

TÜRKİYE'DE KENT PLANLARININ SİYASAL AMAÇLARLA YOZLAŞTIRILMASI: ANKARA ÖRNEĞİ

Arş. Gör. Dr. Hacı Kurt

Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Bu çalışmada, Ankara kentinin yaşamış olduğu planlama deneyimi, örnek olaylar doğrultusunda incelenmekte; kent yönetimi, kent halkı ve diğer yönetsel organlar arasındaki ilişkilerin kentin biçimlenmesini nasıl etkilediği irdelenmektedir. 1920'lerden 2000'li yıllara kadar geçen dönemde, Ankara için hazırlanan kent planlarının zayıf ve güçlü yönleri, kent planlarına dışarıdan yapılan müdahaleler ve değiştirme girişimleri, beklenmeyen göçlerin kentin makro formu üzerinde yaptığı etki ve bu özgün planlama deneyiminden çıkarılacak dersler sergilenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kent, imar planı, siyaset

ABSTRACT

In this study, urban planning experiences in Ankara is being analyzed as a case study. Relationships among municipal administration, city dwellers and other administrative organs, power structure and effects on city form in planning and practice process is being examined. Main city plans from 1920's to 2000's prepared for Ankara, strength and weaknesses of these city plans, outside interventions and changing attempts on city plans and results of these interventions, effects of migration to the city and lessons from planning experience in Ankara are being exhibited.

Key words: City, public improvements, politics

GİRİŞ

Ankara kentinin başkent olarak seçilmesinin Türkiye tarihinde nasıl bir önemi varsa, başkentim imar ve planlama çalışmaları da Cumhuriyet dönemi kent planlaması açısından çok önemli ve derslerle dolu bir deneyim olmuştur. “Ankara'nın kuruluşu Cumhuriyet yöneticilerini 20. yüzyıla tanıştırmış, Türk toplumuna çağdaş bir toplum olma yolunu açmış, yapılaşma eylemini alışlagelmiş sosyal bir eylem olmaktan çıkararak ekonomik bir eyleme dönüştürmüştür ve böylece de kentsoylu denilen sınıfın oluşması için yeşil ışık yakmıştır, yani bir burjuvazinin oluşmasında da bundan yararlanmak ümit edilmiştir. Ankara'nın imarı devlet ölçeğinde bir girişim olduğundan kenti biçimlendiren güç yapısı kentten devlet ölçeğine kadar uzanacak ve Türkiye Cumhuriyetinin siyasal yaşamı ile örtüşecektir” (Ankara Enstitüsü Vakfı, 1997: 10). Bu alıntıda da açıkça görüldüğü gibi Ankara kentinin başkent olarak seçilmesi, hem yeni kurulan cumhuriyet açısından bir modernleşme deneyimi olarak ortaya çıkmasını sağlayacak hem de bu deneyimin Türk siyasal sürecinden pek uzakta seyretmeyeceğini gösterecektir.

Bu çalışmada üzerinde durulacak konular kısaca, Ankara kentinin yaşamış olduğu imar deneyimlerinin örnek olaylar doğrultusunda incelenmesi ile kent yönetimi, kentli ve diğer organlar arasındaki ilişkilerin kentin şekillenmesini nasıl etkilediği irdelenecektir. Öncelikle imar planlarının ne olduğu, hangi işlevleri gerçekleştirmek için ne tür araçlara sahip olduğu kısaca verildikten sonra imar planlarının uygulama sorunları ile bunlara ilişkin çözüm önerileri üzerinde durulacaktır.

Bu noktadan sonra Ankara kentinde uygulanan imar planlarının siyasal amaçlar doğrultusunda kullanıldığını göstermek amacı ile planlarda yapılan değişiklikler, plan bölgesi dışındaki gelişmeler, planın mülkiyet yapısına etkileri ve gecekondu gelişimi ile imar afları bağlamında değerlendirilmesi yapılacaktır.

ANKARA KENTİNİN İMAR PLANLARI

Ankara'nın son resmini vererek başlamak, kentin yaşamış olduğu planlama evrelerinin tarihsel çerçevede anlatılması ile plan deneyimlerinin nasıl sonuçlandığını daha çarpıcı kılacaktır. Başkent olmasından günümüze kadar hızlı bir nüfus artışı yaşayan kent, ihtiyaçları karşılayacak gerekli kaynaklara sahip olamamıştır. Ankara'nın genel görüntüsü, kontrol dışı spekülasyon amaçlı gelişmeler, korunamayan doğal ve tarihi değerler, yetersiz sosyal altyapıya sahip kimliksiz imarlı yapılarla bunları çevreleyen gecekondu bölgeleri şeklindedir. Bunların getirmiş olduğu ulaşım, konut, hava kirliliği gibi sorunlar yanında altyapı, arsa spekülasyonu, yetersiz mali kaynaklar ve bunların etkin kullanımını sağlayacak yönetim eksikliği gibi sorunlar çözüm beklemektedirler (Bademli, 2000: 35).

İmar planları, birçok veri ve tekniğin kullanılarak ve kentin gelişiminde etkili olan aktörlerin de olurlarını alarak kentin gelecek 15-20 yıl içinde alması gereken şeklini çizer. Kentin özellikle yapılaşmalarının nasıl olacağı ve bu doğrultuda kentin kazanacağı genel karakterin belirlenmesinde imar planları yol gösterici ve belirleyici araçtır. Kentin sağlıklı gelişmesi, doğal ve tarihi değerlerin korunması, üretilen rantın adil dağıtımı ve kent yönetimi açısından bir genel çerçeve çizen imar planları çoğu zaman kısa vadeli çıkarlar uğruna gerek politikacılar, gerekse mülk sahipleri tarafından istismar edilmekte ve sonucunda belli grupların haksız olarak zenginleşmesine, kent sakinlerinin ise ortaya çıkan çarpık kent çevresinde yaşamasına neden olmaktadır.

Ankara bağlamında fiziksel planlama deneyimine genel bir bakışta sadece 75 yıl içinde nüfusun yaklaşık 100 kat arttığı, fiziksel alanın ise yaklaşık olarak 320 kat büyümüş olduğunu görüyoruz. 1930'lu ve 1950'li yıllarda yaratılan Cumhuriyet Ankara'sı yıkılıp yeniden yapılırken, gecekondu bölgeleri özellikle ellili yıllardan sonra hızla kenti

çevrelemeye başlamıştır. Kent, 1970’li yıllarda daha çok yoğunluk artırımlarıyla toplu kalabilmesine karşın daha sonra özellikle karayolları boyunca gelişmeye başlamıştır. Ankara Cumhuriyetin ilk planlanmış kenti olarak plansız, plan dışı ve parçacı yaklaşım eğilimleri ile planlı yaklaşımların çatıştığı bir arenaya dönüşmüştür (Bademli, 2000: 36).

Ankara imar planlarının politik çıkarlar doğrultusunda kullanılmasını, plan değişiklikleri ve plan dışı gelişmelerin aldığı boyutu, mülkiyet ilişkileri ve imar afları bağlamında değerlendirmeden önce tarihsel süreç içinde Ankara İmar Planlarını kısaca özetlemek gerekir.

1.1. ANKARA’NIN PLANSIZ GEÇEN İLK YILLARI

Ankara’nın 13 Ekim 1923 yılında başkent ilan edilmesiyle başlayan yeni dönem kentin mekân üzerinde dağılımını ve yaşayanların sosyal ve kültürel yapısını daha önce görülmeyen düzeyde etkileyecektir. Herman Jansen’in planına kadar geçen sürede artan nüfus artışına paralel olarak ağırlığını hissettiren hizmet beklentilerini karşılamak için kentin yönetim yapısında değişiklikler olmuştur. 16 Şubat 1924 tarihinde yetersiz kentsel hizmetleri karşılamak üzere İstanbul Şehremaneti modeline uygun olarak, yetki ve görevleri aynen alınmak üzere, Ankara’nın özel durumunu izleyecek bir Şehremaneti kurulmuştur (Tankut, 1993: 49).

Bu dönemde yapılaşmanın yoğun olduğu ve bunların eski kentin boş arsalarında veya dış kenarlarında gerçekleştiği bilinmektedir. Aynı dönemde, “Şehremaneti’nin yeni şehrin yerleşeceği yer olarak kamulaştırdığı alan üzerinde de konut yapımı sürmektedir. Kamu yapıları ise, gerek demiryolunun kuzeyindeki yerleşik alanda serpilmiş olarak, gerek demiryolunun güneyinde, yeni gelişme alanlarında, orada burada inşa edilmişlerdir. Bu dönemde, yeni ve eski yerleşmeyi bütünleştirecek, geleceğin Ankara’sının büyümesini belirleyecek bir genel yönlendirici çerçeve yoktur. Mevcut alt yapı ise, değil yeni mahalleler, eski Ankara için de çok yetersizdir” (Tankut, 1993: 44).

Planlama mevzuatındaki yetersizlikleri gidermek için ise 1925 günlü ve 583 sayılı Ankara’da İnşası Mukarrer (Kararlaştırılmış) Yeni Mahalle İçin Muktezi (Gerekli) Yerler, Bataklık ve Mergzari (Çayırılık, Sulak) Arazinin Şehremanetince İstimlaki Hakkında Kanun çıkarılarak Ankara’nın imarında merkezi ve yerel yönetim arasındaki işbölümü, kamulaştırma ve değer tespiti sorunları, ucuz arsa ve konut sunumunda kamunun rolü gibi konularda politik çekişmelere son verilmek istendi, fakat gelişmenin yönü belirlenerek spekülasyonların önü açılmış oldu (Bademli, 1985: 105). Bu yasa ile 400 hektarlık alan kamulaştırılarak eski-yeni Ankara ikilemi somutlaşmakta, bunu ise 1926’da Emlak ve Eytam Bankası’nın

kurulması ile 1927 yılında Heussler'in 'Sıhhiye Planı' izlemektedir. 150 hektarlık alanı planlayan Heussler, merkezi yönetimin güneye kaymasını sağlamak için bazı bakanlık binalarını bu alana yerleştirmiştir; ama taleplerin aşırı baskısı özellikle Cebeci yönünde plan dışı kaçak yapılaşmalara neden olmuştur (Şahin, 1988: 25).

Bu dönemde birbirinden kopuk projelerle eski Ankara içinde yangın yerlerinin imarı, Ulus-İstasyon, Ulus-Samanpazarı gibi bağlantıların gerçekleştirilmesi gibi girişimler olmuştur. Jansen İmar Planına kadar, Ankara bir nazım plan olmadan imar edilmeye çalışıldı ve gelişmeler çoğunlukla geriden izlenerek Cumhuriyetin modernleşme iddiası Ankara kentinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemin iki önemli gelişmesinden biri yapılaşma baskıları karşısında Şehremanetinin büyük ölçekli kamulaştırma yapmasıdır. Eğer bu yönetim tarafından yerinde kullanılabilseydi kentin plana uygun gelişmesinde çok etkili bir araç olabilirdi. Dönemin ikinci önemli gelişmesi ise, o zamana kadar uygulanan parçacı yaklaşımdan kurtulmak için uluslararası düzeyde açılan imar planı yarışmasıdır.

1.2. JANSEN PLANI DÖNEMİ

Parçacı plan yaklaşımlarının yetersizliği sonucunda 1927 yılında çok az sayıda plancının katıldığı bir imar planı yarışması açılmış, Jausseley, Brix ve Jansen arasında Jansen'in planı seçilmiştir. 1928 yılında Jansen, Lörcher'in dar kapsamlı planının uygulanan kısımlarının değiştirilmeden kalacağını kabul etmiş ve böylece Ankara Planını hazırlamaya başlamıştır. Diğer yandan Şehremanetinin sahip olduğu teknik kadro ve yönetim yapısının imar uygulamalarını yönetemeyeceği anlaşılacak yeni bir örgütlenme yapısına gidilerek 28 Mayıs 1928'de 1351 sayılı yasa ile Ankara Şehri İmar Müdürlüğü (AİM) kurulmuştur (Şahin, 1988: 25).

Yeni kurulan teşkilat, kendi oluşturmuş olduğu kurallara göre kendi karar organlarıyla planları yapmak ve yaptırmak için tam yetkili olarak sahip olduğu fonları kullanabiliyordu. Bunlara ek olarak 1351 sayılı yasada yapılan eklerle şuyulandırma ve hamur yetkilerine de sahip oldu böylece Jansen planını uygulamak için çok önemli bir araca sahip oldu. Bu yetkiye istinaden Yenişehir ve Cebeci konut bölgeleri, Devlet Yönetimi Merkezi, Yüksek Öğrenim Kuruluşları, Hastaneler ve Spor alanları yanında önemli bağlantılar ve kentsel alt yapılar gerçekleştirilmiştir (Bademli, 1985:158).

Jansen, planını 300 000 nüfus için ve yaklaşık 2000 hektar alan için hazırlamıştır. Kentin makro formunun oluşumunda önemli katkıları olan planda özellikle topoğrafik verilerin iyi kullanıldığı, diğer taraftan büyümeye kapalı bir yapının olduğu görülmektedir.

Taşıt yollarının sınırlı tutulması sonucunda Doğu-Batı aksında gelişim öngörülmemiş bunun yanında ağırlık Kuzey-Güney aksına verilmiştir (TMMOB, 1997: 158).

Bu dönemde, daha sonra ayrıntılı olarak değinileceği gibi, özellikle bürokrat kesimden kaynaklanan spekülâtif baskılar sonucunda planda değişimler yapılmış, ayrıca Bahçelievler, Beşevler ve Çankaya semtlerinde plan dışı gelişmeler olmuştur. Bunları gidermek için 1938 yılında Çevre Düzeni Planı hazırlanmasına rağmen plan dışı gelişmelerin önüne geçilememiştir. Falih Rıfki'nın Çankaya eserinde de belirttiği, Jansen'in Atatürk'e sorduğu "bir şehir planını tatbik edebilecek kadar kuvvetli bir iradeniz var mıdır?" sorusuna verilen cevabı yanırlayacak biçimde, planda yapılan değişiklikler ve plan dışı gelişmeler sonucunda 1938 yılına gelindiğinde Jansen, "planın altından imzama silebilirsiniz" demek zorunda kalmıştır (Kent-Koop, 1989: 20).

1978 yılı için öngörülen nüfusa 1950'lerin başında ulaşılmıca gecekondulu olgusu kentin yapılaşmasına ağırlığını koymaya başlamıştır. Ayrıca plan yaptırımlarının yetersiz olması nedeniyle özellikle 1939 yılından sonra Ankara Şehri İmar Müdürlüğü imar planının uygulanmasında yetkili olarak gerekli değişiklikleri kolaylıkla yapabilecek konuma gelmektedir. 1950'lerin başında ise Ankara sanki plansız bir gelişme geçirmiş izlenimini vermektedir. Bu yüzden yeni bir imar planı hazırlanması için yarışma açıldı. Yarışmayı kazanan Yücel-Uybadin daha sonra yarışmaya sunulan projeye uygun olarak hazırladıkları uygulama imar planı 1957 yılında onanarak yürürlüğe girmiştir.

1.3. UYBADİN – YÜCEL PLANI

1955 yılında hazırlanan projenin jüri tarafından kabulü şu değerlendirmelerle gerçekleşmiştir; "Organik bir projedir. Gelişme sahası kararında özellikle kuzeye fazla yayılma önermektedir. Bu mahallelerin iç düzenlemesine çözüm önerileri geliştirmiştir. Yeşil alan kullanımı yerindedir. Kuzey – güney ve doğu – batı aksları yönünde tekrar eden ve gelişmeyi teşvik eden bir ulaşım şebekesi önerisi vardır. Projenin merkez fonksiyonlarının dağılımında pek cesur bir tutum yoktur. Sanayi bölgesi kente fazla yaklaştırılmıştır. Kültür fonksiyonlarının kent içinde fazla dağıtılması olumsuz bulunmakla birlikte çevresine yapacağı olumlu etkiler açısından kabul edilebilir bulunmuştur. Verilen sınırlar içinde kente saygılı ve uygulanması mümkün olan bir projedir" (TMMOB, 1997: 110). 2000 yılında nüfusun 750 bin olarak belirlendiği proje bir anlamda ölü doğmaktadır; çünkü bu nüfusa daha 1960'lı yılların ortasında ulaşılmıştır ve en önemlisi İmar Müdürlüğünün planın belediye sınırları içinde kalmasını istemesi yoğunluk artışları istemlerini ve aynı zamanda imar ve belediye sınırları dışında kaçak yapılaşmaları beraberinde getirmiştir.

Uybadin – Yücel planı kentin gelişme ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olmuş, geçmiş ve güncel gelişmeleri kısa vadeli çözümlerle geçiştirmekle yetinmiştir. 1968 tarihinde çıkartılan Bölge Kat Nizamı Planı, getirmiş olduğu yoğunluk artışlarıyla yetersiz durumda olan sosyal ve fiziksel kentsel alt yapı hizmetlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Raci Bademli'nin de belirttiği gibi “Ankara'nın beklenmeyen hız ve türde gelişmeleri, spekülasyon girişimlerinin yoğunluğu ve eldeki planın niteliklerinden olduğu kadar; planı uygulamakla yükümlü olan Ankara İmar Müdürlüğü ile kentin ve sorunların sahibi olan Belediye arasındaki uyumsuzluktan da kaynaklanmaktaydı. Çözüm için öncelikle AİM ve Ankara Belediyesi arasında bir diyalog kurulması ve kentsel planlama hizmetlerinin düzene sokulması gerekiyordu. Ayrıca, özellikle imar planı sınırları dışına taşan gelişmeleri yönlendirecek yeni bir plan hazırlanması zorunluydu. Bu görevler, 1969 yılında İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde kurulan Ankara Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu (AMANPB)'na düştü” (Bademli, 1985:109).

1.4. ANKARA METROPOLİTAN ALAN NAZIM PLANI

Kurulan büronun 1970'li yılların ortalarına kadar yapılan araştırmalar sonucunda geliştirdiği şeması 1982 yılında onanarak ‘1990 Ankara Metropolitan Alan Nazım Planı (AMANP) adını almıştır. Fakat bu bir uygulama imar planı olmayıp aynı zamanda Uybadin – Yücel Planı yürürlükte kalmıştır. Ayrıca baskılar ve gerekçeli olarak yapılan sayısız plan değişiklikleri AMANP'nı tanınmaz hale getirmiştir.

KENT PLANLARINI ETKİLEYEN AKTÖRLER

Kent planlarının yapılış aşamasından uygulama aşamasına kadar pek çok aktör etkili olmakta ve bunlar kendi amaçları doğrultusunda gerekli istem ve değişiklikleri yapmaya çalışmaktadırlar. Genel olarak bu grupları sınıflandıırırsak; kent halkı, spekülasyoncular, yasal kuruluşlar, özel ve tüzel kuruluşlar, planıcı olarak sayabiliriz. Bu aktörlerin her biri değişik ölçülerde, farklı biçimlerde kent planları üzerinde etkili olmaktadır:

Kent halkı; yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri isterken bile mümkün olduğunca asgari düzeyde istemekte ama projeksiyonlara göre hazırlanan bu hizmetler nüfus artışına ve kullanım amaçlarına göre değişebilmektedir. Bunun dışında kent halkının imar konularında daha duyarlı olması, kent arazisinin belli parçalarının hangi amaçlar doğrultusunda kullanılmasını belirleyen imar planlarına sadece kent bağlamında değil kendi mülkiyetlerindeki araziler için de yönetimlerle birlikte uyumlu şekilde çalışmalarını istenen bir durumdur.

İmar planlarını etkileyen bir diğer önemli aktör ise spekülâtör diyebileceğimiz kişilerdir. Bunlar genellikle plan sınırları dışındaki alanlar üzerinde kendi amaçları doğrultusunda kent arazi kullanım şekillerini belirlemektedirler. Bu yüzden planların en kısa zamanda gelişmeleri geriden izleyen değil, aksine gelişmelere yön gösteren şekilde yapılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Elbette planın bir uzlaşısı içinde yapılması, denetim mekanizmalarının kurulması gereklidir. Fakat bunlar uzun bir süreç içinde gerçekleşirse, planın uygulanma şansı, özellikle ekonomik ve politik nedenlerle son derece az olacaktır.

Gerek özel gerekse resmi kuruluşlar kendi arazilerini diledikleri gibi kullanmak istemekte, bu ise planın bütünlüğünü etkilemektedir. Plancıların hazırlamış olduğu planın demokratik süreç içinde kabul görebilmesi için yerel yönetimlerce onanması gerekmektedir. Bu aşamada politikacılar oy kaygısı ile planda, planın bütünlüğünü bozacak işlemlerde bulunabilmektedirler veya planın yürürlüğe girmesinde gecikmelere sebep olabilmektedirler. Planın kendinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için her şeyden önce planı hazırlayanların, onaylayanların ve uygulayanların uyumlu şekilde çalışmaları ve kentte yaşayanların da planlı gelişmenin yararlarına inandırılması gerekmektedir (Erses, 1984: 144).

Planların hazırlanmasından uygulanmasına kadar geçen süre içinde etkili olabilen aktörleri kısaca belirttikten sonra plan değişikliklerinin neden, nasıl yapıldığı ve sonuçlarının kent üzerinde neler olduğu üzerinde durmak Ankara kentinin imar planlarının siyasal amaçlarla nasıl kullanıldığını göstermek açısından açıklayıcı olacaktır.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ

İmar planlarının Ankara'da siyasal amaçlar doğrultusunda kullanımını gösterebilecek en önemli araçlardan birisi imar planı değişiklikleridir. Özellikle hızlı kentleşmenin yaşandığı, iç göçün çok olduğu bir ortamda imar planlarında yeni koşullara göre gerekli değişiklikleri yapmak gerekmektedir. "Bugün, kentsel ranttan pay almak isteyen çıkar ve baskı gruplarının etkisiyle yapılan yanlış ve eksik uygulamalar imar planı değişikliklerinin yolsuz ve usulsüz uygulamayla eş anlamlı kabul edilmesine, değişikliklere korkuyla yaklaşılmasına neden olmaktadır. Yaşanan plan değişikliği uygulamaları, şehirlerimizin aldığı görünüm, trafikte içinden çıkılmaz kargaşa, durmadan artan yapı yükseklikleri ve yoğunlukları, kıyı alanlarının ve boğazın yağmalanması, orman alanlarının giderek azalması bu yaygın kanıyı doğrulamaktadır. Çoğu zaman küçük ölçekli - parsel düzeyinde - zararsız değişiklikler olarak gösterilmeye çalışılan imar planı değişiklikleri, bünyesinde, düşünüldüğünden çok daha fazla sorunu barındırmaktadır. Mevcut veya öngörülen kentsel dokunun zedelenmesiyle kentsel

yaşam kalitesi düşmekte, kentlerimiz kimliklerini yitirmektedirler, oysa özlenen kentsel değişim süreci bu değildir. İmar kanununun ilgili yönetmeliği incelendiğinde de plan değişiklikleri sürecinden beklenenin çok başka bir şey olduğu görülmektedir. Bugün belediyelere gelen sayısız plan değişikliği talebi bir yandan plan değişikliğinin gerekliliğini gösterirken, bir yandan da planın bütünlüğünü ve verimini tehdit etmektedir” (TMMOB,1997: 99).

Genel olarak imar planlarının oluşturulmasından uygulanmasına kadar geçen süre içinde pek çok aktör etkili olduğundan kentin gelişimi bunlardan etkilenmektedir. Bu etkilerin ‘kamu yararı’ gibi çok genel ve tanımlanması oldukça güç olan bir kavram çerçevesinde değerlendirilmesi ve bunların yasaya uygunluğunun bu kritere dayanması özellikle plan değişikliklerinin ve imar aflarının amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını açıklayamamaktadır.

ANKARA KENTİNİN İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ

Ankara’nın başkent olmasından sonra belli bir dönem için yaşanan plansız dönemin ardından planlı döneme geçildi. Jansen’in planının 1932 yılında onanması ile plan kesin olarak uygulanmaya geçti, fakat aynı dönemde belirli grupların baskıları sonucunda planda değişiklikler gündeme gelmiştir. Değişim istemlerinin yanında plan dışı gelişmeler de özellikle kentin gelişme çizgisinde varlığını hissettirmeye başlamıştır. Bunlarla ilgili değişim isteklerine birkaç örnek verecek olursak;

Özellikle 1929 dünya ekonomik bunalımından sonra gelişen dönemde belediyelere ek mali kaynaklar sağlanmak gerekmektedir, ancak bu dönemde arsa ve konut değerlerindeki artışlar belediyelere döndürülemedi. Böylece belediyeler imara ilişkin uygulamalarda güçsüz kalmıştır. Yenişehir’de otuzlarda oluşmaya başlayan devlet daireleri, mağazalar ve eğlence yerlerinin artmaya başlaması arsa ve yapı kullanım biçimleri üzerinde rant sağlayıcı baskıları artırmıştır (Bilgen & Özcan, 1994: 30).

Gönül Tankut’un değerlendirmesine göre 1932 yılından itibaren bireylerin imar ile ilgili istekleri değişme göstermiştir. İlk yılda sadece arsaların ifraz edilmesi ve parsellenerek imara hazırlanması önemli iken, 1933 yılında parsellerin daha küçültülmesi sonucunda daha karlı satışların yapılması istenmektedir. 1934 yılında ise ayrıık düzendeki yapı adalarında blokların yapılması, yeni dükkanların yapılması ve Yenişehir’de kat sayısının ikiden üçe çıkarılmasıdır. 1935 yılına kadar sadece ruhsata aykırılıktan değil fakat plana aykırılıktan da yıkma kararları verilebilmekte, fakat bu dönemde imar hakları ve yoğunluk artırma istemleri de bireylerin en önemli istekleri olmuştur. Bu yıl baskılar doruk noktasına çıkarak

kamulaştırmanın pahalı olduğu gerekçesiyle yapılmaması, onaylı parselasyon planlarının değişmesi, binaları yıkmadan ön bahçelerin feda edilmesiyle yolların açılması gibi geçici çözümler bulunarak bireylerin istekleri planın bütünlüğünü bozma pahasına yerine getirilmiştir. 1936 yılından sonra ise ruhsatsız ve plana aykırı yapılar yıkımla sonuçlanmamakta sorumlulara sadece para cezası verilmektedir. 1937 yılında ise imar hakları zorlanarak, arazilerin kullanım biçimleri değiştirilmeye çalışılmıştır. 1938 yılına gelindiğinde imarlı alanlar genişletilerek henüz ham olan planlı alanlarda yapı izinleri verilmiş, kat artışlarına gidilmiş, nüfuzlu kişilerin eski evlerini yıkarak daha geniş cephe elde etmek için imar hakkı artırım istekleri kabul edilmiş ve denetim önemli ölçüde azalmıştır (Tankut, 1993: 145).

Fehmi Yavuz, bu döneme ilişkin yorumlarında spekülâtorlerin parsellenmemiş yerlere bina yapmak için geliştirmiş oldukları teknikleri, imar sınırı ile belediye sınırının birleştirilmesinin sağlanmasını ve bahçelerde garaj yapımına izin alınarak bunların daha sonra dükkanlara çevrilmesini ortaya koyarak imar uygulamalarında spekülâtorlerin siyasetler üzerinde olan etkilerini vurgulamıştır (Yavuz, 1952: 45).

1939'dan sonra girilen plansız uygulamalara ilişkin örnekler verecek olursak; kat artışı istekleri büyük rant getirdiğinden bu yönde istekler artmıştır. 17 Haziran 1955 tarihli 650 sayılı karar gereğince T. C. Emekli Sandığına, Güven Park karşısında şu anda gökdelenin olduğu alana iş hanı yapmak için 14 kat izin verilmiş daha sonra ise bu 22 kat olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemden sonra arsa sahibi spekülâtorler kentsel gelişim ve planları etkilemedeki güçleriyle fiziksel ömrü dolmayan evleri rant elde etmek için yıkmaya başlamışlardır. Siyasetçilerin de bu isteklere oy kaygısı ile olur vermesi, kentin makro formunda geri dönülemez gelişmelere neden olmuş ve altyapı sorunlarına çözüm getirilememiştir.

İmar planlarını değiştirme istemleri yalnızca spekülâtorler ve halktan gelmemektedir. Büyükşehir Belediyesinin nazım imar planlarını hazırlama, ilçe belediyelerinin ise uygulama imar planlarını hazırlama yetkilerine sahip olması zaman zaman kendi yetki alanlarını aşan kararlar almalarına neden olmaktadır. 1990 Ankara Nazım İmar Planı bunun tipik bir örneğidir. Bu planın hala yürürlükte olması nedeniyle, yeni gelişme alanlarının belirlenmesi ve gelişen alanların plan dahiline alınması için Büyükşehir Belediyesi Kuzey-Batı Ankara gelişme Aksı, Alacaaltlığı – Güney Aksı, Bağlıca Planı ve Beytepe Toplu Konut Alanı gibi parçacı yaklaşımlarla planlama işlerini yürütme eğilimindedirler.

Büyükşehir Belediyesi ve Yenimahalle Belediyesi arasında yaşanan bir anlaşmazlık bu tür çatışmalara çarpıcı bir örnektir. Yenimahalle Belediye Meclisinin 27. 02. 1997 tarihinde,

Çayyolu tp. 843 sayılı parsele ilişkin mevzii imar planı değişikliği önerisi onanmak için Büyükşehir Belediyesine gönderilmiştir. Sözü geçen alan 1/5000 ölçekli Çayyolu Toplu Konut Alanı Nazım İmar Planı içinde kalmaktadır. Planda ağaçlandırılacak alan olarak gösterilen saha daha sonra Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu değişiklik kararıyla bir bölümünün, 302 konutun yer aldığı konut alanına çevrilmesi kararlaştırılmış, fakat daha sonra Emlak Genel Müdürlüğünün bu alanı Orman Bakanlığına vermesi sonucunda tekrar bir değişiklik yapılarak ağaçlandırılacak alana dönüştürülmüştür. Ancak daha sonra 1/1000 ölçekli uygulama imar planına göre plan değişikliği, belediye meclisince kabul edilerek bir kısmı konut alanı olmuştur.

Yenimahalle'nin plan değişiminde ise konut sayısı artırılmak istenmekte, sosyal donatı alanında herhangi bir değişim öngörülmemektedir. Böylece koruma-kullanma-yoğunluk dengesinin bozulmasına neden olacaktır. Görüldüğü gibi plan değişim istemleri belli ölçütlere göre değil de belediye meclisinin o bölgeden ve o yöre insanların meclisten beklentisine göre belirlenmektedir.

ANKARA'DA GECEKONDU GELİŞİMİ VE PLAN UYGULAMALARINA ETKİLERİ

İmar planlarının ve plan uygulayıcılarının etkin olması için kentin gelişim alanlarındaki toprakların kamu mülkiyetinde olması ve plan dışı yapılaşmanın olmaması istenen bir durumdur. Falih Rıfki'nın aktardığına göre “Şehir planında evsiz fakirlere verilmek üzere bir ucuz arsalar bölgesi ayrılmıştı. Bu arsalar her isteyene parasız da verilecekti. Böylece kurulacak bölgeler, mühendisin kontrolü altında bulunacaktı. Belediyeye verilen bu vazifelere göre; merkezde mektep, çarşı, dispanser gibi umumi tesisler için yer ayrılacaktı. Fakat belediye bu vazifesini bir yana bıraktı, dışardan gelenler Ankara Kalesi etrafındaki sırtlarda ilk gecekonduları tecrübe ettiler. İmar komisyonu yıkılma kararı verdi, vilayet ve belediye aldırış bile etmedi. Türkiye’de gecekonduların faciası işte o zamanlar Ankara Belediyesi'nin imar planını bu tür baltalaması ile aldı yürüdü.” diyerek belediyelerin imar uygulamaları açısından yapması gerekenleri göz ardı etmesi veya yeterli akçal kaynak ve personele sahip olmaması nedeniyle gecekonduların gelişimine izin verildiğini vurgulamaktadır. Bu ise Ankara’da özellikle 1945’li yıllardan sonra kırsaldan gelen göç baskısı ile yeni gelenlere konut sağlanmasının gecekondular yoluyla karşılanmasına neden olmuştur (Kent-Koop, 1989: 21-22).

Otuzlu yıllarda özellikle Cebeci çevrelerinde alt gelir gruplarının barakalaşma şeklinde yoğunlaşmaya başlaması daha sonra ise bu hareketin gecekondular şekline dönüşmesi ve

bunların belli çevreler tarafından istismar edilmesi sonucunda sonraları politikacıların her seçim dönemi öncesinde tapu dağıtma sözleri vermesi ve gecekondularının gündeme getirilmesi kent planlarının uygulanmasını zorlaştırmış hatta bazı alanlarda imkansızlaştırmıştır.

Gecekondularının ıslah planları ile düzenlenmesi ise aslında düşük standartlı ve oldukça yoğun bölgelerin oluşmasına neden olmakta yıkmanın ise gerek politik gerekse ekonomik riski nedeniyle sorun çözümsüz olarak durmaktadır.

SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1.1. İMAR PLANLARININ UYGULANMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR

- İmar planları uygulanırken gerekli denetim mekanizmasının kurulamaması sonucunda plan dışı gelişmelere izin verilmesi ve bunların daha sonra özellikle politikacılar tarafından oy kaygıları ile imara dahil edilmektedir.
- Yerel yöneticilerin dışında merkezi hükümetin büyük bir kitlenin kent arazilerinden rant sağlamalarını amaçlayan imar ve gecekondularını özellikle dışardan gelenlerde ileriye dönük beklentiler oluşturarak imar sınırları dışında yoğun yapılaşmalara gitmelerini kolaylaştırıyor, hatta teşvik ediyor bu ise kentin gelişiminde istenmeyen ve geri dönülmesi zor yapılaşmalara neden oluyor.
- İmar planlarında gerek ilçe, gerekse büyük şehir belediyeleri tarafından dışardan gelen istekler sonucunda çoğu zaman imar planı değişiklikleri yapılmakta ve bunlarla belli kesimlere rant sağlamaktadır.
- Yerel yönetimler tarafından kamulaştırılan alanların daha sonra belli gruplara verilmesi ve planlarda yapılan kullanım değişiklikleriyle rant aktarımı gerçekleşmektedir.
- Özellikle revize edilen imar planlarında, belediyeler, sosyal donatı alanlarını konut alanlarına dönüştürerek kent için gerekli olan alt yapının yetersizliğini iyice artırmışlardır.
- İmar planlarının uygulanmasında etkili olan aktörler çok fazla ve farklı güdülerle hareket ettikleri için yoğunlaştırıcı ve genişletici politikalar birbirlerine alternatif olamayacaklardır; çünkü bunlar için baskı yapan gruplar farklıdır.
- Planların uygulanmasında çeşitli politik, teknik ve duygusal nedenlerle büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasında oluşan uyumsuzluklar ve bunların yargıya intikal etmesi bu işlerin daha da uzamasına neden olmakta bu ise plan dışı gelişmelere yeşil ışık yakmaktadır.
- Büyükşehir belediyesinin mücavir alanı ilçe belediyelerinin mücavir alan toplamı olmakta bu ise çeşitli anlaşmazlıklar doğurmaktadır. Bazı durumlarda Bayındırlık ve İskan

Bakanlığı İmar Kanunundaki yetkisine dayanarak bir bölgeyi büyük şehir belediyesinin mücavir alanından çıkarıp 2000–3000 nüfuslu, teknik donanım ve bilgiden yoksun belediyelerin mücavir alan sınırlarına dahil etmektedir. Bu da, merkezi hükümetin, yerel yönetimlerin sahip olduğu imar yetkilerine siyasal amaçla karışmasına kapı aralamaktadır.

Yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız imar planlarının uygulanmasına dönük sorunların çözüm yollarını bulmak gerek siyaset gerekse ekonomi ile çok yakından ilgili bir alan için kolay olmasa da kısaca şu çözüm önerileri ortaya konabilir.

1.2. İMAR PLANLARININ ETKİLİ UYGULANMASI İÇİN ÇÖZÜM YOLLARI

- Gerek merkezi yönetimin, gerekse yerel yönetimin uygun bir akçal ve yargı denetimi altında kamu mülkiyetindeki kentsel toprak stoklarını mümkün olduğunca artırması ve bunların kentin gelişiminde etkili bir araç olarak kullanılması gerekmektedir.
- Makro düzeyde ekonomik planlamayla kente olan akımın azaltılması böylece yerel yönetimler üzerindeki baskıların en aza indirilmesi gerekmektedir.
- Kentin gelişimi doğrultusunda yapılan toplu konutların gerekli alt yapı ile kurulması ve bunların alt gelir gruplarına yönelik olması gecekondulaşmayı bir ölçüde azaltabilir.
- Özellikle yapılaşma tehdidi altında bulunan değerli tarım arazileri ve doğal güzellikler koruma altına alınmalıdır.
- İmar dışı gelişmeleri denetleyebilmek amacıyla, imarla ilgili süreçleri hızlandırmak ve yerel yönetimleri gerekli akçal ve yasal yetkilerle donatmak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ankara Enstitüsü Vakfı, **Ankara Nereye?**, Ankara, 1997.
- BADEMLİ, Raci (ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Çalışma Grubu), **ANKARA 1985'den 2015'e**, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü, Ankara,1985.
- ERSES, Selma Mine, **Türkiye 8. Dünya Şehircilik Günü Sempozyumu**, 1,2,3 Kasım, Adana, 1984.
- KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1996.
- Kent – Koop, **Başkent Söyleşileri**, Ankara, 1989.
- ÖZCAN, Gül Berna ve BİLGİN, Hürriyet G. , **İmar ve Şehir Planlama Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Türk Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri**, T. B. M. M. Kültür ve Sanat Kurulu Yayınları, Ankara, 1994.
- TMMOB Ankara Şubesi, **Ankara Sempozyumu 13 – 15 Ekim 1997**, Ankara.
- TMMOB, **Üretim Ekonomisinden Rant Ekonomisine Kamu Arazilerinin Özelleştirilmesi**, Ankara, 1996.
- ŞAHİN, Neriman, **İstiklal Mahallesi**, ODTÜ, Ankara, 1988.
- ŞENYAPILI, Tansı, **Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi (1923 – 1960)**, Kentkoop Yayınları, Özgün Matbaacılık, Ankara, 1985.
- TEKELİ, İlhan, **Belediyecilik Yazıları (1976 – 1991)**, IULA – EMME, Kent Basımevi, İstanbul, 1992.
- TEKELİ, İlhan, **Kent Planlaması Konuşmaları**, TMMOB Yayınları, Ankara, 1991.
- TANKUT, Gönül, **Bir Başkent'in İmarı**, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 1993.
- UZEL, Ahmet **KONUT'85 İmara İlişkin Bağışlamaların Gelişimi ve Değerlendirilmesi**, Kentkoop Yayınları, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- YAVUZ, Fehmi, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, SBF, Ankara, 1952.
- YAVUZ, Fehmi, **Kentsel Topraklar: Ülkemizde ve Başka Ülkelerde**, SBF, Ankara, 1980