

121955-10

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ
VE İMAR PLANLARININ ŞEHİRLEŞME
ÜZERİNE ETKİLERİ**

Uğur ÖZDEMİR
Yüksek Lisans Tezi
Eskişehir,1997

121955-10
121955-10

T.C
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ
VE İMAR PLANLARININ
ŞEHİRLEŞME ÜZERİNE ETKİLERİ

Uğur ÖZDEMİR

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Prof. Dr. Hikmet SEÇİM

Eskişehir, 1997

Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

ÖZET

Şehirler, dünya nüfusunun yarısına yakın bir bölümünü barındıran yerleşimler olarak, gün geçtikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Şehirleşme hızının artışı da, bu önemi destekler boyuttadır. Bu nedenle şehirlerin yönetimi ile ilgili çalışmalar, insan hayatını birinci dereceden etkiler.

Zaman içinde şehirlerin gelişimi ile beraber, şehir yönetim tekniklerinde de değişimler gözlenmektedir. İşte bu çalışmanın amacı, gelişim süreçlerinde büyükşehir olarak anılmaya hak kazanmış şehirlerin genel yönetim yapısını ve şehirleşmeye birinci dereceden katkıda bulunan imar planlama çalışmalarını incelemektir.

Birinci bölümde, Dünya’da ve Türkiye’de şehirleşme hareketleri, nedenleri ve sonuçları ile beraber incelenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda kurulan ve büyükşehir adını alan yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları da bu bölümde ele alınmıştır.

İkinci bölüm, yerel yönetimlerin en önemli görevlerinden olan planlamaya ayrılmıştır. Kapsamlarına göre ülke planları, bölge planları, çevre düzeni planları özetlendikten sonra, şehirler için daha yaşamsal olan şehirsal planlar ayrıntılarıyla incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise şehirsal planların uygulama yöntemleri üzerinde durulmuştur. Türkiye’de zaten nadir olarak taşıdığı öneme yaraşır şekilde hazırlanan planlar, ancak bu uygulama araçlarıyla etkin bir biçimde hayata geçirilebilir.

Dördüncü ve son bölümde, büyükşehir sıfatını yeni kazanmış olan Eskişehir'de imar planlama çalışmaları incelenmiştir. Görece yeni bir imar planına sahip Eskişehir'in tarihsel gelişimi, bu gelişimi yönlendirecek imar planının boyutları ve yeni gelişme yönleri ele alınmıştır.

has recently earned the title of Metropolis, are examined. The historical development, the dimensions and possible directions of this development is examined for Eskişehir, which has a relatively new urban planning code.

hale gelmiştir. Bu nedenle belediye adı verilen ve tahmin edilebilen nedenlerden dolayı bütün dünyada yörede yaşayanlar tarafından seçilen kurumlar oluşturulmuştur. Ancak görevleri değişiklikler gösterir. Yine de zaman içinde şehirlerin büyümesi, belediyelere tek başlarına altlarından kalkamayacağı yükler getirmiştir. Birbirleriyle içiçe geçen yerleşim yerlerinin de etkisiyle büyükşehir adı verilen ve özel yönetim koşullarına sahip yönetim birimleri oluşturulmuştur.

Yerleşim düzenleri, her düşünce tarzına ve insanların ihtiyaçlarına göre farklılıklar gösterir. Ancak çözüm ne olursa olsun bir plan dahilinde yaşayanlara sunulmalı ve uygulaması dikkatle takip edilmelidir. İşte imar planları bu ihtiyaçtan dolayı doğmuştur. Bölgede yaşayanların ihtiyaçlarına göre şekillendiği ve yaşam şartlarını kökten değiştirebilme özelliğinden dolayı, imar planları bir şehir için çok önemlidir.

Bu önemine rağmen genelde kısa vadeli çıkarlar yüzünden uzun vadede şehrin büyüme dinamiklerini olumlu yönde düzenleyecek imar planlarına ülkemizde yeterince önem verilmez. Yapılan imar planları da aynı nedenlerden dolayı sık sık değişikliklere uğrar. Öte yandan toplumsal gelişmelerin gerisinde kalan imar planları, yapıldıktan kısa bir süre sonra gelişmenin gerisine düşer ve sağlıklı yapılaşmaya neden olur.

İşte bu çalışmanın amacı, Dünya'da ve Türkiye'de şehirleşmenin genel boyutlarını, bu şehirleşmeyi düzenlemek ve olumlu yöne kanalize etmek görevinde olan yerel yönetimlerin yönetim yapısını ve görevlerinin içinde şehirleşme açısından en önemlisi sayılabilecek imar planlarını incelemektir. Bu doğrultuda özellikle mevzuatın durumu ve uygulama ile olan aksaklıklar gözden geçirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞEHİRLEŞME VE BÜYÜK ŞEHİRLER

I.ŞEHİRLEŞME

Göçebe hayattan yerleşik düzene geçen insanoğlu, 5000 yıldan daha fazla bir süredir iki ana yerleşim yerinde yaşamıştır. Bunlar şehir ile köydür. Her ne kadar uzunca bir süre dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğu köylerde yaşamış olsa bile, günümüzde bu durum hızla değişim göstermektedir. Bu nedenle şehir ile köy arasındaki ayrımı belirtmek öncelikle gerekli olacaktır.

Şehir ile köy, her zaman için kesin çizgilerle birbirinden ayrılamaz. Türkiye’de şehir-köy ayrımında yönetsel örgüt sınırları ölçütü benimsenmiştir¹. Buna göre il ve ilçe nüfusu şehir olarak nitelendirilir. Köy yasası ise nüfusa göre bir ayırım yapmakta ve 2000’den az nüfuslu yerleri köy, 2000-20000 arası nüfuslu yerleri kasaba ve 20000’den çok nüfuslu yerleri şehir olarak nitelendirmektedir. Ancak nüfus tek başına yeterli olmadığı için karma ölçütler kullanıldığı da olur.

Ekonomik ölçütlere dayanan bir tanımda, nüfusun tarım dışı sektörlerde çalıştığı yerleşim yerlerine şehir adı verilmektedir. Toplum bilimcilere göre ise nüfusun çokluğu, yoğunluk, işbölümü, uzmanlaşma ve heterojenlik, şehirleri köylerden ayıran özelliklerdir.

Daha önce de değindiğimiz gibi son 200 yıla kadar dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğu köylerde yaşamakta ve üretimin çoğu burada yapılmaktaydı². Ancak Endüstri

¹ Ruşen KELEŞ, **Kentbilim İlkeleri**, Ankara, 1976, s.1

² Hans BLUMENFELD, **Metropolis...And Beyond-Selected Essays**, USA, 1979, s.26

Devrimi, bu durumu hızla değiştirmiştir ve değiştirmeye de devam etmektedir. Yani ulaşım ve iletişim gibi faktörlerdeki gelişmeye paralel olarak köylerde yaşayan nüfus şehirlere akmaya başlamıştır. Bu durum, şehirleşmenin en dar anlamdaki tanımını oluşturur. Yani şehirleşme, **şehir sayısının ve şehirlerde yaşayan nüfusun artmasıdır.**

Ancak önemli olan, bu nüfus hareketini ortaya çıkartan ekonomik ve toplumsal değişmeleri belirleyebilmektir. Bu nedenle şehirleşme daha geniş olarak şöyle tanımlanabilir³:

“Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak, şehir sayısının artması ve şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütleşme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci.”

Osmanlı İmparatorluğu'nun yükselme çağında yönetimin dikkati her ne kadar Avrupa'da yapılan fetihlere dönük olsa da, büyük sayılabilecek şehirler Anadolu'nun her tarafına dengeli bir biçimde dağılmıştı. Devlet toprak verdiği köylülerden vergi topladığı için bunların şehirlere göçmesini engellerdi. Yine de ayrılan olursa, **iftbozan** adı verilen bir resim devlete ödenirdi.

Ancak gerileme devrinden itibaren topraklarını terk eden ve genelde İstanbul'a giden köylülerin sayısında bir artış meydana gelmiştir. Bu nedenle 17. yüzyıl başlarında oluşmuş bulunan şehir mekanları, 19. yüzyıla kadar sınırlarını korumuştur.

19. yüzyılda Avrupa ile olan ilişkilerin artması, daha önce yurt içi için üretim yapan şehirlerin sönerek yerlerini ürünlerin yurt dışına aktarıldığı ihracat merkezlerinin ve limanların almasına neden olmuştur. Girilen batılılaşma süreci, hem halkın düşünce yapısında, hem de şehirsel kullanımda kendini göstermiştir. Özellikle İstanbul bu etkilere birinci dereceden maruz kalmıştır. Ancak bu etkilenme, Anadolu şehirlerine gerektiği gibi yansımamıştır. Değişimler yeni ticaret merkezlerinin kurulması, idari merkez ve kışla gibi unsurlarla sınırlı kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde ise 2. Dünya Savaşı'na kadar gözle görülür bir

³ Ruşen KELEş, **100 Soruda Türkiye'de şehirleşme Konut ve Gecekondu**, B.3, İstanbul, 1983, s.6

şehirleşme hareketi gözlenememiştir. Tabii başkent olması nedeniyle Ankara'nın yeni baştan planlanması bu gözlemin dışında bırakılabilir. Savaş yıllarında da savunma zorlukları, bazı büyük şehirlerin boşaltılmasını gerektirmiştir. Bu nedenle ancak 1950'lerden sonra Türkiye'de hızlı bir şehirleşme süreci başlamıştır.

Avrupa ülkelerinde genelde %70'in üzerinde olan şehirleşme oranının 1995 verilerine göre Türkiye'de %60.9 civarında olduğu tahmin edilmektedir⁴. Dünya genelinde ise bu oran %45.2'dir. Nüfus olarak bakıldığında, Türkiye şehirlerde yaşayan 43.3 milyon kişi ile 13. sıradadır⁵. 200 yılında ise bu rakamların 47.5 milyon kişi ve %70.6 olacağı tahmin edilmektedir⁶.

A.ŞEHİRLEŞME NEDENLERİ

Şehirleşmeye yol açan nüfus hareketlerini başlatan ekonomik ve toplumsal güçleri genel olarak 3 başlıkta toplayabiliriz. Bunlar itici, çekici ve iletici güçlerdir. Tabii göç hareketini başlatan, bu 3 gücün bileşkesidir.

1.İTİCİ GÜÇLER

Bunlar, kişileri buldukları yerlerden ayırarak şehirlere doğru iten güçlerdir. Bu güçlerin içinde en önemlisi tarım sektöründeki değişimlerdir.

Dünyanın pek çok yerinde kırsal bölgelerdeki doğurganlık oranı şehirlerden daha fazla olduğu halde, kırsal nüfus düşme eğilimindedir. Bunun nedeni insanların şehirlere göç etmesidir. Bu durum Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğu zamanında başlamıştır. Gerileme döneminde vergi sistemlerinin küçük çiftçilerin aleyhine değişim göstermesi böyle bir hareketi başlatmıştır.

Cumhuriyet döneminde de makinalaşmanın hızla artması, emek-yoğun olan tarım sektörünün yapısını değiştirmiş ve yarıcı, maraba, reñçber gibi adlarla toprak sahiplerinin yanında

⁴ Kuyaş ÖRS-Gökhan TOK, "Habitat II", **Bilim ve Teknik Dergisi**, S.339, Şubat, 1996, s.21

⁵ 26.2.1996 t. **CUMHURİYET** Gazetesi, s.17

⁶ **Seventh Five Year Development Plan (1996-2000)**, Ankara, 1995, s.191

alışan ve gereksinimlerini karşılayacak kadar toprak sahibi olmayan kişilerin yerlerini terketmesine neden olmuştur. Toprakların miras yoluyla bölünüp yetersiz hale gelmesi, hem verimi düşürmüş, hem de ekilebilir toprakların sınırına gelindiği için ailelerin ihtiyaını karşılayamaz olmuştur. Bu nedenle rasyonel büyüklüğe ulaşamayan topraklar, daha büyük toprak sahiplerine satılarak kişileri şehirlere itmiştir.

şehirleşmeyi etkileyen bir diğer itici güç, nüfus artışıdır. Kırsal kesimde yoğunlaşan nüfus, biraz önce değindiğimiz nedenlerden dolayı geçimini sağlayamadığı için buralardan kopmaktadır. Kırsal kesimdeki sosyal hayatın kısıtlı olması, eğitim ve eğlence gibi olanaklardan yoksunluk da insanları köy hayatından uzaklaştırır.

Günümüzde itici glerin hangi şehirlerde yoğun olduğunu, 1995 yılında en çok güç veren iller sıralamasında görebiliriz (Tablo 1).

şEHİR	G ORANI (BİNDE)
1.TUNCELİ	135
2.KARS	81
3.ERZURUM	66
4.GüMüşHANE	57
5.SİVAS	56
6.AğRI	55
7.ARTVIN	54
8.MUş	52
9.BİNGL	46
10.GİRESUN	45

TABLO 1. Türkiye'de 1995 yılında en çok güç veren řehirler⁷

2.ÇEKİCİ GLER

İtici gler, insanları buldukları yerden ayrılma yönünde harekete geçirseler bile, bu kişilerin nereye gideceklerini çekici gler belirler. Yani itici gler tek başına yeterli değildir. Bu glerin kişileri belli bölgelere çeken glerle tamamlanması gerekmektedir.

Ancak Türkiye için çekici glerin çok fazla etkin olduğunu söylemek pek doğru olmaz. Aslında şehirleşme, genelde sanayileşme ile beraber sağlıklı yürüyen bir kavramdır.

⁷ 23.2.1996 tarihli **CUMHURİYET** Gazetesi, s.4

Şehirlerde, buraya akan nüfusu besleyebilecek iş imkanları olmalıdır. Bir diğer deyişle, şehirlerdeki iş imkanları, en önemli çekici gücü oluşturur. Endüstri Devrimi nedeniyle bu durum Batı'da büyük ölçüde başarılı olmuş ve şehirlere yerleşen insanlar yeni kurulmaya başlayan tesislerde çalışma olanağı bulmuştur. Ne var ki Türkiye'de sanayii sektöründe yaratılan iş hacmi, şehirleşen kitleleri barındırmaya yetecek genişlikte değildir⁸. Bu nedenle bu insanlar sanayi kesimi dışında hizmet sektöründe, genelde de “gizli işsiz” diye tabir edilen işportacılık türü işlerde çalışmaktadır.

İnsanların şehirlere gitmelerinin temel nedeni geçim zorluğu olduğuna göre, şehirlerin sosyal hayat , eğitim ve eğlence gibi olanaklarının zenginliği, Türkiye için ikinci planda kalmaktadır.

1995 yılında Türkiye'de çekici güçlerin etkin olduğu şehirler Tablo 2'de gösterilmiştir.

ŞEHİR	GÖÇ ORANI (BİNDE)
1.KOCAELİ	63
2.İSTANBUL	56
3.İÇEL	54
4.BURSA	40
5.İZMİR	39
6.ANTALYA	32
7.ESKİŞEHİR	16
8.ADANA	16
9.AYDIN	14
10.ANKARA	12

TABLO 2: Türkiye'de 1995 yılında en çok göç alan şehirler⁹

3.İLETİCİ GÜÇLER

İletici güçler, tek başına insanları diğer güçlerden bağımsız olarak harekete geçirmeyen, ama bunlara yardımcı olan güçlerdir. Bunların en başında da ulaşım olanaklarının gelişmesi gelir.

⁸ KELEŞ, 100 Soruda..., s.41

⁹ 23.2.1996 tarihli CUMHURİYET Gazetesi, s.4

Bir şehrin gelişmesinde, çevre bölgelerden gelen mal ve hizmetlerin sunumu önemli bir rol oynamaktadır. Bu durum ise ulaşım ve haberleşme ile doğrudan ilgilidir. Belli büyüklükteki taşıma ve haberleşme ağları içinde kalan merkezi yerleşim yerleri, çevrede bulunan çeşitli boyutlardaki yerleşmeler yardımıyla büyür ve gelişir¹⁰. Bu nedenle şehirleşme, iyi ulaşım şartlarına ihtiyaç duyar. Özellikle son 20 yılda bu konuda önemli aşamalar gerçekleştirilmiştir.

Bir diğer iletici güç, siyasal iktidarların aldığı kararlar olabilir. Hükümetler şehirleşmeyi özendirmek ve insanları harekete geçirmek amacıyla konut politikaları geliştirebilir veya iş imkanları sağlayabilir. Özellikle son yıllarda Güneydoğu'nun çeşitli illerinde toplu konut yapımı özendirilerek insanların şehirlere gelmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır.

B.ŞEHİRLEŞMENİN SONUÇLARI

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşen şehirleşme ile gelişmiş ülkelerin gerçekleştirdiği şehirleşme arasında büyük farklılıklar olduğu için, bu ülkelerdeki şehirleşme sonuçları da farklıdır.

Köylerdeki gizli işsiz olarak nitelendirilebilecek nüfusun şehirlere göç etmesi, geride kalanların tarımsal gelirden aldıkları payın artmasına neden olur. Ancak asıl önemli olan, göç eden nüfusun şehirlere ne tür ekonomik etkinliklerde bulunduğu ve milli gelire yaptıkları katkı ölçüsüdür.

Önemli olan, şehirleşme hızının coğrafi dağılışının ve şehirlere yaratacağı sorunların bir plan dahilinde ele alınmasıdır. Ancak bu sayede şehirleşme kalkınmaya olumlu yönde etkide bulunur.

Gelişmiş ülkelerde şehirleşme ile kalkınma eşzamanlı olarak gerçekleşmiştir. Yani şehirlere göç eden insanlar, bu şehirlerin ve dolayısıyla ülkelerin kalkınmasında önemli rol oynamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, şehirleşme sonuçları genelde kendini sorunlar olarak göstermektedir. Şehirleşme hareketi 1950'lerde başlayan Türkiye'de de durum böyledir.

Bu yıllarda iç göç sonucu oluşan şehirleşme, kalkınma için bir potansiyel olarak

¹⁰ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, **Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika**, Ankara Üniv. SBF Yay. No: 412, Ankara, 1978, s.35

kabul ediliyordu¹¹. Yani ileriki yıllarda oluşabilecek istihdam, konut, ulaşım, eğitim, sağlık gibi sorunlar dikkate alınmamıştı. Cumhuriyetin ilk yıllarının aksine kalkınmanın değil büyümenin esas alındığı politikalar da bu durumu hızlandırıyordu. Bu amaçla yatırımlar büyüme potansiyeli olan kentsel merkezlere yapılarak, çevrelerinin de etkileneceği ve buraların yeni gelişme merkezleri olacağı düşünülüyordu.

Ancak sermaye sahipleri, tabii ki büyüme potansiyeli olan yerlerden ziyade, sanayileşerek altyapısını tamamlamış bölgelerde yatırım yaparak bu tip planların işlerliğini ortadan kaldırdı. Böylece bu politikalar bölgesel dengesizliklere, sanayinin ve nüfusun belli bölgelerde toplanmasına ve tarım ağırlıklı ekonominin korunmasına neden oldu. Bu ortam da çeşitli sorunların başgöstermesi için elverişliydi.

Şehirlerde meydana gelen sorunların ana kaynağını toplumsal göç oluşturmaktadır. Göç, ülkemizde 3 şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi, kırsal bölgelerden şehirlere olan yönelimdir. Öyle ki Van'ın nüfusu son iki yılda 150.000'den 400.000'e çıkarken, Diyarbakır'ın 1990 sayımına göre 470.000 olan nüfusu, bugün 1.5 milyon civarına ulaşmıştır¹². İkincisi, küçük yerleşim yerlerinden büyükşehirlere olan göçtür. Üçüncüsü ise henüz pek baskın olmamakla beraber, büyükşehirlerden Ege ve Akdeniz sahil bölgelerine doğru olan göç yönelimidir¹³.

Bu üç göç yöneliminden en belirleyici olanı, büyükşehirlere doğru olandır. Büyükşehirlere göçün yarattığı ana sorunlar, şu başlıklarda toplanabilir:

- *Sanayileşme sorunları,
- *Çevre sorunları,
- *Yapılaşma sorunları,
- *Ulaşım sorunları,
- *Altyapı sorunları,
- *İstihdam sorunları,
- *Eğitim ve sağlık sorunları,

¹¹ Mehmet DAŞER, "Kentlerin Boğuluşu", 14-15.2.1991 tarihli **DÜNYA** Gazetesi, s.7

¹² Alparslan ERTÜRK, "2000'li Yıllara Doğru Ülkemizde Yerleşim ve Sosyal Politikalar", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Mart, 1995, S.376, s.6

¹³ "Habitat II Türkiye Ulusal Komitesi'ne Sunulan İnşaat Mühendisleri Odası Görüşleri", a.g.e., s.44

*Kültürel sorunlar.

Göç, aynı zamanda bölgesel dengesizliğin de nedenidir. Türkiye'deki Doğu-Batı dengesizliği bunun en açık örneğidir. Her tür kaynağın belli bazı bölgelere aktarılması gelir farklılıklarına neden olur. Aynı zamanda ufak yerlerdeki nitelikli işgücünün gelişmiş bölgelere akması, hem göçün kaynağında, hem de hedefinde sorunlar ortaya çıkartır.

Türkiye'de göçe hedef olan şehirler, bu göç miktarını kaldırabilecek kadar iyi yapılanmamıştır. Göç eden insanların konut ihtiyacının karşılanamaması ve bu insanların gelirlerinin azlığı nedeniyle niteliksiz yerleşim yerlerini seçmesi sonucu gecekondu meydana gelmiştir. Bu bölgelerde yaşam kalitesi düşük, işsizlik yüksektir.

Bu gecekondulaşma ve sağlıksız büyüme sonucu, şehrin diğer taraflarında oturanlar da kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamamaktadır. Ayrıca nüfusun fazla miktarda artışı, pek çok hizmetin maliyetini de yükseltir.

Gecekondulaşmanın politik kararlar sonucu neredeyse teşvik edilir hale gelmesi, hem kentsel yapının bozulmasına, hem de düzenli bir yapılaşma sağlayacak imar planlarının etkin bir biçimde uygulanamamasına neden olur. Türkiye'de yaklaşık olarak Ankara nüfusunun %70'i, İstanbul nüfusunun %50'si, İzmir nüfusunun %40'ı gecekonduya yaşamaktadır¹⁴.

Sağlıksız şehirleşme, her tür çevre sorununu da beraberinde getirmektedir. En başta, belirli yerlerde yoğunlaşan sanayi tesisleri, İstanbul ve İzmit örneğinde olduğu gibi hava ve su kirlenmesine neden olmaktadır. Büyükşehirlerin içme ve kullanma suyunu temin eden su havzalarına yakın yerlerdeki yerleşim birimleri, bu kaynakların kullanımını tehlikeye sokmaktadır. Aynı şekilde çöp alanları da her tür salgın hastalığa elverişli ortam hazırlamaktadır.

Bunlardan başka, şehirleşme çeşitli sosyal sorunların da kaynağını oluşturur. Gelir düzeyindeki farklılıklar ve işsizlik gibi faktörler, insanları suça teşvik eder. Bu nedenle şehirler, aynı zamanda suç oranının yüksek olduğu yerler olarak da görülür.

Şehirleşmenin yol açtığı bu sorunlar, doğal olarak üst gelir gruplarının şehirden

¹⁴ Remzi SÖNMEZ, **Gecekondulaşmanın Önlenmesi, Kentleşme ve Planlama**, Ankara, 1994, s.91

uzaklaşmasına neden olur. Bu nedenle inşa edilen çevre-kentleri ve oluşan banliyöleri, şehirleşmenin doğal sonuçları arasında sayabiliriz. Yönetim yapıları zaman içinde farklılaşan büyükşehirler de şehirleşmenin sonuçlarındandır.

II.BÜYÜKŞEHİRLER

Günümüz dünyasında toplumların giderek artan ekonomik ve sosyal ihtiyaçları, özellikle 1960'lardan sonra yeni oluşumları gerekli kılmıştır. Toplumsal göçler sonucu büyüyen şehirlerdeki belediyeler, kendi yapılarını değiştiremedikleri için yetersiz kalmıştır. Merkezi yönetim, sorunları çözebilecek yeterlilikte kaynakları yerel yönetimlere aktaramamış, yerel yönetimler de çevre belediyelerle ortak yürütülmesi gereken işlerde koordinasyon sorunu yaşamıştır. Bu gibi nedenler sonucu şehir merkezlerinin de çekiciliği azalmış, daha önceden belirtildiği gibi banliyöler oluşmuştur. İşte köyden kente ve şehir merkezinden banliyölere göçün ortak sonucu olarak metropoliten alanlar meydana gelmiştir¹⁵.

Metropoliten alan, metropol, megalopolis veya Türkçe'de yerleşen şekliyle büyükşehirler, genelde nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda olan merkezi şehir veya şehirlerin, çevre-kentleriyle oluşturdukları birim olarak tanımlanır.

A.BÜYÜKŞEHİRLERİN GELİŞİMİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Büyükşehirlerin gelişimini etkileyen faktörleri genel olarak 5 başlık altında toplamak mümkündür.

1.Coğrafi Faktörler:Yerleşim yerlerinin büyükşehir haline dönüşebilmesi, herşeyden önce bu yerlerin coğrafi açıdan yakınlığına bağlıdır. Bu sayede ulaşım kolaylaşır. Büyükşehir alanının planlanması ve oluşturulacak idari yapı coğrafi faktörler tarafından etkilenir. Çünkü işgücünün yaşadığı ve çalıştığı yerler arasında denge kurulması gereklidir. Örneğin son yıllarda İstanbul Boğazı'nın ulaşımına engel olması nedeniyle İstanbul'un iki idari bölgeye ayrılması tartışmaları gündeme gelmiştir

2.Demografik Faktörler:Daha önceden belirttiğimiz gibi, köyden kente göç büyükşehirlerin oluşmasında en önemli faktördür. Ulaşım araçlarının gelişimi de hem

¹⁵ BLUMENFELD, s.27

bölgelerarası, hem de bölge içi hareketliliği hızlandırmıştır.

3.Şehirlerdeki Kamu Hizmetleri:Büyükşehirlerin ortaya çıkışı, buralarda verilen hizmetlerin niteliğinin ve niceliğinin değişmesine neden olmuştur. Nüfus artışı, bu insanların konut ihtiyacının karşılanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle kamu yönetimlerinin birincil görevleri arasında konut politikalarını düzenlemek gelir. Şehirlerin ölçülü şekilde büyümesi ancak etkili planlama yöntemleriyle olur. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından hazırlanan planlara uygun olarak şehirselleşen planları geliştirmelidir.

Bir diğer önemli kamu hizmeti de kişisel ve toplu ulaşım hizmetlerindeki artıştır. Bu hizmetlerden yararlananlar, daha geniş bir bölgeye yerleşebilme imkanı bulurlar.

Bunların yanında eğitim, kültür, eğlence ve spor imkanları gibi faktörlerin nitelikleri, şehirlerin gelişmesiyle orantılı olarak artar. Bu hizmetlerin yürütülmesi, büyükşehirlerin çekiciliğini artırarak büyümeyi hızlandırır.

Sağlık hizmetleri de büyükşehirlerin gelişmesini etkiler. Bunların başında içme suyu ve kanalizasyon gelir. Her bölgenin doğal çevresi, belli sayıda insanı barındırmaya yetecek doğal kaynakları bünyesinde taşır. Bunun üzerine çıkıldığında sıkıntılar başgösterir. Aynı şekilde gerekli şebeke de şehirlerin büyüklüğü ile orantılıdır. Belli bir eşik aşıldığında maliyetler katlanarak artar.

4.Ekonomik Faktörler:Büyükşehirlerin gelişmesinde ekonomik yapının büyük önemi vardır. Şehirler hem ekonomik faaliyetlerde bulunarak kendi içlerinde yaşayanlara ekonomik hizmetler sunar, hem de bitişik şehirlerle etkileşim olanağı sağlar. Bu sayede buralarda sanayileşme hız kazanır ve yan sanayilere ihtiyaç duyulur. Bunlar da çekiciliği artıran faktörlerdir.

5.Hukuki Faktörler:Merkezi yönetimler, muhtemel gelişmeyi göz önüne alarak bazı bölgeleri büyükşehir statüsüne kavuşturur. Bu sayede bölgenin gelişimini özendirerek bazı düzenlemeler getirebilir.

B.TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİRLER

Her ne kadar Türkiye'ye büyükşehir kavramı resmen 1981'de girmiş olsa da, daha 1855'de İstanbul'da kurulan ilk belediye teşkilatının benzer bir yönetim biçimi gösterdiği bilinmektedir¹⁶. O devirde Galata ve Beyoğlu semtlerinde yaşayanlara kamu hizmeti götürmek için iki kademeli bir yönetim sistemi getirilmiş ve kendine ait personeli olan bir yapı kurulmuştur. 1876-77'de 20 olan belediye sayısı 1912'de 9'a indirilmiş ve 1930'da yürürlüğe giren 1580 sayılı **Belediye Kanunu**'na kadar bu durum devam etmiştir.

1950'li yıllardan sonra hızlanan şehirleşme hareketleri, kısa sürede bazı şehirleri tehdit altında bırakmış ve Belediye Kanunu'nda değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun 1981'de yayınladığı 34 No'lu karar, bu yönde atılan ilk adımdır. Bu kararda şöyle denilmektedir:

"1.Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmemesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır.

2.Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş bulunan bu belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyeye bağlanması, bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır."

Bu sayede İstanbul'da mevcut 25 belediye İstanbul Belediyesi'ne bağlanmış ve İSKİ kurulmuştur. 1982 tarihli T.C. Anayasası'nın 127. Maddesi'nde yer alan "**Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir**" hükmüne dayanılarak 27.6.1984'de kabul edilen 3030 sayılı, tam adıyla **Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun**, Türkiye'de belediye ve büyükşehir yönetimini yeni düzenlemelere kavuşturmuştur.

1994 yılında belediye sınırları içinde yaşayanların, toplam nüfusun %70'i olacağı, bunların da %40'ının büyükşehir belediyelerinde olacağı tahmin edilmekteydi. Ancak daha 1993

¹⁶ Eyüp G. İSPİR, **Şehirleşme**, A.Ü. Yay. No: 794, 1994, s.244

yılında belediye nüfusu, toplam nüfusun %74'ünü oluşturmuştur¹⁷.

1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ KANUNU

Büyükşehir Belediye Yönetimi Kanunu'nun amacı, büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsünü düzenlemek ve hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu kanuna göre büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri kapsar. Kanunda büyükşehir belediye yönetimlerinin görevleri şöyle sıralanmaktadır:

- a)Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b)Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve uygulamak, ilçe belediyelerinin bu plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c)Büyükşehir dahilindeki yolları yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunlarca belediyelere verilen trafik işlerini yürütmek,
- d)Yolcu ve yük terminaleri, otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- e)Çevre sağlığının korunmasını sağlamak,
- f)Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- g)Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- h)Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- i)Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek,
- j)Çöplerin ve atıkların toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- k)Yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- l)Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- m)İtfaiye hizmetlerini yürütmek, tehlikeli madde üreten ve depolayan yerleri tespit

¹⁷ Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yay. No: DPT: 2364-ÖİK: 431. Ankara, 1994, s.14

etmek, kuruluşların bulundurması gereken sağlık ve güvenlik araç ve gereçlerini tespit etmek ve bunları denetlemek,

n) İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

o) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p) Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

İlçe belediyeleri ise bu görevler haricinde yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen görevleri yürütür. Ayrıca (f) ve (l) maddelerindeki görevler de ilçe belediyelerince yaptırılabilir.

Büyükşehir belediyeleri, hizmetleri yerine getirirken eldeki mali ve teknik kaynaklara ve hizmet alanının büyüklüğüne göre ilçe belediyeleri arasında denge gözetmelidir. Bazı konularda ise ilçe belediyeleriyle ortak çalışır.

2.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANİZASYONU

Büyükşehir belediyesi, **Büyükşehir Belediye Meclisi**, **Büyükşehir Belediye Encümeni** ve **Büyükşehir Belediye Başkanı** adı altında 3 organdan oluşur. İlçe belediye başkanları, meclisin doğal üyesidir. Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanı veya tayin edeceği bir kişinin başkanlığında toplanır. Bir Genel Sekreter ve imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel birim başkanlarından oluşur.

Büyükşehir Belediye Başkanı, belediye başkanına verilen görevler yanında ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde koordinasyonu sağlamakla görevlidir. 3030 sayılı kanunda, Büyükşehir Belediye Başkanı'nın başlıca görevleri şöyle sıralanmaktadır:

a) Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil etmek,

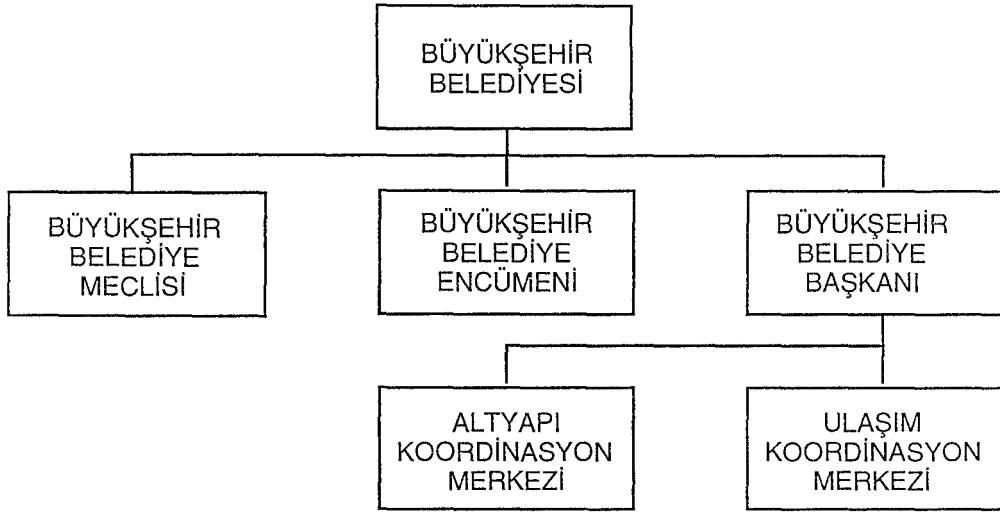
b) Büyükşehir Belediye Meclisi'nce onaylanan nazım imar planlarını uygulamak,

c) Büyükşehir Belediye Meclisi ve Encümeni'nin kararlarını uygulamak,

d) Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşların etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak, bunların bütçelerini hazırlayarak ilgili organlara göndermek,

- e)Büyükşehir Belediyesi'nin gelirlerini kontrol etmek,
- f)Yetkili organların onayını da alarak belediye adına sözleşmeler yapmak,
- g)İlçe belediyelerince yapılan hizmetleri denetlemek.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin başkan adına ve onun sorumluluğunda yürütülmesi, Genel Sekreter aracılığıyla yapılır. Genel Sekreter seçiminde, Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teklifinin İçişleri Bakanı tarafından onaylanması gerekir. Yardımcıları ise Büyükşehir Belediye Başkanı atar. Belediye teşkilatının birimleri, hizmet gereklerine göre Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ve İçişleri Bakanlığı onayı ile kurulur. Ancak altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordineli bir biçimde yürütmesi için, Büyükşehir Belediye Başkanı başkanlığında iki tane Koordinasyon Kurulu oluşturulması zorunludur.



ŞEKİL1. Büyükşehir Belediyelerinin Organizasyon Yapısı

Altyapı Koordinasyon Merkezi, büyükşehirlerde yapılacak altyapı yatırımları için yıllık programlara uygun olarak taslak programları birleştirir. Başka kurum ve kuruluşlarla yapılması gereken işler "**Ortak Program**"a alınır ve devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarından temin edilen ödeneklerle oluşturulan "**Altyapı Yatırım Fonu**" tarafından karşılanır. Diğer yatırımlar ise Bakanlık, büyükşehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kuruluşlarının kendi bütçelerinden karşılanır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi ise, il trafik komisyonları ile beraber çalışarak şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma faaliyetlerini düzenler. Alınan kararlar bütün belediye ve kamu kuruluşları için bağlayıcıdır.

Bu koordinasyon merkezlerinin üyeleri, yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ya da kuruluşları temsilcilerinden oluşur. İlçe belediye başkanları, kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde üye sıfatıyla bu merkezlere katılırlar.

Bunlardan başka belediyelerde genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklar bulunur. İhtiyaç duyulan hizmetler ile ilgili birimler de, meclis kararı ve İçişleri Bakanlığı onayı ile oluşturulabilir. Bütün bu personelin seçimi, büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılır.

3.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ KANUNU'NUN DEĞERLENDİRİLMESİ

1920'li yılların sosyo-ekonomik ve teknolojik koşullarında oluşturulan il ve ilçe yapıları toplumun bugünkü ihtiyaçlarını karşılamaktan nasıl uzaksa, bugünkü büyükşehir belediye sistemi gereği oluşturulan anakent ve bağlı belediye yapıları da şehirlerin sorunlarını çözmekten uzaktır. Büyükşehir özelliği taşımayan yerlere bu özellik verilmiştir. Taleplerin nedeni, merkezden verilen artı gelirdir. Dar, yetkisiz ve sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri ile tüm yetkileri elinde tutan ve alt kademe belediyeler üzerinde tam bir vesayet sahibi büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Bu nedenle sorunların çözümü mümkün olmamıştır¹⁸.

3030 sayılı kanunun getirdiği önemli değişiklikler şunlardır:

- 1.Mevcut şehir belediyeleri, ihtiyaca göre mülki sınırlar dikkate alınmadan bölünebilir,
- 2.Meclis kararlarının vesayet makamlarca onaylanmasına ilişkin itirazlarda idari yargı yolu açıktır,
- 3.Büyükşehir Belediye Başkanı, gerekli durumlarda yetkilerinin bazılarını şehir belediye başkanına devredebilir,
- 4.Büyükşehir belediyesi içinde tahsil edilen vergi gelirlerinin %6'sı büyükşehir belediyesine ödenecektir.

Her ne kadar 3030 sayılı kanun önceki modele göre çok farklılıklar içermese de,

¹⁸ a.g.e., s.115

uygulamadaki bazı yetersizlikleri düzelterek kaynakları artırma yolunda önemli adımlar atmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin en önemli görevlerinden birisi, “Nazım İmar Planı” yapmak, yaptırmak ve uygulamak olarak gözükmektedir. Ancak uygulamada bunu denetleyebilecek, görev ve yetkileri yasalarla belirlenmiş bir yapı kurulamamıştır. Büyükşehirlerin yaptığı planlar ile ilçe belediyelerinin yaptığı imar planları koordine edilemediği için, ilçe belediyelerinin planları son aşamada büyükşehir belediyesi tarafından değiştirilmektedir.

3030 sayılı kanun 1984 yılında kabul edildiğinde, ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Daha sonra 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de Kayseri, 1993’te de Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir statüsüne kavuşmuştur.

Ancak ne yazık ki bu şehirlerin seçiminde politik kararlar etkin olmuştur. Eğer büyükşehir özelliği taşımayan şehirler bu yasal durumlarını koruyacaklarsa, hangi görevlerin büyükşehir, hangi görevlerin yerel özellikler taşıdığı açıkça belirtilmelidir. Bu iki belediye kademesi arasında ast-üst ilişkisi yerine eşgüdüm içerisinde çalışan bir yapı kurulmalıdır¹⁹.

Bu son kanun hükmünde kararnamede, 3030 sayılı kanunda adı geçen ilçe belediyeleri yerine “**alt kademe**” belediyeleri kurulacağı açıklanmıştır. Ancak 3030 sayılı kanunda alt kademe belediyelerinin görevleri sayılmadığı için bir boşluk doğmaktadır.

Genel olarak Büyükşehir Belediyeleri yapısının aksayan yönlerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür²⁰:

1.Yasa genellemeci bir nitelik taşımaktadır. Gerçekten büyükşehir sıfatını hak eden 3 şehir dışında, politik nedenlerden dolayı büyükşehirler oluşturulmuş, büyükşehir oluşturmak için merkezde en az 2 ilçe olma kistasını aşmak için yapay ilçeler kurulmuştur.

2.Büyükşehirler nüfusun yoğun ve ekonomik gelişmenin üst düzeyde olduğu yerlerde olmasına karşın, yerel yönetimler mali kaynaklar ve yetkiler açısından diğer belediyelerle aynı konumdadır. Yetkiler, koordinasyon ve mali denetim gibi önemli konular yerine atamalar,

¹⁹ a.g.e., s.116

²⁰ Asuman YÜCEL, **Büyükşehir Yönetimi İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi**, Ankara, 1994, s.32-37

belediyelerin teknik tasarruflarına müdahale gibi konularda kullanılmaktadır.

3.Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetkileri tam olarak tanımlanamadığı için çatışmalar olmaktadır. Aslında ilçeler merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak, çevresinde köyler olan kasabalar olarak kurulmuşlardır. Bu nedenle yapay olarak kurulan ilçeler sorun yaratmaktadır. Görevler tam olarak belirlenmediği için önemsiz ve ilçe belediyeleri tarafından kolayca yapılabilecek işler büyükşehir belediyelerince, önemli işler de ilçe belediyelerince yapılmaktadır.

4.Seçim sisteminin yetersizliğinden dolayı belli meslek grupları ve örgütler, belediye meclislerinde yeterince temsil edilememektedir.

5.Belediyelere verilen en önemli yetki olan İmar Planı düzenleme yetkisi, yeterli organizasyon oluşturulmadığı için yapılamamaktadır.

Bunların dışında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı tarafından hazırlanan **Belediyelerin Mali Yönetimi** başlıklı raporda, merkezîyetçi yönetim yüzünden büyükşehir belediyelerinin mali sorunlar yaşadığı belirtilmektedir. Özkaynak azlığı, yeni kaynak yaratamama gibi nedenlerle bütçenin önemli bir kısmı personel harcamalarına gitmektedir²¹.

Yerel yönetimler, kamu yönetimi içinde, merkezi yönetim ile ortak ve eşit ağırlıklı bir yönetim şekli olarak algılanmamaktadır. Bu nedenle merkezi ve bağımlı yerel yönetim modeli ortaya çıkmaktadır. Görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından merkezi ve yerel yönetimlerde karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı oluşmaktadır. Katı merkezi bir yapı meydana gelmiştir. Bunu önlemek için²²:

1.Kamu yönetiminin hem merkezde, hem de yerinde yeniden yapılanması gerekmektedir. Yerel nitelikli görevler, yerel yönetimlere devredilmelidir.

2.Yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olabilmesi için:

a.Merkezi ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı yapılmalı,

²¹ 3.10.1996 tarihli **MİLLİYET** Gazetesi, s.7

²² **Mahalli İdareler ve...**, s. IV-VI

b.Yerel yönetimler bu paylaşıma uygun ve özerk bir yapıya kavuşturulmalı,

c.Merkezi yönetimin kuruluş ve görevleri yeniden tanımlanmalıdır.

3.Yerel yönetimlerle ilgili yasalar, şimdiki gibi birbirinden kopuk bir şekilde değil, planlama ve kaynak kullanımında birbirleriyle uyumlu ve koordineli çalışacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

4.Yerel planlama ve genel planın oluşumunda yerel meclislerin görüş ve önerileri aşağıdan yukarıya doğru yürümelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

PLANLAMA

İlk bölümde dünya ve Türkiye’de şehirleşmenin neden ve sonuçlarını, büyükşehirlerin gelişimini ve Türkiye’de büyükşehirlerin hukuki yapısını inceledik. Tabii ki sağlıklı ve kalkınmayı destekleyen şehirleşme ancak nitelikli bir biçimde hazırlanan planlarla mümkündür.

Fiziksel planlama aşamaları, genelden özele doğru şu başlıklarda incelenebilir²³:

1.Ülke Planları:Ülke genelinde planlamayı DPT yapar. Ülkesel ulaşım ağının, sanayi yatırımlarının, milli parkların, özel çevrelerin plan kararlarını üretir.

2.Bölge Planları:Karayolları güzergahını, liman ve havaalanlarının konumlarını belirler. DPT tarafından üretilen ülke planlarının bölge ölçeğinde yer seçimini yapar.

3.Metropolitan Plan:1/25000 ölçekli metropolitan planlar, şehir birimlerinin merkezden uzaklaştırılmasıyla ve ulaşım ile ilgilidir.

4.Nazım Plan:1/5000 ölçekli nazım ya da master plan, büyüme alanı olan şehirlerde işlevsel bölgeleme ve ulaşım dahil tüm şehirsal altyapının, kaynak bulmaktan dağıtıma kadar yapıldığı planlardır. Yapı yoğunluğu ile ilgili kararlar bu ölçekte verilmelidir.

5.Semt Planları:Gerçekte şehirsal tasarım ölçeğidir. 1/1000 veya 1/500 ölçekli

²³ Ahmet Turhan ALTINER-Zafer AKAY, **Herkes İçin Kent Mimarlığı**, İstanbul, 1994, s.28-29

olabilir. Yatırım planına göre uygulama zamanı gelmiş semt bölümlerinin detaylı bir biçimde projelendirilmesidir.

Bu planlar arasında kurulacak koordinasyon sayesinde şehirleşmeye düzgün bir şekil verilebilir.

I.ÜLKE PLANLARI

Ülke planları, ülke bütününde sosyo-ekonomik plan kararlarının coğrafyaya yansımalarını, coğrafyadaki oluşumların kalkınma planlarına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, şehirleşme ve nüfus dağılımını sağlayan; bölge, çevre düzeni ve imar planları gibi daha alt kademe planları yönlendiren üst düzeyde plandır²⁴.

Belli başlı bazı ülke planlama modelleri şunlardır²⁵:

1.Total Planlama:Devlet, ülkenin bütününe etkileyecek sosyo-ekonomik kararları verir ve koordinasyonu hükümetler yürütür.

2.Etkileme planlaması:Kamu sektörünce yapılacak altyapı ve donatımların özel sektördeki etkilerinin araştırılmasıdır.

3.Eylem Planlaması:Devlet özel sektörü dikkate almaz ve kamu sektörü yatırımları için planlama stratejisi belirler.

4.Emredici Planlama:Planların amacı, ilk önce toplumların refah düzeyini yükseltmektir. Özel sektör yine dikkate alınmaz.

5.Yerine Göre Planlama:Tek tek planlama ilkesine dayanır. Kanunlar değişikliğe olanak verir ve gereksinimlere göre değiştirilebilir.

6.Bütüncül Planlama:Büyükşehir alanları ile ilgili önlemleri içeren planlardır.

²⁴ Muhittin ABACIOĞLU, **Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, B.6, Ankara,1995, s.84

²⁵ Orhan GÖÇER, **Metropolitan Planlama**, Yıldız Üniv. Yay. No: 204, İstanbul, 1990, s.139

Türkiye’de ülke çapında yapılan planlar, tüm dünyada öncü olacak nitelikte 1933 yılında başlatılmış ve 1933-38 yıllarını kapsayan 5 yıllık **Sanayi Planı** yapılmıştır²⁶. Ancak II. Dünya Savaşı ve çok partili dönemin başlaması, 1950’li yılların sonuna kadar planlama çalışmalarını aksatmıştır. 1958’de kurulan **İmar ve İskan Bakanlığı**, ülke planlamanın modern şekliyle uygulanmasının başlangıcı olarak kabul edilebilir. Yurdun bölge, şehir, kasaba ve köylerinin planlanması ve konut politikasının saptanması, bu bakanlığın görevleri arasına alınmıştır. 1960’da kurulan **Devlet Planlama Teşkilatı** ile de 1963’den itibaren 5 yıllık kalkınma planları düzenli olarak uygulanmaya başlamıştır. Konut, büyükşehirler ve bölgeler ile ilgili pek çok karar, bu planlarda mevcuttur.

II.BÖLGE PLANLARI

Bölge, genel olarak şehirden büyük ve ülkeden küçük coğrafya parçası olarak tanımlanabilir. Bölgenin sınırlarının çizilmesinde nüfus, işgücü, hizmet imkanları, coğrafi, ekonomik ve sosyal idari ölçütler kullanılabilir. Şehirlerin bir üst yapısı olarak kalkınmaya doğrudan etkide bulunduğu için, bölge ve bölge planlama kavramları son yıllarda büyük önem kazanmaktadır²⁷.

Esas itibariyle, ülke planlarında kalkınmanın coğrafi boyutu belirtilmez ve coğrafi bölgelerin ihtiyaçlarına göre değiştirilemez. Şehirler için yapılan planlar ise çok nadiren şehir sınırlarını aşar²⁸. Bu nedenle değişik bölgelerdeki ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki sorunların çözümü için, bu şartlara uygun bölgesel planlar yapılması kaçınılmazdır.

Bölge planları, genel olarak 4 amaç doğrultusunda yapılır²⁹:

1. Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek için. 1949 yılında Doğu Anadolu için böyle bir plan hazırlanmış, fakat uygulamaya konulmamıştır.

2. Zengin fakat işletilmeyen ekonomik kaynaklara sahip bölgelerin kalkınması

²⁶ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.55

²⁷ İSPİR, s.71

²⁸ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.99

²⁹ KELEŞ, **100 Soruda...**, s.100

için. GAP bunun en iyi örneklerindendir.

3. Çok hızlı gelişen bazı büyükşehirlerin büyüme sorunlarının çözümü ve düzenli bir biçimde geliştirilmesi için. Aynı şekilde belli bir yere yapılacak büyük ölçekli bir yatırımın, çevresini nasıl etkileyeceği de bu kapsamda incelenir. Örneğin özelleştirmenin öncelikle ele alındığı Zonguldak ve Bartın bölgeleri için, gerekli altyapı yatırımlarını, sektörel gelişim yönünü ve yeni iş sahalarını belirlemek amacıyla Zonguldak-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi'nin tamamlanıp ve uygulanacağı, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilmiştir.

4. Savaş gibi nedenlerden dolayı gelişemeyen, genelde sınır bölgelerinin yeniden canlandırılması için.

Bölge planları, kalkınmanın coğrafi boyutunu hesaba katmalı, yerel bilgileri ulusal planlara aktarıp ulusal kalkınma hedeflerini yerel planlara yansıtmalı ve yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlamalıdır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, Türkiye'de bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde **DPT** yapar veya yaptırır. Türkiye, planlama yönünden 8 bölgeye ayrılmıştır³⁰:

- 1.Marmara Bölgesi,
- 2.Ege Bölgesi,
- 3.Orta Anadolu Bölgesi,
- 4.Antalya Bölgesi,
- 5.Çukurova Bölgesi,
- 6.Batı Karadeniz Bölgesi,
- 7.Doğu Karadeniz Bölgesi,
- 8.Doğu Anadolu Bölgesi.

7. plandan önce oluşturulan Kalkınma Öncelikli Bölgeler, az gelişmiş bölgelerin gelişmesi, bölgelerarası gelişme farklılıklarının azaltılması ve dengesizliklerin giderilmesi yönünde olumlu adımlar atılmasına yardımcı olmuş olsa bile, sorunlar varlığını devam ettirmektedir³¹.

³⁰ ABACIOĞLU, s.75

³¹ **Seventh Five Year...**, s.182

III.ÇEVRE DÜZENİ PLANLARI

Çevre Düzeni Planları, bölge planları ile şehir planları arasında, ikisi ile de doğrudan ilgili olan bir planlama kademesidir. Ancak taşıdığı öneme rağmen, bu planlar hakkında mevzuatta büyük boşluklar vardır.

3194 sayılı **İmar Kanunu**'nda, belediyeler tarafından yaptırılacak nazım imar planlarının, **varsa** bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olması gerektiği belirtilmiş ve çevre düzeni planları şöyle tanımlanmıştır:

“Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan.”

21.8.1991'de yayınlanan **Çevre Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**'de ise, çevre düzeni planı hakkında şöyle bir tanım getirilmiştir:

“Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma planı ve bölge planı temel alınarak hazırlanacak plan.”

Görüldüğü gibi bu iki tanım arasında büyük farklılıklar vardır. İmar Kanunu'nda çevre düzeni planlarının arazi kullanımı boyutu, Çevre Bakanlığı'nda ise ekolojik boyut ağırlıktadır.

Tanımlardaki bu ayrılık, planları kimin yapacağı veya yaptıracağı konusunda da kendisini göstermektedir. İmar Kanunu'nda sorumluluk kimseye verilmese de çevre düzeni planlarını merkezi yönetimlerin yapması veya yaptırması gerekir. Çünkü çevre düzeni planı yapılacak alanın fiziksel, sosyal, ekonomik, kültürel ve sektörel açılarından çevresel bir bütünlüğü olmalıdır³². Bu nedenle birden fazla belediyeyi veya ili kapsayabilir. 9.8.1991'de yayınlanan

³² ABACIOĞLU, s.81

Çevre Bakanlığı Kuruluş Kanunu'na göre Çevre Bakanlığı'nın, 30.9.1991'de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yayınladığı genelgeye göre ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın çevre düzeni planlarını yapacağını açıklaması, mevzuattaki boşlukları göstermesi açısından ilginçtir.

Günümüzde çevre düzeni planları, genelde sadece şehirleşme hızının yüksek olduğu, ya da turizm sektörünün ağırlıkta olduğu belediyeler için düzenlenmektedir. Ancak kırsal alanların geliştirilmesi, çevresel sorunların giderilmesi, çevre değerlerinin korunması ve yatırımların yönlendirilmesi amacıyla da çevre düzeni planlarından yararlanılabilir³³.

Çevre Düzeni Planı'nın sağlıklı olabilmesi için, alt ve üst plan kademeleriyle iyi ilişkide olması gereklidir. Bunun ilk adımı çok boyutlu bir araştırmadır. Araştırma konuları şöyle sıralanabilir³⁴:

- 1.Planlama alanının ülke ve bölgesi içindeki konumu,
- 2.Doğal eşikleri oluşturan fiziksel yapı, çevresel kaynaklar ve değerlerin ayrıntılı analizi,
- 3.Çevre sorunlarının analizi,
- 4.Sosyo-ekonomik veri ve eşiklerin analizi,
- 5.Planlama analizi içinde, çevresel bir arazi kullanımı çıkartılması,
- 6.Mülkiyet yapısının incelenmesi,
- 7.Bölgenin sergilediği olanak ve sorunlara yönelik eşik analizi.

Bu analiz konuları, hem İmar Kanunu'nun öngördüğü arazi kullanımı tasarımlarını, hem de Çevre Bakanlığı'nın öngördüğü ekolojik konuları kapsar. Sonuçta strateji, öncelik ve finansman gibi faktörler dikkate alınarak, uygulamaya yönelik alternatifler hazırlanmalıdır.

IV.İMAR PLANLARI

Şehir yönetiminin her dalında ihtiyaçlar ve amaçlarla, bu amaçlara varmayı sağlayacak kaynaklar arasındaki yakın ilişki, zamanla şehirciliğin planlama ile iç içe geçmesine

³³ KİPER-ÇAKIR-KAYA-TAŞKINSU-UĞUREL, "İmar Planı, Koruma Amaçlı İmar Planı

Bütünleşmesi Üzerine Bazı Düşünceler", **İller Bankası Dergisi**, Şubat, 1994, s.10

³⁴ a.g.e., s.10

neden olmuştur. Bugün bile bazı görüşlere göre şehirciliğin başlıca amacı, şehir imar planı oluşturmaktır. Aynı zamanda şehircilik her aşamada tercih yapılarak karar alınmasını gerektirdiği için, zaten kendisi tercih yaparak bir karar alma faaliyeti olan planlamayı şehircilikle bütünleştirir.

A. ŞEHİRSEL PLANLAMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Tarih boyunca her uygarlık kendine özgü ve şehir olarak nitelendirilebilecek yerleşimlerde yaşamıştır. Gerek antik çağda, gerekse de orta çağda şehirler genelde askeri amaçlara göre şekilleniyordu³⁵. Her ne kadar bu düzenlerin ana hatları günümüzde de korunmaktaysa da, Endüstri Devrimi ile beraber şehirlerin nitelik ve niceliği değişmeye uğramıştır. Bu değişim sonucu eski şehir biçimleri de terkedilmiştir. Zaten şehir planlamanın önemi, asıl olarak 20. yüzyıldan sonra kendini göstermiştir.

Her toplumda şehirselleşme planları, kabaca 5 aşamadan geçmiştir. İlk aşamada, planlar şehiri daha da güzelleştirebilmek amacıyla yapılmıştır. Daha sonra mühendislik ve işlevsellik planlamada ağır basmıştır. Üçüncü aşamada ise teknik özelliklerin yanına sosyo-ekonomik faktörler eklenmiştir. Şehirler, çevrelerindeki yerleşimlerden soyutlanamayacak kadar büyüdüğünde, çevre köy ve kasabalar da planlara dahil edilerek büyükşehir planlaması kavramı ortaya atılmıştır. Beşinci ve şimdilik son aşamada ise, şehirselleşmeye siyasal boyut eklenmiştir. Bu doğrultuda planlamacılar kamuoyunu, baskı gruplarını ve yerel yönetimleri kullanmak durumunda kalmışlardır³⁶.

İyi bir planlama çalışması, gerekli altyapı tesisleri ile ilgili kararları da bünyesinde barındırır. Bu altyapı ikiye ayrılır. Birincisi eğitim, sağlık, din, kültür ve idari yapılar gibi sağlıklı bir çevre için yapılması gereken yapılar ile yeşil alanları kapsayan **sosyal altyapı**dır. Diğeri ise elektrik, havagazı, su, kanalizasyon, ulaşım ve haberleşme gibi servisleri içeren **teknik altyapı**dır.

Türkiye’de şehirselleşme planlama konusunda atılan ilk adım, 1848’de yürürlüğe giren **Ebniye Nizamnamesi**, yani Yapılar Tüzüğü’dür. Bu tüzüğün asıl amacı, İstanbul’da yangınların en aza indirilmesi için yapılaşmanın bir düzen altına alınmasıdır³⁷. Cumhuriyet döneminde ise, başkent olan Ankara’nın düzenlenmesi amacıyla 1928 yılında 1351 sayılı kanun

³⁵ KELEŞ, **Kentbilim...** s.7

³⁶ a.g.e., s.10

³⁷ KİPER-ÇAKIR-KAYA-TAŞKINSU-UĞUREL, s.5

ile **Ankara İmar Müdürlüğü** kurulmuştur.

Bunu takiben, 1930'da **Belediye Kanunu** ve 1933'de planlama çalışmalarını düzenleyen **Belediye Yapı ve Yolları Kanunu** çıkartılmıştır. 1956'da 6785 sayılı İmar Kanunu'nun çıkartılması ve 1958'de **İmar ve İskan Bakanlığı**'nin kurulması, şehirselleştirme planlama yönünde atılan ileri adımlar olarak nitelendirilebilir³⁸. Halen yürürlükte olan İmar Kanunu, 3.5.1985'de kabul edilen 3194 sayılı kanundur.

B.ŞEHİRSEL PLANLAMA YAKLAŞIMLARI

Genelde yönetimin, özelde ise planlamanın her aşamasında olduğu gibi şehirselleştirme planlamada da zaman içinde gelişen çeşitli yaklaşımların varlığından söz edilebilir. Şehirselleştirme planlamaya klasik ve modern açılardan bakan şehircibilimciler, **düzeltilici** ve **yaratıcı** olarak iki planlama yaklaşımı üzerinde durmuşlardır.

Türkiye'de 50-60 yıllık bir geçmişi olan şehirselleştirme planlamada, ilk başta henüz kendileri nitelikli planlama teknikleri geliştirememiş olan batılı ülkelerin ilkeleri kabul edilmiştir. Bu nedenle Türkiye'nin kendi ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir şehircilik anlayışı ve planlama kurumu geliştirilememiştir³⁹. Yapılan çalışmalar da, genelde şehirselleştirme planlamanın ilk aşamalarını yansıtan klasik planlama anlayışı çerçevesindeki düzeltilici planlama uygulamalarıdır.

1.DÜZELTİCİ PLANLAMA (Corrective Planning):

Klasik planlama anlayışı, görünürdeki yanlışları düzeltmeye yönelik olan düzeltilici planlamadır. Genel olarak şehirselleştirme planlama uygulamalarına baktığımızda, bu yaklaşımla hazırlanan planların ağırlıkta olduğunu görürüz⁴⁰. Bunun nedenlerinden birisi, şehirlerin hızlı ve koordinesiz büyümesinin sorunları geniş bir yelpazeye yayması sonucu, yaratıcı planlamanın uygulanamamasıdır. Bir diğer neden, kalabalık, trafik, yüksek suç oranları gibi şehirselleştirme sorunlarının, finansal kaynakların yaratıcı planlama için kullanılmasını engellemesidir. Üçüncü neden,

³⁸ Tankut ÜNAL, "Merkezi Yönetim ve İmar Konuları", **XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları İmar Planlama Mevzuatı Uygulaması**, Ankara Üniv. SBF Yay. No: 560, Ankara, 1987, s.13-14

³⁹ Ruşen KELEŞ, **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri**, Ankara Üniv. SBF Yay. No: 332, Ankara, 1972, s.65

⁴⁰ Alvin BOSKOFF, **The Sociology of Urban Regions**, B. 2, New York, 1970, s.338

planlama çalışmalarının, çözümleri daha somut ve kısa vadeli sorunlara dönük olarak yürütülmesinin cazip gelmesidir.

Düzeltilici planlamanın asıl hedefi, yaşayanlarına en iyi fiziki hizmet ve sosyal yardım sağlayan şehrin kurulmasıdır. Bu ise gerçekte asıl hedef için bir başlangıç noktası olmalıdır. Asıl amaç, kökleri daha derinde olan değişimleri hayata geçirmektir. Düzeltilici planlama, bu değişimlerin finanse edilme ve benimsenme olasılığını artırır.

Başlıca düzeltilici planlama araçları olarak **bölgeleme, parselleme düzenlemeleri, toplu konutlar ve organize sanayi bölgeleri** sayılabilir. Ayrıca çok fazla kullanım olanağı olmasa da kamulaştırma ve 3194 sayılı kanunun 18. maddesi vardır. Ancak hemen düzeltilici planlamanın bütün şehirselle sorunlara çözüm getirmediğini vurgulayalım. Bu planlama yaklaşımı ile ilgili oldukça önemli eleştiriler şunlardır⁴¹:

a.Entegrasyon Eksikliği:Kapsamlı planlara duyulan ilginin artmasına rağmen, uygulamada fiziki planlar genelde bölümlere ayrılmıştır. Düzeltilici planların bir diğeriyle, veya ana planla koordine edilmesi için ciddi bir çalışma yapılmamaktadır. Bunun nedeni, planlamanın giderek yerelleştirilmesine rağmen, ulusal seviyede planlama kurumlarının çoğalmasındır.

b.Şehire Karşı Bölgesel Yerleşim:Şehir nüfusunun banliyölere taşınmasına rağmen, geleneksel politik engeller yüzünden şehirselle fiziki planlama, genelde şehirselle bölgeyi değil merkezi şehri ana planlama bölgesi olarak ele alır. Örneğin otoyollar yapılırken, genelde bunların bütün metropoliten bölge için getireceği sonuçlar düşünülmez. Bu sonuçlar, yerleşim yerlerinin ve endüstriyel gelişimin otoyolların kenarlarına doğru çekilmesi ve bununla beraber kamu hizmetlerinin buralara doğru kaydırılmasının talep edilmesidir. Bunun en açık örneği, İstanbul'da 2. Boğaz Köprüsü'nün çevre yollarının yapımı sırasında ortaya çıkan muazzam kaçak yapılaşmadır.

c.Beklenmeyen Sonuçlar:Bir takım istisnalar haricinde, mevcut fiziki planlama programları, genelde yoketmeleri gereken problemleri yoğunlaştırır. Amerika'da pek çok şehir, daha geniş, daha çok ve daha iyi dizayn edilmiş otoyolların, günümüzde trafik sıkışıklığına çözüm getirmediğini anlamıştır. Tam tersine, bu sayede aynı sayıda, hatta daha fazla

⁴¹ a.g.e.,s.356-58

taşıt şehrin merkezi bölgelerine doğru akmaktadır. Aynı şekilde toplu ulaşım faaliyetlerinin sürekli ertelenmesi de trafik sorununun artmasına neden olmaktadır.

Bunun da ötesinde, pek çok toplu konut ve şehir dışı gelişim programı da bir ölçüde kalabalığa katkıda bulunmaktadır. Konut ihtiyacı var oldukça, toplu konutlar ve bunu izleyen gecekondular temizleme projeleri gündeme gelecektir. Bu durum da yerlerinden ayrılan ailelerin daha olumsuz koşullarda yaşamasına neden olur. Bir diğer faktör, merkezi bölgelerdeki toplu konutlardır. Buralarda arazi pahalı olduğu için çok katlı yapılan apartmanlar, ekonomik olmasına rağmen nüfus yoğunluğunu artırır. Merkezden kaçan insanların da şehir dışında geniş arazilerde tek başlarına oturması ise, bu durumu paradoksal bir hale sokar. Halbuki yoğunluğu yüksek olan yapıların şehirden kaydırılması, şehir merkezini daha yaşanılabilir kılar.

d.Nedenler Değil Sonuçlar:Doğası gereği, düzeltici fiziki planlama büyük ölçüde şehirseller sorunların temel nedenleri yerine somut, yüzeysel sonuçları ile ilgilendirir. Bu nedenle düzeltici planlamacılar, mevcut yapıyı veri olarak kabul ederler ve bunları inceleyerek şehirseller planların bir bileşeni olarak değerlendirmezler. Fiziksel sorunları, sosyo-ekonomik nedenleri göz ardı ederek fiziksel önlemlerle çözmeye çalışırlar. Kısacası, düzeltici fiziki planlama şehirseller eğilimleri takip eder, bunları kontrol etmeye çalışmaz.

2.YARATICI PLANLAMA (Creative Planning):

Sınırlı hedeflerine rağmen düzeltici planlamanın pek çok engelle karşılaşması, daha geniş hedefler ortaya süren yaratıcı planlamanın karşılaşacağı sorunlar için bize bir fikir verir. Mevcut sosyal ve kültürel değişim şekillerini kabul etmek ve bu değişimler sonucu ortaya çıkan sorunları çözmeye çalışmak yerine; yaratıcı şehirseller planlama, değişimlerin bilinçli bir şekilde seçilerek birbirine eklendiği ve bu sayede şehirseller potansiyelden maksimum seviyede deneyim ve fırsat sağlandığı bölgeler oluşturmaya çalışır⁴².

Yaratıcı planlamanın ana hedeflerini şöyle sıralayabiliriz⁴³:

a.Düzenli Gelişme ve Sorumluluk:Belli bir bölgede fiziksel, ekonomik ve sosyal değişimleri daha yumuşak bir biçimde birleştiren planların oluşturulması çok önemlidir.

⁴² a.g.e., s.360

⁴³ a.g.e., s.365-366

Buna ek olarak, şehirsal bölgelerin diğer bölgelerle karşılıklı ve birebir ilişki kurmasına yönelik planlar yapılması yolunda giderek artan bir talep vardır. Yaratıcı planlama, süreklilik sağlanması için içsel, ulusal hizmet için dışsal sorumluluklar geliştirerek şehirsal bölgeyi **sosyalleştirmeye** çalışır.

b.İçsel Sorumluluğun Yenilenmesi:Şehirsal plancılar arasında genel kabul gören görüş, geleceğin şehirsal bölgesinin, insanları çevresel olaylara, toplum içinde ve yaşanan çevrede yer alan aktivitelere aktif olarak katılmayı cesaretlendirmesi yönündedir. Bu hedefin temelinde, inzivaya çekilme ve yabancılaşma yerine, kimlik oluşumu ve yakınlaşma yatar. Yaratıcı planlama, sosyal katılımı geliştiren fiziksel kurumları oluşturmaya çalışır.

c.Yaşanabilirlik ve Genel Kullanışlılık:Bu planlama hedefine göre asıl önemli olan, mutlu azınlık yerine şehir sakinlerinin çoğunluğuna refah ve kolaylık getirmektir. İdeal şehirler, teknolojinin artıklarından değil nimetlerinden yararlanırlar. Bu bakış açısıyla, şehirler hem yaşamak, hem de çalışmak için ideal yer halini alır.

d.Esneklik:Yaratıcı planlama ile uğraşanlar, esnek planlar geliştirmek için çok çaba harcarlar. Onlara göre şehirciliğin esası, sürekli gelişme ve insan ihtiyaçlarının tatmini için yeni yollar bulmakta yatar. Şehirsal bölge bir anıt veya müze değil, toplumsal ihtiyaçların tatmini için bir öncüdür.

C.3194 SAYILI İMAR KANUNU'NA GÖRE İMAR PLANLARI

İmar planları, bir şehirde gelecekte yer alacak nüfusun çalışma, barınma, beslenme, ulaşım, dinlenme ve eğlenme gereksinimlerine yanıt verecek kuruluşların yapılacağı arazinin kullanım biçimleriyle belli başlı bölgelerini gösterirler. Bu planlar, şehirlerin gelişme biçim ve yönlerini gösteren, büyümelerini düzene bağlayan, nesnel, açık, genel ve herkesçe uyulması zorunlu tüzel belgelerdir⁴⁴.

Türkiye'de imar planları ile ilgili son kanun, 3.5.1985'de kabul edilen ve 9.5.1985 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Bu kanunun amacı, 1. maddesinde şöyle belirtilmektedir:

⁴⁴ KELEŞ, 100 Soruda..., s.104

“...yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak...”

İmar Kanunu'na göre imar planları **Nazım İmar Planı** ve **Uygulama İmar Planı** olarak iki şekilde düzenlenir.

“Nazım İmar Planı; varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olarak düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bir bütün olan plandır⁴⁵.”

Yani bu planda sınırlar, özel koşullu alan sınırları, konut yerleşme alanları, şehirsal yerleşme alanları, turizm yerleşme alanları ve şehirsal teknik altyapı belirtilir. 1/5000 ölçekli nazım imar planlarını büyükşehir belediyeleri yapar veya yaptırır.

İmar Kanunu'nda, Uygulama İmar Planı içinse şöyle bir tanım getirilmiştir:

“Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerinde varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır⁴⁶.”

Uygulama planında, nazım plana ek olarak her adanın yapı düzeni ve yoğunluğu belirtilir. Uygulama imar planlarını 1/1000 ölçekli olarak alt kademe belediyeleri yapar veya yaptırır.

⁴⁵ İmar Kanunu, 9.5.1985 tarihli Resmi Gazete, Madde 5, s.2

⁴⁶ a.g.e., s.2

İmar Kanunu'nun 4. maddesinde, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a atıf yapılarak bu kanundaki haklar saklı tutulmuştur. Yani büyükşehirlerdeki imar uygulamaları, hem 3194, hem de 3030 sayılı kanunla düzenlenmiştir.

3030 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyeleri:

- a. Büyükşehir nazım imar planlarını yapar, yaptırır, onaylar, uygular veya uygulatır,
- b. İlçe belediyelerince hazırlanacak uygulama planlarını baz alacak plan ve uygulama ile ilgili kararlar alır,
- c. İlçe belediyelerinin hazırladığı nazım ve uygulama planlarını denetler ve onaylar,
- d. Nazım ve uygulama planlarına dayalı parselasyon planlarını düzenler⁴⁷.

Aslında 3194 sayılı kanunun 7. maddesine göre nüfusu 10.000'i aşan yerlerde imar planı yaptırılması zorunluluğu, 3030 sayılı kanunla bütün büyükşehir belediyelerine getirilmişti. Yani İmar Kanunu'nun yaptığı, imar planlarını genelleştirmekten başka bir şey değildir.

İmar Kanunu'na göre imar planı yapma veya yaptırma ve uygulama yetkisi, yerel yönetimlerin elindedir. Belediye meclisi onayladığında plan yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren imar planları 1 ay süreyle halka sunulur. Bu süre içinde planlara itiraz edilebilir. Bu itirazlar mecliste görüşülerek 15 gün içinde karara bağlanır.

Aynı zamanda kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yapılacak resmi bina ve tesisler için, bakanlık imar planlarında yer ayrılmasını veya gerekli değişikliklerin yapılmasını isteyebilir. Afetler, toplu konut uygulamaları, metropoliten imar planları gibi durumlarda ise merkezi yönetim ile işbirliği sağlanır. İmar planları yürürlüğe girdikten sonra 3 ay içerisinde belediyeler 5 yıllık imar programları hazırlamalıdır.

2.11.1985 tarihli resmi gazetede, **İmar Planı Yapılması ve Değişikliklere Ait Esaslara Dair Yönetmelik** yayınlanarak bazı yeni kavramlar getirilmiştir. En başta nazım ve uygulama planlarına ek olarak şu planlardan bahsedilmiştir:

⁴⁷ ABACIOĞLU, s.211

1.Revizyon İmar Planı:Gerek nazım, gerekse de uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda, planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uygun olarak yenilenmesi sonucu elde edilen plan.

2.İlave İmar Planı:Mevcut imar planını gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve planın genel arazi kullanım kuralları ile tutarlı ve yine mevcut plan ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış plan.

3.Mevzii İmar Planı:Mevcut imar planı sınırları dışında olup bu planla bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanan ve sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan plan.

Ayrıca imar planı yapmaya gücü yetmeyen belediyelerin, İller Bankası'na yetki vererek imar planı yaptırmasına olanak verilmiştir.

D.İMAR PLANLAMA AŞAMALARI

İmar planlarının hazırlanması, planlamanın genel kabul görmüş kuralları üzerine 5 genel aşamada incelenebilir. Bunlar amaçların belirlenmesi, araştırma, plan yapımı, planın uygulanması ve değerlendirme aşamalarıdır. İller Bankası'nın yayınladığı **İmar Planlarının Düzenlenmesi İle İlgili Teknik Şartlaşma**'da ise, daha ayrıntılı olarak 7 aşama gösterilmiştir. Bu aşamalar şunlardır:

- 1.Plan öncesi ön bilgi ve dökümanların toplanması,
- 2.Amaç ve hedeflerin saptanması,
- 3.Bilgi toplama ve araştırma,
- 4.Bilgileri birleştirme, yorumlama ve sonuçları değerlendirme,
- 5.Plan kararları, planlamaya geçiş, plan alternatifleri ve bunların arasında karşılaştırma yapma,
- 6.Sonuç plan belgesi ve ekleri, plan hükümleri, plan notlarının oluşturulması,
- 7.Plan uygulama programlarının hazırlanması.

Biz ise, imar planlarında uygulama araçları ile değerlendirme arasındaki

doğrudan ilişkilerin, bu iki aşamayı tek bir başlık altında toplanmasına imkan vermesinden de yararlanarak, imar planlarını 4 aşamalı olarak inceleyeceğiz⁴⁸. Bu aşamalar, **amaçların belirlenmesi, araştırma, plan yapımı ve planın uygulanması** aşamalarıdır.

1.AMAÇLARIN BELİRLENMESİ

Klasik planlama anlayışında, planlama amaçları planı hazırlayan kişi tarafından belirlenmekteydi. Bu nedenle amaçlar subjektif oluyor ve geniş destekten yoksun olan planların verimliliği düşük oluyordu. Çağdaş anlayışta ise, planlardan yararlanacak olanların görüşünü almak için yapılan alan taramaları gittikçe daha fazla kullanılmaktadır⁴⁹.

Özel amaçlarla yapılan planların dışında, genel olarak her yapılan planın amacı, ülkesel planların bir parçası olarak yerel düzeyde ve her alanda toplum kalkınmasını gerçekleştirmektir⁵⁰. Bu nedenle şehirselleşen planların ülke planları ile amaç bakımından çelişmemesi önemlidir. Tabii ki öngörülen amaçlardan herkesin eşit ölçüde tatmin olması beklenemez. Ancak planlama bölgesinin büyüklüğü, bölgedeki sanayinin durumu, yerel yönetimlerin niteliği gibi konular dikkate alınarak bu tatmin daha geniş bir tabana yayılabilir.

2.ARAŞTIRMA

Hem klasik, hem de çağdaş şehir planlama anlayışında, veri toplama işi oldukça büyük önem taşır. Önceden saptanan amaçlara uygun biçimde şehrin gelişimini sağlamak için, şehrin tarihsel gelişimi içinde bugünkü sorunlarını, ihtiyaçlarını ve kaynaklarını ortaya çıkarmak, gelecek ihtiyaçlarını tahmin ederek çözüm yolları geliştirmek gereklidir⁵¹.

Şehirlerin giderek artan bir ivmeyle büyümeleri, bu konularla ilgili değişkenlerin sayısının da artmasına neden olmuş ve planın etkinliği açısından araştırma kapsamının da genişlemesini gerektirmiştir. Araştırma konuları genel olarak şu başlıklarda toplanabilir⁵²:

⁴⁸ KELEŞ, **Kentbilim...**, s.57

⁴⁹ a.g.e., s.59

⁵⁰ İSPİR, s.220

⁵¹ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.192

⁵² a.g.e., s.197

- a.Coğrafi veriler (Türkiye ve bölgedeki yeri, mevzii coğrafya),
- b.Beldenin kullanılışı (tarihi durumu, varsa yürürlükteki imar planı, nüfus, konut, faaliyetler),
- c.Donatım(sosyal ve teknik donatım, ulaşım, haberleşme),
- d.Mali bilgiler.

Araştırmacıların kullandığı yöntemlerden en önemlisi istatistiklerdir. Her ülke sürekli olarak sağlık, eğitim, iç ve dış ticaret, ulaşım, büyüme, göç, üretim gibi konularda istatistikler yayınlar ve bunlar planlamacılar için oldukça önemli kaynaklardır. Ancak istatistikler genelde geniş kapsamlı olarak yapılırlar. Şehir planları ise daha somut çözümler getirmelidir. Bu nedenle daha dar kapsamlı alan taraması teknikleri, şehirselleştirme açısından daha kullanılabilir. Planı yapılacak bölgenin tamamını kapsayan alan taramaları, planlar için daha ayrıntılı bilgiler sağlar. Aynı zamanda farklı amaçlarla hazırlanan diğer planlar da araştırmacılar tarafından kullanılabilir.

Şehirlerin yapısında meydana gelen sürekli değişim, araştırma çalışmalarının da sürekli olmasını gerektirir. Plan yapımı süresince meydana gelebilecek değişimler, ancak süreklilik kazanmış bir araştırma yapısı ile belirlenebilir ve planlara aktarılması sağlanabilir.

Türkiye’de yapılan imar planlarının en az dikkat edilen yanının araştırma yapmak olduğunu söylemek çok yanlış olmaz. Bunu gösteren başlıca işaret, mevcut dokunun planlarda dikkate alınmamasıdır. Çünkü bunun için ciddi bir uğraşa, sağlıklı halihazır haritalara, anketlere, arazi çalışmalarına gerek vardır. Türkiye’deki büyükşehirlerin ise çoğunda halihazır harita yoktur⁵³.

3.PLAN YAPIMI

Amaçların belirlenmesi ve bu doğrultuda araştırma yapılmasından sonra planlamanın üçüncü ve belki de en önemli aşaması, planın yapılmasıdır. Plan yapımının fiziksel yönü, yani planın çizim asıl olarak ağırlık taşımadığı için, önemli olan gerekli politikaların belirlenmesidir.

Politikaların belirlenmesinde, tüm araştırma sonuçlarının gösterildiği bir **sentez** paftası kullanılır. Bu pafta imar planlaması yapılan her şehir için aynı kapsam ve içerikte

⁵³ ALTINER-AKAY, s.24

düzenlenir. Sentez paftası ve değerlendirme sonuçları sayesinde eşik sentezi, gelişme potansiyelinin üst sınırı ve projeksiyonlar hazırlanır.

Eşik sentezi, planlama alanında bugünkü toprak kullanımının, gelişmeyi yönlendiren sınırlamalar ve kaynaklarla birleştirilerek topluca gösterilmesidir. Bunu izleyerek, kaynakların optimum düzeyde kullanılmasıyla şehrin potansiyel gelişmesinin üst sınırı belirlenmeye çalışılır. Projeksiyonlar ise şehirselle nüfusun, sektörel işgücünün, mekansal kullanımın ve ulaşım talebinin gelecekte ne şekil alacağını tahmin etmek için kullanılır⁵⁴.

Klasik planlamada, şehir kapalı bir sistem olarak düşünülür ve belli bir zaman sonra şehrin durumunun nasıl olacağı gösterilir. Ancak bu duruma nasıl gelineceği belirtilmez. Çağdaş planlamada ise şehir, bölge ve ülke içindeki yeri ile birlikte çok boyutlu olarak ele alınır. Kamunun ve kamu yararına çalışan kurumların katılımı sağlanır ve izlenecek politikalar belirlenir⁵⁵. Değişen koşullara ayak uydurabilmek ve süreklilik de önemlidir. Bu doğrultuda arazi kullanım biçimleri, sosyal hayat için gerekli alanlar, ulaşımaya ayrılacak alanlar, kamu hizmeti alanları ve diğer parselleme denetimleri ile ilgili alternatifler hazırlanır. Bu unsurlar şehir planlarının temelini oluşturur.

Her şehirselle planın sahip olması gereken bazı nitelikler vardır. Bu nitelikler şu başlıklarda toplanabilir⁵⁶:

a.Genellik:Şehirselle planlar çok ayrıntıya inmez ve gelişimi ana çizgileriyle belirtir. Ayrıntılar uygulama planlarında ve yerel yönetimler tarafından hazırlanan yönetmeliklerde gösterilir.

b.Geniş Kapsamlılık:Planlar, yalnız fiziksel gelişimi ve arazi kullanımını değil, şehir bütünüünün sosyal ve ekonomik sorunlarını da kapsar.

c.Uzun Vadeli Olma:Plan, ileriye düşünür ve amaçlara uygun olarak şehrin uzun vadedeki gelişimini düzenler. Ancak teknolojiyedeki hızlı değişimler, planların vadesini kısaltıcı etki yaratır.

⁵⁴ ABACIOĞLU, s.108-110

⁵⁵ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.212-213

⁵⁶ KELEŞ, **Kentbilim...**, s.66-68

d.Zorunluluk:Kabul edilen planlar herkes içindir ve dışına çıkılamaz. Plandan yararlananların yanısıra, planı hazırlayanlar da plana uymalıdır.

e.Nesnellik:Planlar, herkese eşit ve adil olarak uygulanmalıdır. Geçitli grupların ve belli zümrelerin yararına çalışan planlar, uygulama aşamasında yasal ve ahlaki sorunlara neden olur.

f.Açıklık:Şehir planları alenidir ve herkesin bunları görmeye hakkı vardır. 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre, imar planları onay tarihinden itibaren 1 ay boyunca halka sunulur ve yapılan itirazlar 15 gün içinde karara bağlanır.

g.Esneklik:Planlar onaylandıktan sonra çok önemli gelişmeler olmadan değiştirilemez. Ancak ülkenin veya plana konu olan bölgenin sosyo-ekonomik yapısındaki değişimler, eski koşullara göre hazırlanmış planların değiştirilmesini gerekli kılabılır.

4.PLANIN UYGULANMASI

Şehir planlaması sürecinin en son aşaması, hazırlanan planların uygulamaya konulmasıdır. İmar Kanunu'na göre planlar, belediye meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Artık yapılması gereken şey, planda öngörüldüğü şekilde arazi kullanımına yön vermek ve projeleri gerçekleştirmektir. Ancak ülkemizde planlar genelde araç değil amaç olarak görüldüğü için, planların hayata geçirilmesi pek mümkün olmamakta, veya yapılan plan geçerliliğini yitirdikten sonra yeni planlama çalışmalarına gidilmemektedir.

5 yıllık kalkınma planlarının hepsinde şehirlerin planlı büyümesi ile ilgili kararlar yer almasına karşın, uygulamaya yönelik eksikler hemen göze çarpmaktadır⁵⁷. Zaten imar planlarının amacı şehirleşme sorunlarının hepsini çözmek değil, planlı gelişmeyi sağlamaktır. Ancak kalkınma ile planlar arasında sağlıklı bağlar kurulamaması ve uygulama yetersizlikleri yüzünden tam anlamıyla bir başarı sağlanamamaktadır.

İmar planlarının uygulanamama nedenlerini genel olarak 2 başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan birincisi, plan ile ilgili nedenlerdir. Gerek plancılarının yetersizliği, gerekse

⁵⁷ ATALIK, s.191

de planlama aşamalarından bir veya daha fazlasının istenilen nitelikte yapılmaması, planların uygulanmasını güçleştirmektedir. Araştırma eksikliği sonucu değişimleri saptayamayan planlar, plan dışı gelişimlerin kısa sürede %60-70 seviyesine ulaşmasına neden olabilmektedir. Planlar alt ve üst plan kademeleriyle bağlantısı zayıf olarak yapıldığında, daha en baştan ölü doğabilmektedir. Sadece ayrıntıda mekan düzenlenmesine yönelik planlar da gereken esneklikten yoksun olduğu için plansız gelişmeye engel olamamaktadır. Bunlardan başka maliyet ve başarı analizlerinin yetersizliği, planların yol gösterme yerine sınırlandırmayı benimsemesi gibi faktörler de planlardan kaynaklanan nedenlerdir.

İkinci grup nedenler ise, uygulama araçları ile ilgili olanlardır. Bunlar, planları uygulamakla görevli yerel yönetimlerden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de imar planları, genelde yöneticilerin planların yararlarına inanmamaları sonucu, sadece hükümet yardımı almak, altyapı projeleri için gerekli önkoşulları sağlamak, arazi üzerinde değer artışı sağlayarak siyasi güç sağlamak için yapıldığı için, etkin bir biçimde uygulanabilmeleri söz konusu değildir. Yöneticiler iyi niyetli olsa bile, planların gerektirdiği mali yükümlülük, pek az yerel yönetimin kaldırabileceği düzeydedir.

Bunlardan farklı olarak, politik nedenlerle sık sık gündeme gelen imar afları da planların uygulanmasını güçleştirmektedir. Son olarak 1983, 84, 86 ve 87 yıllarında çıkan imar afları, hem sağlıksız şehirleşmeye prim vermiş, hem de hazırlanan planların geçerliliğini ortadan kaldırmıştır⁵⁸.

Plan uygulanırken, her ülke kendine özgü yetkiler kullanır. Bu yetkileri 5 başlık altında toplamak mümkündür⁵⁹:

a.Mali Yetkiler:Planların uygulanması, ancak yeterli finansman sayesinde olur. Özel ve kamu sektörünün yapacağı yatırımlar, planlama organları tarafından, planın amaçlarına uyacak biçimde yönlendirilir. Gerekli finansman, emlak vergisi, resim, harç gibi büyük oranda yerel yönetimlerin yararlandığı yetkiler ve İller Bankası gibi bu amaçla kurulmuş kurumlardan elde edilebilir.

b.Kamulaştırma:Kamulaştırma, kamu yararının gerektirdiği hallerde, özel

⁵⁸ Tamer HEPER, 25.9.1996 tarihli **MİLLİYET** Gazetesi, s.18

⁵⁹ KELEŞ, **Kentbilim...**, s.74-84

mülkiyetteki gayrimenkullerin bir kısmının veya tamamının belli bir bedel karşılığı kamu yönetimine geçirilmesidir. Kamulaştırma sayesinde yerel yönetimler yol, yeşil alan, oyun sahası gibi oluşumları gerçekleştirebilir.

c.Kolluk Düzenleme Yetkileri:Sosyal düzenin korunması, toplumun sağlıklı ve refah içinde yaşaması için, kişilerin kendi gayrimenkullerinden yararlanmalarına kısıtlamalar getirilebilir. Bu kısıtlamalar aslında doğrudan şehirselleştirme için değilse de, uygulamada yerel yönetimler tarafından kullanılabilir. Bunların başlıcaları bölgeleme ve parselleme denetimidir.

d.İzin ve Denetleme Yetkileri:Belediye sınırları içinde, belediyeden izin alınmadan hiçbir yapı yapılamaz. Bu durum, bazen belediye sınırlarını aşan komşu alanlar için de kullanılabilir. Bu sayede belediyeler planları uygulamak için önemli bir yetki kazanırlar. Yapı yasakları da çevresel değer taşıyan yerlerin korunmasını sağlar. Ancak 3194 sayılı kanunun 27. maddesi, kısıtlı da olsa bazı yapıların izin almadan yapılabilmesine olanak vermektedir.

e.Cezalandırma Yetkileri:Belediyelerin kullandığı son yetki, şehirselleştirme planlarına uygun davranmayanları cezalandırma konusundadır. Para ve hapis cezaları, yıkıtma gibi önlemler alınabilir.

E.3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yürürlükteki imar kanununun iyi ve kötü yanlarını incelemeden önce, bu kanunun 6785 sayılı bir önceki kanundan farklı olan yönlerine değinmek yararlı olacaktır. Aslında belediyelere imar planlarını onaylama ve yürürlüğe koyma yetkisi vermesi dışında, temelde bu iki kanun arasında çok farklılık yoktur. Yeni kanun, planlama hiyerarşisine bölge planı kavramını getirmiş ve merkezi yönetim tarafından yapılacağını belirtmiştir.

Yeni kanunuda ortaya konan yerelleştirme, 6785 sayılı kanunun planlamayı çok statik bir şekilde ele almasının getirdiği sorunlara çözüm olarak düşünülmüştür⁶⁰. Bu kanuna göre yapılan planlar, 15-20 yıl sonraki ideal durumu göstermekten ibaretti. Ayrıca merkez tarafından onaylandığı için planın hazırlanması ve uygulanması arasında 3-4 yıl geçiyor ve sorunların tespiti güçleşiyordu. Yetkinin yerel yönetimlere verilmesi, bölgede yaşayan insanların

⁶⁰ H. Tarık ŞENGÜL, "Yeni İmar Mevzuatı Kent Planlaması", XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları İmar Planlama Mevzuatı Uygulaması, Ankara Üniv. SBF Yay. No: 560, Ankara, 1987, s.38-39

sorunları daha iyi bilmesi ve çözüm yollarını daha yakından denetleyebilmesi sayesinde zorunluluk halini almıştır⁶¹. Ayrıca yerel yönetimler halka daha yakın oldukları için hizmeti daha kolay ve çabuk ulaştırabilir. Bu sayede yerel demokrasinin işlerliği de artar.

Bütün bu yararlarına karşılık, genel olarak 3 nedenden dolayı planlama görevinin merkeze verilmesi savunulmaktadır⁶². Bu nedenlerden birincisi, yerel yönetimlerdeki teknik eleman yetersizliğidir. Gerçekten de imar planı yapma gibi kapsamlı bir işin altından kalkabilecek teknik elemanlar, pek çok yerel yönetimde bulunmamaktadır. Buna karşılık, merkezde planlama ile sürekli uğraşan uzmanlaşmış personelin varlığı, bu planların daha rasyonel gerçekleştirilmesine olanak verebilir.

Bu sorunun nedeni, aslında Türkiye'deki planlama anlayışıdır. Genelde planlar son hedef olarak görüldüğü ve süreklilik taşımadığı için, yerel yönetimlerde uzman planlamacı kadrosu bulunmamaktadır. Bu nedenle planlar, İller Bankası gibi diğer kuruluşlara yaptırılmaktadır. Ancak üniversiteler hariç olmak üzere, bu kuruluşların teknik yeterliliği de tartışılabilir. Bu nedenle yapılması gereken şey, yerel yönetimlerdeki teknik personelin niteliğinin ve niceliğinin artırılmasıdır.

Bir diğer neden, belediyelerin planları uygularken finansal sıkıntı içine düşmeleridir. Her ne kadar 3030 sayılı kanun büyükşehir belediyelerine yeni mali kaynaklar sağlıyorsa da bu yeterli değildir. Bu sorunun yerel yönetimlerden alınarak merkeze verilmesi, çözüm için bir öneri getirmez. Bunun yerine imar planlarının uygulanabilmesi için kaynak artırımına gidilmelidir.

Merkeziyetçiliği savunanların öne sürdüğü üçüncü görüş ise, yerel yönetimlerin oy kaygısı nedeniyle yerel çıkar gruplarının etkisinde kalmalarıdır. Gerçekten de bu nedenle genel kamu yararının göz ardı edilmesi ve imar planlarının ana planlarla ve diğer imar planlarıyla uyum sağlayamama tehlikesi vardır. Ancak merkezi yönetimler de her zaman için siyasi partilerin etkisi altında kalmaktadır. Yani bu açıdan yerel ve merkezi yönetim arasında çok fark yoktur.

İşte bu nedenlerden dolayı, kanuna göre yerel yönetimlere devredilen imar planı yapma, yaptırma, onaylama ve uygulama yetkisi, her zaman için merkezi yönetimlerin

⁶¹ Ruşen KELEŞ, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, 1993, s.137

⁶² a.g.e., s.150-154

gözetiminde olmaktadır. Çünkü karşılaşılan sorunların tek başına yerel yönetimler tarafından çözülmesi çok zordur.

Zaten kanun, planlama ile ilgili gerekli tanımları yapmış ve sorumlulukları belediyelere yüklemiş, anca bu sorumlulukların hangi araç ve yetkilerle yerine getirileceğini belirtmemiştir⁶³. Örneğin toplu konut, organize sanayi bölgeleri ve devlet yolları, kanunda hiç sözü geçmeyen kavramlardır. Uygulamada bölgeleme yasakları, parselasyon denetimi, yapı yasağı, yapı izni gibi genelde olumsuz araçlar, yerel yönetimler tarafından yönlendirilmektedir. Köprü, yol, liman, toplu konut, su ve elektrik gibi özendirici ve olumlu altyapı araçları, merkezi yönetimin elindedir⁶⁴.

Kanununun 27. maddesinde, yapı alanı bodrum kat dışında 1000m²'yi, yüksekliği 6.5 metreyi ve bodrum ile beraber 2 katı aşmayan yapılar için izin alma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Her ne kadar imar planı ve mevzuata aykırı yapı yapılamayacağı yine aynı maddede belirtilmişse de, bu durum planlama açısından olumsuzdur. Maddenin koyulma nedeni, izin alma işlemlerinin uzun olması ve kaçak yapıların önlenememesidir. Ancak tabii ki bunlar yeterli değildir⁶⁵.

İmar kanununun getirdiği bir diğer destek, 18. maddedir. Bu maddeye göre belediyeler ve valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında belli bir miktar, meydana gelen değer artışından dolayı “düzenleme ortaklık payı” adı altında yerel yönetimlere geçer. Bu miktar, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümünün %35'inden aşağı olamaz. Eski kanunda ise bu oran %25'tir. Bu sayede belediyelerin kamu yararına kullanabileceği arazi ve arsa miktarı artmış ve kamulaştırmanın üzerindeki yük biraz olsun hafiflemiştir.

İmar kanununda eksik olan bir yön de her ölçekte ve nitelikte yerleşim birimlerini birlikte yorumlayıp aynı çözümleri getirmesidir. Hızlı ve durağan gelişme gösteren yerler, farklı çerçevede değerlendirilmemiştir.

Planlama görevi yerel yönetimlere verildikten sonra, imar planları ile ilgili merkezi yönetimlere düşen önemli görevler şunlardır⁶⁶:

⁶³ ŞENGÜL, s.44

⁶⁴ KELEŞ, *Kent ve...*, s.149

⁶⁵ a.g.e., s.138

- 1.Resmi binalar için planlarda yer ayrılmasını sağlamak,
- 2.Birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarında ortaya çıkabilecek ihtilaflarda yardım sağlamak,
- 3.Toplu konut uygulamaları, Gecekondu Kanunu ile ilgili, veya içinde demiryolu, havaalanı bulunan imar planlarını, ilgili belediyeye bilgi vererek yapmak, yaptırmak veya değiştirmek.

Her ne kadar belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu kanuna tabi olsa da, Turizmi Teşvik Kanunu, İstanbul Boğaziçi Kanunu ve Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun gibi kanunlar, Turizm, Kültür, Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları gibi bakanlıklar, imar kanununu kısıtlar.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 3194 sayılı kanun ile ilgili şu düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiştir:

- 1.Planlama ve uygulama işlevlerinin koordinasyonu ve yetkilerin belirlenmesi yetersizliğini gidermek amacıyla, merkezi ve yerel idareler arasındaki otorite ve sorumluluğun dengelenmesi,
- 2.İmar ile ilgili bütün aktivitelerin kanunda açıkça telaffuz edilmesi,
- 3.Yeni teknolojilerin kullanıldığı ve görevlerin herbirinin tanımlandığı esnek ve hızlı planların yapılmasının sağlanması.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR PLANLARI UYGULAMA ARAÇLARI

İmar planlarının sağlıklı şehirleşme açısından ne derece önemli olduğu bir önceki bölümde belirtilmişti. Ancak imar planları, uygulama imar planlarıyla beraber olsa da tek başlarına planların uygulaması için yeterli değildir. Bu nedenle değişik konuları kapsayan uygulama araçlarına gerek duyulur. Bu araçların belli başlıları, **bölgeleme, parselasyon planları, imar programları, toplu konut uygulamaları ve organize sanayi bölgeleridir.**

I.BÖLGELEME

İmar planlarının uygulama araçları içinde en fazla kullanılanı bölgelemedir. Adından da anlaşılacağı gibi, temelde bölgeleme işlemi şehirseller toprakların belli kısımlara ayrılması demektir. Bu ayırımın temelinde toprağın kullanım biçimi yatar. Yani kapsamlı bir tanım yapacak olursak bölgeleme; **şehirseller toprakların elverişli olarak kullanılması, gelişiminin denetlenmesi, nazım planda öngörülen tedbirlerin yerine getirilmesi için toprağı bugünkü ve gelecekteki kullanım biçimlerine göre ayırarak boş arazilerin kullanımını denetlenmesidir.** Bu sayede her tür şehirseller eylem için şehirde yer ayrılmış olur.

Aynı zamanda birbirlerine yakın olan şehir işlevlerinin bir araya getirilmesi, toprağın değerini korur, şehrin düzenli gelişimini sağlar ve halkın genel refahını korur. Bu doğrultuda şehir genelde farklı türde bölgeleme uygulamalarına sahne olur.

İlk zamanlarda bölgeleme yetkileri olumsuz nitelikler taşıyordu. Yani belli bölgelerde yaşayanların sağlığı açısından belli tip yerleşimler engellenmekteydi. Özel mülkiyete

getirilen bu kısıtlamalar 3 başlık altında toplanabilir⁶⁷:

1.Karakter Bölgelemesi:Kullanılış amaçlarına göre şehirsal toprakların bölgelere ayrılması ve diğer işlevlerin engellenmesidir. Bu sayede şehrin ana dokusu belirlenir. Şehir genelde konut bölgesi, ticari bölge ve sanayi bölgesi gibi temel bölgelere ayrılır. Tabii ki konut alanında yaşayanların belli ihtiyaçlarının karşılanması için ufak ölçekli işlevlere olanak tanınır.

2.Yükseklik Bölgelemesi:Yapılar arasında, yaşayanların hava ve ışık gibi unsurlardan en üst düzeyde yararlanabilmeleri ve binalar arasında uyum sağlanabilmesi açısından, binaların yüksekliklerine de sınırlama getirilir. Bu bölgeleme, yerel yönetmeliklere ve planara uygun biçimde yapılmalıdır. Çünkü sağladığı rant, arsa sahiplerinin yerel ve hatta merkezi yönetimlere baskı yapmasına yol açabilir.

3.Yoğunluk Bölgelemesi:Nüfus yoğunluğunu denetim altına almak ve şehrin çeşitli yerlerinde nüfusun farklı yoğunluklarda toplanmasını sağlamak amacıyla arsaların kullanım boyutlarının kısıtlanmasıdır.

Tabii ki bu bölgeleme çeşitleri ancak bir arada uygulandığı zaman verimli sonuçlar alınır. Örneğin bir yapının arsanın hangi kesiminde yapılabileceği, kat adedi, ön-arka-yan bahçe mesafeleri gibi ölçütler beraber uygulanmalıdır.

Bu olumsuz yetkiler yanında zaman içinde olumlu bölgeleme yetkileri de kullanılmaya başlanmıştır. Zaten yapısı nedeniyle şehrin bugünkü değil gelecekteki koşullarını düzeltici niteliklerini taşıyan bölgeleme, olumlu yetkiler yardımıyla daha işlevsel hale gelir.

Zamanla şehirlerin nüfusunun artması ve buna karşın kullanılabilir arsa miktarının bu artışın altında kalması, arazi kullanımını belli koşullar içine hapseder. İşte bu aşamada bölgeleme, uzun vadede azalan arazi arzını durdurur. Ayrıca nüfusun yoğunluğu veya belli bölgelerdeki konut sayısı kısıtlanarak nüfus artışı kontrol altına alınmaya çalışılır.

Bölgelemenin hedefleri her ne kadar fiziki planlama açısından çok önemliyse de, uygulamanın istenen şekilde olmasını engelleyen bazı zorluklar vardır⁶⁸. Bu zorluklardan en

⁶⁷ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s. 361-378

önemlisi, şehirlerin tarih içinde belli bir model oluşturmuş olmasıdır. Önceden de belirtildiği gibi şehrin gelecekteki durumunu düzen altına almaya çalışan bölgeleme, bu nedenle modeli değiştirmekte zorlanır. Mevcut yapılar sonsuza kadar sürecek değilse de, şehir merkezinin önemli bir kısmını oluşturur. Bu nedenle bölgelemenin oldukça kalın sınırları vardır.

II.PARSELASYON PLANLARI

Parselasyon planları, bölgelemenin daha ayrıntıya inmiş halidir. Tanım itibariyle parsel, üzerinde plana uygun olarak sadece bir yapının yapılabileceği toprak parçası demektir. Ancak zamanla bu arazi parçaları veraset, kamulaştırma, sahipler arasında anlaşmazlık gibi nedenlerden dolayı yapılaşmaya elverişsiz duruma gelebilir.

Bu durum imar planlarının uygulanmasını zorlaştırabilir. Bunu önlemek için isteğe bağlı veya zorunlu olarak parseller kullanıma daha uygun hale getirilir. Bu uygulamaya parselleme denetimi, yapılan plana da parselasyon planları denir. Yani parselasyon planı, **uygulama imar planı üzerinde belirlenen bir yapı adasının öngördüğü düzene uygun şekilde cephe hatlarını ve yapı düzenlerini şematik olarak gösteren plandır.**

İsteğe bağlı uygulamaların ilki sınır düzeltmesidir. Parselleri daha kullanışlı hale getirmek için çok köşeli, eğri veya çapraz sınırlar doğru bir hatla düzeltilir. İfraz ve tevhid denilen parselleri ayırma ve birleştirme işlemi de parsellerin sahiplerinin isteğiyle gerçekleştirilir. Zorunlu uygulamalar ise yerel yönetimler tarafından uygulanan kamulaştırma ve arazi düzenlemesidir.

Kamulaştırma, bilindiği gibi imar planlarının gereklerini yerine getirmek için bedeli ödenen taşınmazlara el konulmasıdır. Bu taşınmazlar istenen şekillere sokularak kullanılabilir. Arazi düzenlemesi ise genelde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin uygulanmasıyla yapılır.

Zorunlu denetimlerin bir diğeri **hamur kuralı**dır. Üzerinde yapı yapılmaya elverişli duruma getirilemeyen, birbirinin içine geçmiş, bölünmüş, paylaşılammış arsaları birleştirip, yol ve benzeri hizmetlere yer ayırdıktan sonra, parsellenmiş ve küçülmüş olarak sahiplerine dağıtılmasına hamur kuralı denir. Böylece daha küçük, ancak yapılaşmaya elverişli

⁶⁸ BOSKOFF, s.359

parseller meydana gelir⁶⁹.

Türkiye'de parcelasyon planları belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeni, dışında il idare kurulu onayladıktan sonra yürürlüğe girer. Daha sonra da tapu idaresi tarafından tescil edilir ve yapı izni verilir.

Parcelasyon planlarının taşıması gereken temel özellikler şunlardır⁷⁰:

1. İmar planlarına uygun olmalı,
2. Planda ve yönetmeliklerde öngörülen boyutlara uygun olmalı,
3. Genel hizmetlere rastlayan yerlerde yapılmamalıdır.

Kontrolsüz yapılan parcelleme, yerleşme alanları dışında kalan tarımsal toprakların spekülâtorler tarafından planlara aykırı şekilde kullanılmasına neden olabilir. Bu nedenle parcellemeye denetim getirilmesi zorunludur.

III. İMAR PROGRAMLARI

İmar programları yürürlüğe girdikten sonra, 3 ay içinde belediyeler imar programları hazırlamalıdır. Bu sayede daha uzun vadeli olan imar planları, 3-5 yıllık imar programları yardımıyla hayata geçirilebilir. Türkiye'de bu süre 5 yıldır. Ancak ne yazık ki ülkemizde planlar, mali, hukuki ve sosyal nedenlerden dolayı nadiren imar programlarına uygun olarak yürütülür. Bu nedenle planlar genelde gelişmenin arkasından gelir.

İmar programlarında, programa alınan taşınmazların hangileri olduğu, kamulaştırılacak malların niteliği, bu toprakların üzerinde yapılacak inşaatların maliyet bedelleri ve yıllara bölünüşü gösterilmelidir⁷¹.

İmar programlarının sağladığı genel yararlar şunlardır⁷²:

⁶⁹ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s. 389

⁷⁰ a.g.e., s.388

⁷¹ KELEŞ, **Kentbilim...**, s.75

⁷² YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.347-348

- 1.İşlerin öncelik sırası belirlenir.
- 2.Genel toplum yararına olan işler ele alınarak öncelikle uygulanır.
- 3.Mali durum konusunda ilgililere ve halka açık bilgi verilir, halkın katılımı sağlanabilir.
- 4.Teknik olanaklar zorlanmadan projeler uygulanabilir.
- 5.Ayrıntılı çalışma gerektiren işler için gerekli hazırlıklar yapılabilir.
- 6.Gerekli arsaların zamanında ve uygun koşullarla kamulaştırılmasına imkan verir.
- 7.Birbiri ile ilişkili hizmetler için gerekli koordinasyon sağlanır.
- 8.Ülke ve bölge planları ile imar planları ve imar programları arasında uyum sağlanır.
- 9.Çeşitli nedenlerle bitirilmesi gereken ve uzun süren yapıların sakıncaları giderilmiş olur.

Bu yararlar ancak birbirini takip eden imar programları arasında uyum sağlanmasıyla mümkün olur. Ayrıca programa dahil edilen fakat çeşitli nedenlerden dolayı bitirilemeyen işler, sonraki programın en başına konulur.

Sağlıklı imar programları, belli aşamalardan geçerek oluşturulabilir. Bu aşamalar şunlardır⁷³:

1.Ele alınacak işlerin saptanması:İmar programlarında çeşitli kamusal hizmetler için gerekli yapıların ne olacağı, bunlarla ilgili hangi kamulaştırmaların yapılacağı ve yapılmış tesislerde hangi önemli değişikliklerin yapılacağı belirtilmelidir.

2.Öncelik ve önem sırasının belirtilmesi:İmar programının amacı, zaten imar planlarında belirtilen işlerin belli bir sıraya sokulmasıdır. Aynı şekilde bir imar programı da kendi içinde yapılacak işleri bir sıraya sokmalıdır. Bu sıra her ülkenin kendi sosyo-ekonomik, teknik, kültürel ve coğrafi yapısına göre belirlenecek ölçütler temel alınarak yapılmalıdır.

3.Maliyet analizinin yapılması:Programların, düzenlendikten sonra gerektiği şekilde yerine getirilmesi, mali imkanlara doğrudan bağlıdır. Bu nedenle belediye bütçesi çok dikkatle incelenmelidir. Aynı zamanda maliyet-fayda analizleri de mutlaka yapılmalıdır. Uygulama seçeneklerinin sonuçları, tartışmaya olanak vermeyecek rakamlara bağlanmalıdır.

⁷³ a.g.e., s.348-352

IV.TOPLU KONUT

A.KONUT

İnsanın barınma ihtiyacı, en temel ihtiyaçlar olan fizyolojik ihtiyaçlar arasındadır. Taşıdığı bu büyük öneme rağmen, devletlerin bu olguya el atması, ancak 19. yüzyıldan itibaren gerçekleşmiştir. Bu zamana kadar insanlar konut ihtiyaçlarını bireysel yöntemlerle karşılamışlardır. Bu tarihten itibaren ise, şehirleşmenin hızlanması, göç eden insanların konut ihtiyacının karşılanamamasına ve şehirlerin birer sefalet yuvasına dönüşmesine yol açmıştır. Bu durumdan da tabii ilk önce dar gelirli zararmışlardır.

Devletlerin konut yapımıyla ilgilenmesi de, 1. Dünya Savaşı'na kadar önce barınma koşullarının iyileştirilmesiyle sınırlı kalmıştır. Daha sonra da planlı kalkınan ülkeler çözüm üretmeye başlamıştır. Böylece yönetim şekli ne olursa olsun her devlet çıkardığı yasalarla şehirlerin arsa ve arazi durumunu düzen altına almaya çalışmıştır.

Bu durum kendisini 3 şekilde göstermiştir⁷⁴. Birincisi, bizzat devletin ve kamu kuruluşlarının konut üretmeleridir. Bu yapılan konutlar ekonomik durumu iyi olmayanlara satılır veya kiralanabilir. Bu nedenle genelde daha alt gelir düzeyine hitap eden konut yapımı tercih edilir. İkincisi, konut ihtiyacı olanlara kamu kuruluşlarının mali ve teknik açıdan yardım etmeleridir. Yine aynı gelir düzeyine hitap etmek amacıyla, mali yardımda bulunarak, kredi açarak veya ucuz arsa sağlayarak devlet konut edindirme yardımı yapabilir. Son olarak devletin kamu sektöründeki düzenlemeleri yapması ve spekülasyonları önlemesi gelir. Bu sayede düşük gelir gruplarının sömürülmesi önlenir.

Devletin yaptığı uygulamaların temelinde, konut sorununun alt gelir düzeyini ilgilendirmesi sonucu, konutun bir kamu hizmeti niteliği kazanması yatar. Şehirsel planların amacı da yaşam koşullarının iyileştirilmesi olduğu için, oturma alanları ve konut sorunu bu planların vazgeçilmez bir ögesini oluşturur.

İnşaat sektörünün insanların konut ihtiyacını karşılamaktan başka işgücüne ve yaklaşık 300 kalem yan ürüne ihtiyaç duyması sonucu diğer sektörlerle yaptığı katkılar,

⁷⁴ KELEŞ, 100 Soruda..., s.124

hükümetlerin konut yatırımlarını genel kalkınma planlarına yerleştirmesini gerektirir. Ayrıca bu sayede konut arz-talebi arasında bir denge kurulmuş olur.

Türkiye’de de 1580 sayılı ilk belediye kanunu, konut sorununu belirtmiştir. 24. maddede, belediyelere “**ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak kiraya vermek**” görevi verilmiştir. Ancak bu görevin isteğe bağlı olarak düzenlenmesi, belediyelerin konut sorununa eğilmesini zorlaştırmıştır. Bu nedenle 1950’de çıkartılan 5656 sayılı kanun ile, belediye meclisinin bu görevi zorunlu hale getirebilmesine olanak sağlanmıştır. Daha sonra çıkartılan gecekondu yasaları da belediyelerin arsa devralma ve devretme yoluyla konut piyasasında etkin rol almasına olanak vermiştir⁷⁵.

Bu madde, aynı zamanda belediyelerin gelişme alanlarında toprak satın alarak düzenlemek, yeniden inşaat yapmak ve isteyenlere satarak spekülasyonları önlemek yetkilerini vermiştir. Bu durum planlı gelişmelere belediyelerin katkısı açısından önemlidir⁷⁶.

Zira kamu yönetimlerinin sahip oldukları arsa miktarı ile şehirselleştirme çabaları arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Belediye elinde bulunan arsa miktarı, planlama çalışmalarının daha iyi yürütülmesini sağlar.

Bu açıdan yerel yönetimlerin arsa edinmeyi ve bu arsaları akıllıca kullanmayı hedefleyen arsa politikaları olmalıdır. Türkiye’de çeşitli tarihlerde çıkartılan yasalarla yerel yönetimlere arsa verilmesine rağmen, bu arsaların sağladığı yararlar yeterince anlaşılmadığı için elden çıkarılmıştır.

Halbuki belediyelerin arsa ve arazi edinmesinin oldukça önemli yararları vardır. Bu yararlar şöyle sıralanabilir⁷⁷:

1.Nüfusun artışı sonucu şehirlerin büyümesi, belediyelerin de arsa ve arazi ihtiyacını aynı ölçüde artırmaktadır.

2.Büyüyen şehirlerde arsa ve arazi fiyatları hızla artmakta ve araziler kısa sürede

⁷⁵ a.g.e., s.159

⁷⁶ İSPİR, s.56

⁷⁷ Ahmet Sezai AYDIN, “Şehir Yönetiminde Arsa ve Arazinin Önemi”, **İller ve Beldiyeler**, Aralık, 1989, s.460

arsaya dönüşmektedir.

3.Yükselen fiyatlar karşısında belediyeler gelirlerinin önemli bir kısmını kamulaştırmaya ayıracağından, mali açıdan güçsüzleşecektir.

4.Arsa ve araziler, değer kazanmalarından önce alınacağı için belediyelerin bütçelerine yardımcı olacaktır.

5.Belediyeler imar planlarını daha kolay ve ihtiyacı en iyi karşılayacak biçimde uygulayabileceklerdir.

6.Şehir, bilimsel ölçüler içinde büyümek, gelişmek, “**güzel olmak**” gibi bir özelliğe kavuşacaktır.

Belediyelerin arsa sahibi olmadığı durumlarda, planlama çalışmaları sonucu yapılan düzenlemelerden zarar gören arsa sahipleri, planların kendi istekleri doğrultusunda değiştirilmesine çalışmaktadırlar. Sonuçta kamu yönetimleri de seçim nedeniyle halka bağımlı olduğundan, bu çalışmalar genelde başarılı olmaktadır. Bunu önlemek için kamu yararı ile özel çıkarlar arasında denge kuracak hukuk kuralları uygulanmalıdır.

B.TOPLU KONUT

Hızlı şehirleşmenin yarattığı konut ve gecekondu ile ilgili sorunlar, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde daha belirgindir. Hızlı şehirleşme sonucu şehir içinde yeterli arsa kalmaması yüzünden, imar planlarının öngördüğü yerlerde ve şekillerde, kalabalık nüfus gruplarını barındıracak yerleşimlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu sorunun çözümünde sosyal konut politikaları, genel konut politikası içinde ayrı bir yer tutar.

Sosyal konut, “**toplumun yaşama şartlarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt alanı 100 m2’yi geçmeyen konut**” olarak tanımlanabilir⁷⁸. Sosyal konutlar, teknik, sosyal ve ekonomik yararlar sağlayan büyük ölçekli yapılar olarak düzenlendiğinde, ülkemizde de genelde kullanılan **toplu konut** adını alırlar. Toplu konutlar, büyük ölçekleri sayesinde yerleşme hareketlerini şehir planlarının gerektirdiği doğrultuda düzenleyebilir. Bu açıdan planlarla bütünleşirler.

Toplu konut projeleri, kamu kesiminde yer alan büyük toplu konut ortaklıkları, özel sektördeki girişimler, karma nitelikteki konut ortaklıkları veya kooperatifler tarafından gerçekleştirilebilir.

⁷⁸ İSPİR, s.58

Bu politikaları belirleyen temel faktörler şunlardır⁷⁹:

1.Öncelikler:Çeşitli sosyal sınıflara mensup kişiler, gelir düzeyi düşük olan aileler ve konut standartları, sosyal konutlardan yararlanacakları belirler.

2.Kalkınma hedeflerine uygunluk:Belirlenen politikalar, ulusal kalkınma hedeflerine uygun olmalıdır. Konut sektörü, uzun vadeli ulusal planlarda yerini almalıdır.

3.Şehircilik ve bölgesel gelişme politikasına bağlılık:Konut politikaları, bölge ve şehir planlarıyla bütünleşmelidir. Sadece içinde yaşayanlara değil, içinde bulunduğu fiziki çevreye de etkide bulunacağı unutulmamalıdır.

Gerek toplu konutlarda, gerek de imar planlarını hazırlayan kurumların belirlediği konut alanlarında, bölgelerin seçimi dikkatle yapılmalıdır. Doğru bölgenin seçilmesini sağlayan faktörlerin analizi, sağlıklı şehirleşme açısından önemlidir. Bu faktörler, 4 başlık altında toplanabilir⁸⁰:

1.Sosyal, demografik ve ekonomik faktörler:Konut, temel anlamda en küçük sosyolojik birim olan aile için tasarlandığından, ailenin eğitim durumu, yaşam biçimi, ekonomik yapısı ve büyüklüğü çok önemlidir. Bu nedenle konut alanlarında sosyal yaşam ve yaşayanların beklentileri ülkeden ülkeye, şehirden şehire ve hatta aynı şehir içinde değişiklik gösterir. Bu farklılıkların mekana yansması gereklidir. Aynı şekilde konutu kullanacakların ekonomik durumu da talebi etkiler. Konut kullanıcısının gelirindeki değişim, hemen sahip olduğu konuta yansır.

2.Doğal faktörler:Doğal faktörler denince ilk akla gelen, tabii ki depremdir. Bugünkü teknolojiyle depremler olmadan önce tespit edilememesine rağmen, deprem kuşakları belirlenerek önlem alınabilir. Bu amaçla deprem sırasında ve sonrasında oluşabilecek tehlikeleri en aza indirmeye yönelik fiziksel planlama yapılmalıdır.

Konutların yapılacağı zeminin jeolojik yapısı da yapıların boyutlarını ve maliyeti

⁷⁹ YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.610-614

⁸⁰ Mesut AYAN, **Konut Alanı Tasarım İlkeleri**, Kent-Koop. Yay. No: 52, Ankara, 1985, s.26-78

etkiler. Aynı şekilde su durumu da önemlidir. Topoğrafik yapı, hem konutların gruplandırılmasını, hem de yolların niteliğini etkileyen en önemli faktördür.

Bu doğal faktörlerin yanında toprak yapısı, bitki örtüsü, doğal hayat ve iklim gibi faktörler de konut alanlarının tasarımında önem taşır.

3.İnsan yapısı faktörler:Konut alanı olarak seçilmiş bölgenin etrafındaki hem kamu ve özel sektöre ait olan binaların kullanılışı ve büyüme kapasiteleri, hem de boş alanların gelecekteki kullanım biçimleri, konut tasarımında önem taşır. Eğer planlanan bölge geniş ölçekliyse, yani büyük bir nüfusa hitap ediyorsa, bu bölgenin şehir merkezi ile olan bağlantısı iyi sağlanmalı, bireysel ve toplu taşımaya elverişli olmalıdır. Bu doğrultuda elektrik, su, kanalizasyon gibi altyapı sorunları da dikkate alınmalıdır.

4.Estetik faktörler:Tasarım alanında doğal olarak mevcut bulunan estetik değerler yok edilmeden, bunların tasarlanan bölge ile ilişkisi kurularak düzenlenmelidir. Bunlar doğal özellikler veya mevcut doğal dokudan kaynaklanan manzaralar olabilir.

C.TÜRKİYE'DE TOPLU KONUT

Türkiye'de, cumhuriyetin ilanından sonra gerek plansız dönemde, gerek de 1963'den itibaren planlı dönemde konut sorununa yönelik politika ve ilkeler tespit edilmiş olmasına rağmen, uzunca bir süre uygulamada gereken başarı sağlanamamıştır. Hatta konut yatırımları payı, tüm yatırımlar içinde 1963'de %20.3 iken, 1978'de %14.6'ya düşmüştür⁸¹.

Bunun temel nedeni, konut ihtiyacını karşılayacak yeterli fon ve krediden ziyade, kamu ve özel sektörün örgütlenmeye teşvik edilememesi ve pazarlama işlevinin arz ve talebi bütünleştirici şekilde uygulanamamasıdır. Ancak 1973-1977 yılları arasını kapsayan 3. beş yıllık planda, sosyal konut standardı olan toplu konutlar özendirilmiş ve konut kooperatifçiliğine destek verilmiştir⁸².

Bu doğrultuda 10 Temmuz 1981 tarihli resmi gazetede, 2487 sayılı **Toplu Konut Kanunu** yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amacı, ilk maddede şöyle

⁸¹ KAVRAKOĞLU-KAYLAN-ÖZEKİCİ-ÖZMUCUR-TAMER, **Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler**, İSO Araştırma Dairesi Yay. No: 1983-11, İstanbul, 1983, s.12

⁸² YAVUZ-KELEŞ-GERAY, s.640

belirtilmektedir:

“Konut ihtiyacının toplu konut inşası suretiyle karşılanması, konut ihtiyacı olanlarla inşaat yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, devletin yapacağı desteklemeler için Kamu Konut Fonu’nun oluşturulması ve kullanılmasının belirlenmesi.”

Bu kanunun konut üretimini arttırmak ve yapım pazarını canlandırmak amacıyla edindiği bazı önemli ilkeler şunlardır:

- 1.Bütçe gelirlerinin %5’i her yıl toplu konuta ayrılacaktır,
- 2.Bireysel yerine toplu konutlar tercih edilecektir,
- 3.Dar ve orta gelirliilere yönelik üretim yapılacaktır,
- 4.Toplu konutların sahipliği bireylerde kalacaktır,
- 5.Özel sektördeki toplu konut ortaklıkları ve holdingler, yasanın getirdiği kaynakları kullanamayacaktır,
- 6.Kamulaştırmada vergi değeri esas alınacaktır,
- 7.Yerel yönetimler yerine merkezi yönetim baskın olacaktır.

Bu son ilke sonucu, toplu konut yerleşme alanlarını, yerel yönetimlerle işbirliği yaparak İmar ve İskan Bakanlığı belirlemeye başlamıştır. Yani yerel yönetimlere karşı bir güvensizlik söz konusudur.

Kanunun 3. maddesinde, toplu konut alanlarında önceliğin büyük ölçekli yatırımların yapılmakta olduğu ve gecekondulaşmanın arttığı bölgelerde olması gerektiği belirtilmiştir. Bu yerlerde İmar ve İskan Bakanlığı tarafından nazım planlar hazırlanır ve kamulaştırılan alanlardan öncelikle başlanarak uygulama planlarına geçilir.

Bu kanunla öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Türkiye Emlak Kredi Bankası’nda, **Kamu Konut Fonu** adlı bir fon kurulmuş ve çeşitli yöntemlerle kaynak aktarılmıştır. Bu fonun kullanılması ve toplu konut faaliyetlerinin yönlendirilmesi gibi görevleri **Toplu Konut Yüksek Kurulu** yerine getirir.

Kalkınma planlarında konut yapımı genelde özel sektöre devredilmiş olmasına

rağmen bu sektörün teşviki, denetimi ve standartlar Toplu Konut Kanunu'nun kapsamına alınmamıştır. Yine de kısmen düzensiz, plansız ve denetimsiz olmasına rağmen özel sektör bir ölçüde bu açığı kapatmıştır. Kanun, sadece kooperatiflere ve sosyal güvenlik kurumlarına toplu konut konusunda destek olmaktadır. Üretici olarak İmar ve İskan Bakanlığı'nın adı geçmesine rağmen, ne ölçüde ve ne amaçla konut üretimini gerçekleştireceği açıklanmamıştır⁸³.

Bu kanundan önce, yatırımlarında maliyet avantajından yararlanmak amacıyla büyük kooperatiflerden yararlanılabiliyordu. Ancak konut kredisi veren kuruluşların bu kooperatiflere kredi vermek için yönlendirilmesi, ancak kanundan sonra gerçekleşmiştir. Kanun çıkartıldıktan sonraki iki yılda, bütçeden ayrılması gereken miktarın beşte biri ayrıldığı ve özel sektördeki kuruluşlar devre dışı kaldığı için amaçlanan ivme sağlanamamış, bu durum 1982 anayasası'nın 57. maddesi ve 2.3.1984 tarihli 2. Toplu Konut Kanunu ile giderilmeye çalışılmıştır⁸⁴.

İkinci kanunun destekleyicisi olarak 1982 anayasasının 57. maddesinde **“Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler”** hükmüne yer verilmiştir. Bu sayede konut sektörünün önü açılmış, göç ve hızlı nüfus artışı da talebi artırmıştır.

2.3.1984 tarihinde çıkartılan 2983 sayılı **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun** ile Toplu Konut Yüksek Kurulu, yerini **Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu**'na bırakmıştır. Aynı tarihteki 2985 sayılı **Toplu Konut Kanunu** ile de Merkez Bankası nezdinde **Toplu Konut Fonu** kurulmuştur.

Bu kanunun ve Toplu Konut Fonu'nun amacı, konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatı yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemelerin karşılanmasıdır. Toplu konut iskan sahaları, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun belirleyeceği esaslar çerçevesinde valiliklerce belirlenir.

Her iki toplu konut kanununa da baktığımızda, en büyük eksikliğin belediyelerin

⁸³ KAVRAKOĞLU-KAYLAN-ÖZEKİCİ-ÖZMUCUR-TAMER, s.14

⁸⁴ KELEŞ, 100 Soruda..., s.172-189

devre dışı bırakılması olduğu gözükmektedir. Her ne kadar toplu konut fonundan yerel hizmetlere pay verileceği belirtilmekteyse de, belediyeler yapım sürecinde tamamen devre dışıdır. Halbuki toplu konut uygulamalarının başarıyla uygulandığı ülkelerde, yerel yönetimler oldukça etkin rol oynamaktadır. Konut kooperatifleri kurulmasına öncülük etmek, kurulu olanlara ortak olmak, ellerindeki arsalardan toplu konut kuruluşlarını yararlandırmak ve kamu hizmetlerinin sağlanmasına öncelik vermek gibi desteklerin yerel yönetimlere verilmesi, toplu konutların gelişmesini destekleyecek önemli faktörlerdir⁸⁵.

Ayrıca şehir yapısına yön verici imar planlarını belediyeler yapmaktadır. Toplu konutlar da barındırdıkları nüfus nedeniyle imar planlarının önemli bir aracıdır. Bu nedenle son yer seçimi kararının merkezi yönetimde olması, aksaklıklara neden olabilir.

Bunun tam tersine, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre hazine ve özel idareye ait olup da belediyelere bedelsiz terk edilebilen arsalar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapı kooperatiflerine devredilemez. Bu yerler ancak yol, yeşil alan, meydan, otopark, okul ve mezarlık gibi genel kamu yararına olan yerler için kullanılabilir⁸⁶.

Ancak 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 6. maddesinde, yapılacak işlemlerde 2886 sayılı kanunun uygulanmayacağı belirtilmektedir. Bu nedenle arsalar belediye meclisi kararıyla satılabilmekte veya yapı kooperatiflerine tahsis edilebilmektedir. Burada kanun maddesinin yanlış yorumu söz konusudur. Çünkü madde aslen Koplu Konut İdaresi'nin faaliyetleri ile ilgili bir maddedir. Bu nedenle hüküm, belediyelerce yapılacak arsa tahsislerinde kullanılmamalıdır.

Toplu konut uygulamaları, kalkınma planlarında etkinliğini devam ettirmektedir. 1990-95 yıllarını kapsayan 6. plan döneminde, konut sektörünün toplam sabit sermaye içindeki payı, %30-39 arasında değişmiştir. Yine bu planda belediyelerin alt gelir grupları için kiralık ve mülk konut üretimini sağlayacak gerekli düzeltmeleri yapacakları ve belli arsaları konut arsası olarak belirleyecekleri belirtilmiştir⁸⁷. Toplu Konut İdaresi tarafından 1984-94 yılları arasında kredi verilen 900 bin konutun yaklaşık 790 bini tamamlanmıştır. Ancak son yıllarda verilen kredi

⁸⁵ KELEŞ, **Kent ve...**, s.159-160

⁸⁶ Muzaffer DİLEK, "Bireysel veya Konut Yapmak İsteyenlere Belediye Arsaları Belirlenecek Bedel Karşılığı Tahsis Edilebilir Mi?", **İller ve Belediyeler**, Ekim, 1994, s.416

⁸⁷ **Mahalli İdareler ve...**, s.17

miktarı düşmektedir⁸⁸.

Toplu konut yatırımları ile şehirleşme arasında bir ilişki olması kaçınılmaz gibi gözükmektedir. Bu doğrultuda, öncelikle hızlı gelişme gösteren yerlerin konut ihtiyacı karşılanmalıdır. Ancak yatırımların daha çok politik tercihler sonucu yönlendirildiği de bir gerçektir.

Toplu konutların yapımına getirilen önemli bir eleştiri, buraların birer **uydu-kent** yerine **uyku-kent** görünümü almasıdır⁸⁹. Çünkü toplu konutlar, sadece insanların barınma ihtiyacını karşılamaktadır. İnsanlar sabah buralardan yola çıkıp, şehir merkezindeki işlerine gitmekte, akşamları ise yatmaya evlerine dönmektedirler. Sosyal ihtiyaçların karşılanması için de tekrar şehir merkezine gidilmektedir. Yani uyumak harici hiç bir ihtiyaç buralarda karşılanamamaktadır.

Böylece şehirlerin ulaşım sorunlarına çözümü imkansız yeni sorunlar eklenmektedir. Bunun tam tersi durumlar da mevcuttur. Şehrin bazı kesimleri, İstanbul Levent'te olduğu gibi sadece iş merkezleri olarak düşünülmekte ve kimse buralarda oturmak istememektedir.

Bütün dünyada örnekleri çok az da olsa yerleşmeye başlayan anlayış, insanların hem barınma, hem çalışma, hem de sosyal ihtiyaçları için planlanmış, kendi kendine yeten küçük şehirler kurmak yönündedir.

V.ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ (OSB)

Şehirleşme ile sanayileşme arasında çok sıkı bağlar vardır. Bu bağlar sağlıklı bir biçimde işletilirse, şehrin, bölgenin ve ülkenin kalkınmasında önemli rol oynarlar.

Sanayi kuruluşlarının organize olmayan biçimde yerleşmesi, düzensiz ve kontrolsüz hızlı şehirleşmeyi de birlikte getirmiştir. OSB'ler ise sanayileşme olgusu ile şehirleşmeyi ahenkli ve kontrollü bir biçimde geliştirmeye yöneliktir. Bunun nedeni, üretim biçimi olan sanayinin, yerleşme biçimi olan şehrin ve barınma biçimi olan konutun birbirlerine sınıksız bağlı ve

⁸⁸ **Seventh Five Year...**, s.186

⁸⁹ ALTINER-AKAY, s.16-17

karşılıklı etki içinde olmasıdır⁹⁰.

Ancak 3. dünya ülkelerinde şehirleşme, sanayileşmeden çok hizmet sektöründe yoğunlaşmayı beraberinde getirmiştir. Sanayinin yeni kurulduğu yerlerin, diğerlerine nazaran çok daha hızlı geliştiğini gösteren pek çok kanıt olsa da, bu durum ülkemiz için de geçerlidir. Sanayi belirli merkezlerde yoğunlaşmış, bundan bağımsız olarak gelişen şehirler nedeniyle de dengesiz yerleşimler meydana gelmiştir. Bu nedenle sanayi politikalarının ve plan aşamalarının genel amacı, bu iki süreci birleştirmek olmuştur⁹¹. Ayrıca Türkiye’de sanayileşen bölgeler haricine de hızlı nüfus akışları olmaktadır.

Sanayi yerleşimlerini kontrol altına alarak şehirleşmeye yardımcı olan OSB’ler için yapılacak genel bir tanım şudur⁹²:

“Ağır sanayi kompleksleri ve çok küçük ölçekli işletmeler dışında her tip büyüklükteki imalat sanayi işletmelerinin belirli bir plan çerçevesinde yerleştirilmeleri için, sınırları önceden onaylanmış çıplak arazi parçalarının, ilk etapta parselasyon, yollar, kanalizasyon, drenaj, su ve elektrik gibi sosyal kurumlara donatıldıktan sonra sanayi için tahsis edilebilir ve işletilebilir hale getirilmesinden oluşan bütün.”

OSB’lerin kendi içlerinde ve şehirleşme çerçevesinde sağladığı yararları şu başlıklar altında toplayabiliriz⁹³:

- 1.OSB’deki tesislerin altyapıları ortak olduğu için ucuza malolmakta ve sanayici ile devlete yarar sağlamaktadır,
- 2.Ulaşım, emniyet ve bakım masrafları azalmaktadır,
- 3.Personelin kullanımına sunulabilecek sosyal tesisler için daha rahat hizmet verilebilmektedir,
- 4.Çevresel kirlenmeyi karşı **yeşil kuşak** oluşturulmasına olanak vermektedir,

⁹⁰ Kenan MORTAN-Cemil ÇAKMAKLI, “Sanayi, Kent, Konut”, **9. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara, 1985, s.54

⁹¹ EKE-YAVUZ-TOHUMCU-ELÇİ-KİBAR, “Sanayi Yerleşimi-Kentleşme Politikaları ve Planlama Çalışmaları”, a.g.e., s.45

⁹² Ercan DÜLGEROĞLU, “Organize Sanayi Bölgeleri ve Türkiye Uygulaması”, a.g.e., s.96

⁹³ Servet AYZEREN, “Kentleşme ve Sanayileşme”, a.g.e., s.52

5.İstenen ölçüde yığılma sağlayarak endüstriyel gelişmeleri kontrol eder,

6.Fiziki alan kullanımını rasyonelleştirdiği için şehirleşmeye sağlık kazandırır, yeni şehirlerin yaratılmasına öncülük eder ve planlarda gelişme unsuru olarak kabul edilebilir.

Birleşmiş Milletler, yaptığı bir tanımda, OSB'nin **birbiri ile uyumlu üretim yapan küçük ve orta ölçekli sanayi kuruluşlarının planlı bir alanda ve ortak altyapı hizmetlerinden yararlanacak biçimde standart fabrika binaları içinde toplanması** olduğunu belirtmiştir. Bu tanımın önemi, OSB'lerin çeşitli özelliklerinin vurgulanmış olmasına rağmen, inşaat ve işletmenin hangi kurum tarafından yapılacağına belirtilmemiş olmasıdır. Bunun nedeni, bu konuların ülkeden ülkeye farklılık göstermesidir⁹⁴.

Türkiye'de şehirler genelde sanayi öncesi ekonomik yapının fonksiyonlarına göre düzenlenmiş bir şekle sahiptir. Bu nedenle kurulacak OSB'ler, mevcut imkanları zorlamak yerine gelecekteki gelişmeler dikkate alınarak düzenlenmelidir.

Planlı dönem boyunca yetersiz planlama sonucu sanayi için yeterince yer ayrılmamıştır. Kuruluş yerinin gelişigüzel seçilmesi, merkezi yönetim ile uygulamanın gerçekleştiği yörenin karar birimleri arasındaki kopukluk nedeniyledir. Bu nedenle girişimciler şehrin geleceğini olumsuz etkileyebilecek kararlar almak zorunda kalmışlardır. Oysa OSB yardımıyla düzenlenen şehirler, gelecek gereksinimlere daha rahat yanıt verir. Bunun nedeni, OSB'lerin sanayinin azgelişmiş bölgelere doğru yaygınlaştırılmasına ve düzensiz sanayi kuruluşlarının planlı bir yerleşme düzeni içine oturtulmasına olanak vermesidir.

OSB'lerin taşıdığı bu açık önem, daha ilk kalkınma planında verimin artırılması için sanayilerin toplulaştırılmasının ve düzenli sanayi bölgelerinin oluşturulmasının öngörülmesini sağlamıştır⁹⁵. İlk olarak 1967'de yürürlüğe giren **Organize Sanayi Bölgeleri Kurma Yönetmeliği**, daha sonra çeşitli değişikliklere uğrayarak 1982'de **Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Yönetmeliği** olarak yayınlanmıştır. Burada OSB'lere getirilen tanımda, "**karma ekonomi şartları**"ndan bahsedilmektedir. Yani OSB'lerde devlete ait kurumların da yer alabileceği belirtilmektedir. Ancak uygulamada sadece özel sektörün OSB'lere yerleştiği görülmektedir⁹⁶.

⁹⁴ Asuman ÇEZİK-Ayla ERAYDIN, **Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri (1961-1981)**, DPT Yay. No: 1839, Ankara, 1982, s.1-2

⁹⁵ EKE-YAVUZ-TOHUMCU-ELÇİ-KİBAR, s.46

Yönetmeliğe göre OSB kurulabilmesi için yerel Sanayi Odası, yerel Ticaret Odası, Merkez Belediyesi, İl Özel İdaresi ve sanayicilerin kendi aralarında kurdukları kooperatifin katılımıyla oluşturulan heyetin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na talepte bulunması gereklidir. Bakanlık uygun bulursa kararname çıkartılır ve yer seçimi çalışmaları başlar.

OSB'nin kurulacağı yerde arazi sağlanabilirliği, alternatif arazi fiyatları, ulaşım imkanları, altyapı sorunları, zemin yapısı, yörenin sosyo-ekonomik durumu ve işgücü imkanları gibi konular incelenmelidir. Ancak yerel ve merkezi grupların baskısı ve politik kararlar sonucu OSB'lerin yerlerinin iyi seçilememesi, bunların şehirleşme üzerindeki düzenleyici etkilerini önlemiştir.

Uygulamada OSB'lerin inşaatını, yönetim ve organizasyonunu, Ticaret ve Sanayi Odaları üstlenmektedir. Türkiye Odalar Birliği fiziki planların geliştirilmesinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Bünyesinde bulunan OSB Genel Müdürlüğü ise organizasyonel düzenlemelerde ve mali kaynak aktarımında önemli görevler üstlenmektedir⁹⁷.

Türkiye'de uygulamadaki OSB örneklerine baktığımızda sanayinin az gelişmiş bölgelere doğru kaydırılması isteğinin arka planda kaldığı görülmektedir. OSB'ler genelde küçük ve orta ölçekli sanayi kuruluşlarını bir araya getirerek ekonomi sağlamakta ve planlı gelişmeye katkıda bulunmaktadır.

Türkiye'de 1994 yılı itibarıyla 37 OSB vardır ve toplam alan 8800 hektardır. Bu bölgelerde 5320 işletme faaliyet göstermektedir⁹⁸. Bu sayı yeterli gibi gözükmesine rağmen, daha önce belirtilen nedenlerden dolayı OSB'lerin sağlıklı şehirleşme üzerindeki etkisi alt düzeydedir.

⁹⁶ ÇEZİK-ERAYDIN, s.7

⁹⁷ MORTAN-ÇAKMAKLI, s.96-97

⁹⁸ **Seventh Five Year...**, s.72

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ESKİŞEHİR'DE İMAR PLANLAMA UYGULAMALARI

I.ESKİŞEHİR'İN TARİHSEL GELİŞİMİ

Verimli bir ova üzerinde kurulan Eskişehir, bu nedenden dolayı kurulduğu ilk çağlardan beri bütün Anadolu uygarlıklarının dikkatini çekmiştir. Eretria'lı Doryleos tarafından kurulduğu tahmin edilen şehir, daha sonra Friglerin, Lidyalıların, Perslerin ve Romalıların eline geçmiştir. 1147'de Selçuklular'dan sonra da Eskişehir'de Türk hakimiyeti başlamıştır.

İlk yerleşimin sıcak sular etrafında yapıldığı sanılan Eskişehir, Selçuklular zamanında savaşlar yüzünden harap olduğu için Odunpazarı mevkiine taşınmıştır. Bu nedenle çarşı ile yerleşim yerleri arasında, Evliya Çelebi'nin bile 1600'lerde belirttiği bir mesafe bulunmaktaydı⁹⁹.

Bu süreç içinde şehir bazen sönükleşmiş ve bir köy halini almış, bazen de hızlı bir gelişme göstererek önemli bir merkez durumuna yükselmiştir. Ancak daima değişen koşullara uyum sağlayabilmesi nedeniyle varlığını devam ettirebilmiştir¹⁰⁰.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde bütün Anadolu şehirleri gibi ihmal edilen Eskişehir, 19. yüzyıl sonlarına doğru 93 harbi sonucu gelen göçmenler ve Berlin-Bağdat demiryolunun şehrin yakınlarından geçmesi nedeniyle önem kazanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda kurulan Cer Atölyesi ile de sanayileşme sürecine erken giren ender Anadolu

⁹⁹ Yurt Ansiklopedisi, C.4, İstanbul, 1981, s.2890

¹⁰⁰ Gaye ERTİN, **Eskişehir Kentinde Yerleşmenin Evrimi**, A.Ü.Yay. No: 773, Eskişehir, 1994, s.193

şehirlerinden birisi olmuştur.

Demiryolundan sonra ovaya doğru yeni bir merkez gelişmeye başlamış, ama konutlar yine güneydeki tepenin etekleri altında kalmıştır. Göçmenlerin yerleşmesiyle de Porsuk nehrinin güney kıyılarında yeni mahalleler kurulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki savaşlar ve Kurtuluş Savaşı her ne kadar Eskişehir'i tekrar yoksul bir duruma soktuysa da, 1923-50 yılları arasında Türkiye Cumhuriyeti ile beraber tekrar yapılanmaya girmiştir.

Bu yeniden yapılanma, bütün Anadolu'da olduğu gibi Eskişehir'de de 1950'lerden itibaren bir şehirleşme sorunu halini almıştır. Hızlı gelişmeye ayak uydurabilecek planlar mevcut olmadığından 1950-60 yılları arası, şehrin bugünkü plansızlığına temel oluşturmuştur. 1956'da hazırlanan imar planının onaylanmasından hemen sonra oluşan yerleşim sahaları, yapılan planın sınırlarını çoktan aşmıştır¹⁰¹.

İlk plana kadar şehrin yapılanmasını etkileyen 4 önemli faktör Cer Atölyesi, Tayyare Bakım Atölyesi, Şeker Fabrikası ve demiryolu idi. Sınırlar güneyde Odunpazarı'nın olduğu doğal tepe, doğuda Şeker Fabrikası, kuzeyde ise demiryolu tarafından belirlenmişti¹⁰². Üst gelir grupları Odunpazarı'ndan merkeze doğru kayarken, şehir çevresinde genelde işçi ve göçmenler barınmaya başlamıştı. Yani bir anlamda Osmanlı İmparatorluğu zamanında etnik gruplara göre olan ayrışma, yerini yavaş yavaş toplumsal tabakalara bırakıyordu.

1950'lere kadar yaygın olan 1-2 katlı yapılaşmalar, bu tarihten sonra kamu yatırımlarının sürmesi, demiryoluna oranla daha fazla önem kazanan karayolunun da şehri çevrelemesi gibi nedenlerle artan göç sonucu yerini apartmanlar ve gecekondulara bırakmıştır. Bu konut alanları da günümüzdeki mahallelerin ilk çekirdeklerini oluşturmuştur.

Bu tarihten sonra da şehir dağınık gelişmesini sürdürmüştür. Belediyenin tek tek bazı alanları imara açması ve çeşitli kamu ve özel sektör kuruluşlarının yer seçimi kararlarının birbirinden bağımsız olarak yapılması, şehrin hemen hemen her yöne doğru gelişmesine neden olmuştur. Ortaya çıkan konut alanlarının genelde kooperatiflerce yapılan toplu konutlar

¹⁰¹ a.g.e., s.196

¹⁰² Yurt Ansiklopedisi, s.2891

tarafından meydana gelmesi dikkat çekicidir¹⁰³. 1953'den başlayarak konut yapımına katkıda bulunan SSK Yapı Kooperatifleri, bunun en önemlilerindedir.

1950'lerden sonra artan hızlı ve plansız gelişme, 70'lere gelindiğinde şehirdeki yerleşimi kısıtlamaya başlamıştır. Tabii ki sanayi sektörü de bu durumdan payını almıştır. Bu tıkanıklığı aşmak için, sanayi sektörünün de eğilimi dikkate alınarak 1973-75 yılları arasında **Eskişehir Organize Sanayi Bölgesi** kurulmuştur. Ancak bu bölgenin şehir merkezinden çok uzak olması sonucu yerleşime etkisi oldukça uzun bir süreç içinde gerçekleşmiştir. Nitekim son yıllarda gündeme gelen toplu konutlarla bu durum aşılmıştır.

Yine bu yıllarda devreye giren Bilecik-Ankara karayolu, küçük sanayi çarşısı ve karayolu arasında bağlantının kurulması, Baksan Sanayi Sitesi gibi çekim gücü yaratan yapılaşmalar, şehrin daireyi andıran bir biçimde gecekondulaşmasını hızlandırmıştır. 1966 yılında çıkartılan gecekondu kanunu ile de bu konutlar neredeyse teşvik edilmiştir.

1980-90 arası Eskişehir'de gelişme düzeyi ise önceki yıllara göre daha düşük kalmıştır. Bunun önemli birkaç nedeni vardır. Bu nedenlerden birincisi, özellikle Bozüyük 'de gelişen sanayinin, Eskişehir'deki OSB'nin etkinliğini azaltmasıdır. İkinci bir neden, Eskişehir'de yaygın üretim kolu olan makina ve yedek parça üretiminin 1980'den sonra dış rekabet nedeniyle bir bocalama devresine girmesidir¹⁰⁴.

Sanayi sektörü ile koşut olarak Eskişehir'deki yerleşim alanları da 1980'lerin ilk yarısında neredeyse sabit kalmıştır. Bu tarihten sonra Yunuskent, Yenikent gibi toplu yerleşim bölgelerinin kullanıma sunulması, Bilecik yolunun bir kısmının imara açılması, Hasan Polatkan Bulvarı ile Ali Fuat Güven caddelerinin yarattığı çekim alanı, bu tıkanıklığın önünü açmıştır.

Eskişehir'in tarihsel gelişimine baktığımızda, şehir merkezinin diğer şehirlerden farklı bir evrim geçirdiğini söylemek mümkündür. Genelde şehir merkezleri, yıkılıp yeniden yapılarak sabit bir görünüm taşır. Eskişehir'de ise zaman içindeki gelişimlere paralel olarak, şehir merkezi güneydeki Odunpazarı'ndan daha kuzeye, demiryoluna doğru kaymıştır. Ancak yine aynı demiryolu, merkezin daha ileriye kaymasını önleyecek konumdadır.

Bu değişimlerden dolayı Eskişehir bölgesini tam anlamıyla belirlemek zordur.

¹⁰³ a.g.e., s.2891

¹⁰⁴ ERTİN, s.198-199

Şehrin çok çeşitli çevrelerle etkileşim içinde olması, Türkiye'nin en büyük 3 şehrinin de çekim alanında olması gibi nedenler, bu belirleme işini daha da zorlaştırmaktadır. Merkez harici yerleşmelere bakıldığında, tamamen tarımsal üretimin hakim olduğunu görürüz. Merkezde ise sanayi sektörü egemendir. Bu açıdan şehrin geleceği için nasıl bir ortamda yaşanmak istendiği çok önemlidir ve bu istek doğrultusunda kararlar oluşturulmalıdır.

II.ESKİŞEHİR'DE İMAR PLANLARI

Eskişehir, göç alan iller içinde üst sıralarda olmasına rağmen, şehir nüfusu zayıf bir gelişme göstermektedir. Çünkü doğal nüfus artışı ülke geneline göre düşüktür. Bunun temel nedenleri, şehirleşme ve sanayileşme oranının yüksek olması ve göç eden nüfusun değer yargıları olarak gösterilebilir¹⁰⁵.

Bu nedenle belli bir gelişme aşamasına kadar merkezi iş alanının etrafında dairesel ve sınırlı mesafeler içinde gelişip oluşan bir yerleşme düzeni izlenmiştir. 1950'lerden sonra gelişimin yayılması, bazı eşik sınırlamaları nedeniyle kısıtlanmıştır. Bunların başında verimli tarım toprakları gelir. Porsuk nehrinin suladığı verimli ovanın toprakları, bir dereceye kadar yayılmanın önüne geçmiştir. Şehir çevresinde DSİ tarafından geliştirilmiş sulama alanları da bu sınırlamayı güçlendirir.

Verimli topraklar dışında topoğrafya, jeolojik yapı ve orman alanı gibi şehrsel gelişmeyi engelleyecek önemli sınırlar yoktur. Ancak yanlış yerleşme ve arazi kullanım kararları, giderek şehrin gelişmesini sınırlayan bir hal almıştır. Bunların başlıcaları Hava İkmal ve Bakım Merkezi, Şeker Fabrikası alanı, Osmangazi Üniversitesi kampüsü, DDY ve TÜLOMSAŞ alanı, Orman Bakanlığı Fidanlığı gibi alanlardır.

Ayrıca bu bölgelerin şehrin kuzeydoğu ve güneybatı kenarları boyunca süreklilik taşıması, şehrin gelişiminin güneydoğu-kuzeybatı doğrultusunda olmasını zorunlu kılmıştır¹⁰⁶. Bu nedenle 1. ve 2. sınıf tarım topraklarının kullanılması zorunlu bir hal almıştır.

Coğrafi konumdan doğan olumsuzlukların yanında, Eskişehir hazırlanan imar planları açısından da şanssızlıklar yaşamıştır. Cumhuriyet döneminde hazırlanan ilk plan, 1956

¹⁰⁵ Polat SÖKMEN, *Eskişehir Nazım İmar Planı Açıklama Raporu*, 1986, s.4

¹⁰⁶ a.g.e., s.21-22

tarihini taşımaktadır. Açılan yarışmayı kazanan **Bülent Merksan** ve **Melahat Topaloğlu**, Eskişehir'e ilk imar planını kazandırmıştır.

Yapıldığı döneme göre bu planın oldukça iyi olduğu söylenebilir. Ancak planlamanın yeni yeni yerleşmeye başladığı dönemin ürünü olan 1956 planının, modern şehircilik sorunlarını çözmekten uzak olduğu bir gerçektir. Bu dönemin özellikleri doğrultusunda düzeltici fiziksel planlama yaklaşımına göre hazırlanan planda ilk dikkati çeken olumsuzluk, fazla sıkışık ve bitişik nizam yapılaşmadır.

Cumhuriyet dönemi gelişmelerini ilk olarak yapılaşmaya geçirmesi nedeniyle bitişik nizam yapılaşma, Eskişehir'in genel dokusunu oluşturmuştur. Bu nedenle Yunusemre Caddesi, İki Eylül Caddesi, Atatürk Caddesi gibi koridor özellikleri taşıyan ilk caddeler meydana gelmiştir. Tabii zaman içinde Bağlar ve Sakarya Caddeleri gibi aynı özellikleri taşıyan caddelerin bunlara eklenmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu sayede şehir içindeki yeşil alanlar kaybolmakla kalmamış, insanların nefes alabileceği ortamlar bile kısıtlanmıştır.

Ancak bunun nedenini sadece planın üzerine atmak doğru olmaz. Unutulmamalıdır ki bilimsel veriler ışığında ve halkın isteklerini göz önüne alarak iyi planlar hazırlamak çok zor değildir. Önemli olan, bunları uygulayabilecek araçların planlara yardımcı olmasıdır. Sadece 1956 yılı koşullarında değil, günümüzde bile uygulama araçlarının ne denli kısıtlı olduğu düşünüldüğünde, bu planın yine de elinden geleni yaptığını söylemek yanlış olmaz.

1956 tarihinden sonra hazırlanarak onaylanan ve yürürlüğe giren bir sonraki plan 1986 tarihini taşımaktadır. İmar planlarının ortalama 15-20 yıllık bir süreç için hazırlandığı düşünüldüğünde, bu sürenin çok fazla olduğu açıktır. Ama tabii ki bu aranın asıl nedeni, 1978 yılında yapılan imar planının, 1/1000 ölçekli planlarının hazırlanması aşamasında, müteahhitten kaynaklanan nedenlerden dolayı iptal edilmesidir. Yine de alınan makrokararların bir kısmı, 1986'da hazırlanan plana kaynaklık etmiştir.

1978 nazım imar planının ana makrokararları şunlardır¹⁰⁷:

1.Şehrin kuzey ve kuzeydoğusundaki tarım alanları, Ankara yolu kuzeyindeki topraklar, Vişnelik kesimindeki bahçelik alanlar, korunması gereken verimli tarım alanlarıdır.

¹⁰⁷ a.g.e., s.26

2.Şehrin güneydoğusundaki Anadolu Üniversitesi kampüsü -yani şimdiki Osmangazi Üniversitesi-, kuzey ve güneydeki alanlar, bu yöndeki gelişmeyi sınırlayan eşiklerdir.

3.Şehirde egemen rüzgar kuzeybatı yönünde estiği için, bu yöndeki sanayi gelişmelerinin önlenmesi gerekmektedir.

4.Şeker Fabrikası, DDY ve ELMS alanı, karayolu ve Porsuk nehri, şehrin kuzeye doğru gelişmesinde bağlantı güçlükleri oluşturan engellerdir ve bu nedenle kuzey yönündeki gelişmelerin sınırlandırılması yerinde olacaktır.

5.Şehrin ana gelişme bölgeleri, güneydoğuda Ankara yönünde kalan alanlar ile güney yönünde kalan düşük kaliteli topraklar olmalıdır. Doğu yönündeki OSB, sanayi işgücünü çekeceğinden, bu yöndeki gelişmeyi teşvik etmek için yoğun konut alanları ile uzmanlaşmış merkezler bir planlama aracı olarak kullanılabilir.

Eskişehir'in 1956'dan sonra yürürlüğe giren diğer planı, **İller Bankası**'nın ihale etmesi sonucu **Polat Sökmen** tarafından hazırlanmıştır. Planda **2000** yılı nüfus projeksiyonu **620 000** olarak belirlenmiş ve **900 000** kişilik kapasite nüfusa göre plan hazırlanmıştır¹⁰⁸. Yani yaklaşık 15 yıllık bir plan süreci söz konusudur.

Önceden belirtildiği gibi, 1978 planının bazı yönleri, bu plana kaynaklık etmiştir. Ancak getirdiği önemli eleştiriler vardır. Bunlar şöyle özetlenebilir¹⁰⁹:

1.OSB karşısında, karayolunun güneyindeki alanlar da kısmen 1. ve 2. sınıf tarım topraklarıdır. Bu yöndeki şehirselleşimin aşırı teşvik edilmesi, yeni eşik sorunları yaratabilir.

2.1978 planı, şehrin bugünkü arazi kullanma yapısını sağlıklı algılayabilmekte yetersiz kalmıştır. Şehir bugüne kadar tek merkeze dönük bir arazi kullanma yapısı içinde gelişmiştir. Bu nedenle bu yapının bir planlama döneminde doğrusal yapıya dönüştürülmesi mümkün değildir.

¹⁰⁸ a.g.e., s.43

¹⁰⁹ a.g.e., s.27-30

3.Plan, şehrin gelişim yönünün belli bir yöne doğru desteklemesi amacıyla yoğun konut alanı oluşturulmasının etkisinin, mümkün olandan daha fazla olacağını düşünmüştür. Merkeze uzak bu yerleşimlerde genelde düşük gelir grupları barınmaktadır ve plandışı süreçler içinde yerleşmişlerdir.

4.1978 planı, OSB'nin işgücü çekimini fazla önemsemiştir. Sanayileşmenin başlangıç yıllarında merkezi iş alanı çevresinde yerleşmiş olan sanayi kuşağı, bu özelliğinden dolayı merkeze uzak olan OSB'ye yerleşmekte isteksiz davranmaktadır.

5.DDY ve Porsuk nehrinin, merkez ile ulaşımı kısıtlaması nedeniyle bu yöndeki gelişmelerin sınırlandırılması görüşü, bu bölgelerin uzun yıllar önce gelişmeye başlamış ve işgücü odaklarını barındıran yerler olması nedeniyle çok sağlıklı değildir. Bunun yanında Porsuk'un etkili bir rekreasyon alanı olarak kullanılabilmesi unutulmamalıdır.

Bu eleştiriler doğrultusunda 1986 nazım imar planında alınan makrokararlar kısaca şöyledir¹¹⁰:

1.Eşik sınırlamaları nedeniyle ana gelişme alanları, güneydoğuda Sultandere ile Mamuca yollarına doğru olan kesimler, güneyde Mamuca ile Seyitgazi yolları arasındaki kesimler ve kuzeybatı yönünde Bursa yolu ile güneyindeki sulama kanalı arasında kalan bölgedir.

2.Bu gelişim dağılımında belli bir yöne ağırlık verilmeyerek dengeli bir dağılım öngörülmüştür. Ana gelişme yönleri dışında kalan diğer bazı yönlerde de daha sınırlı gelişme olanakları geliştirilmeye çalışılmıştır.

3.Bugüne kadar şehirde gözlenen çok yönlü dairesel gelişmeye göre oluşmuş şehirsiz ulaşım şeklini gelecekte de verimli olarak kullanabilecek şehir makroformu amaçlanmıştır. Burada amaç, gelecekteki dönüşümlere daha rahat uyum sağlayabilmektir.

4.Şehir, Porsuk ovasının verimli toprakları üzerinde kurulmuş bulunduğundan, zaman içinde bu toprakların yarattığı eşik aşılması kaçınılmaz olacaktır. Ancak bu yerlerde, yerel yönetimler plan kararlarının dışına çıkılmaması için özel bir önem göstermelidir. Çünkü gelişme sonucu doğan değer artışı, tarımsal gelirin çok üstüne çıkmaktadır. Bu durum da spekülasyona imkan vermektedir.

¹¹⁰ a.g.e., s.32-46

5. Mevcut ulaşım ağı, gelecekte de görevini etkin olarak sürdürebilecek durumdadır. Bu nedenle bu şebekeden mümkün olduğunca fazla yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu yol ağını, planlanan yayılma yönlerine göre geliştiren ve çevre yollarıyla birleştiren bir ulaşım düzeni oluşturulmuştur. Doğu, güney ve kuzeybatı yönünde, eski planın getirdiği yol şemalarına aykırı bir yapılaşma meydana geldiği için, yeni yollar mevcut olanlar dikkate alınarak düzenlenmiştir.

6.Planda Baksan Küçük Sanayi Sitesi'nin, yeni keresteciler ve mobilyacılar sitesinin, yeni kültürpark ve sergi alanının, yeni şehirsal spor tesislerinin, Anadolu Üniversitesi'nin ana kampüsünün, Yenikent'in ve Şahintepesi'nde bulunan 3 No'lu gecekondu önleme bölgesi toplu konut alanlarının, şehri çevreleyen ana kuşaklama yolunu kolayca kullanabilecek konumda olmasına dikkat edilmiştir. Bu sayede konut-işyeri arasındaki ulaşımın şehir merkezine taşması önlenecektir.

7.Nazım ve uygulama planları arasındaki uyumsuzluklar, çok farklı tarihlerde düzenlenmiş uygulama planları, nazım plana dahil olduğu halde uygulama planı olmadığı için kontrolsüz gelişmiş oluşumlar gibi olumsuzluklar nedeniyle, Eskişehir'de oldukça karışık ve sorunlu bir planlama ve imar ortamı mevcuttur.

Bu planın öngördüğü gelişme yönleri doğrultusunda, zaman içinde çeşitli revizyon planları sayesinde uygulama alanları daha kesin belirtilmiştir. Örneğin Hasan Polatkan Bulvarı'nın açılması, Şeker Fabrikası etrafının konut alanı olarak düzenlenmesi, yeni Otogar bölgesi, OSB'nin 4-5 etap büyütülmesi ve fabrikalar bölgesinin yeniden planlanması gibi düzenlemeler, sonradan oluşturulan revizyon imar planlarıyla gerçekleştirilmiştir.

Tabii ki bu revizyonların tamamı, 1986 planının getirdiği makrokararlar doğrultusunda olmamıştır. Örneğin 1978 planında bir eşik olarak görülen ve 1986 planında gelişme yönleri doğrultusunda gösterilmeyen Şeker Fabrikası bölgesi, konut alanı olarak düzenlenecektir.

Aynı şekilde OSB'de gelişimini geç de olsa tamamlamış ve yeni yerlere ihtiyaç duymuştur. 1986 planında sanayi işgücü çekimi, belki de o zamanlar Bozüyük Organize Sanayi Bölgesi'nin aldığı teşvikler ve İstanbul'a yakınlığı nedeniyle sekteye uğramışsa da, zaman içinde

bu sınırlamalar aşılmış ve sanayi sektöründen gelen yoğun talep üzerine bölgenin 4-5 etap halinde büyütülmesi gündeme gelmiştir.

A.SULTANDERE TOPLU KONUTLARI

1978 planında özellikle vurgulanan gelişme eşiği, Eskişehir'in 1. ve 2. sınıf tarım toprakları ile çevrili olmasıydı. Ancak bu eşiğin aşılmak zorunda olduğu, 1986 planında belirtilmiştir. Gerçekten de eğer herhangi bir doğrultuda planlı bir gelişme sağlanmasa isteniyorsa, bazı maliyetlere katlanması zorunluluğu açıktır. Çünkü plansızlığın veya yasaklamanın getireceği maliyetler, tarımsal toprakların kaybedilmesinden doğacak maliyetleri aşacaktır.

İşte **Sultandere Toplu Konutları**'nın planlanması da bu doğrultuda düşünülebilir. Eskişehir'de toplu konut için düşünülen ilk alan, Şahintepesi'ndeki gecekondu önleme bölgesidir. Ancak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bu araziye devretmeyince, ekonomik koşullar göz önünde tutularak hazine arazisi olan güneydoğudaki bu bölge toplu konut alanı olarak seçilmiştir.

Yer seçiminde, OSB'nin gelecekteki gelişiminin yaratacağı işgücü çekiminin de bu tercihte etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca 1986 planında OSB'nin karşısına yeni bir küçük sanayi sitesi yeni hal ve soğuk hava deposu, toptancılar sitesi kurulacağı belirtilmektedir.

Toplu konut alanının ilan edilebilmesi için yapılması gereken ilk hareket, belediyenin burayı ucuz konut alanı olarak ilan etmesidir. Daha sonra valiliğe başvurularak bu bölgenin toplu konut alanı olarak düzenlenmesi istenir. Ancak bu aşamalardan sonra **Toplu Konut İdaresi** devreye girer ve yapacağı fizibilite araştırması ile bölgenin toplu konut alanı olarak planlanmasına karar verir. Yani süreçte yerel yönetimin bölgeyi ucuz konut alanı olarak ilan etmesinden başka bir rolü yoktur. Gerisi merkezi yönetimler tarafından belirlenmektedir.

İşte bu aşamalardan geçtikten sonra 1992'de Sultandere'deki toplu konutların oluşturulma süreci başlamış ve 1993'de planlama aşamasına geçilmiştir. Bölgede 6100 konutluk ve yaklaşık 25 000 kişilik bir yerleşim planlanmıştır ve çalışmalar büyükşehir belediyesi ile konut kooperatifleri tarafından ortaklaşa yürütülmektedir.

Şu an gündemde olan bir diğer toplu konut alanı, Zincirlikuyu'dadır. Ancak

henüz planlama çalışmaları sonuçlanmamıştır.

B.FABRİKALAR BÖLGESİ

1986 imar planında vurgulanmayan ve sorunlar yaratan bir diğer planlama çalışması, **fabrikalar bölgesi** olarak nitelendirilen ve şehir merkezinden Tepebaşı'na doğru giden yolun çevre yoluna kadar olan kısmında yer alan bölgedir.

İlk olarak Tepebaşı Belediyesi, şehrin bu kadar merkezi bir bölgesinde, böyle kötü çevresel özellikler arz eden bir bölgenin olmasını, Eskişehir'in imajı açısından sakıncalı bulmuş ve 1/1000'lik uygulama planlarını yapabilmek amacıyla Büyükşehir Belediyesi'nden burasının 1/5000'lik planlarını yapmasını istemiştir.

Zaten bu bölge, 1986 planında çalışma bölgesi olarak gözükmese de rağmen, 1989'da hazırlanan 1/1000'lik planda, şehircilik açısından oldukça sakıncalı bir biçimde, plansız olarak bırakılmış ve kararın daha sonra verileceği belirtilmiştir. Tepebaşı Belediyesi'nden gelen istek üzerine de Büyükşehir Belediyesi, İller Bankası'ndan görüş istemiştir.

İller Bankası'nın verdiği bilgiler doğrultusunda A grubu planlama karnesine sahip 16 plancıya davetiye çıkartılmıştır. Bu davetiyeye cevap veren 5 planın içinden de bir tanesi seçilmiştir. Bu plana göre bölgede brüt yoğunluğu 250-350 kişi/hektar olan bir konut alanı oluşturulması istenmiştir. Açıklama raporunda da bu rakam 268 ki/ha olarak kesinlik kazanmıştır. Bu rakam, okul, yeşil alan, yol gibi alt donatı için temel bir kullanım değeri taşır.

İşte bu sonuçtan dolayı çeşitli tartışmalar çıkmış ve olay mahkemelere intikal etmiştir. Herşeyden önce, yerel yönetimin burayı neden şehrin imajını değiştirecek bir rekreasyon alanı olarak düzenlemeyip, rant sağlayacak konut düzenlemelerine gittiği tartışılmalıdır.

Bunun ilk ve en önemli nedeni, daha önce de değinilen seçeneksizlik sonucudur. Eskişehir'in gelişme yönlerindeki eşikler, bu bölgelere en az zarar vererek diğer çözüm yollarının zorlanmasını gerektirmiştir. Doğal veya yanlış yerleşim sonucu sonradan oluşan eşiklerin yanında, mevcut mevzuatın getirdiği kısıtlamalar da vardır. Pek çok merkezi kurumun şehirselleşen planlarda söz sahibi olması, veya en azından görüşünün alınması, şehirselleşen planların seçeneklerini zorlamaktadır.

Ayrıca yerel yönetimlerin şehir topraklarını kamu yararına açmak için kullanabileceği araçlar çok kısıtlıdır. Bunların en önemli iki tanesi olan kamulaştırma ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. Maddesi, fabrikalar bölgesi için çok yetersiz kalmaktadır. Örneğin 1996 yılında kamulaştırma için belediye bütçesinde ayrılan ödenek, yaklaşık 70 milyardır. Tabii ki bu da fabrikalar bölgesi gibi büyük bir alan için yetersizdir.

Mali nedenlerin yanında, şehirselleşme açısından da yerel yönetimi zorlayan nedenler vardır. Eskişehir en çok göç alan 10 şehir arasındadır. Eğer bu insanların konut ihtiyaçları karşılanmazsa, kendileri daha olumsuz sonuçlar doğurarak karşılamaya çalışacaklardır. Geçmişte plansızlık nedeniyle Şirintepe, Yeşiltepe, Fevzi Çakmak ve Şarhöyük gibi mahalleler ortaya çıkmış, sonradan yapılan imar planlarına eklenen yol, su, elektrik gibi hizmetler için de ayrıca istiklak bedelleri ödenmiştir.

İşte doğabilecek bu olumsuzlukların en az maliyetle önlenmesi için, fabrikalar bölgesinin düşük yoğunluklu da olsa konut alanına dönüştürülmesi uygun görülmüştür.

SONUÇ

Çalışmamızda, büyükşehir sıfatı verilmiş ve bu nedenle diğer yerel yönetimlerden farklı bir özellik kazanmış şehirlerde yönetim yapısını ve görevlerinin içinde en önemlisi olan şehirselleştirme hakkında incelemeler yapılmış, şehirselleştirme planlarının bir şehrin gelişimi üzerindeki etkilerini inceleyebilmek için de Eskişehir örneği üzerinde durulmuştur.

Büyükşehirlerin oluşum süreci incelenirken, öncelikle Dünya'da ve Türkiye'de şehirleşme hareketleri incelenmiştir. Bu şehirleşmeye neden olan faktörler ve neden belli büyüklüğü aşan şehirlerin özel yönetim statüsüne kavuşması gerektiği belirtildikten sonra, mevcut kanunlara göre Türkiye'deki büyükşehirlerin yönetim yapıları açıklanmıştır.

Yerel yönetimleri birer işletme olarak ele aldığımızda, birer kamu kuruluşları olmalarına rağmen, müşterileri olan halkı memnun ettikleri takdirde başarılı olduklarını görürüz. Bu başarılar da, günümüzde mümkün olan en demokratik yolla, yani oy vermeyle ödüllendirilmektedir. Belediyelerin kar amacı gütmemeleri, ilk hedefleri koşulsuz müşteri memnuniyeti olan modern işletmelerle paralellik göstermektedir.

Tabii ki verilebilecek hizmetler, çeşitli kanunlarla belirlenmiş ve tabii ki bunlar birer görev haline almıştır. Bu hizmetlerin içinde en önemlisi de, yaşayanların daha iyi çevresel koşullara ve yaşama ortamına kavuşması için yapılan planlama çalışmalarıdır.

Bu planlama çalışmalarında yerel yönetimlere düşen, şehirselleştirme planları hazırlamaktır. Büyükşehirlerde ise ikili yönetim şekli olduğu için, büyükşehir belediyeleri daha büyük ölçekli ana planları, alt kademe belediyeler ise buna aykırı olmayacak şekilde daha ayrıntılı uygulama planlarını hazırlamaktadır.

Ancak bu ikili yönetim kademesi, özellikle şehirlerin büyüklüğü arttığında sorunlara neden olmaktadır. Öncelikle yerel yönetimler belli siyasi partiler tarafından şekillendirildiği için, farklı partiler arasında görüş farklılıkları da olması normaldir. Şehrin büyüklüğü ölçüsünde de bu siyasi yelpaze büyüyebileceğinden, özellikle planlama kararlarında oluşan ihtilaflar kaçınılmazdır.

Bu ihtilafların önlenmesi için, en azından getirdiği rant nedeniyle kitleleri etkilemede daha etkin olan planlama görevi, büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin ortaklaşa yürüteceği bir işlev olmalıdır. Aynı zamanda kişisel özelliklerin yönetimlere en az düzeyde yansıtılması için etkin bir planlama prosedürü geliştirilmelidir. Bu tip sorunları aşmak için ortaya atılan ve alt kademe belediye başkanlarını büyükşehir belediye başkanının seçmesini öneren yöntem, belki ihtilafları azaltır. Ancak bu yöntemin anti-demokratik olduğu yönünde önemli eleştiriler vardır.

İki başlılığın yanında şehirsiz planlamada sorun yaratan bir diğer unsur, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki göçermekte gönülsüz davranmasıdır. Her ne kadar 3030 sayılı kanun sayesinde imar planlarının onaylanması yetkisi belediye meclislerine bırakılıyorsa da, diğer kanunlar bu hakkı önemli ölçüde kısıtlamaktadır. TEDAŞ'tan Milli Eğitim Bakanlığı'na kadar pek çok merkezi kamu kuruluşunun ve bakanlığın bu planlara müdahale etme hakkı vardır. Bu durum planlama ve karar almanın en temel unsuru olan seçenek üretmeyi sınırlandırmaktadır. Bu seçeneksizlik sonucu, birbirinden farklı alternatif planlar üretilmemektedir.

Merkezi kamu kuruluşlarının şehirsiz planlar üzerindeki yetkisini tamamen kaldırmak tabii ki mümkün değildir. Ancak bunların özellikle kendi gayrimenkulleri söz konusu olduğunda aldığı keyfi yer seçimi kararları, hem şehirsiz gelişimi olumsuz yönde etkilemekte, hem de planlama aşamasında sorunlar yaratmaktadır. Bu nedenle belli durumlar haricinde bu yetkilerin kullanımının engellenmesi gerekmektedir.

Planların nitelikli çevre oluşturma süreci üzerindeki etkilerinin kısıtlı olmasının bir diğer nedeni, yerel yönetimlerin ellerindeki uygulama araçlarının kısıtlı olmasıdır. Tamamını yerel yönetimlerin kullandığı 4 temel araç vardır:

- 1.Kamulaştırma,
- 2.3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi,

3.Terkler,

4.Bağışlar.

Mali zorluklar, yerel yönetimlerin kamulaştırma için ayırdığı kaynakları kısıtlamaktadır. Ayrıca kamulaştırılan bölgeler 5 yıl içinde amacına uygun olarak kullanılmadığı takdirde yer sahibine dava açma hakkı doğmaktadır.

18. madde ise daha çok yeni yapılan inşaatlardan en az %35 olacak şekilde yola terk, ön-arka-yan bahçe bırakılması yönünde bir kanun maddesidir. Bu nedenle verimli bir uygulama aracı olmaktan uzaktır. Diğer iki araç da aynı ölçüdedir.

Planların uygulanması için asıl kullanılacak araçlar, örneğin toplu konutlar ve organize sanayi bölgeleri, büyük oranda merkezi yönetim tarafından kullanılır. Yerel yönetimlerin yaptığı, sadece bu yönde istekte bulunmaktır. Daha nitelikli planlar yapabilmek ve yapılanları daha iyi uygulayabilmek için herşeyden önce yerel yönetimlerin elindeki yetkileri artırmak gereklidir. Ancak bu sayede şehirlerin sağlıklı gelişmesi mümkündür.

İmar planlarının şehirselleşme üzerindeki etkisi Eskişehir örneğinde incelendiğinde, bütün Türkiye’de geçerli olan sorunların genelde Eskişehir için de söz konusu olduğu söylenebilir.

Eskişehir için bir olumlu yön, en azından büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin aynı siyasal parti elinde olmasıdır. Bu sayede büyük ve küçük ölçekte planların yarattığı sorun bir ölçüde önlenmiştir. Önceden belirtilen ortak çalışma şekli, Eskişehir örneğinde oldukça iyi işlemektedir.

Ancak kamu kuruluşlarının yer seçim kararları, zamanla şehirselleşmeyi kısıtlamıştır. Şeker Fabrikası, şehirselleşme planlarının henüz işlemediği bir dönemde yapıldığı için bir ölçüde makuldür. Hatta o zamanki şehir merkezinden oldukça uzak olması, olumlu bir adım olarak nitelendirilebilir.

Fakat diğer bazı kuruluşlar yer seçimi konusunda birbirlerinden oldukça bağımsız davranmışlardır. Örneğin son olarak TUSAŞ, yerel yönetimin hiç bir etkisi olmadan şimdiki yerine kurulmuş, bu nedenle bu bölgede yapılması düşünülen kültürpark ve fuar alanı başka bir yere

taşınmıştır. Ayrıca Eskişehir'e yerleşen kamu kuruluşlarının çok önceden organize toplu konut geliştirme olanaklarına sahip olması, sıçramalı ve yer yer boşluklu, düşük yoğunluklu bir konut yerleşimine neden olmuştur.

Uygulama araçlarının etkisizliği, her belediye gibi Eskişehir için de geçerlidir. Ancak merkezi yönetimin elinde olan toplu konut ve organize sanayi bölgesi gibi araçlardan, aynı siyasal parti olması avantajıyla daha iyi yararlanabilmektedir. Buna rağmen toplu konut için düşünülen ilk yer, bakanlık ile doğan anlaşmazlıklardan dolayı elde edilememiştir.

Sonuç olarak mevcut mevzuatlardaki karışıklıklar giderilmeden ve büyükşehir belediyelerinin yetkilerini arttırmadan, sağlıklı bir şehir yönetimi ve planlama çalışması yapmak çok zordur.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ABACIOĞLU, Muhittin :**Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, B. 6, Ankara,1995
- ALTINER, Ahmet Turhan-AKAY, Zafer :**Herkes İçin Kent Mimarlığı**, İstanbul, 1994
- ATALIK, Gündüz :**Kent Planlaması Teknikleri**, İstanbul, 1984
- AYAN, Mesut :**Konut Alanı Tasarım İlkeleri**, Kent-Koop. Yay. No: 52, Ankara, 1985
- AYDIN, Ahmet Sezai :**Şehir Yönetiminde Arsa ve Arazinin Önemi, İller ve Beldiyeler**, Aralık, 1989
- AYZEREN, Servet :**"Kentleşme ve Sanayileşme", 9. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara, 1985
- BLUMENFELD, Hans :**Metropolis...And Beyond-Selected Essays**, USA, 1979
- BOSKOFF, Alvin :**The Sociology of Urban Regions**, B. 2, New York, 1970

- ÇEÇENER, Besim :“Çevre ve İmar”, **Kent ve Yaşam Dergisi**, Ekim-Kasım, 1992
- ÇEZİK, Asuman-ERAYDIN, Ayla :**Türkiye’de Organize Sanayi Bölgeleri (1961-1981)**, DPT Yay. No: 1839, Ankara, 1982
- DAŞER, Mehmet :“Kentlerin Boğuluşu”, **DÜNYA** Gazetesi, 14-15.2.1991
- DİLEK, Muzaffer :“Bireysel veya Konut Yapmak İsteyenlere Belediye Arsaları Belirlenecek Bedel Karşılığı Tahsis Edilebilir Mi?”, **İller ve Belediyeler**, Ekim, 1994
- DÜLGEROĞLU, Ercan :“Organize Sanayi Bölgeleri ve Türkiye Uygulaması”, **9. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara, 1985
- EKE-YAVUZ-TOHUMCU-ELÇİ-KİBAR :“Sanayi Yerleşimi-Kentleşme Politikaları ve Planlama Çalışmaları”, **9. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara, 1985
- ERTİN, Gaye :**Eskişehir Kentinde Yerleşmenin Evrimi**, A.Ü. Yay. No: 773, Eskişehir, 1994
- ERTÜRK, Alparslan :“2000’li Yıllara Doğru Ülkemizde Yerleşim ve Sosyal Politikalar”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Mart 95, S.376
- GÖÇER, Orhan :**Metropolitan Planlama**, Yıldız Üniv. Yay. No: 204, İstanbul, 1990
- HEPER, Tamer :25.9.1996 tarihli **MİLLİYET** Gazetesi
- İSPİR, Eyüp G. :**Şehirleşme**, A.Ü. Yay. No: 794, 1994
- KAVRAKOĞLU-KAYLAN-ÖZEKİCİ-ÖZMUCUR-TAMER :**Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler**, İSO Araştırma Dairesi Yay.No: 1983-11, İstanbul, 1983
- KELEŞ, Ruşen :**Kentbilim İlkeleri**, Ankara, 1976

- KELEŞ, Ruşen :**Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, 1993
- KELEŞ, Ruşen :**Şehirciliğin Kuramsal Temelleri**, Ankara Üniv. SBF Yay. No: 332, Ankara, 1972
- KELEŞ, Ruşen :**100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme Konut ve Gecekondu**, B.3, İstanbul, 1983
- KİPER-ÇAKIR-KAYA-TAŞKINSU-UĞUREL :“İmar Planı, Koruma Amaçlı İmar Planı Bütünleşmesi Üzerine Bazı Düşünceler”, **İller Bankası Dergisi**, Şubat 1994
- MORTAN, Kenan-ÇAKMAKLI,Cemil :“Sanayi, Kent, Konut”, **9. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara, 1985
- ÖRS, Kuyaş-TOK, Gökhan :“Habitat II”, **Bilim ve Teknik Dergisi**, S.339, Şubat, 1996
- SÖKMEN, Polat :**Eskişehir Nazım İmar Planı Açıklama Raporu**, 1986
- SÖNMEZ, Remzi :**Gecekondulaşmanın Önlenmesi, Kentleşme ve Planlama**, Ankara, 1994
- ŞENGÜL, H. Tarık :“Yeni İmar Mevzuatı Kent Planlaması”, **XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları İmar Planlama Mevzuatı Uygulaması**, Ankara Üniv. SBF. Yay. No: 560, Ankara, 1987
- TÜRKKAN, Erdal :“Sanayide Yer Seçimi ve Sanayileşme Stratejileri”, **8. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Adana, 1985
- ÜNAL, Erol :**İmar Planlama Uygulama**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yay. No: 35, Ankara, 1989

- ÜNAL, Tankut :“Merkezi Yönetim ve İmar Konuları”, XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları İmar Planlama Mevzuatı Uygulaması, Ankara Üniv. SBF. Yay. No: 560, Ankara, 1987
- YAVUZ-KELEŞ-GERAY :Şehircilik,Sorunlar-Uygulama ve Politika, Ankara Üniv. SBF Yay. No:412, Ankara, 1978
- YÜCEL, Asuman :Büyükşehir Yönetimi İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, Ankara, 1994
- “Habitat II Türkiye Ulusal Komitesi’ne Sunulan İnşaat Mühendisleri Odası Görüşleri”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Mart 95
- Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun**, 9.7.1984 tarihli Resmi Gazete
- İmar Kanunu**, 9.5.1985 tarihli Resmi Gazete
- İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik**, 2.11.1985 tarihli Resmi Gazete
- Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yay. No: DPT: 2364-ÖİK: 431, Ankara, 1994
- Seventh Five Year Development Plan (1996-2000)**, Ankara, 1995
- Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun**, 17.3.1984 t. Resmi Gazete
- Toplu Konut Kanunu**, 10.7.1981 tarihli Resmi Gazete
- Toplu Konut Kanunu**, 17.3.1984 tarihli Resmi Gazete
- Yurt Ansiklopedisi, İstanbul, 1981
- 23.2.1996 tarihli **CUMHURİYET** Gazetesi

26.2.1996 tarihli **CUMHURİYET** Gazetesi

3.10.1996 tarihli **MİLLİYET** Gazetesi