine yerleştirmiştir. Bu anlamda, son dönemin zaman zaman söylem düzeyinde savunduğunun tersine, merkezi yönetimin yerelin yetkilerini sınırlayıcı politikalar geliştirdiğini söylemek kanımızca gerçekçi bir

²⁰ Mekânsal planlama ile ilgili olarak merkezi idarenin en son olumsuz icraatı 5.4.2023 tarih ve 7452 sayılı 'Olağanüstü Hal Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Kabul Edilmesine Dair Kanun'dur. Kanunun 2. Md. 4. fıkrasına göre, "Köy yerleşme alanları dâhil belirlenen kesin iskân alanlarında ve mevcut kentsel alanlarda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca onaylanacak plan ve imar uygulamaları beklenmeksizin, jeolojik etüt raporu ve zemin etüt raporu doğrultusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca onaylanacak vaziyet planına ve düzenlenecek yapı ruhsatına göre uygulama yapılır" denilerek 6 Şubat 2022 depreminden etkilenen 11 ilde imar planı yapımına bile gerek duyulmaksızın Bakanlıkça onaylanacak vaziyet planları ile yapılaşmaya geçilmesinin önü açılmıştır.

saptama olacaktır. Diğer bir anlatımla, Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki tüm dönemler boyunca merkeziyetçi, otoriter ve paternalist bir nitelik taşımıştır. Diğer bir deyişle, Cumhuriyet tarihi boyunca hiçbir dönemde yerel yönetimlerin merkezi yönetimin sıkı denetiminden uzak, bağımsız politikalar oluşturmalarına izin verilmemiştir (Ersoy,1989: 49). Günümüzde ise bir yandan mekânsal planlama yapma yetkisi tanınan merkezi kurum ve kuruluşların sayısı hızla artırılıp merkezileşme daha da güçlendirilirken, diğer yandan da büyükşehir il sınırları içinde de tüm diğer yerleşimlerin plan yapma yetkisi ya tümüyle ellerinden alınarak ya da etkisizleştirilerek yeni bir alt/ikincil merkezileşme düzeyi yaratılmış, böylece demokratikleşme süreci adım adım geriletılarak her düzeyde merkezileşme eğilim ve uygulamaları yaygınlaştırılmıştır.

Kaynaklar

Angel, A. (1987), Henri Prost ve İstanbul'un İlk Nazım Planı, *Mimarlık*, Yıl: 25 Sayı: 1, ss. 34-39. Atay, F. R.

(1968). *Çankaya*. Pozitif Yayınları. İstanbul.

Bostanoğlu, Ö. (1990). Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*. c. 23, s. 2, Haziran, ss.74-93.

Çelik, B. (1995). Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi. *Yeni Türkiye*. Yıl 1. s.4, Mayıs-Haziran, ss.588-597.

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

Ersoy, M. (2011). Yerel'den Ulusal'a Merkezileşerek Aynılan Planlama Anlayışı. *SBF Yerel Yönetimler Kurultayı*'nda Sunulan Bildiri, Ankara. (Metin için bkz.melihersoy.com)

Ersoy, M. (2021). *Osmanlı'dan Günümüze İmar ve Yasalar*. Ninova Yayınevi. İstanbul.

Geray, C. (1973). Kent Planlaması Konusunda Merkez ve Yerinden Yönetim İlişkileri. *Amme İdaresi Dergisi*. c. 6, s. 4. ss.48-58.

Gürün, B.A. ve Çobanyılmaz, B. (Derl.) (2026) *Cumhuriyetin 100. Yılında Planlama*, İdeal Kent Yayınları, Ankara, ss.55-67.

Keleş, R. (1957). Kitap İncelemesi: 'Notlu - İzahlı - Sistematik İmar Kanunu ve Alâkalı Mevzuat ile İçtihatlar'. B. Güngör ve B. Köprülü. *SBF Dergisi*. c.12, n.3, ss.164-167.

Keskinok, H.Ç. (2012), *Türkiye'de Erken Cumhuriyet Dönemi Kent Planlarının İncelenmesi ve Belgeliğinin Oluşturulması*, Basılmamış BAP Projesi Raporu, BAP Proje No: BAP-02-02-2010-02, ODTÜ.

Sakaoğlu, N. (1993). 'Yangınlar' maddesi. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*. c.7, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. İstanbul. ss.426-438.

Şinik, B., Uçar, A.Y., Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. c.25. s.2. ss.1-27.

Tekeli, İ. (2010). Türkiye'de Kent Planlamasının Kökleri. *Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları*- İlhan Tekeli Toplu Eserler-15. Tarih Vakfı Yurt Yayınları. İstanbul.

Yerasimos, S. (1996). Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine. Dumont, P. ve Georgeon, F. *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*. Tarih Vakfı Yurt Kitapları. İstanbul. ss.1-18.

Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*. y.12, s.135 (www.mevzuatdergisi.com).