

## Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları

Kemal GÖRMEZ\*

This article deals with the problems of city planning activities in metropolitan cities and areas of Turkey. The administrative and juristical infrastructure of city planning is like a jungle: old and new, ancient and modern, central and local responsibilities and authorities crossing eachother; are mixed and the borders are not clearly recognizable at first sight. Especially in metropolitan areas clashing often central and local authorities. This slows the planning process and so grows the problems.

### GİRİŞ

Dünyada nüfus, göç ve yerleşme sorunları açısından ciddi bir dönüşüm yaşanmaktadır. Yaşanan globalleşme sürecinin özellikle büyük kentlerin oluşumunda ve sorunlarının farklılaşmasında ciddi bir etkisinin olduğu bilinmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kentleşme süreçlerinin sağlıksızlığı anılan ülkelerde büyük sorunlarla karşı karşıya olan dev metropollerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Metropollerin hem buldukları ülkenin hem de globalleşme sürecinden kaynaklanan sorunlarının yeniden değerlendirilmesine ve yeni çözümler aranmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Marcuse ve Kempen, 2000).

Türkiye'de de plansız ve dengesiz kentleşme sürecinde başta Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere büyük metropoller oluşmuştur. İstanbul, tarihin pek çok döneminde metropol özelliklerine sahip bir kent olup İstanbul dışındaki Türkiye kentlerinin hemen tamamının Cumhuriyet Döneminde büyüdüğünü biliyoruz. Türkiye'de 1923-1990 arası yıllar iç ve dış göçün yoğun olarak yaşandığı bir dönemdir (İçduygu ve Sirkeci, 1999 : 249). Cumhuriyetin ilk yıllarında mübadele ve benzeri sebeplerle yaşanan dış göç, 1950 sonrasında köyden kente ve küçük kasaba ve kentlerden büyük kentlere göç biçimine dönüşmüştür.

Göç süreci, Türkiye'nin olağanüstü şartları dolayısıyla 1980'lerde farklı bir nitelik kazanmıştır. Sonuçta, Türkiye nüfusunun önemli bir kısmı yer değiştirmek zorunda kalmıştır. Göç ülkenin batı bölgelerine ve özellikle de büyük kentlerine yönelmiştir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren Doğu ve Güneydoğu Anadolu kentlerinin arazi sebepler dolayısıyla hızla büyüdüğü, özellikle Van, Diyarbakır gibi

\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

kent merkezlerinin aşırı nüfus aldığı ama anılan kentlerin dışarıya göç vermeye devam ettiği bilinmektedir (Keleş, 1993: 44). Bugün nüfusları milyonu aşan kentlerin hepsi son otuz kırk yılda hızlı nüfus artışına konu olmuş ve anılan kentler, göçle gelen nüfusun ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak kalmışlardır. Dolayısıyla büyük kentlerimiz pek çok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Çevre, altyapı, ulaşım, konut gibi alanlarda sorunlar giderek büyürken, kentler neredeyse yönetilemez hale gelmiştir.

Gelişmiş ülkelerde kent yönetimleri, kentlinin, eğitim, sağlık, sosyal, kültürel, sportif ihtiyaçlarını karşılamakta refah toplumunun getirdiği tüm imkanlardan yararlanırken, Türkiye kentleri henüz kentlilerin temel ihtiyaçlarını karşılamakta dahi zorlanmaktadır. Kentleri yaşanabilir kılmamanın ve kent halkının ihtiyaçlarını karşılamamanın asgari koşullarından biri kentsel gelişmenin planlanması ve bu çerçevede imar sorunlarının çözülmesidir. Ulaşım, altyapı, konut, çevre gibi diğer kentsel sorunlar, kentsel gelişmenin sağlıklı düzenlenmesi ile çözülebilecek sorunlardır.

### **Kent Planlaması**

Modern kent planlaması endüstri devrimi sonucunda ortaya çıkmış bir olgudur (Hall, 1975: 20). Her ne kadar Eski Roma 'dan beri kentlerin bazı ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bazı plan çalışmaları yapıldıysa da çağdaş anlamda planlama, endüstri devriminin Batı Avrupa'da kentleşmeyi hızlandırmasıyla başlamıştır. Onsekizinci yüzyılın başlarında uygulanmaya başlayan modern kent planlamasının temelinde, endüstri kentinin sorunlarına çözüm arayışları yatmaktadır (Tekeli, 1980: 11).

Kent planlaması, endüstri devrimi sürecinde düzensiz gelişen yerleşmelerin giderek artan sorunlarının çözülmesinde farklı siyasal düşünce ve sistemlerce vazgeçilmez bir araç olarak görülmüştür. Kapitalist toplumlarda bile kentsel alanlarda kentlilerin gelişigüzel yerleşmesine müsaade edilmemiştir. Özellikle Rusya'daki 1917 Ekim Devrimi ve 1929 Dünya İktisadi Bunalımı sonrasında planlamanın önemi ve fonksiyonları artmıştır. Kent toprakları üzerinde mülkiyet hakkının kısıtlanabileceğine dair görüşler, kabul görmeye başlamıştır. Kent estetiğine ilişkin endişeler ve kentsel sosyal hizmetlerin üretilmesi yanında, kent yoksullarının konut, eğitim ve sağlık gibi asgari ihtiyaçlarının karşılanması zorunluluğu da kent planlamasına ilgiyi artırmıştır. Diğer taraftan, ekolojik kaygılar, doğal kaynakların korunması, kirlenmenin önlenmesi gibi sebepler kent planlamasına karşı ilgiyi yükseltmiştir (Kirk, 1980: 186).

Türkiye'de kent planlamasının tarihi çok eskilere gitmez. 1848 yılında çıkarılan Ebniye Nizamnamesi ile yasal altyapısı hazırlanan kent planlaması çalışmaları, 1870'li yıllarda başlamıştır. Hemen belirtmeliyiz ki, kent planlamaya ilişkin ilk denemeler, bazı kentlerin haritalarının çizilmesinden öteye gitmemiştir. Türk kent

plancılığında 1940'lı yıllara kadar kentlerin haritalarını yabancı uzmanlar tarafından çizilmesi, gelenek halini almıştır. H. Jansen tarafından yapılan Ankara İmar Planı, daha kapsamlı bir planlama girişimi olması bakımından kısmen bu geleneğin dışındadır. Ancak bu planın da başarılı bir şekilde uygulandığını söyleme imkanı yoktur. Ankara kentinin büyüme hızının kestirilememesi ve planı uygulayanların başarısızlığı dolayısıyla bu planının da kentin ihtiyaçlarına cevap veremediği görülmektedir.

1940'lardan sonra kırdan kente göçün hızlanması ve Türk kentlerinin göçe hazırlıksız yakalanması, büyük kentleri birer sorun yumağı haline getirmiştir. Kentlerin artan sorunlarına karşı yöneticiler uzunca bir süre kayıtsız kalmış, gecekondular ve konut sorunları dışında kentlerin diğer sorunları ile uğraşmamıştır. Ankara'nın hava kirliliği ve ulaşım, İstanbul'un Haliç'in kirlenmesi ve ulaşım problemleri kamuoyunda çok tartışıldıysa da geçici çözümlerle 1980'li yıllara kadar gelinmiştir. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ve belediyelere ilişkin diğer bazı düzenlemelerle yerel yönetimlere ilginin arttığı ve bu sayede kent yönetimlerinin kentsel sorunlar karşısında daha duyarlı olduğu bir dönem başlamıştır. Buna rağmen, özellikle büyük kentler halen birer sorun yumağı olarak kent halkına yeterince hizmet üretmekte zorlanmaktadırlar. Bunda pek çok faktör yanında, planlama ve imar uygulamalarının payının büyük olduğu gözlenmektedir.

### **Kent Planlamasının Yasal Boyutu**

Kent planlamasının temel yasal dayanaklarından biri imar mevzuatıdır (Şengül, 1987: 37). Türkiye'de planlamayı ilgilendiren mevzuat oldukça karmaşıktır. İmara ilişkin faaliyetler imar dışındaki pek çok yasal düzenlemede de ele alındığı için karışıklığın boyutları giderek artmaktadır. İmar ve planlama konusunda çerçeve bir yasa bulunmaması ve imar yasasının çoğu özel alanlarda devre dışı kalması, planlama ile ilgili eylemlerde büyük kısıtlama ve sıkıntılar yaratmaktadır.

Türkiye'de kent planlamasının mevzuattan kaynaklanan bazı sorunlarını sıralamak gerekirse şunları söyleyebiliriz.

1605 sayılı kanun ile değişik 6785 sayılı İmar Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 3194 sayılı İmar Kanunu, eski kanunun İmar ve İskan Bakanlığı'na (Bayındırlık Bakanlığı) verdiği imar planlaması yetkisini, 9. maddede sayılan istisnalar dışında büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde Büyükşehir Belediyesine vermiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu ile planlama yetkisine sahip olan belediyeler ile Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan alanlarda sözkonusu kanunun 8. Maddesi uyarınca Valinin yetkili olduğu görülmektedir. 3194 Sayılı İmar Kanununun 9. maddesi uyarınca, yerleşme çabalarının aksine, Bakanlık pek çok alanda gerekli gördüğünde imar planlama yetkisini devralabilmektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu hükümlerine göre belirtilen sit alanlarında yine adı geçen kanunun 17. Maddesi uyarınca (imar planlamasının yapılması ve onanmasında Koruma Kurulu kararı alınmak koşuluyla) ilgili yerel idareler yetkilidir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'na göre, Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen turizm bölge, alan ve merkezlerinde adı geçen kanunun 7. maddesi uyarınca (bazı şartlarda Belediye Meclis kararı aranmaksızın) nazım planları yapma ve onaylamada Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, nazım planına göre turizm amaçlı yapılacak uygulama imar planlarında Turizm Bakanlığı, turizm fonksiyonu içermeyen uygulama imar planlarında Turizm Bakanlığı'nın görüşü alınmak koşuluyla ilgili yerel idareler (valilik veya belediyeler) yetkilidir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu ve 3811 sayılı kanunla Bakanlıkça sınırları belirlenmiş Gecekondu Önleme Bölgesi alanlarında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yetkili olduğu; 3811 sayılı kanun uyarınca belediye tarafından sınırları belirlenmiş Gecekondu Önleme Bölgesi alanlarında belediyeler yetkili kılınmıştır.

Sadece bir kısmını aktardığımız bu tablodan da görüleceği üzere, uygulama ve yorumlamadaki karmaşa bir yana, mevzuatın görev, yetki ve sorumluluklar açısından ciddi bir dağınıklık içinde olduğu görülmektedir. Ortaya çıkan kargaşanın kentleşme ve planlama ilkeleri açısından çok önemli boyutlar içerdiği tartışılmaz bir gerçektir.

Sorun, ülke ve bölge planları açısından düşünüldüğünde daha karmaşık bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Kent imar planlarının öncelikle bölge planlarına ve ardından ülke planlarına uyumlu olması zorunluluğudur. Ancak ülke planlarında ve bölge planlarında belirlenen hedefler, çoğu zaman büyük kentleri doğrudan ilgilendirmektedir. Ülke ve bölge planlarında belirlenen hedeflere ulaşamama, çoğu zaman kent planlarının baştan başarısız kalmasına sebep olabilmektedir. Bu olgu mevzuattaki karmaşaya eklendiğinde, Türkiye'deki büyük kentlerin sorunlarını anlamak daha da kolaylaşmaktadır.

Planlama mevzuatı ülkesel, bölgesel ve yerel hedefler arasında bir bütünlük sağlamakta zorlanmaktadır. Bu planlama otoritelerinin karmaşıklığına bakılarak rahatlıkla görülebilir.

Büyük kentlerimizde planlamanın dış unsuru olan ama iç unsurlar kadar etkili olan bazı kurumlar bulunmaktadır. Kısaca değinmek gerekirse, fiziksel planlama kararları hem yerel olarak hem de merkezi hükümet düzeyinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Büyükşehir Belediyesi, Valilik ve diğer belediyelerce onanabilmektedir. Görüldüğü üzere planlama yetkisi son derece farklı kurumlar arasında dağıtılmıştır. Sorun bununla da bitmemektedir. Diğer taraftan plan onama yetkisi bulunmamakla birlikte, sektörel tercih ve kararlar, arsa tahsisi, yapılaşma izni ve kısıtlaması, yatırım kararı yoluyla arazi kullanımında karar üreten kurumlar da bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı, Orman Bakanlığı,

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Çevre Bakanlığı bunlardan bir kısmıdır. Bu karmaşık yapı içerisinde imar planı yapma ve onaylama yetkisinin büyük şehirde olması çoğu zaman bir anlam ifade etmemektedir. Hal böyle olunca da kent hizmetlerinin aksaması doğal görülmektedir.

137

İmar planlarında teftiş ve kontrol mekanizması, kanunların iyi ve düzenli bir şekilde uygulanmasını sağlayacak bir biçimde işletilmemiştir. Bazı kanunlarda yer alan fakat diğer kanunların ruhuna aykırı maddeler, kanunlara saygıyı azaltmakta, vatandaşların devlete olan güvenini sarsmaktadır.

Diğer taraftan mevcut planlama mevzuatı kent planlamasını bir bütünsellik içinde görmemektedir. Kentleri doğrudan ilgilendiren, toplu konut uygulamaları, kentler arası bazı alt yapı hizmetlerinin sunumu, serbest bölge uygulamaları, organize sanayi bölgeleri uygulamaları gibi kentleri doğrudan ilgilendiren konulara 3194 sayılı İmar Kanununda hiç değinilmediği görülmektedir (Şengül, 1987 : 44).

Temel sorunlardan biri de büyük kentlerdeki planlama model ve uygulamaların çağdaş planlama yaklaşımlarına uyumsuzluğudur. Türkiye'nin metropol kentleri giderek karmaşıklaşmakta ve sürekli bir değişim yaşamaktadır. Dolayısıyla metropol kentlerde planlama, sürekli bir eylem olmak zorundadır (Atalık, 1984 : 207). Bu kentlerin sorunlarının, klasik ya da geleneksel planlama anlayışıyla çözümü imkansızdır. Ancak Türkiye'de kent planlamasında henüz sistem analizinin bile tam anlamıyla uygulanamadığı görülmektedir. Bu durum hızla değişen kentlerde kentin ve kentlinin ihtiyaçlarının karşılanmasını engellemektedir.

Son olarak, Türkiye'de kent planlama mevzuatı ve pratiğinin, katılımcılığa imkan vermediğinin belirtilmesi gerekir. Kentleri, kent halkı yerine kent yöneticilerinin mülkü gibi değerlendiren anlayış hem yasal hem de yönetsel düzeyde katı bir biçimde yerleşmiştir. İmar planlarının aleniliği ve kent halkının itiraz hakkı dışında herhangi bir katılım kanalı yoktur. Planın yapılması ve uygulanması sırasında, kent halkının ve sivil toplum kuruluşlarının bir katkısı beklenmemektedir.

### Bazı Öneriler

İmar mevzuatının karışıklığının giderilebilmesi için özellikle bir çerçeve planlama yasasının düzenlenmesi ve diğer yasaların buna uyumlu olmasına dikkat edilmelidir. Kent planlamasının içinde bulunduğu en büyük sorun, mevzuatın karmaşıklığı ve ilgili yasal düzenlemelerin karşıt, çakışan, çelişen hükümler içermesidir. Dolayısıyla mutlaka planlama çerçeve yasasının oluşturulması ve diğer tüm yasal düzenlemelerin ve örgütlenmelerin bu yasanın ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi zorunludur. Bu tür bağlayıcı ilkeler olmadığı sürece, her yasal düzenlemede, bu düzenleme ile ilgili kurum, planlama eyleminin ayrı bir parçası olmayı sürdürecektir.

Planlama ve onama yetkilerinin olabildiğince tekleştirilmesi ve Büyükşehir Belediye Başkanı'na verilmesi gerekmektedir.

Planlama sürecinde halkın ve özellikle de sivil toplum kurumlarının katılımının sağlanması gerekmektedir. Nazım imar planlarının en kısa sürede yapılarak halka sunulması ve değişikliklerde yöre halkının da görüşü sorularak kayırmacılığın önlenmesi ve böylece kamu yararının sağlanması gerekir.

Sistem yaklaşımının planlamada kullanılarak, kentlerin sosyo-kültürel yapısı, gelecekteki konumu ve alacağı şekil belirlenmeli kentlerin gelişimine uygun bir planlama yapılmalıdır. Kentin sosyo-kültürel özelliklerinin dikkate alınması da bu sayede mümkün olabilir.

Kentlerdeki kültür ve tarihi varlıklarının korunması için yasal ve kurumsal düzeyde yeniden yapılanmaya gidilmesi ve aktif koruma uygulanması gerekmektedir.

Planlama, bugüne kadar olduğu gibi gelişmenin gerisinden giden değil, gelişmeyi yönlendiren bir planlama anlayışına uygun gerçekleştirilmelidir. Hızlı gelişen kentlerin planlaması bir haritalar bütününden ibaret olmamalıdır. Hazırlanacak planlar kentin gelişmesini sağlayacak uzun, orta ve kısa vadeli yatırım projeleri ve mali kaynaklarla desteklenmelidir.

Büyük kentlerin planlaması iki kademeli olarak gerçekleştirilmelidir. Kentin stratejik planı ve nazım planı Büyükşehir Belediyesince, nazım plana uygun uygulama imar planları ilçe belediyelerince hazırlanmalıdır. İlçe belediyelerince hazırlanan imar planları, Büyükşehir planlama birimince onaylandıktan sonra yürürlüğe girmelidir.

Belediyeler, Toplu Konut İdaresi ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ile ortak bir örgütlenmeye giderek arsa ve konut ihtiyacını karşılamak üzere programlar geliştirmelidirler.

Kentsel gelişme ve kent yenileme programları çerçevesinde kent estetiğini bozan alanların iyileştirilmesinin sağlanması gerekmektedir. İmar Kanununun 18. maddesinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunların dikkate alınması ve yeni düzenlemelere gidilmesi zorunludur.

İmara ilişkin uzlaşmazlıkların yargıda çözümü konusunda ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu çerçevede sadece imar işlerine bakan yeteri kadar ihtisas mahkemeleri kurulmalı ve bu mahkemeler seri yargılama usulüne göre çalışmalıdır.

Bir kentin gelişmesini yönlendirecek planların hazırlanması tek başına yeterli değildir. Planların uygulanması en az planın hazırlanması kadar önemlidir. Hazırlanan her ölçekte planın uygulanması, belediyenin denetimi altında olmalıdır. İl ve bağh ilçe belediyelerinde yapı denetimi ile ilgili görevli birimler oluşturulup, şehrin bütününe kapsayan denetim programları hazırlanarak uygulamaya konmalıdır.

**KAYNAKÇA**

- ATALIK, Gündüz (1984), **Kent Planlaması Teknikleri**, İTÜ Yayını, İstanbul.
- İÇDUYGU, A. - SİRKECİ, İ. (1999), "Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri", 75 **Yılda Köylerden Şehirlere** içinde, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (1993), **Kentleşme Politikası**, Ankara.
- KIRK, Gwyneth (1980), **Urban Planing in a Capitalist Societies**, London.
- MARCUSE, P. - KEMPEN, R. (2000), **Globalizing Cities**, Oxford.
- ŞENGÜL, Tarık (1987), "Yeni İmar Mevzuatı ve Kent Planlaması", **İmar Planlama Mevzuatı ve Uygulaması** içinde, S.B.F. Yayını, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (1980), "Türkiye'de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri", **Türkiye'de İmar Planlaması** içinde, (Der. Tamer Gök), ODTÜ Yayını, Ankara.