

KENTSEL PLANLAMA SÜRECİNDE HARİTACILIĞIN YERİ VE İŞLEVİ

(THE ROLE AND SIGNIFANCE OF MAPPING IN THE APPLICATION OF URBAN PLANNING)

Halil AKDENİZ

ÖZET

Planlama sürekli bir döngü biçiminde olup birçok disiplinin ve bilim dalının işbirliğini gerektirmektedir. Bu çalışmada ülkesel boyuttaki planlama süreci ile bu süreçte harita mühendisliğinin rolü ve işlevi üzerinde durulmuştur.

ABSTRACT

Planning, being a continuing cycle, requires the cooperation of many disciplines and sciences. In this paper a countrywide planning process and the role as well as the functionality of the geodesy and survey engineering are dealt with.

1. GİRİŞ

Günümüz çağdaş toplumlarında planlama olmaksızın hemen hemen hiçbir düşünce ya da fikir eyleme dönüştürülememektedir. Öncelikle mevcut durumun tespiti için gerekli veriler toplanır, düzenlenir ve daha sonra geleceğin planlanması aşamasına geçilir. Toplanan verilerin hızlı ve doğru olarak değerlendirilmesi için teknolojik gelişmeler doğrultusunda farklı yöntemler kullanılabilirse de planlamanın işleyiş süreci çoğunlukla aynıdır. Bir sonraki aşama ise, elde edilen bilgiler ışığında oluşturulan plan taslaklarından birine karar verilmesi ve bu planın hayata geçirilmesidir.

Ülkesel, bölgesel ve kentsel planlama çalışmalarında mevcut durumun tespiti amacıyla yapılan veri toplama işlemi ile hazırlanan planların mekansal boyutta uygulama aşaması harita mühendisliğinin¹ görev alanına girmektedir. Bu doğrultuda, uygulaması harita mühendisliğinin yetki ve sorumluluğunda olan imar planları ülkesel planlama hiyerarşisinin son aşaması olup teknik boyutu konunun yalnızca ayrıntıda kalan bir bölümünü yansıtmaktadır. Planlamanın sosyal boyutu ile ulusal ya da uluslararası planlamadaki siyasal ve ekonomik kararlardan oluşan etkilerin en az teknik boyut kadar önemli olduğu düşünülmektedir. Yönetmeliklerde belirtilerek uygulama aşamasında sağlanması istenen teknik ayrıntılar “nasıl” yapılacağına yanıt vermektedir. Bu çalışmada ise planlamanın bütünselliği içerisinde “ne”yin uygulandığı üzerinde durulacaktır.

¹ Her ne kadar değişik üniversitelerde harita ve kadastro, jeodezi ve fotogrametri gibi değişik adlarla anılsa da burada harita mühendisliği kavramı, haritacılık bilimiyle uğraşanların bütünü için kullanılmıştır.

2. PLANLAMANNIN YAPISI VE OLUŞUM SÜRECİ

a. Planlamannın Kavramsal Çerçevesi

Özünde geleceğe egemen olma, yönlendirme ve geleceği istendiği biçimde oluşturma çabası yatan planlamannın düşünsel kökenleri Fransız Devrimi ile yansımaları bulan “Aydınlanma Dönemine” dayandırılmaktadır/11/. Felsefi açıdan epikürcü akım insana doğayı, sistemi ve olayları olduğu gibi kabullenerek mutlu olmanın yollarını aramayı öğütüyordu. Daha sonra insanın çevresini ve Dünya’yı değiştirebileceği savunulmaya başlandı. Bu düşünce aydınlanma döneminin temel felsefesiyle uyum sağlamakta olup, düşünce ve eylemlere yön verme işlevini dinsel inanç ve gelenekler yerine us (akıl) yüklenmiştir. Böylece insan, edilgen konumdan çıkıp, katılan, sorgulayan ve çevresini değiştiren bir konuma yükselmiştir.

Planlama:

- “Gelecekte ulaşılmak istenen hedef ya da hedefleri ve bu hedeflere ne zaman, hangi araç ve yöntemlerle ulaşılabileceğini bugünden belirlemek”/11/ şeklinde tanımlandığı gibi,
- “İçeriği ne olursa olsun, önceden saptanmış sürede hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi”/3/ olarak da tanımlanmaktadır.

Planlama aracılığı ile geçmiş ve bugünkü verilerden yola çıkarak gelecekteki veriler, bilgiler ve olaylar öngörülme ve istenen biçim ve doğrulukta oluşturulmaya çalışılmaktadır. Diğer bir deyişle planlama, “bugünden yarına bir yön verme çabası”/11/ ve yarını istenildiği gibi oluşturmak için yapılan düşünsel ve eylemsel çabalar topluluğudur. Bu çabalar sonucu en az harcama ile hedefe ulaşmak için gerekli eylemler topluluğu belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Diğer taraftan, oluşturulan planın başarısı, onun açık, esnek ve tutarlı olmasına bağlıdır. Ayrıca, belirli bir sürede hedef(ler)e ulaştıracak araç ve yöntemler de zaman faktörünün kısıtlayıcılığı altındadır.

Geleceğini rastlantıya bırakmak istemeyen ve öngörülerini doğrultusunda onu şekillendirmeye çalışan birey, örgüt ve toplumlar, siyasal ve toplumsal yapıdan bağımsız olarak planlamayı da bir araç olarak kullanmayı sürdürmektedirler. Devletin bilinçli karışması ve toplumu bilinçli olarak yönlendirme aracı olarak kabul edilen planlamannın biri ekonomik diğeri de siyasal olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Mantığını kısıt kaynak-sınırsız gereksinme ikileminden alan planlama, sosyal adaletin gerçekleştirilmesi ve gereksinmelerin karşılanması için kısıt kaynakların özgülendirmesinde(tahsisinde) önceliği belirlemektedir/11/.

b. Planlamannın Oluşum Süreci

Planlama süreci çoğunlukla;

- Amaca bağlı olarak planlama gereksinmesinin ortaya çıkışı,
- Plan amaçları doğrultusunda örgütlenmenin gerçekleştirilmesi,
- Planın çerçeve ve sınırlarının belirlenmesi,
- Plan için gerekli verilerin sağlıklı olarak toplanması,
- Toplanan verilerin değerlendirilerek bilgi haline dönüştürülmesi,

- Bilgiler ışığında plan tasarısının hazırlanması,
- Planın zamanlaması,
- Hazırlanan planın zamanlamaya uygun olarak uygulanması,
- Uygulama sonuçlarının değerlendirilerek planın yeniden gözden geçirilmesi ve sürecin yenilenmesi aşamalarından oluşmaktadır.

Planlama ulusal boyuttan yerel boyuta doğru genişlemekte ve ağırlık ekonomik boyuttan coğrafi boyuta, ölçek ise küçükten büyüye doğru değişmektedir. Planlamanın değişik tür ve nitelikleri Çizelge-1’de görülmektedir. Çizelgede görülen her bölüm ayrı bir planlama türü değildir. Bir planın türü ve nitelikleri çizelgeye göre belirlenip tanımlanması planlama dizgesine (sistemine) açıklık getirecek ve dizge içindeki yapısının özellikleri ortaya çıkarılabilecektir. Sınıflandırmadan sadece Eyalet(Kanton) düzeyindeki planlamanın çıkarılmasıyla üniter (tekçi) devletlerde olması gereken planlamanın nicelik ve nitelikleri görülebilir.

3. KENTSEL PLANLAMA KAVRAMI VE OLUŞUM SÜRECİ

Kentsel Planlama (Urban Planning):

Duygular tarafından “gelecekte beldenin sosyal ve ekonomik özellikleri ile çeşitli sektörlerdeki gelişme hareketlerini göz önünde tutarak tahmin edilen ihtiyaçlara çözüm arama çalışması”/4/ olarak ifade edilirken, Keleş tarafından; “1. Bölge, çevre tasarıyla ve ulusal kalkınma tasarıyla uyumlu olarak, kentin, yalnızca toprak kullanılışı bakımından değil, aynı zamanda, ekonomik toplumsal ve nüfus bilimsel yönden tasara bağlanması. 2. Bunu iş edinen bilim dalı ve uygulama alanı” olarak tanımlanmaktadır/8/.

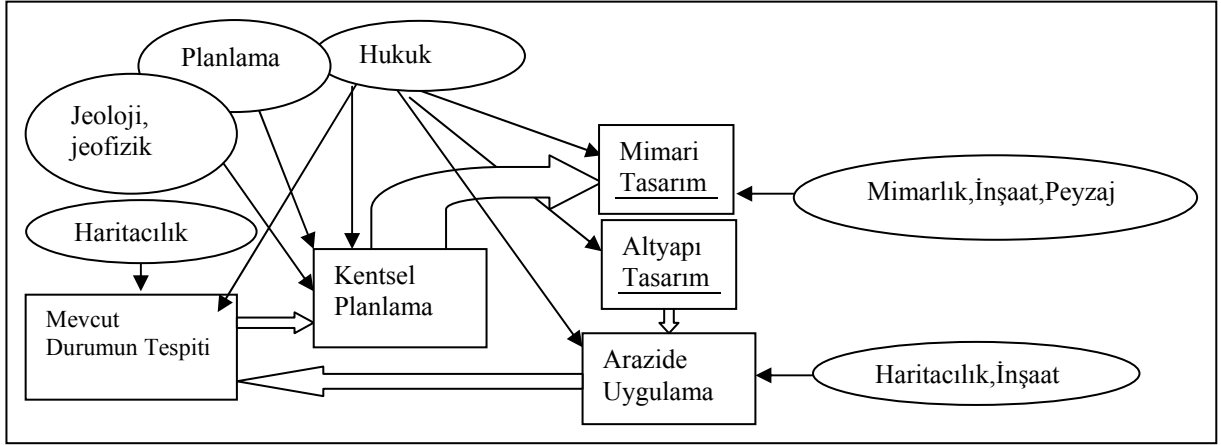
“Ulusal bir yerleşme ve kullanma planı çerçevesi içinde bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak, plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanı”/9/ biçiminde tanımlanan kent plancılığının geçirdiği aşamalar;

- Kentlerin güzelleşmesini sağlayan bir uğraş,
- Kentin türlü işlevleri için yapıların düzenlenmesi,
- Kent planlamasına ekonomik ve toplumsal etkilerin katılması ve
- Çevredeki köy ve kentlerin de katılarak metropoliten planlama ve bölge planlamasına geçiş olarak sayılmaktadır/9/.

Kentsel planlama disiplinler arası bir yapıda olduğu için başarısı da doğrudan etkilendiği ve etkilediği diğer bilim dalları ile yapılacak işbirliği ve eşgüdümüne bağlı olmaktadır. Ayrıca gerekli tüzel, örgütsel ve teknolojik yapının oluşturulması ve bu yapının sürekli geliştirilmesi yanında, toplumsal ve siyasal yapıya özgü uygulama araçlarının geliştirilmesi de başarı oranını artırıcı etkilerdir. Kentsel planlamanın uygulama süreci ile onu etkileyen bilim dalları Şekil-1’ de gösterilmiştir.

Çizelge-1: Planlamanın Türleri ve Nitelikleri /2/

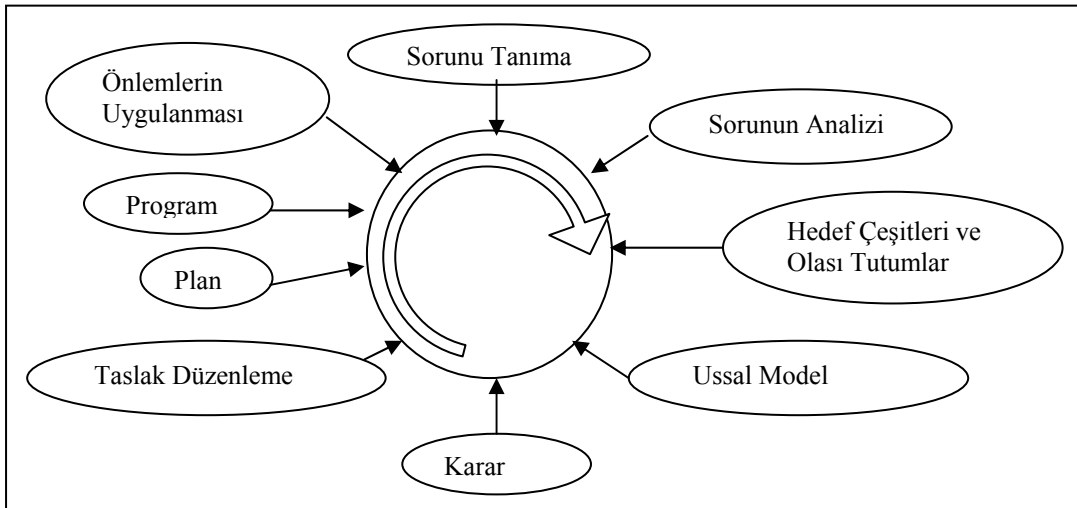
<p><i>Mekansal Boyuta Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Uluslarüstü Plan - Ulusal Plan(Nationalplan) - Eyalet Planı(Kantonalplan) - Bölge Planı(Regionalplan) - Belediye Planı, Kentsel Plan (Kommunal Plan) - Örgütsel Plan - Tüm Bölgeyi Kapsayan Plan (ganzes Gebiet wird erfasst) - Bölgeyi Kısmen Kapsayan Plan (Teilgebiet wird erfasst) 	<p><i>Uygulama Boyutuna Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bütüncül (Genel) Plan (Gesamtplan) - Parçacıl (Kısmi) Plan (Teilplan) <p><i>Nesnesine Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - İnsangücü Planı - Yerleşim Planı(Siedlungsplan) - Arazi Planı(Landschaftsplan) - Trafik Planı(Verkehrsplan) - Tedarik Planı(Versorgungsplan) - Kamusal Yatırım ve Tesis Planı(Plan der Öffentlichen Bauten und Anlagen) - Altyapı Planı(Erschliessungsplan) - Yapı Düzeni Planı(Baulinienplan) - Seviye Düzenleme Planı (Niveaulinienplan) - Kat Emsal Planı(Überbauungsplan) - Biçimsel Plan(Gestaltungsplan) - Uygulama Planı(Realisierungsplan) - Akçal Denkleştirme Planı (Finanzplan)
<p><i>Zamana Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kısa Dönemli Plan(kurzfristiger Plan) - Orta Dönemli Plan(mittelfristiger Plan) - Uzun Dönemli Plan (langfristiger Plan) 	<p><i>Basamaklandırmaya Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Yerleşim Planı(Quartierplan) - Belediye Planı(Kommunalplan) - Bölge Planı(Regionalplan) - Eyalet Planı(Kantonalplan) - Ulusal Plan(National Plan)
<p><i>Uyma Zorunluluğuna Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Yasaklayıcı(Emredici)Plan (Verbotsplan) - İradeye Bağlı (Esnek) Plan (Gebotsplan) 	<p><i>Bağlayıcılığa Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bağlayıcı Olmayan Plan(unverbindlicher Plan) - Yol Gösterici Plan(wegleitender Plan) - Dolaylı Bağlayıcı Plan (mittelbar verbindlicher Plan) - Dolaysız Bağlayıcı Plan (unmittelbar verbindlicher Plan)
<p><i>Örgütlenme Biçimine Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Özeksel(Merkezi) Planlama - Ademi merkezietçi Planlama 	
<p><i>Gösterilen Ayrıntıya Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Genel Plan(Übersichtsplan) - Ölçekli Plan (maßstäblicher Plan) - Ayrıntıya İnmeyen (Nazım) Plan (Grobplan) - Ayrıntılı (Uygulama) Plan (Detailplan) 	<p><i>Süreçteki Aşamasına Göre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Tasarısı(Planentwurf) - Onaylanmış Plan(geltender Plan) - Uygulama Planı (Ausführungsplan) - Aşamalı Plan (Etappenplan)



Şekil-1:Kentsel Planlama ve Uygulama Sürecini Etkileyen Bilim Dalları /2/

Kentsel planlama tarihsel sürece bağlı olarak sürekli değişken bir yapıda olup ekonomik, toplumsal ve siyasal dizgelerin etkisiyle değişik işlevler yüklenebilmektedir. Diğer taraftan kentleşmeye bağlı olarak, gerek altyapı, gerekse konut ve diğer işlevsel bölgelerin düzenlenmesi için gereken yatırım bedelinin oldukça fazla olduğu değerlendirilmektedir. Kentleşmenin maliyetini azaltmak ve sağlıklı bir kentsel yapı oluşturmak ancak kentsel planlama ile olası görünmektedir. Ancak kentleşme sorunsalı² sadece fiziksel planlama sorunu olmayıp ekonomi ve siyaset konusunu da içerdiğinden basit önlemlerle çözülemeyecek boyuttadır.

Planlama ve siyaset birbirinden tamamen bağımsız olgular değildir. Plan, politik, döngüsel ve sürekli yeniden değerlendirilen birleşik bir eylem süreci olarak kabul edilmektedir/7/. Bu doğrultuda biçimlenmiş bir mekansal düzenleme süreci Şekil-2’de görülmektedir.



Şekil-2: Mekansal Düzenleme Süreci /7/

² Sorunsal (problematik): Bir çok sorundan oluşan ve çözümü tam belli olmayan.

Mekansal düzenleme süreci Şekil-2’de de görüldüğü gibi sürekli bir eylem biçimindedir. Halkın soruna tepkisi ya da doğrudan yönetimin sorunu belirlemesi ile başlar. Sorunun planı ve/veya diğer uzmanlar tarafından çözümlenmesi ile devam ederek daha sonra ulaşılmak istenen hedefler ve bu hedeflere ulaştıracak olası tutumlar belirlenir. Olasılıklar arasından seçilecek en ussal modelin yönetim tarafından benimsenmesi sonucu gerekli tüzel(hukuksal) kararlar alınır ve seçilen planın uygulanması için gerekli programlar hazırlanır. İşte planların bu uygulama aşamasında harita mühendisliğine görev düşmektedir. Programın uygulanması aşamasında gerekli olan yönetsel ve tüzel önlemlerin de göz önünde tutulması için harita mühendisinin bu bilgilerle de donatılması gereklidir. Uygulama sonucunda, sonuç verilerin yeniden değerlendirilmesi ile ortadan kaldırılamayan ya da yeni oluşan sorunlar için süreç yeniden başlayacaktır. Bu aşamada veri toplama ve durum tespiti yapılması da harita mühendisinin görev alanındadır. Daha açık bir deyişle planlama sürecinin hemen hemen her aşamasında harita ve harita bilgileri ile harita mühendisinin işlevselliğine gereksinim duyulmaktadır. Bu doğrultuda, haritacılık mesleğini yürütenlerin de ülkedeki planlama dizgesi ile planlama kademeleri konusunda bilgi sahibi olmaları gerekmektedir.

4.TÜRKİYE’DE KENTSEL PLANLAMA KADEMELERİ

a. Kentsel Planlamanın Tarihsel Gelişimi

Kentsel planlama anlayışı ve tüzel yapısının tarihsel gelişiminin incelenmesi, hem sorunsalın daha iyi anlaşılmasına, hem de konunun bütünsellik içinde çözümlenmesine yardımcı olacaktır.

Her ne kadar kent tarihi ve kentsel planlamanın başlangıcını uygarlık tarihine kadar götürmek olası ise de yerleşme ve oturmaya ilişkin ilk yasal düzenlemeler Roma’da görülmektedir. 19. yüzyıla kadar yerleşme ve planlamada; planıcının düşüncesinin, Devlet Başkanının tutumunun, arazinin topoğrafik yapısının ve savunma kaygılarının etken olduğu söylenebilir/6/.

19. yüzyıldan başlayarak kentleşmeye koşut olarak motorlu ulaşım araçları kullanımının yaygınlaşması kentlerin bünyesini temelden sarsmıştır. Ulaşım ağının ülke düzeyinde yaygınlaşması kentleşmeyi hızlandırırken ulaşım sorunlarını çözmek kentsel planlamanın öncelikli amacı haline gelmiştir.

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan Tanzimata kadar geçen dönemde kentleşme ve imar konusunda belli bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bunun birinci nedeni olarak o dönemde uygulanan mirî arazi rejimi sayılabilir. Bir taraftan mirî arazi rejimi nedeniyle toprağın mülkiyet hakkı devlete ait bulunmakta, diğer taraftan kent ile ilgili gereksinimler belde yaşayanların kişisel ve toplu çalışmalarıyla yürütülmektedir. Devletin yapması gereken kamusal kent işgörevleri ise padişahlar, vezirler, beyler ve sultanlarca yaptırılmakta ve bunların işletilmesi, bakımları ve gelirleri vakıflar tarafından yönetilmektedir. Ancak bu durum Tanzimat dönemi ile birlikte değişmeye başlar/1/. Değişim dönemi tam da mirî arazinin mülk araziye dönüşüm dönemine rastlamaktadır. Ayrıca o dönem Avrupa’da geçerli olan liberal akımın ve Türkiye’de çıkarı bulunan yabancı devletlerin de bu dönüşümü hızlandırdığı söylenebilir. Kentsel planlama konusunda bir düzenlemeye girişilmemiş olmasının önemli bir nedeni olarak da, Batı’da başlayıp devam eden sanayileşme hareketinin Osmanlı Devleti’nde

olmaması ve bunun sonucu olarak kentleri değişime zorlayacak ekonomik ve toplumsal bir etkinin bulunmaması sayılabilir.

Türk mülkiyet(iyelik) mevzuatının özel mülkiyet yönündeki değişimi Tanzimatla birlikte hızlanmış, buna bağlı olarak da özellikle İstanbul'da yapılaşma artmıştır. Yapılaşmanın sıklaşması, yangınların çoğalması ve yangınları önlemedeki güçlükler karşısında kentleşme sorunları gündeme gelmeye başlamıştır. Buna bağlı olarak ve Avrupa'yı gören aydınların da etkisiyle yasal düzenlemeler başlamış olup, Ebniye Nizamnamesi (Yapı Tüzüğü) 1848 tarihinde İstanbul'da uygulanmak üzere yürürlüğe girmiştir. 1856 yılında değişikliğe uğrayan Yapı Tüzüğü tüm il ve ilçelerde uygulanacak olan 1864 tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Yapı Tüzüğü) ile yürürlükten kaldırılır. Tüzük, 1882 yılında Ebniye Kanunu (Yapı Yasası) adı altında yürürlüğe girmiş ve kimi küçük değişikliklerle 6785 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 1957 yılına kadar uygulanmıştır. Yasanın, planlamaya ilişkin hükümler taşımamasına karşın yerleşme ve oturmaya ilişkin oldukça önemli, çağdaş ve geniş hükümler getirdiği söylenebilir /1/.

Cumhuriyet döneminde, cumhuriyetin ilanından 15 gün önce 13.10.1923 tarihinde İmar İskan Bakanlığı'nın kurulması planlamaya verilen önemi göstermektedir. Buna karşılık planlama çalışmalarında Avrupa'ya göre neredeyse yüz yıllık bir gecikme söz konusudur. Bu şekilde başlayan yasal düzenlemeler sonucu sadece 1980'lerin sonuna kadar kentleşme ile ilgili otuz yasa olmak üzere elliyi aşkın yasa, tüzük ve yönetmelik yürürlüğe girmiştir /6/.

1930 yılında Belediye Yasası ve 1933 yılında 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası çıkarılır. Yasanın getirdiği yenilikler arasında; kentlere plan yaptırma zorunluluğu, kentsel ölçünlerin(standartların) kabul edilmesi ve bölgeleme (zoning) yaklaşımı sayılabilir. Parsellemede (yerbölümlemede) ayırma ve birleştirme işlerinin onayında belediye yetkilendirilirken hamur (arazi ve arsa düzenlemesi) uygulamalarında bedelsiz kesinti oranı %15 olarak kabul edilmiştir. Yasanın en önemli özelliği, taşınmaz malikinin bazı koşullarda arazisinin bir bölümünü bedelsiz olarak terk etmesidir. 2290 sayılı yasaya göre; (1)Mahalle kurmak amacıyla arsa satışı yapılırken bir karakol ve bir mektep yeri, (2)Yol genişletmesi için gerekli olan yerlerde ise arsaların 1/4 oranındaki kısmı bedelsiz olarak terk edilmesi gereken bölümdür /4/.

İkinci Dünya Savaşından sonra kentleşmenin hızlandığı yeni bir süreç başlamıştır. Buna karşın Batı'da kentleşme ile birlikte yaşanan sanayileşmenin Türkiye'de yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Buna bağlı olarak da, kente göçen kesimin işlendirilememesi (istihdam edilememesi) sonucu gelir düzeyinin düşük kalması, kentlerde gecekonduluşumunu başlatmıştır. Gecekonduya karşı önlem olarak ilk tüzel düzenleme 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara Tahsis Yetkisi Verilmesi hakkındaki yasadır. Ankara için çıkarılan yasa aynı yıl 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası olarak ve tüm ülkeye uygulanacak biçimde yeniden düzenlenmiştir. Bu yasa ile belediyelere "kentnin gelişimini denetlemek için arsa üretimi" görevi verilmiş olup Ankara'da "Yenimahalle" bu yasa sayesinde oluşmuştur.

1953 yılında çıkarılan 6188 sayılı yasa ile ilk defa gecekondu sözcüğü yasayla gündeme gelirken 1966 yılında da ilk defa Gecekondu Yasası adıyla 775 sayılı Yasa kabul edilmiştir. 1950'lerden sonra kentsel sorunların çözümü, kamu kuruluşlarının, hazinenin ya da öteki kamu tüzel kişiliklerin mümkün olduğunca fazla arsa stoku yapmasında görülmüş ancak bu sorun günümüze kadar bir türlü çözülememiştir.

Kentsel sorunların devam etmesi üzerine sorunun çözümü amacıyla 1956 yılında 6785 sayılı İmar Yasası ve 6830 sayılı Kamulaştırma Yasası çıkarılmıştır. 6785 sayılı İmar Yasasının getirdiği yenilikler arasında;

- Bedelsiz terk oranının %25'e çıkarılması,
- Taşınmaz mülkiyetine toplum yararı için sınırlamalar getirmeye olanak sağlaması,
- Bölge planlaması konusunda yeni yaklaşımlar benimsemesi sayılabilir.

Ayrıca, "üzerine imar mevzuatına uygun yalnız bir bina yapılabilecek arazi parçasına Parsel denir" tanımıyla "tek parselde tek bina" yaklaşımının kentleşmeye getirilen önemli bir olumsuzluk olduğu belirtilmektedir /4/. Yasa imar planlama ve yapı denetim yetkilerini belediyelere verirken İmar ve İskan Bakanlığı'na koyu bir yönetsel vesayet yetkisi tanımıştır.

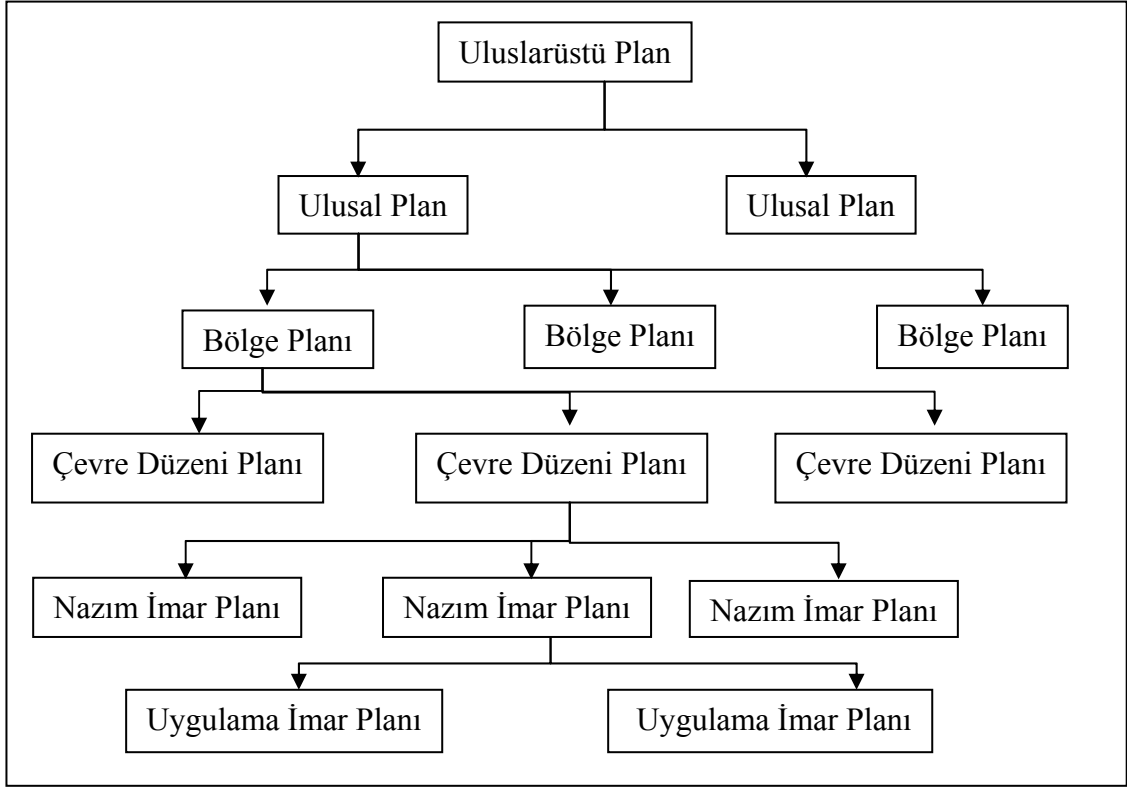
1982 yılında yeni Anayasanın kabulünden sonra 22.11.1983 tarihinde 2960 sayılı Boğaziçi Yasası, 09.07.1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Hakkındaki Yasa ve 09.11.1985 tarihinde 3194 sayılı İmar Yasası yürürlüğe girer.

Türkiye geç kapitalistleşen ülkelerin benzeri hızlı bir kentleşme olgusuyla karşı karşıyadır. Bu tür kentleşmenin özelliği olarak kent içinde ortaya çıkan fırsat eşitsizlikleri ve gelir dağılımındaki eşitsizlik fiziksel mekanın yapılanmasında da kendini gösterir. Sanayileşmenin yeterli düzeyde olmadığı ve işlendirme olanaklarının yetersiz olduğu ekonomik yapı sonucu kırların yoksulluğu kentlere taşınmış ve kentsel yoksulluğa dönüşmüştür /7/. Sonuçta kentler, modern ve gecekondu kesimleri olarak ikiye ayrılmıştır.

Düşük gelirlilerin gecekondu yapması, gelir düzeyi yüksek kesimlerin ise imar affı ve mevzî (tikel, parçacı) imar planlarından yararlanması biçiminde ortaya çıkan plan dışına çıkma eğilimleri giderek artmaktadır. İmar planı dışına çıkmaların artması sonucu plan anlamsızlaşmakta ve 1948'den beri neredeyse her iki ya da üç yılda bir imar affı çıkarılmaktadır. Gerçekte bu durum uygulanan imar ve planlama düzeninin tüzel ve yönetsel boyutları yanında uygulama eksikliğini de göstermektedir.

b. Türkiye'de Planlama Kademeleri

Türkiye'de planlama kademesi Şekil-3'de görüldüğü gibi en üstte küresel boyuttaki değişimleri dikkate alan uluslararası ve/veya uluslararası planlama olmak üzere en altta yerel 1:1000 ölçekli uygulama planları bulunmaktadır. Çoğu zaman rapor biçiminde olan uluslararası planlama aşamasından yerel düzeydeki uygulama imar planlarına kadar olan planlama aşamaları, hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya iletişim içinde olabilmelidir.



Şekil-3 : Türkiye’de Planlama Dizgesinin Yapısı

(1) Uluslararası Plan

Günümüzde kimi ülkeler ekonomik, siyasal vb. amaçlarla kendilerine ait olan egemenlik yetkilerinden bir kısmını yine kendi iradeleriyle oluşturdukları uluslararası örgütlere devretmektedirler. Böylece uluslararası örgüt amacına ulaşmak için üye ülkelerin ulusal sınırları içinde akçal (ekonomik), yönetsel ve tüzel kimi düzenlemeler yaptırabilmektedir. Türkiye için aday ülke statüsünde bulunduğu Avrupa Birliği(AB)’nin kimi kararları ile TBMM’ce onaylanan ve Anayasanın hemen altında yer alan uluslararası anlaşmaların bu biçimde olduğu söylenebilir.

(2) Ulusal Plan

“Öngörülen bir süre içerisinde ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasal ya da toplumsal hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemi”/11/ olarak tanımlanan ulusal planlamanın ekonomik, siyasal ve coğrafi olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Ancak ağırlığın daha çok ekonomik boyutta olduğu söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasının 166. maddesine göre; “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla teşkilatı kurmak Devletin görevidir.” Bunun için hazırlanacak kalkınma planlarının onaylanması, uygulanması, değiştirilmesi yetkisi TBMM’ne verilmiş ve bu planların demokratik prensiplere aykırı olamayacağı bir ilke olarak kabul edilmiştir.

Beşer yıllık dönemler için hazırlanan ve uygulanan kalkınma planları, süreç olarak orta dönemli sayılabilecek ve bağlayıcılığı açısından yol gösterici ve özendirici olarak nitelendirilebilecek planlardır. Bununla birlikte yol göstericilik ve özendiricilik özelliği özel kesim için söz konusu olup kamu kesimi için kimi emredici hükümleri de içermektedir. 1960 yılından 2001 yılına kadar 8 adet kalkınma planı hazırlanmıştır.

(3) Bölge Planı

Özette hazırlanan ulusal planlar kalkınmanın coğrafi boyutunu ihmal ettiğinden ve kalkınmanın yersel, mekansal bir başka deyiş ile coğrafi boyutların hesaba katılma gereksiniminden bölge planlaması doğmuştur /9/.

Bölge (region), coğrafi ya da toplumsal (fiziksel ya da kültürel) nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan toprak parçası, illerin üzerinde bir mülki yönetim kademesi, kimi kamu hizmetlerinin eşgüdümlediği illerden daha geniş coğrafi-yönetsel birim ve bir yerel yönetim kademesi anlamlarında algılanabilmektedir /3/.

Bölge planlaması ile yerel ve ulusal planlama arasında gerekli iletişimi kuracak basamak oluşturulmakta ayrıca bir taraftan yerel veri ve bilgiler ulusal planlara aktarılırken diğer taraftan da ulusal kalkınma erekleri bölge ölçeğinde yerel planlara aktarılmaktadır.

Türkiye’de de bölge ölçeğinde planlama kavramı oluşmuş ve bu yönde kimi çalışmalar yapılmıştır. Bununla birlikte “özel amaçlı bölge için planlama” yaklaşımı olan Güneydoğu Anadolu Projesi dışında ülkesel boyutta bir planlamaya gidilemediği gibi Ön-Marmara, Çukurova, Antalya ve Zonguldak bölgelerinde başlatılan planlama etkinliklerinin de durdurulduğu bilinmektedir. Oysa birçok kamu kurum ve kuruluşunun, hizmetlerin daha hızlı ve ekonomik olarak görülmesini sağlamak üzere kimi etkinliklerini taşrada kurduğu örgütler eliyle ve yetki genişliğine dayanan bir uygulama ile yürüttüğü bilinmektedir.

3194 sayılı İmar Yasası’nın 8. maddesine göre bölge planları, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanmaktadır. Yasanın tanımladığına göre bölge planı, fiziksel bir plan olmanın ötesinde bir politikalar demeti olarak nitelenebilecek yapıda olup bölgelerarası dengesizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır. 3194 sayılı yasa bölge planına yer verip tanımlamasına karşın hazırlanmasını bir zorunluluk olarak belirtmemiştir. Türkiye’de ülke ve bölge planlarının yerel planlarla dikey iletişimini, uygulamada Çevre Düzeni Planlarının gerçekleştirilmeye çalıştığı söylenebilir.

(4) Çevre Düzeni Planı

3194 sayılı İmar Yasası’nın 5. maddesine göre Çevre Düzeni Planı;”ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan” olarak tanımlanmaktadır. Buna karşın , “çevre düzeni planları” kent planlamada diğer planlama aşamalarını yerine getirmeksizin tek bağımsız plan türü olarak kent çevrelerini denetleme aracı olarak işlev görmüştür. Ayrıca 2.9.1999 tarih ve 23804 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmelik değişikliğine göre bu planlar,

1:100 000, 1:50 000 ve 1:25 000 ölçeklerinde olup, raporuyla birlikte bir bütün oluşturmaktadır.

Çevrenin korunması ve geliştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesini amaçlayan “ekolojik amaçlı çevre düzeni planları”nın düzenlenmesi Çevre Bakanlığı’nın görevleri arasındadır. 2872 sayılı Çevre Yasası’nın 9.maddesine göre Bakanlar Kurulu’nca Özel Çevre Koruma Bölgesi (ÖÇKB) olarak ilan edilen yörelerde ise çevre düzeni planları da dahil olmak üzere tüm plan onama yetkileri Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı’na verilmiştir. Diğer taraftan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulan Başbakanlığa bağlı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi örgütüne, görev alanına giren illerdeki 1:25 000 ölçekli çevre düzeni planları da dahil tüm onama yetkileri verilmiştir. Bunların dışında kalan 1:25 000 ve daha küçük ölçekli Çevre Düzeni Planları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın görevleri arasındadır.

(5) İmar Planları

Kentsel planlama bir taraftan fiziksel plan kararlarını yönlendirirken diğer taraftan toplumsal ve ekonomik yapıya da karışmayı gerekli kılar. Kentsel planlamanın fiziksel yapıyı yönlendirme aracı ise imar planlarıdır.

İmar Planları:

-”Fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanan plandır.”/12/ şeklinde tanımlandığı gibi,

-“İnsan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimleri ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen plandır.”/13/ şeklinde de tanımlanmaktadır.

İmar planları , Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları olarak ikiye ayrılmaktadır:

Nazım İmar Planı /14/:

- Varsa³ bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanan ,
- Onaylı halihazır haritalar üzerine çizilen, varsa kadastral durumu gösteren,
- Arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını ve yapı yoğunluklarını bildiren,
- Yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemleri ve sorunların çözümünü gösteren,
- Ayrıntılı bir raporla açıklanıp raporuyla bir bütün olan ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen planlardır. Ölçekleri 1:2 000 - 1:5 000 arasında olup, belediyeler tarafından yapılır. Büyükşehirlerde plan yapma ve onama yetkisi Büyükşehir Belediyesi’ne aittir.

³ “Varsa” sözcüğünden bölge planı yapımının zorunlu olmadığı ve gerekirse yapılabileceği anlamı çıkarıldığından ülkenin bütünü için bölge planı yapımı kaygısı olmamış, bunun sonucu olarak da kentsel planlamanın ulusal kalkınma planları ile olan bağlantısı gerçekleştirilememiştir.

Uygulama İmar Planı /14/:

- Onaylı halihazır haritalar üzerine ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen,
- Nazım imar planına uygun olarak hazırlanan,
- Bölgelerin yapı adalarını, yoğunluk ve düzenini, yolları, imar uygulama programlarına esas olacak uygulama ve diğer esaslar ile etaplarını, diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve 1: 1000 ölçeğinde yapılan planlardır.

Uygulama imar planı belediye/ilçe belediyeleri tarafından yapılır ya da yaptırılır. Ancak ilçe belediyelerinin yaptığı ya da yaptırdığı planlar büyükşehir belediyeleri tarafından onaylanır ve uygulaması denetlenir. Bu nedenle özellikle büyükşehir belediyelerinde, farklı siyasal partiden olan ilçe belediyelerinin çoğunlukla uygulama imar planı yerine ıslah imar planı yapımını yeğledikleri görülmektedir.

Revizyon İmar Planı: “Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır”/15/.

İlave İmar Planı: “Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır”/15/.

Mevzii İmar Planı: “Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır”/14/.

5. KENTSEL PLANLAMA SÜRECİNDE HARİTACIĞIN İŞLEVİ

Günümüzde bilim dalları sürekli bir ilişki içinde olup bir alandaki gelişme birçok sektörde aynı anda uygulanabilmektedir. Ulusal ve bölgesel kimi sorunların çözümü ise birçok bilim dalının işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Haritacılığın kendisi pozitif bir bilim olmasına karşın disiplinler arası konumu nedeniyle sosyal bilimlerle de iç içe olduğu söylenebilir. Ayrıca, çağdaş gelişmeler doğrultusunda haritacılık bilimi ve harita kavramı da klasik tanımının⁴ ötesine geçerek ilgi alanını genişletmiş ve sosyal kimi olguları da görev alanına katmıştır.

Kentsel planlama sürecinde haritacılığın temel olarak iki tür işlevinden söz edilebilir. Şekil-1’de de gösterildiği gibi bunlar:

a. Mevcut Durumun Tespiti İçin Gerekli Verilerin Toplanması ve Sunumu

Bu aşama çoğunlukla, klasik tanım doğrultusunda fiziksel özelliklerin tespit edilerek bunların sunumunu içermektedir. Şekil-3’de gösterilen planlama dizgesinde, fiziksel boyutu önemli olan bölge planı ve daha alt kademe planların hazırlanmaları için gerekli güncel harita

⁴ Haritacılığın klasik tanımı: “Yer küresinin veya herhangi bir gök cisminin bilinen fiziksel özelliklerini harita halinde göstermek bilim ve sanatı” /5/.

ve harita bilgilerinin üretimi bu işlevin kapsamı içindedir. Planların öngörüsü altlık verilerin güncel, doğru ve eksiksiz olmasına bağlı olarak değişebilecektir.

b. Hazırlanmış Bir Kentsel Planın Araziye Uygulanması

Bu aşamada temel amaç planıcı tarafından hazırlanan verilerin araziye uygulanması olup haritacı, planlamanın amacı doğrultusunda gelecekte yaratılmak istenen fiziksel ve toplumsal yapının oluşmasına öncülük etmektedir. Bu durumda haritacı, yalnızca koordinat değerleriyle uğraşan objektif bir kişi değil, mülkiyete doğrudan karışan, rant değerinin oluşumuna ve dağıtımına yardımcı olan ya da düzenleyen bir işlev üstlenmektedir.

Haritacılığın kentsel planlamaya ilişkin yürüttüğü çalışmaların “nasıl” yapıldığı bu çalışmanın hacmini aşacağı ve amacı dışında olduğu için burada daha fazla ayrıntıya inilmeyecektir.

6. SONUÇ

Geleceğe egemen olma çabasını anlatan planlama olgusu uluslararası ölçekten yerel ölçeğe kadar uzanmaktadır. Geleceğini rastlantıya bırakmak istemeyen birey, örgüt ve toplumların planlamadan vazgeçmesi olası görünmemektedir. Benzer biçimde, kentlerinin rasgele gelişmesini istemeyen toplumlar da kentsel planlamaya her zamankinden daha çok önem vermektedirler. Birçok bilim dalı ve disiplinin işbirliğini gerektiren kentsel planlama, ülkenin siyasal-yönetimsel, ekonomik, sosyo-kültürel ve ekolojik sistemleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilidir. Sorunun belirginleşmesi ve tanınması ile başlayan planlama süreci, sürekli bir döngü biçiminde algılanarak uygulama sonuçlarının geri besleme olarak sisteme aktarılması planların uygulanma şansını artıracaktır.

Diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de planlama dizgesi yasal olarak hiyerarşik ve bütünsel bir yapı oluşturacak biçimde düzenlenmiştir. Ulusal ve uluslararası düzeyde verilen ekonomik ve siyasal kararlar oluşturulan bu yapının iletişim kanalları ile mekana yansıtılırken, mekansal boyuttaki veriler de toplanarak aynı kanallardan ulusal boyuta aktarılmaktadır. Bu doğrultuda halihazır harita yapımı ile bir yandan mekansal verileri toplayan, diğer yandan üst ölçekte verilen planlama kararlarının mekana yansıtılması işlevini gören imar planlarının uygulanmasında sosyal amaçları ve gerçekleştirilmek istenen kararların “ne” olduğunun harita mühendislerince bilinerek bütünsellik içinde değerlendirilmesi planın amaçları doğrultusunda uygulanmasına yardımcı olacaktır.

KAYNAKLAR

- /1/ Akdağ E. : İmar Kanununun Tarihçesi, Bugünkü Uygulamada Görülen Aksaklıklar Kanunda Değiştirilmesi Gereken Hususlar, 18. Madde Uygulamaları Semineri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara, 1990
- /2/ Akdeniz, H. : İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi, AÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2000

- /3/ Bozkurt Ö., Ergun T, Sezen S. (Ed.) : Kamu Yönetimi Sözlüğü , Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1997
- /4/ Duyguluuer, F. : İmar Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri, TBMM Kültür ve Sanat Yayın Kurulu,1989
- /5/ Evinay, K. : Haritacılık Terimleri Sözlüğü, Harita Genel Müdürlüğü, Ankara, 1973
- /6/ Gürler, M. : Arsa Düzenlemesi İle İlgili Yasal Kurallar, Türkiye I.Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 23-27 Şubat 1987, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara, 1987
- /7/ Keleş, R. : Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar(1975-1992), İstanbul, IULA-EMME, 1993
- /8/ Keleş, R. : Kentbilim Terimleri Sözlüğü, 2.B, İmge Kitabevi, Ankara, 1998
- /9/ Keleş, R. : Kentleşme Politikası, 5.B, İmge Kitabevi, Ankara, 2000
- /10/ Lendi, M. : Recht Und Politik, 2. Aufl, Hochschulverlag AG an der ETH, Zürich, 1997
- /11/ Sezen, S. : Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1997
- /12/ Ünal, E. : İmar Planlama Uygulama, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1996
- /13/ : Anayasa Mahkemesi’nin Esas No:1988/34, Karar No:1989/26 sayılı kararı (5 Aralık 1989 tarih ve 20363 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.)
- /14/ : 3194 sayılı İmar Yasası ile 2.9.1999 tarih ve 23804 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik
- /15/ : 2 Kasım 1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik.