

## **Türkiye’de İmar Planlaması Yönetiminin Teknik Bilgi Denetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları**

İbrahim AVCI (\*)

**Öz:** Kent planları kentlerin bugününi ve geleceğini biçimlendirmekte, kentsel rant dağıtımını doğrudan ve önemli ölçüde etkilemektedir. Etkin planlama için temel sorunların doğru tespit edilmesi, yerel şartlara uygun, modern planlama yaklaşım ve araçlarının kullanılması, kent planlarını geliştirmek ve uygulamak için yeterli kapasite ve güçlü bir yasal çerçevenin sağlanması ve planlama için yeterli zaman ayrılması gerekir. Türkiye’de kentsel alanların imar planlamasında en yetkili kurum belediyelerdir. Kentlerin uzun dönemli biçimlenişini etkilemeleri itibariyle kent/imar planlaması stratejik planlama olarak nitelendirilebilir. Bireylerin yaşamlarını doğrudan etkileyen nazım ve uygulama imar planlaması yönüyle planlama otoritesinden bağımsız teknik uzmanlık denetiminin planlama sürecine gecikmeli olarak dâhil edilmesi, planlama sürecinin katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünden eksikliklerle malul olması sürecin sağlıklı sonuçlar vermesinin en önemli nedenleri arasındadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kent Planlaması, Teknik Denetim, Katılım, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik

## **The Issues of Technical Supervision, Transparency, and Accountability of Urban Planning in Turkey**

**Abstract:** City plans form the cities’ today and future influence the distribution of urban rent and resources directly and substantially. There are some necessities for efficient planning, as to identifying the main issues accurately, appropriate planning approaches and tools, sufficient capacity to develop and implement plans, sufficiently strong legal frameworks, and having sufficient time for planning. As the long term influence of city development plans placed upon cities they are categorized in strategic planning. In Turkey, the most important institutions in urban development planning are municipalities. Urban development plans have some unhealthy consequences arising from some reasons including delayed technical expertize control, that the planning processes are exposed to the lack of participation, transparency, and accountability.

**Keywords:** Urban Planning (Ekistics), Technical Inspection, Participation, Transparency, Accountability.

**Makale Geliş Tarihi: 25.03.2016**

**Makale Kabul Tarihi: 06.04.2016**

\*) Dr., Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı, İletişim: (0505) 4665779  
(e posta: ibrahimavci19@hotmail.com)

## GİRİŞ

Çağın en önemli sorunlarından biri hızlı kentleşmedir. Kentler ekonomik büyümenin, nüfus hareketlerinin ve toplumsal kaynak kullanımının merkezleri konumundadır. Kentleşme, daha çeşitli ve büyük miktarda tüketim talebi oluşturan kent kültürü ve büyük ölçekli pazarlar, eğitim imkânları, alım gücünün artışı gibi büyük ekonomik fırsatlar doğurmasının yanı sıra hava kirliliği, enerji arzı, tarım alanların yok olması gibi karmaşık sorunların ortaya çıkmasına da zemin hazırlayabilmektedir. Gerek mikro düzeyde (yerel), gerek orta düzeyde (bölgesel) ve gerekse makro düzeyde (ulusal) çapta, kentleşme uygulamalarının sürdürülebilirliği sorunu bugünün toplumlarının önemli sorunlarından birisidir. Geleceğin büyük fırsatlarının da büyük sorunlarının da Kentleşmeyle ilgili olabileceği söylenebilir. Bu nedenle kentleşmenin doğurduğu ekonomik ve sosyal gelişmenin itici gücünden yararlanmak, insanların yaşamını dönüştürücü etkisinin olumsuz sonuçlarından ise kaçınmak için kapsamlı ve uzun dönemli planlama çalışmaları yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Sürdürülebilir gelişme, doğal olarak kentleşme, nüfus artışı ve insanlığın sanayileşme faaliyetlerinin doğurduğu etkilerin kalıpları ile bağlantılı olan çok yönlü, insan merkezli bir kavramdır. Kentsel sürdürülebilirlik arayışı, sürdürülebilir gelişmenin birkaç ana sorun alanından biridir. Kentsel sürdürülebilirlik hem yerel hem de küresel bağlamda sürdürülebilir kalkınmayı şekillendiren ve etkileyen, çok boyutlu bir alan olarak kentleşme üzerinde odaklanmaktadır. Kentleşme, sadece fiziki altyapı tesisleri olarak değil, aynı zamanda bu yerleşimlerdeki sosyal, ekonomik ve çevresel sistemler ile idari, kurumsal, siyasi ve kültürel bağlamlar açısından da kendini göstermektedir (Fenton, 2014:5).

Sürdürülebilir gelişmenin önemli unsurlarından biri olan kentsel sürdürülebilirlik olgusunun olmazsa olmazlarından birisi de kentsel planlanma işlevidir. Ne yazık ki, gelişmekte olan ülkelerin pek çoğu kentsel planlama ve tasarım stratejilerinden yoksundur. Bu ülkelerde kent planlaması hızlı genişlemeye özgü birçok sorunla baş etmek konusunda yetersiz kalmaktadır. Etkisiz ve sürdürülemez kentsel politikalar; aşırı imar ve yetersiz denetim, şehrin merkezinden uzak plansız yerleşimler oluşması, caddelere ve ulaşım sistemlerine yetersiz alan ayırmaktan kaynaklanan kötü bağlantılar, optimal imar yoğunluğunu sağlamaktan uzak kentsel tasarım uygulamaları gibi olgular bunun somut kanıtlarıdır. Plansızlık veya kötü planlama sonuçta ekonomik potansiyeli sınırlar ve kent halkının refahını, olası fırsatlardan yararlanmasını ve sağlığını olumsuz etkiler. Kent planlamasında teknik ve politik boyutlar arasında bir boşluk bulunmaktadır. Planlamanın çoğu zaman günlük hayatın gerçekleri ve vatandaşların ihtiyaçları ile bağlantısı kesilmiş durumdadır (UN-Habitat, 2013: ii-iii).

Kentler büyümektedir. Kentlerin büyümesini yönetmek, artan nüfusun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için kısa dönemli değil uzun dönemli düşünmek, edilgen bir anlayışla gelişmelere tepki vermek değil öngörülü bir yaklaşımla, önceden hazırlık yaparak gidişatı yönlendirmek gereksinimi kendini göstermektedir.

Birleşmiş Milletlerce yayımlanan bir rapora göre (UN-Habitat, 2013:10), Dünya nüfus artışına ilişkin öngörüler, 2000-2050 yılları arasında kentsel alanların gelişmiş ülkelerde iki katına çıkacağını, gelişmekte olan ülkelerde ise % 326 oranında artacağını göstermektedir. Bu durum, önümüzdeki 40 yıl boyunca dünyada her ay Londra’da daha büyük yeni bir kent kurulmasına gereksinim olduğu anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin bu büyümeyi yönetmesi, bunun için yeterli finansmanı bulması gerekmektedir. Bu yönetimler, ortaya çıkan toplumsal eşitsizliği gidermek, çevresel bozulmayı azaltmak ve iklim değişikliğinin etkileri ile başa çıkmak için gerekli önlemleri almak zorunda kalacaklardır. Gerçek şu ki, hızlı nüfus artışı sorunu daha çok orta büyüklükte kentlerde yaşanacak, yetersiz insan kaynakları kapasitesi ve sınırlı bütçelerle bu sorunlarla uğraşmak durumunda kalacaktır.

Kent planlamasına ilişkin literatürün ve Türkiye’de yürürlükte bulunan mevzuatın incelenmesi yanında, çeşitli yerel yönetimlerde yapılan gözlemler; bazı belediyelerin ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin imar ve kentleşme konusunda uzman teknik elemanları, belediye meclis üyeleri ve yöneticileriyle yapılan görüşmeler bu çalışmada yararlanılan yöntemlerdir.

Kent planlamasının; planlama sürecinde rol oynayan sosyal ve siyasal etkenler, hazırlanan planların ne derece etkin uygulandığı, kentsel planların yapılıp uygulandığı çevresel etkenlerin hızlı değişiminin getirdiği zorluklar, planlama sürecine sosyal katılım gibi pek çok yönü bulunmakla birlikte, bu çalışmada, mekânsal planlamanın gerekliliği, yararları, katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları açısından planlamanın teorik çerçevesi tartışıldıktan sonra, Türkiye’de planlama sürecini düzenleyen mevzuat çerçevesinde, gerekli teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının planlama sürecine zamanında ve etkili biçimde müdahale edememesi ile katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik yönlerinden tespit edilen sorunlara ve çözüm önerilerine değinilir.

## I. ŞEHİR PLANLAMASINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde, ilk önce kent planlaması ve stratejik planlamaya ilişkin kavramsal çerçeve tartışılmakta; bu kapsamda mekânsal planlamadan beklenen yararlar, iyi bir kent planlaması için gerekli olan unsurlar ile katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetsel kavram ve uygulamaların kent planlaması üzerine olan etkileri irdelenmektedir.

### A. Kent Planlaması ve Stratejik Planlama

Planlama, bugünün sorunlarından ve imkânlarından yola çıkarak, ulaşılmak istenen uzun vadeli hedefler ışığında, geleceğin risklerini değerlendirme ve olası çözümleri ortaya koyma çabasıdır. Kent planları ve onun ana elemanı olan imar planlaması, kentler üzerinde doğurdıkları uzun dönemli etkiler yönünden stratejik plan niteliğindedir. İmar planlaması kentlerin yönetiminde uzun vadeli amaçların ve düşüncelerin göz önüne alınmasını gerektiren stratejik bir planlama türüdür. Bugün yapılan planlar ile kentlerin

geleceğe dönük biçimlenmesi ve (toprak başta olmak üzere) kaynakların gelecek nesilleri de etkileyecek biçimde tahsis edilmesi ve kullanılması söz konusudur. Kentleşmenin biçimini belirleyen imar planlaması, rant dağıtımından iklim değişikliğine kadar mikro ve makro düzeyde etkileri olan bir olgudur. Bu işlev kentsel kaynak ve rantların dağılımını o derece belirleyici bir etkiye sahiptir ki, bu yüzden yerel politik baskıların ve lobıcılığın en canlı olduğu yerel yönetim işlevinin imar planlaması olduğunu söylemek abartılı olmaz. Bu planlama alanının etkin düzenlenmemesi ve uygulamadaki bozukluklar, yerelde güç sahibi birey ya da grupların çıkarları için (bugünkü ve gelecekteki) tüm kentlinin çıkarlarının zedelenmesi sonucunu doğurabilmekte, toplum yararının yerini kişisel çıkarlar alabilmektedir. Yani kent/imar planlaması sadece uzun dönemli etkileri açısından değil, düzenlediği alanın önemi bakımından da stratejik bir yönetim işlevidir.

Kent planlaması çoğu zaman bürokrasinin bir gereği gibi görülse de, birkaç yıl gibi kısa bir süre yürürlükte kalanları bile bir kenti gelecek 20-30 yıl, hatta daha uzun süre etkileyebilir. İyi bir plan gelişmenin anahtarıdır. Eğer plan o yer halkının da katılımı ile yapılmış ve gelecekte beklenen gelişmenin temel unsurlarını açıkça tanımlamış ise kentin büyümesinde olumlu bir rol oynayabilir. Planın olumlu etkiler doğurması için kapsadığı arazi ile ilgili olarak bir toplum sözleşmesini (sosyal uzlaşmayı) yansıtmaları ve her yönetim değişikliğinde planın değiştirilmesi gibi yanlış uygulamalardan kaçınılması gereklidir (UN-Habitat, 2013: iv).

Dünya nüfus artışına ilişkin tahminler, 2000-2050 yılları arasında kentsel alanların gelişmiş ülkelerde iki katına çıkacağını, gelişmekte olan ülkelerde ise üç kattan fazla artacağını göstermektedir. Yerel yönetimlerin bu büyümeyi yönetmesi ve bunun için yeterli finansmanı bulması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin söz konusu gelişmelerin doğuracağı sosyal, çevresel ve yönetsel sorunlarla baş etmek için büyük miktarda kaynağa ve kapasitelerini artırmaya ihtiyaç duyacakları açıktır. Kentlerin hızlı büyümesi sorunu daha çok orta büyüklükte kentlerde yaşanacak, bu kentlerin yöneticileri düşük insan kaynakları kapasitesi ve sınırlı bütçelerle bu sorunlarla uğraşmak durumunda kalacaklardır. Oysa çoğu zaman yerel liderler, planlama sürecinin kentin dönüşümünün omurgası olabileceğinin farkında olmadan, kent planlamasını kentin geleceğe dair görüntülerinin ve çizimlerinin geliştirilmesinden ibaret görmektedirler (UN-Habitat, 2013:10-11).

Stratejik planlama yaklaşımı uzun dönemli bir bakış açısına dayanan stratejik yönetim araçlarından biridir. Bu açıdan stratejik planlama, halihazır durumu, belli bir süre içinde ulaşılmak istenilen hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan yöntem, kaynak ve araçları değerlendiren uzun dönemli bir planlama yaklaşımıdır ve esasen vizyon kavramı ile de yakından ilişkilidir. Stratejik planlama geleceğe dair sahip olunan vizyonun gerçekleştirilme yoludur. Kentsel planlama, mekânsal planlamayı da içeren bir stratejik planlama türüdür.

Stratejik planlama beş temel unsurdan oluşan bir düşünme yoludur. İlk olarak, stratejik planlama geleceğe odaklanır. Gelecek değişkendir, olayların vuku bulmasını bekle-

mek yerine olacakları önceden tahmin etmeye çalışmak gerekir. İkinci olarak, stratejik planlama organizasyonun dış çevresi, çevrenin sunduğu fırsatlar ve doğurabileceği riskler üzerinde önemle durur. Üçüncü olarak, stratejik planlama çevredeki fırsat ve riskler ile organizasyonun güçlü ve zayıf yanlarını oluşturan misyonu, hedefleri, stratejileri, örgütsel yapıları ve kaynakları arasında iyi bir denge kurma çabasıdır. Dördüncü olarak stratejik planlama, içsel ve dışsal stratejik faktörleri tanımlama, analiz etme, yöntemleri ve kaynakları uygun biçimde örgütlenme yoluyla hedeflerine ulaşmaya çalışır. Beşinci olarak stratejik planlama, çevresel faktörleri tahmin etmeyi, çevreye uyum sağlamayı ve her aşamada yeniden değerlendirmeyi içeren, süreklilik gösteren bir süreçtir (Graaf, 2005:77-78). Bir stratejik kent planlaması süreci; kamu ve özel sektör çabalarının birleştirilmesini ve sosyal aktörlerin kentsel işbirliği için harekete geçirilmesini sağlayan tutarlı bir çerçeve oluşturan bir kent projesi şeklinde tanımlanmaktadır (Borja ve Castells’ten aktaran Nour, 2011:286)

Stratejik planlamanın içinde bulunulan çevreye odaklanması, planlama faaliyeti yürüten kuruluşun çevredeki diğer aktörlerle iletişimini gerektirir. Çevrenin hızlı değişimi ve içerdiği belirsizlikler nedeniyle planlama aktörleri öngörülü olmalı, yansımaları henüz net olmayan eğilimlerin zayıf sinyallerini fark edebilmeli, bu eğilimlerin hesaba katılmaya değer olup olmadığını anlayınca kadar söz konusu sinyalleri izlemelidir. Snellen’e göre stratejik planlama hedeflerin, bu hedeflere nasıl ulaşılacağı, bu karar ve eylemlerin uygulama takviminin (süresinin) belirlenmesi üzerine kuruludur. Stratejik planlama uyumlu bir şekilde ne, nasıl ve ne zaman sorularını ele almaktadır. Stratejik planlama yaklaşımı kent planlamasının içerdiği paydaşlar, bunlar arasında karşılıklı etkileşim, içerik ve kapsam gibi unsurları sürece katmasından ötürü kent planlamasında gittikçe daha fazla rağbet görmektedir. (GRAAF, 2005:70-71,74)

Öte yandan stratejik planlama yaklaşımının kent planlaması sürecinde “Stratejik Çevresel Değerlendirme”yi de göz ardı etmemesi gerekir. Stratejik Çevresel Değerlendirme planlama sürecinde potansiyel çevresel etkilere dayalı olarak politika yapıcılara/karar vericilere alternatif yerel girişim yolları göstermek suretiyle yardımcı olmayı amaçlayan teknik bir süreçtir. Bu yaklaşımla sadece doğrudan büyük çaplı etkiler (yerleşimlerin toprak kullanımı veya doğal kaynakların tüketilmesi vb.) değil nüfus yoğunluğunun artmasının neden olduğu elektrik tüketimi vb. unsurların doğurduğu dolaylı etkiler de değerlendirmeye katılmaktadır (Castellani ve Serenella, 2013: 3427-3428).

Stratejik planlama bölgesel gelişme için kullanılabilen yararlı bir araçtır ve değişime, kentin geleceğine hazırlık yapmanın sistematik bir biçimi olarak tanımlanabilir. Stratejik planlama sosyo-ekonomik ve çevresel etkenleri dikkate alır. Özellikle son zamanlarda çevresel analizler stratejik planlama sürecinin önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Çevresel planlama doğal çevre, sosyal, politik, ekonomik ve yönetsel etkenleri dikkate alarak sürdürülebilir sonuçlara ulaşmayı mümkün kılan bütüncül bir yaklaşım olarak görülmektedir. Kentsel planlama, iç ve dış çalışma ortamları içinde değişikliklerden etki-

lenir. Bu nedenle iç ve dış çevre etkenlerinin olumlu ve olumsuz etkilerini öngörmek için kentin güçlü ve zayıf yönlerini, karşı karşıya kalabileceği fırsat ve riskleri hesaba katan SWOT analizleri de kentsel planlamada yaygın biçimde kullanılmaktadır (Khalifpour vd. 2012: 123).

Bramwell (1997:168-169), stratejik planlamanın üç tür bakış açısını içerdiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda; bir stratejinin önce tasarlanmasını ve sonra uygulamaya geçilmesini öngören *klasik yaklaşım*; insan eylemlerini dikkate alıp yaşanılardan dersler çıkararak süreci yürütmeyi öngören *süreçsel yaklaşım* ve çevredeki sosyal, politik ve ekonomik etkileri dikkate alan *sistemik yaklaşımları* içeren stratejik planlama yöntemi -olağan kent planlaması çalışmaları dışında- örneğin kentte olimpiyat düzenlenmesi gibi çok büyük çapta, olağandışı bir faaliyetin gerçekleştirilmesi için de kullanılabilir.

Fenton'a göre (2014:33-35), kentsel sürdürülebilirlik ile ilgili olarak stratejik planlama sürecinde şu beş faktör etkili olmaktadır: 1- Kapasite (yeterlilikler, bilgi vb.), 2- Mevzuat (yasal ve etik düzenlemeler, yetki), 3- Kaynaklar (zaman, bütçe, personel, bilgi), 4- Ortam (süreci çerçeveleyen düzenlemeler, moral değerler vb. faaliyetlerin çerçevesini çizen kurumsal ve örgütsel sınırlar) ve 5- Niyet ve irade (faaliyetin gerçekleşmesi için gerekli motivasyon). Bu beş faktör birbiri ile etkileşim içindedir. Bunlar arasında niyet/irade, kaynak ve yeterlilik faktörleri sürecin kritik unsurlarıdır ve bunlardaki eksiklikler "stratejik kapasite noksanlığı" olarak, amaçları uygulanabilir politikalara dönüştürmedeki eksikliklerse "stratejik eylem açıkları" olarak nitelenmiştir.

Etkin ulusal hükümet yapıları ve hükümetlerin yerel makamların idari ve mali özerkliğini ne ölçüde desteklediği sürdürülebilir kentsel gelişme için anahtar konumdadır (UN-Habitat, 2010:16). Ancak, bu noktada, yerelde alınan kararların etkilerinin bazen sadece yerelde kalmadığı, daha geniş bir çevreyi etkileyebildiğini göz önünde tutmak gerekir. Bu açıdan belirtmek gerekir ki, merkezi hükümetin ilgili birimlerinin yerel yönetimlerce yapılan kent planlarını, gerek mevzuata ve gerekse üst planlara uygunluk bakımından denetlemesi ve tespit ettiği aykırılıkları yerel karar organlarına bildirerek giderilmesini istemesi yerel özerkliğe aykırı bir durum teşkil etmemektedir. Bu işlevin, yerel etkilerden görece uzak, bağımsız denetleyici teknik bilginin sürece katılımı olarak nitelendirilmesi daha uygun görünmektedir. Öte yandan söz konusu denetimin planlamanın yerel şartlara uygunluğu, gelişimi doğru okuyabilmesi, yerel tercihlerin geçerliliği gibi planın yerindeliği ve plan kararlarının isabeti ile ilgili olmaktan daha çok mevzuata, planlama ilkelerine ve üst planlara uygunlukla ilgili olduğunu da belirtmek gerekir.

### **B. Kent Planlamasından Beklenen Yararlar**

Mekânsal planlamayı zorunlu kılan bir takım sebepler bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan raporda bu planlamadan beklenen yararlar tartışılmıştır (UN-Habitat, 2013:12-15). Planlar, gelişen kentlerin büyümesi için bir çerçeve sağlar. Söz konusu çerçeve, çabaları eşgüdümlemek, ihtiyaçları öngörmek ve herkesin izleyebile-

ceği hedefe doğru bir yol bulmak için gerekli görülmektedir. Ayrıca etkin bir planlama çalışması ileride ortaya çıkacak gelişmeleri tahmin etmeye çaba gösterilmesi suretiyle gelişmeleri toplum yararına değerlendirme fırsatıdır. Geleceği tahmin etmeye çalışmak, olacaklara bugünden hazırlanmaya başlamak demektir. Böylece kent yöneticileri fırsatları daha iyi görebilir, olası riskleri yönetebilir, uzun vadeli vizyon ile kısa vadeli eylemler arasında bağlantı kurabilirler. Öte yandan geleceğe dair aktif planları olmayan kentler diğerlerinin gerisinde kalacaklardır. Zira planlama, el yordamı ile yol almaya çalışmak yerine, adım adım, istenen etkiyi meydana getirmek hususunda yönetime yardımcı olan bir işlemdir. Planlama ile acil sorunlar ve mevcut kaynaklar belirlenebilir, böylece kaynak israfına yol açan gereksiz girişimlerden ya da çabaların dağımlığından sakınılması mümkün olabilir.

Planlı hareket kenti biçimlendirmede bir fark oluşturur. Konut, istihdam, hizmetlere erişilebilirlik ve güvenlik kent sakinleri için önemli konulardır ve kentin biçimlenişi bu hizmetlerin kalitesi üzerinde etkilidir. Yoğunluk, arazi kullanımı, kamusal ortak alanlar ile altyapı ve hizmetlerin düzenlenmesine ilişkin doğru politikalar uygun maliyetle kaliteli hizmet sunumunu sağlayarak gelişmeyi hızlandırabilir.

Gidilecek yönün belli olmasının (planlamanın doğurduğu belirliliğin) kentsel ekonomi üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır. Çünkü ekonomideki aktörler önünü görmek, yatırımlarını bu öngörü doğrultusunda planlamak ister. Yatırım, öngörülebilir şartlarda kar etmeyi amaçlayan bir girişim olduğundan mekânsal planlamanın belirsizliği azaltması durumunda toplum için yeni yatırım fırsatları oluşturmaya yardımcı olur. Öngörülebilirliğin doğuracağı yatırım artışı sonucunda istihdam imkânlarının artması kentlerde ekonomik canlılık sağlayacağından yerel liderler yatırımları kentlerine çekmek için rekabet ederler. Planlama mekânsal konum ile ekonomik faaliyetlerin dağılımını koordine eder, yatırımların daha fazla değer oluşturmasını ve kırsal arazilerin kentsel mekânlara dönüşümünü kolaylaştırır. Kentler, kaynakları ve fırsatları paylaştıkları daha geniş bir bölge içinde yer aldıklarından daha geniş, bölgesel bir bakış açısı kentlerin ölçek ekonomileri yakalamasına yardımcı olur. Bu durum, mekânsal verimliliğin yanısıra kent planlaması yoluyla ölçek ekonomileri elde etmede yöneticilere yardımcı olur. Planlı yönetim yaklaşımının neden olacağı istikrar ve devamlılık ortamı güvenilirliğini artırır. İstikrarlı bir yol haritası planları ve planlamaya konu bölgeyi daha güvenilir kılar.

Paydaşların katılımıyla (ortak akılla) düzenlenen bir plan kalıcı bir sinerji oluşturur. Böyle bir çerçevenin varlığı yönetimin vatandaşlarla diyalogunda, yönettiği birimleri ve ortak vizyonu gerçekleştirmek isteyen paydaşları harekete geçirmede bir yol haritası verir. Daha iyi bir kent yapılanması oluşturmak için kent halkının taleplerini dikkate alan ama kentleşme ilkelerini göz ardı etmeyen bir kent planlaması yaklaşımını benimsemek gerekir.

Sorunları öngörmeye çalışmak onlar vuku bulduktan sonra tepki göstermekten, artık gerçekleşmiş sorunları çözmeye uğraşmaktan daha az maliyetlidir. Değişimin peşinden



sürüklenen değil değişimi yöneten, sorunlar oluşuktan sonra tepki vermek ve çözmeye çalışmaktan çok geleceği öngörmeye, daha başlangıç aşamasında sorunları doğuran nedenleri anlamaya ve önlemeye çalışan, erken uyarı mekanizmalarına önem veren, edilgen değil öngörülü ve aktif bir liderlik ve yönetim anlayışı kentleşme sorunları ile baş etmek için zaruri görülmektedir. Değişimi yönetmek ve geleceğe ilişkin öngörülerde bulunmak planlama işlevinin etkinliğine bağlıdır. Planlanmamış mekânsal uygulamalar verimsizdir, tafisi zor yüksek maliyetlere neden olan kötü kararlara veya kararsızlığa yol açabilir. Kentsel alanlarda birbirine zarar veren çeşitli kamu yatırımları plansız veya kötü planlanmış uygulamalara örnektir.

Planlama yönetimin halkla ilişkileri açısından da olumlu etkiler doğurur. Gelecek yönelimlere dair bir çerçevenin olması yönetimin mesajlarına tutarlılık sağlar. Belirli bir gelecek öngörüsüne ve planlı bir bakış açısına dayanmayan çelişkili mesajlar yönetimlerin güvenilirliğinin sorgulanmasına, güvensizlik de istikrarsızlığa yol açabilir.

### C. İyi Bir Kent Planlaması İçin Gerekli Hususlar

Birleşmiş Milletler örgütü tarafından, yerel liderler için hazırlanan kılavuz kitapta iyi bir kent planlaması için engel oluşturan hususlara ilişkin bir takım saptamalar yapılmıştır. Temel sorunların hiç tespit edilmemesi bunlar arasındaki en öncelikli saptama olarak dikkat çekmektedir. İsabetsiz planlama yaklaşımları, dikkat çekilen bir diğer husustur. Planlama yapılacak bölgenin şartlarına uygun olmayan ya da modası geçmiş planlama yaklaşımları ve araçları isabetsiz girişimler olarak nitelendirilir. İlgili yönetimin, kent planlarını geliştirmek ve uygulamak için yeterli kapasiteye sahip olmaması da etkili planlama yapılmasını engelleyecektir. İyi kent planları yapılmasını sağlamak yönünden yetersiz, zayıf yasal çerçeveler bu konudaki temel engellerden biridir. Son olarak plan yapılması için yeterli zaman ayrılmaması durumunda kaliteli, amaca uygun planlar elde edilemeyecektir (UN- Habitat, 2013: 18-19).

Bu gerekliliklerle ilgili olarak söz konusu Habitat raporunda şu açıklamalara yer verilmiştir: Uzak görüşlülükten yoksunluk kötü bir planla sonuçlanır. Belli değerleri odağına yerleştirmeyen bir planlama beyhude bir çabadır. Ayrıca planların, bunları uygulamak için gerekli araçlarla donatılmaması da ciddi bir eksikliklerdir. Yerel liderlerce sahiplenilen ortak bir vizyon etkili bir planlamanın temelidir. Başarılı örnekler, umulan yararların elde edilebilmesi için planın ortak bir vizyon tarafından yönlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Teknik uzmanlar tarafından toplumdaki yalıtılmış bir şekilde tasarlanmış, mekanik ve birbirinden kopuk değerlendirmelere dayalı, yerel koşullara adapte edilmemiş ithal yaklaşımlar kullanılarak hazırlanan planlar kentin kendine özel şartları karşısında temelsiz kalabilir. Planların şartlara uygunluğu ve uygulanma şansı iyi düşünülmelidir. Gelişmekte olan ülkelerde de yenilikçi ve uygun yaklaşımların oluşturulabileceğini gösteren başarılı deneyimler bulunmaktadır.



Çoğu zaman kentler kent planları geliştirmek ve uygulamak için yeterli insan kaynağına sahip değildir. Yerel planlama birimlerinin bu kapasitesini geliştirmek için diğer kurumların imkânlarından yararlanmak ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmak daha iyi planlar üretmeye yardımcı olabilecek iyi bir stratejidir.

Başarılı bir planlama süreci, bütün paydaşlar için açıklık ve belirlilik ortamı oluşturan sağlam bir yasal çerçeveyi gerektirir. Planlamada büyük başarıya ulaşmış kentler, planları yasal olarak bağlayıcı kabul eden ve bunlara kent halkı veya planı yapanlarca uyulmaması durumunda etkili yaptırımlar içeren etkin bir mevzuata sahiptir. Planların uygulanması belli bir izleme kapasitesini, planın uygulanmasına ilişkin yöntemlerin en baştan kararlaştırılmasını, güvenilir kurumsal bir yapıyı, yolsuzluk ve ihlallerin cezasız kalmamasını gerektirir. Siyasi değişimler yüzünden planların devamlılığının olmaması ve planları ihlal edici davranışlara karşı kararsız bir tutum izlenmesi başarının önündeki en önemli engellerdendir (UN- Habitat, 2013: 18-19).

İyi bir kent planlamasının önündeki engeller, aynı zamanda iyi kent planlaması için nelerin gerekli olduğunu da gösteren ölçütlerdir. İyi bir kent planı yapılabilmesi için; planlama yapılacak bölgedeki arazi yapısı, nüfus yapısı ve değişimi, sosyal ve ekonomik şartlar gibi temel sorunların doğru tespiti; yerel şartlara uygun, isabetli bir planlama yaklaşımı, plan yapmakla görevli kuruluşların planlama, uygulama, denetim ve izleme konusunda yeterli kapasiteye sahip olması, güvenilir bir kurumsal yapı; planlamaya yeterli zamanın ayrılarak aceleye getirilmemesi; nihayet bütün bu süreci doğru yönetmeye temel teşkil edecek güçlü bir yasal çerçeve gereklidir.

Birleşmiş milletler, sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması ve yaşanabilir kentler oluşturulabilmesi için toprak kullanımı, nüfus yoğunluğu, sosyal uyum, temel hizmetlere erişilebilirlik gibi ana konuları içeren beş temel prensip belirlemiş; iyi planlama ve tasarlama yönelik kararlar yanında, bu temel ilkelerin uygulamaya aktarılması için uygun mevzuat çerçevesi, yerel ekonominin ve sosyal koşulların analizi, uygun altyapı teknolojisi ve kararları uygulamak için yeterli kurumsal kapasitenin gerekli olduğunu vurgulamıştır (UN-Habitat, 2014:8).

#### **D. Kent Planlaması: Katılım, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik**

Kent planlamasında *katılımcı* planlama ve karar verme başarıya giden yolun ana unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir (UN-Habitat, 2013a, s.11). 2010 yılında ilan edilen Paris İlkeleri arasında “katılımcı planlama ve karar verme” de yer almaktadır (WUC, 2010). Planlanan alandan yararlanması olası paydaşlar planın müşterileri olarak nitelenebilir. Özel kesimdeki müşteri memnuniyetinin yerini kamu kesiminde vatandaş memnuniyeti almaktadır. Bu bakımdan genelde vatandaşların, daha özelde ise planlama faaliyetinden doğrudan veya dolaylı etkilenenlerin taleplerinin dikkate alınması gerekir. Böylece planlama süreci salt teknik bir uzmanlık alanı olmaktan çıkmakta; insan ilişkileri, uzlaştırma, kişisel ve toplumsal fayda ve talepler arasında denge kurmak için müzakereler yürütülmesi gibi sosyal bilim unsurları da sürecin bir parçası haline gelmektedir.

Planlamayı rasyonel, sistemik veya süreçsel yönden ele alan planlama teorilerinin yaşanan süreci açıklamakta yetersiz kaldığını ileri süren Davidoff and Reiner, mevcut planlama teorilerinin süreçle ilgilendiğini ama işin esası üzerinde durmadığını, kent planlamasının politik etkilerin ağır bastığı, politik nitelikli bir karar süreci olduğunu ve karar vericilerin değer yargılarından etkilendiğini, planlama sürecinde maddi gerçekler ile değer yargılarının birbirinden ayrılması gerektiğini belirtmiştir (Davidoff and Reiner'dan aktaran Graaf, 2005:53). Yoksulluk ve suç gibi sosyal sorunlar nedeniyle planlamacılar, planlamanın sadece konut, ticari faaliyetler, altyapı ve endüstriyel alanların planlanmasından ibaret olmadığını, bundan daha fazla bir içeriğe sahip bulunduğunun farkına varmışlardır. Bireylerin ve sosyal grupların sürece dâhil edilmesinin, planlamacıların o bölgede yaşanan sosyal sorunların farkına varmasını sağlayacağı düşünülmüştür (Graaf, 2005:55). Planlamanın politik bir süreç olduğu düşüncesi, planlama sürecinde çeşitli toplum kesimlerinin ilgi ve çıkarlarının da temsil edilmesi gerektiğini, yani planlama sürecine katılım konusunu sadece yönetsel değil, politik bir gereklilik olarak da ortaya koymaktadır.

Kentsel planlama, yerel politika kararlarına vatandaş katılımını teşvik etmeye yarayan yönetsel bir araçtır. Kentsel planlama faaliyeti, sürdürülebilir projeler ve bir gelecek vizyonu tasarlamak ve yönetmek için kamu ve özel kesimden çeşitli aktörlerin ortak çabasını harekete geçirir. Ama vatandaş katılımı kendiliğinden gerçekleşecek bir husus değildir, bunu sağlayacak kanallar gerekir. Ayrıca, katılım süreci toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilecek teknik donanımına sahip aktörleri de içermelidir. Bu tür (kamu-özel) ortaklıkların beklenen bireysel ve toplumsal faydaları sağlaması için katılımı sürekli kılacak şekilde teşvik eden, açıkça ortaya konulmuş kuralların olması gerekir (Nour, 2011:285).

Bir sosyal öğrenme süreci olarak planlamada, sürece katılımı gereken, birbiriyle ilişkili olan paydaşlar (bireyler ve gruplar) bulunmaktadır. Planlama açısından bu paydaşlar aynı zamanda önemli birer bilgi kaynağıdır ve planlama sürecine bu yönden de katkıda bulunabilirler. Buradaki paydaşlar kavramı sadece bireyleri ve çıkar gruplarını değil, sürece katılan bütün aktörleri ifade etmektedir (Graaf, 2005:60).

Öte yandan planlama sürecine ilgili paydaşların katılımı bütün tarafların süreç hakkında bilgi sahibi kılınmasını, yani *şeffaf* bir süreç yönetimini gerektirir. Kent planlaması sürecinde hem aktif hem de pasif şeffaflık politikası uygulanmalıdır. *Aktif şeffaflık politikası* gereğince kent yönetimi hem toplumun geneline yönelik bilgilendirme faaliyetlerini gerçekleştirmeli hem de -spesifik olarak- kentsel planlama sürecinden çıkarları etkilebilecek gerçek ve tüzel kişileri bilgilendirmelidir. *Pasif şeffaflık politikası* ise süreçle ilgili bilgi isteyenlerin bu taleplerinin ilgili idarece karşılanmasını gerektirir. Bu bakımdan şeffaflık hem katılımı destekleyen hem de katılımı birlikte güçlenen bir yönetim uygulamasıdır.

Kent planlaması, arazinin nasıl kullanılacağını belirlediğinden, önemli bir rant oluşturma ve dağıtım aracı olarak görülmektedir. Bu rant oluşturma süreci sonucunda bütün

gerçek ve tüzel kişilerin tatmin olması ve aynı zamanda kamu yararının da gerçekleştirilmesi pek olası bulunmadığından, planlama ilkelerine ve bu konuyu düzenleyen yasal çerçeveye sadık kalınması, kuralların ihlal edilmesi halinde *sorumlulardan hesap sorulması* önemlidir.

Planlamanın hedefleri ve süreçte görev alanların rolleri somut olarak belirlenmeden ve bunları gerçekleştirmek için gerekli kaynaklar sağlanmadan *hesap verebilirlik* (yani ilgililerden hesap sorulması) söz konusu olamaz. Bu hususun işin başında düzenlenmesi karışıklık doğurur, hesap verebilirliği zorlaştırır ve hedeflere ulaşılmasını engeller (UN-Habitat, 2013:21). Sürece kimin hangi görev ve yetki ile dâhil olacağı ve doğacak sorumluluklar yasal düzenlemelerle baştan belirlenmiş olmalıdır.

Kentsel alanların etkin planlanması, kentin gelişmesinde yönetsel, politik ve teknik işlevlerin eşgüdümünü sağlamak; planlamanın doğurduğu fırsatlar ve kullanılan/tüketilen kaynaklar konusunda gelecek nesilleri de dikkate almak açısından oldukça önemlidir. Katılımcılığı, süreç, niyet ve hedefler yönünden şeffaflığı, yetki kullananların hesap vermesini esas alan bir kent planlaması yerel yönetimlerin vizyonunu gerçekleştirmeye yardımcı olabilecek önemli bir araçtır.

Şüphesiz böyle bir çalışmada kentleşme ve imar bozukluklarının bütün boyutlarıyla incelenmesi mümkün değildir. O yüzden bu çalışmada imar planlarının yapım ve değiştirilmesi sürecinde çıktıların niteliğini doğrudan etkileyen yetki ve idari işleyişle ilgili bazı unsurlara değinilmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında Türkiye’de kentsel planlama sürecinde, belediyeler açısından kentsel planlama sürecinin şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu amaçla önce planlama sürecine çerçeve teşkil eden mevzuata değinilmekte, ardından plan yapım sürecinin genel bir fotoğrafı sunulmakta, daha sonra sürecin kurgu ve işleyişinde ilgili Bakanlıkça yapılan teknik denetimin planlama sürecine zamanında ve etkili müdahil olmaması, katılım, şeffaflık ve sorumluluk (hesap verebilirlik) konusundaki sorunlar irdelenmekte, çalışmanın sonuç kısmında ise bu sorunların düzeltilmesine ilişkin pratik bazı görüş ve öneriler ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

## II. TÜRKİYE’DE İMAR PLANLAMA SÜRECİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

İmar planları kentlerin, hem bugününü hem de geleceğini şekillendiren; o kentlerde yaşayanların ve gelecekte yaşayacak olanların hayat kalitesini doğrudan etkileyen, çok önemli, önemli olduğu kadar da teknik metinlerdir. Dolayısıyla imar planları hem medeni yaşamının hem de medeniyeti geliştirmenin hayati araçlarıdır.

Ülkemizde çarpık kentleşme, iyi hazırlanmamış imar planları, bunların plan bütünlüğünü bozacak biçimde ve sık sık değiştirilmesi, planların uygulanmasındaki açık başarısızlıklar gibi sağlıksız ve çarpık deneyimler yaşanmaktadır. Şüphesiz bunda kentleşme konusundaki tarihi ve kültürel birikim yanında hâlihazır plan yapım süreç ve kurallarının da etkisi büyüktür.

İster teknik alanda, ister sosyal hayatta ve isterse kamu yönetiminde olsun yaşanan bütün sorunların görünen, yaşanan sonuçlarla doğrudan nedensellik ilişkisi kurulabilen sebepleri olduğu gibi ilk bakışta görülemeyen, ancak sistem ve süreçlerin analiz edilmesi ile ortaya çıkarılabilen yapısal/sistemik sebepleri de vardır. Sorunun yapısal boyutları; kentleşme kültürü ve alışkanlıkları, siyasi ve idari yapı, mevzuat ve uygulamalar gibi alanlarda yatmaktadır.

Türkiye’de genel olarak imar planlarının yapımı ve değiştirilmesi konusunu düzenleyen pek çok yasa ve ikincil mevzuat bulunmaktadır. Aşağıda konuyla doğrudan ilgili üç temel kanun ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği kısaca incelenmektedir.

#### **A. Belediye Kanunu**

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesine göre Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar hizmetlerini yapmak veya yaptırmakla görevlidir. Ayrıca, Kanununun 18/c maddesine göre belediye meclisleri imar planlarını görüşmek ve karara bağlamakla görevli ve yetkilidir (www.mevzuat.gov.tr). Dolayısıyla imar planlarını yapmak, onaylamak ve değiştirmek konusunda birincil derecede yetkili kurum belediyelerdir.

İmar planları belediyelerce kendi teknik kadrosuna yaptırılabilceği gibi ihale ile özel firmalara da yaptırılabilir. Planlar ve plan değişiklikleri Belediye Meclisince oluşturulan imar komisyonunda görüşülüp kabul edildikten sonra bu Meclise gelmekte ve orada oylanarak kabul veya reddedilmektedir. Belediye Meclisince kabul edilen planlar veya plan değişiklikleri askıya çıkarılmak ve genel ağda yayınlanmak suretiyle ilan edilmektedir. Planların alenilik kazanması (şeffaflığı) için bu uygulama yeterli görülmüştür.

#### **B. İmar Kanunu**

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8/b maddesinde belediye sınırları içinde kalan yerlerin imar planlarının ilgili belediyelerce, belediye sınırları dışında ise Valiliklerce ya da ilgili-since yapılacağı veya yaptırılacağı belirtilmektedir (www.mevzuat.gov.tr).

İmar Kanununun anılan madde hükmüne göre; imar planları belediye meclisince onaylanarak kabul edilir, onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazları belediye meclisi 15 gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ise valilikçe onaylanarak kabul edilir. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır. Valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlığa gönderilir.

Kanun imar planlarının aleni olmasını (şeffaflığı) açıkça emretmiştir. Kanun’a göre bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlıkları ve valilikler, imar

planının tamamını veya bir kısmını suretler veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verecektir.

### **C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**

2011 tarih ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi ile yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak” görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir.

Kanun Hükmünde Kararnamenin 7. maddesinde bir planın üst planlara aykırılığının tespit edilmesi halinde ilgili idarelerin Bakanlıkça verilen süre içerisinde aykırılıkları gidereceği hükme bağlanmıştır. Anılan Kararname maddesinde “...ilgili idareler Bakanlıkça verilen süre içerisinde aykırılıkları giderir.” denilmekte ise de, bu aykırılıkların giderilmemesi halinde ne olacağı düzenlenmemiş, yasal boşluk bırakılmıştır.

### **D. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği**

3194 sayılı İmar Kanununa istinaden 14.06.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği plan yapım ve onaylanmasına ilişkin ilgili idarelerin İmar Kanununun 8. maddesinde ifade edilen yetkilerini daha ayrıntılı biçimde düzenlemektedir (mevzuat.gov.tr).

Aynı Yönetmeliğin 35. maddesi planların, üst kademe planlara ve imar mevzuatına uygunluğunun sağlanmasının planı yapan ve onaylayan idarelerin sorumluluğunda olduğunu belirttikten sonra ilgili idarelerce onaylanan her tür ve ölçekteki mekânsal planların üst kademe planlara ve mevzuata uygunluğunu izleme ve inceleme görevini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yürüteceğini öngörmektedir. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, dışında il özel idarelerince hazırlanan ve onaylanan mekânsal planlar kesinleştikten sonra incelenmek üzere en geç on beş gün içinde (Bakanlıkça belirlenen formatta ve gerekli tüm ekleriyle birlikte) Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne iletilir. Yönetmeliğe göre, Bakanlıkça, planlarda; usul, şekil yönünden, üst ölçekli planlara ve mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde, gerekli düzeltmelerin yapılması ve aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili idare *bilgilendirilir*. Bakanlık, planların incelenmesini resen veya İl Müdürlükleri aracılığı ile yapabilir.

Bakanlığın inceleme yetkisini planlar kesinleştikten sonra kullanabilecek olması sürecin yanlış kurgulandığının, tespit ettiği aykırılıkları düzeltilmek üzere ilgili idareye ‘*bildirmekle*’ yetinmesi ise bu konudaki yetkisinin etkisizliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 34. maddesinde şeffaflık ilkesine yer verilmektedir. Buna göre ilgili idareler, planların aleniliğini (şeffaflığını) sağlamak için plan-

ların tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar halinde ya da sayısal ortamda çoğaltarak, ücreti karşılığında isteyenlere vermek zorundadır. İlgili idarelerin internet sayfalarında sürekli yayımlanmak suretiyle de şeffaflık sağlanabilir. Anılan Yönetmelik, Planların aleniyetini sağlamak ve toplumu bilgilendirmek için, medya ve elektronik haberleşmenin yanı sıra seminerler, konferanslar, sergiler ve toplantılar gibi araçların da kullanılabilceğini belirterek yerel idarelere yol göstermektedir.

Yönetmelik, planların açıklığını sağlamak için genel itibarıyla bir ilan edilmesini ve isteyenlere plan suretlerinin verilmesini öngörmektedir. Bu uygulama gerçek bir şeffaflık sağlamaktan uzaktır. Çünkü söz konusu aleniyet uygulamaları konuyla sürekli ilgilenen ve takip edenler açısından bir anlam taşır. Plana konu olan bölgede taşınmaz olan, ancak konuyu sürekli takip edemeyecek durumdaki kişiler açısından bu ölçüdeki bir şeffaflık yetersizdir.

#### **E. Türkiye’de İmar Planlaması Sürecinin Değerlendirilmesi**

İmar planı hazırlamak ve uygulamak birçok uzmanlık dalının katkısını gerektiren, disiplinler arası, uzun soluklu bir çalışmadır. Mevcut veya gelecekte artacağı öngörülen nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için imar planı hazırlama veya değiştirme süreci başlamaktadır. Ayrıca, daha önce yapılan imar planlarının çok eski olması ve günün ihtiyaçlarına cevap vermemesi; mevcut plan üzerinde çok sayıda plan değişikliği yapılması sonucunda plan bütünlüğünün bozulması da imar planı yapımını veya değişikliğini zorunlu hale getirmektedir. İmar planları veya plan değişiklikleri aynı zamanda rant elde etme aracı olarak da görüldüğünden sadece rant için imar planı veya değişikliği yapılması yaşanan bir olgudur. Bir başka deyişle, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde kentsel ihtiyaçların karşılanması yanında kişisel çıkar sağlanması da amaçlanabilmektedir.

İmar Kanunu’nda da belirtildiği üzere Belediyeler imar planlarını kendileri yapabilecekleri gibi emanet yöntemi ile İller Bankası’na ve ilgili diğer Bakanlıklara veya ihale yöntemi ile özel kişi ve kuruluşlara da yaptırabilir. Yarışma yöntemi ile plan yaptırılması da başvurulabilecek bir diğer yoldur.

İmar planını yapacak müellifte (kent plancısında) aranan nitelikler planı yapılacak belediyenin nüfusuna ve plana konu olacak alanın büyüklüğüne göre değişir.

Mevcut mevzuata göre planlar konusunda belediyelerin yetkisi belirleyicidir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 35. maddesine göre *kesinleştikten sonra* Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na gönderilen planların izleme ve inceleme işlerinin Bakanlık tarafından yürütülür. Bu mevzuat hükmünün bir sonucu olarak, planı yapan idareden bağımsız ve aynı zamanda uzman kuruluş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın planlar üzerindeki teknik denetimi iş isten geçtikten sonra sürece dâhil olmakta ve etkisiz bulunmaktadır. Bir başka deyişle, plan ve plan değişiklikleri kesinleştikten (her şey olup bittikten) sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na intikal etmekte, plan kararları kesinleşmeden önce Bakanlığın süreçte kayda değer bir rolü bulunmamaktadır. Bakanlık sadece, kesinleştikten

(her şey olup bittikten, uygulanır hale geldikten) sonra kendisine intikal eden plan ve plan tadilatlarını “izlemek, incelemek, ilgili idareye aykırılıkları *bildirmek*” yetkisi ile donatılmış bulunmaktadır. Ancak Bakanlığın söz konusu “izleme, inceleme ve bildirme” görev ve yetkisi pratikte etkili bir sonuç doğurmamaktadır. Bu yetki formalite niteliğinde, güçsüz bir yetki olup, Bakanlık, kesinleştikten sonra kendisine iletilen mekânsal planlarda usul, şekil ve öz yönünden üst ölçekli planlara ve mevzuata bir aykırılık tespit etmesi halinde gerekli düzeltmelerin yapılması ve aykırılığın giderilmesi için ilgili idareyi “*bilgilendirmek*” ile yetinmektedir. Aykırılığın giderilmemesi halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ne yapacağı düzenlenmemiştir, bu husus belirsizdir. Şüphesiz iş isten geçtikten sonra kullanılacak bu zayıf yetki ile herhangi bir imar planı veya plan tadilatındaki yanlışlığın veya aykırılığın düzeltilme ihtimali düşüktür. Bir kere, planlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na kesinleştikten sonra bildirildiği için, Bakanlıktan görüş gelinceye kadar plan uygulaması başlamış, belki birçok yapı bir hayli aşama kat etmiş olmaktadır. İkinci olarak, eğer ilgili belediye kent planlarıyla ilgili Bakanlığın tespit ettiği yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi için planlama sürecini yeniden başlatırsa bu kez de önceki plan kararı ile avantaj elde etmiş kişilerin duruma itirazları söz konusu olacak, belki bu idari kararlar yargıya taşınacak, işin sosyal ve idari maliyeti artacak, iş içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Nitekim yaşanan tecrübeler durumun böyle olduğunu açık biçimde göstermektedir. Özetle, ilgili idarece hazırlanan imar planları onaylanıp kesinleşmeden önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca bir denetim yapılması, varsa yanlışlıklara müdahale edilmesi söz konusu olmayıp, kesinleştikten sonra yapılan incelemelerin de bir yaptırımının olmadığı görülmektedir. Bu açıklamalar ışığında kent planlamasına ilişkin mevzuatın etkin planlamayı destekleyici güçlü bir yasal çerçeve sağlamadığı değerlendirilmektedir.

Planlama sürecinde ilgili tüm paydaşların katılımının yeterince sağlanamaması sürecin içerdiği bir başka eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Daha önce belirtildiği üzere, planlama sürecine plan kararlarından etkilenecek bütün kişi ve grupların katılımının sağlanması etkin bir planlama için gerekli görülmektedir. Teknik bilgisi olan paydaş ve ilgililerin katılımın sağlanması özellikle istenilen bir durum olmalıdır. Sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve halkla anket ve toplantılar yapmak suretiyle katılımın sağlandığı örnekler varsa da, mevcut planlama sürecinde buna ilişkin bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu uygulama yerel yöneticilerin isteğine bağlıdır. Vatandaşlar genellikle sadece kendi imar talepleri ile ilgili başvuruda bulunmakta, kendi kişisel çıkarlarının zedelenmesi halinde yargı yoluna gitmektedirler. Aslında vatandaşların böylesi teknik bir konuda yeterli bilgiye sahip olmasını beklemek gerçekçi de olmayacaktır. Öte yandan mimar, mühendis ve kent plancılarının meslek örgütlerinin planlama sürecine aktif ve etkin katılımının söz konusu olmadığı görülmektedir.

Gerekli teknik bilgiye sahip meslek odası temsilcisinin/temsilcilerinin planın belediye meclisince karara bağlanmasından önce, planı karara bağlayacak meclisi doğrudan bilgilendirmek başta olmak üzere, planlama sürecinin olabildiğince fazla aşamasında aktif katılımını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.



Planlama ve uygulama sürecinin gerekli ve yeterli *şeffaflıktan yoksun* olması, birçok kişinin zararına sonuçlar doğmasına ya da başka bazı kişilerin haksız kazançlar elde etmesine yol açabilen önemli bir eksikliktir. Plan yapımı ve değişikliklerinde taşınmaz üzerindeki hakları ihlal edilmek riski ile karşı karşıya bulunan vatandaşlar için planın aleniyet kazandırılmasına ilişkin yasal hükümler etkili bir mekanizma sağlamamaktadır. Kişilerin imar plan ve uygulamalarına yasal olarak itiraz hakkı vardır, ancak, özellikle büyük kentlerde ve hayatın hızlı akışı içerisinde insanların belediyenin plan kararlarını sürekli takip etmeleri ve haberdar olmaları mümkün görünmemektedir. Ayrıca taşınmaz sahiplerinin fiilen o belediyenin sınırları içerisinde oturmaması da olasıdır. Zira kamu görevlilerinin başka yerlere tayin olması, çalışma yaşamındaki yüksek hareketlilik gibi faktörler insanların günümüzde daha sık yer değiştirmesine yol açabilmektedir. Böyle durumlarda planlama sürecinde şeffaflık yönünden var olan noksanlıklar taşınmaz sahiplerinin değişikliklerden haberdar olamamalarına, dolayısıyla haklarını savunamamalarına neden olabilmektedir. Örneğin belediye, İmar Kanununun arazi ve arsa düzenlemesi ile ilgili 18. maddesini uygulayarak yüzlerce parselin mevcut yerini ve imar planındaki konumunu, hatta taşınmazın mülkiyet ve bütünlük durumunu değiştirebilir. Bu değişikliklerin tümü taşınmaz değeri üzerinde lehte veya aleyhte önemli sonuçlar doğuracaktır. Bu bağlamda, çok değerli konumdaki bir “taşınmaz” çok daha az değerli bir konuma taşınabilir. Bu açıdan bakıldığında “şeffaflık paradır” denilebilir.

Planlama sürecinin yeterince şeffaf olması için öncelikle plan yapım sürecini yöneten yerel yönetim biriminin halkı plan yapımı devam ederken bilgilendirmesi gerekir. Ayrıca, nasıl ki vergi gibi mali yükümlülükler idarece ilgili kişilere bildirilebiliyorsa, planın ve ona altlık teşkil eden imar kararlarının askıya çıkması ile eş zamanlı olarak plan kararlarından taşınmazı doğrudan etkilenen kişilere tebligat yapılması (aktif şeffaflık) zorunlu kılınmalıdır. Bugünün teknolojik imkânları bunu çok kolaylaştırmıştır. Ayrıca, askıya çıkarılan plan ve eklerinin anlaşılabilir şekillerde düzenlenerek karartma uygulanması mümkün olduğundan, idarece bilgilendirme amaçlı askı vb. yöntemlerle ilan yapılmasının (pasif şeffaflık uygulamasının) kuralları ve bu kurallara aykırı davranışın yaptırımları açık biçimde düzenlenmelidir.

Planlama sürecinde rol oynayanlara yönelik etkin bir *hesap verebilirlik* düzenleme ve uygulaması söz konusu değildir. Plancının işlevinin planın onayı ile bittiği anlayışı tüm belediyelerde hâkim olup, mimar, mühendis ve kent plancılarının uygulamadaki sorumlulukları göz ardı edilmektedir (Gökçeer,1993:42). Yani planlama sürecinde hesap verebilirlik yönünden de eksiklik bulunmaktadır. Üstelik bu eksiklik, pratikte sadece plan müellifleri açısından söz konusu değildir. İçişleri Bakanlığı merkezi denetim elemanlarıncı teftişler esnasında tespit edilenler hariç olmak üzere (bunlardan ne derece etkili sonuç alındığı bir yana) mevzuata veya kentleşme ilkelerine aykırı plan kararı veren belediye meclis üyeleri ve diğer belediye görevlilerinin sorumluluğu, yani hesap verebilirlik açısından önemli bir boşluk söz konusudur. Denetim elemanlarıncı tespit edilip soruşturma süreci sonucunda adli mercilere sevk edilen belediye görevlilerinin (genellikle belediye

başkanı ve meclis üyelerinin) yalnızca cezai sorumluluğu düşünülmektedir. Oysa alınan bu yanlış kararlar sonucunda birçok taşınmazın ciddi değer kayıpları yaşaması olasıdır. Bu tür maddi kayıplar için özel bir sorumluluk düzenlemesi bulunmamaktadır.

Planlama sürecinin daha şeffaf, bağımsız denetleyici teknik bilginin sürece daha uygun bir aşamada ve etkili biçimde katılmasını sağlayan bir düzenleme yapılması, Bakanlıkça tespit edilen hata ve yanlışlıkların planların belediye meclislerinde onaylanmasından önce meclis üyelerine bildirilmesi, böylece tercihlerin daha bilinçli açıklanması sağlanmalıdır. Ayrıca yasal hükümlere ve kentleşme ilkelerine aykırı karar alanlar hakkında haksız değer kayıplarını telafi etmeye yönelik özel tazminat düzenlemelerinin getirilmesinin etkin kent planlaması açısından gerekli olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, mevzuata aykırı imar plan kararları ile bazı taşınmazlar lehine haksız rant oluşturulması durumunda, söz konusu rantın kamu (toplum) aleyhine bir zarar olduğu kabul edilerek kamu zararının tazmin yolu düşünülmeli, ayrıca (mevzuata uygun olanlar da dâhil) her tür planlama sonucu oluşan ranttan kamunun makul bir pay alması yönünde düzenleme yapılmalıdır.

## SONUÇ

Ülkede geçerli plan yapımı ve değişikliği süreci aynen devam ettiği takdirde belediyelerde sıkça rastlanan sağlıksız imar uygulamalarının önüne geçmek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle kent planlaması sürecinin, planı yapan idareden bağımsız ve yeterli teknik bilgiye sahip olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kontrol yetkisini anlamlı ve etkili kılacak; ilgili meslek odaları ve konu hakkında bilgi sahibi bütün sivil toplum kuruluşları ile istekli diğer kişilerin sürece katılımı teşvik eden, tam anlamıyla şeffaf, hesap verebilirliği sağlayan, yapılan planların etkin biçimde uygulanmasını temin etmeye yönelik tedbirler öngören güçlü bir yasal çerçeveye kavuşturulması gerekli görülmektedir. Ayrıca, ilgili yerel idarelerin plan uygulama ve kontrol işlevlerini etkin olarak yerine getirebilmeleri için idari ve teknik kapasiteleri güçlendirilmelidir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamuoyu denetimini de devreye sokacağı için özellikle geliştirilmesi gereken işlevler olarak görülmelidir.

## Kaynaklar

- Bramwell, B. (1997). “*Strategic Planning Before And After A Mega-Event, Tourism Management*”, Vol. 18, No. 3, pp. 167-176, (Erişim: 17 Şubat 2016) <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.2226&rep=rep1&type=pdf>
- Fenton, P. (2014). “Five factors for urban sustainability - exploring influences on municipal strategic planning”, Linköping Studies in Science and Technology, Licentiate Thesis No. 1646 <http://liu.divaportal.org/smash/get/diva2:697143/FULLTEXT01.pdf> (Erişim:19 Şubat 2016).

- GRAAF, Robin de. (2005). "Strategic Urban Planning Industrial Area Development In The Netherlands, To Direct Or To Interact?", [http://doc.utwente.nl/50851/1/thesis\\_De\\_Graaf.pdf](http://doc.utwente.nl/50851/1/thesis_De_Graaf.pdf) (Erişim: 01 Şubat 2016).
- KHALİFOUR H., SOFFİANAİAN A., FAKHERAN S. (2012). "Application of SWOT Analysis in Strategic Environmental Planning: A Case Study of Isfahan/ Iran", International Conference on Applied Life Sciences (ICALS). 123-126, <http://cdn.intechopen.com/pdfs-wm/39882.pdf> (Erişim: 01 Şubat 2016).
- NOUR, Ayman M. (2011). "The Potential of GIS Tools in Strategic Urban Planning Process; as an Approach for Sustainable Development in Egypt", Journal of Sustainable Development Vol. 4, No. 1; p.284-298, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.9064&rep=rep1&type=pdf> (Erişim: 01 Şubat 2016).
- CASTELLANİ, Valentina, and SERENELLA Sala. (2013). "Sustainability indicators integrating consumption patterns in strategic environmental assessment for urban planning." Sustainability 5.8, pp.3426-3446. <http://www.mdpi.com/2071-1050/5/8/3426/htm> (Erişim: 18.02.2016).
- UN-HABITAT. *Annual Report 2010*, <http://unhabitat.org/un-habitat-annual-report-2010/> (Erişim: 08 Şubat 2016).
- UN-Habitat. (2013). *Urban Planning for City Leaders*, 2nd Edition, <http://mirror.unhabitat.org/pmss/Publications.aspx?start=20&sort=&order=&page=ByTheme&categoryID=254&publicationType=0> (Erişim: 18 Şubat 2016).
- UN-HABITAT (2013a), *Join The World Urban Campaign; Better City, Better Life*, <http://mirror.unhabitat.org/pmss/Publications.aspx?page=ByTheme&categoryID=254> (Giriş:18 Şubat 2016).
- WUC (World Urban Campaign). (2010). "Paris Principles". (t.y.). <http://www.worldurbancampaign.org/about> (Erişim: 21 Şubat 2016).
- UN-HABITAT. (2014). *A new strategy of sustainable neighbourhood planning: Five Principles*, <http://mirror.unhabitat.org/pmss/Publications.aspx?page=ByTheme&categoryID=254> (Erişim: 20 Şubat 2016).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) (Erişim: 01 Şubat 2016).
- 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) (Erişim: 01 Şubat 2016).
- 3194 Sayılı İmar Kanunu ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) (Erişim: 01 Şubat 2016).
- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) (Erişim: 01 Şubat 2016).