



## PLANLAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR AÇISINDAN TÜRKİYE VE İNGİLTERE ÖRNEĞİNİN KARŞILAŞTIRILMASI\*

Esra KESKİN<sup>1</sup>

Ruşen KELEŞ<sup>2</sup>

Yeşim ALİEFENDİOĞLU<sup>3\*</sup>

### Öz

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme, imar sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Türkiye’de imar uygulamalarından kaynaklanan sorunların çözümünde bir yol haritası oluşturabilmek amacıyla İngiltere ve Türkiye örnekleri incelenmiştir. İmar planlarının uygulama araçları ile karşılaşılan sorunlar, İmar Kanunu, 1982 Anayasa’sı, Şehir ve Ülke Planlaması Kanunları gibi farklı yasal düzenlemeler kapsamında, değerlendirilmiştir. Planlamanın İngiltere’de çok ayrıntılı ve uzun bir süreçte yapılması nedeniyle sorunların daha az görüldüğü, Türkiye’de ise planların daha kısa vadeli olduğu saptanmıştır. İngiltere’de halk katılımının planlamanın tüm aşamalarında sağlandığı, vergilendirme ile rantın önüne geçilmiş olduğu ve plan değişikliklerinin oldukça zor gerçekleştirilebildiği görülmüştür. Yüksek mahkeme kararlarına konu uyuşmazlıklar incelenerek uygulamadaki eksiklikler tespit edilmiş ve çözüm yolları aranmıştır. Yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucu Türkiye’de imar uygulamalarından doğan değer artışının vergilendirilmesi, halkın planlama konusunda bilinç seviyesinin yükseltilecek katılımının her aşamasında sağlanması, plan tadilatlarının mümkün olduğunca azaltılması ve mevzuat birliğinin oluşturulması neticesinde mevcut sorunların çözümlenebileceği sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İmar Planları, Planlama Süreci, İngiltere, Türkiye.

**JEL Kodları:** O18, O20, O21

## THE COMPARISON OF TURKEY AND ENGLAND EXAMPLES FROM THE PROBLEMS CONCURRED IN THE PLANS

### Abstract

Rapid population growth and urbanization have brought with the problems of zoning. In order to create a roadmap to solve the problems arising from zoning applications in Turkey, the examples of England and Turkey have been examined. Problems that have been encountered with implementation tools of development schemes have been evaluated under different legal arrangements such as the Urban Development Law, the 1982 Constitution, and the Town and Country Planning Laws. It has been found in this paper that there are less zoning problems in UK since the planning is done in a very detailed and long process, while the planning in Turkey is done in shorter terms. It has been seen that there is public involvement in all the phases of planning, rent is avoided by taxation, and the plan changes are quite difficult. By examining the disputes in high court decisions, the deficiencies in the implementation have been identified and solutions have been sought. As a consequence of the research and evaluations made, it has been concluded that taxation from the increase in value generated from zoning process, raising the level of consciousness about planning and ensuring participation at every stage, reduction of plan renovations as much as possible and establishment of legislative union can solve the existing problems.

**Keywords:** Development Plans, Planning Process, England, Turkey.

**JEL Codes:** O18, O20, O21

\* Bu çalışma Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalında Prof. Dr. Ruşen Keleş danışmanlığında tamamlanmış olan dönem projesinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>1</sup> ORCID 0000-0003- 2778-9024

<sup>2</sup> Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ORCID 0000-0002-0852-8649

<sup>3</sup> Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, ORCID 0000-0002-0859-7150

\* **Sorumlu Yazar** (Corresponding Author): [aliefendioglu@ankara.edu.tr](mailto:aliefendioglu@ankara.edu.tr)

**Başvuru Tarihi** (Received): 14.09.2018 **Kabul Tarihi** (Accepted): 21.04.2019

## Giriş

Kentlerin ve kent planlamasının ortaya çıkışı sanayileşmenin gelişmesine paralel olarak bir ihtiyaç haline gelmiştir. Tüm dünyada nüfus artışı ile birlikte kentleşme ve küreselleşme toplumsal sorunları da beraberinde getirmiş, Türkiye’de de hızlı nüfus artışı ve buna paralel olarak gelişen hızlı kentleşme hukuki ve siyasi açılarından güncelliğini koruyan olgular olarak yer almıştır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye örneğinde de kentleşme hızı her geçen yıl artmakta ve yetersiz alt yapı ile kötü yapılaşma sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Yeterli verilere ve araştırmalara dayanmadan yapılan imar planları ne yazık ki kısa sürede istenilen amaçtan uzaklaşarak ihtiyaçlara cevap vermekten yoksun kalmaktadır. Yapılan plan değişiklikleri de planların kesinliğine olan inancı sarsmakta ve toplumda af beklentisi sonucu, kaçak yapılaşma gibi hukuka aykırı oluşumlar ortaya çıkmaktadır.

İmar planlarının yapılması ve uygulanması aşamaları her ülkede farklı şekillerde görülmektedir. Yerleşmiş plan düzen ve denetim mekanizmasının var olduğu, gelecek için öngörülü planlamanın yapıldığı ülkelerde, rant gibi haksız değer artışlarının varlığından söz edilememektedir. Planlamaya ilişkin bilincin sağlanabilmesi için bu konuda açık ve güvenilir yasal düzenlemelerin bulunması zorunlu görülmektedir. Şöyle ki; mülkiyet hakkının yasalarla korunduğuna ve imar uygulamalarında adil davranıldığına olan inanç, bu konuda ortaya çıkan ihtilafları da zaman içinde azaltarak yok edebilecektir.

Çalışmanın amacı, örnek ülke olarak ele alınan İngiltere ve Türkiye arasındaki farklılıkların incelenmesi, sorunların saptanması ve çözümüne ilişkin bir yol haritası çizilebilmesidir. Bu amaçla, İngiltere ve Türkiye’nin karşı karşıya olduğu sorunlar incelenerek, planlamada karşılaşılan sorunlar farklı uygulama örnekleri dikkate alınarak saptanmaya çalışılmıştır. Sorunların tespiti ve çözümü aşamasında karşılaştırma yapabilmek amacıyla, uygulama ve düzenleme açısından Türkiye’den farklı uygulamaları ile dikkat çeken İngiltere ülke örneği olarak seçilmiştir.

Planlama ve sonrasında yaşanan sorunlar incelenirken; 3194 sayılı İmar Kanunu, 1982 TC Anayasası ve İngiltere’nin Şehir ve Ülke Planlaması Kanunu gibi kanunlar taranarak bu kanunlarda yer alan hükümler ve uygulamaları değerlendirilmiştir. Türkiye ve İngiltere’de imar planlarının uygulama araçları ve planlamadan kaynaklanan sorunlar yüksek mahkeme kararlarında da incelenmiş ve yorumlanmıştır.

Türkiye’de planlamadan kaynaklanan sorunlar, uzun vadeli çözüm arayışlarının olmaması nedeniyle, gündemdeki yerini korumaktadır. Planlamanın sadece mekânsal boyutu ile değil aynı zamanda sosyolojik, ekonomik ve çevresel boyutları ile de bir bütün olduğunu gözden kaçırmamak gerekliliği ile birlikte, yetkin kişiler tarafından hazırlanan planlar ile gerçek anlamıyla planlamanın özüne inilmesinin sağlanacağı da gözardı edilmemelidir. Kamulaştırma gibi toplumun hassas olduğu mülkiyet hakkına ilişkin uygulamalarda değer takdiri belirleyici rol oynamaktadır. Adil ve gerçeğe uygun olarak değer takdir edilmesinin birçok sorunun çözümünü de beraberinde getirdiği dikkati çekmektedir. Planlama süreci ve sonrasında halkın ihtiyaçları dikkate alınarak uzun vadeli ihtiyaçları karşılayabilecek planların yapılabilmesi ve plan değişikliklerinin önüne geçilebilmesi çok önemlidir. Çalışmanın sonuç bölümünde planlamada karşılaşılan sorunlara ilişkin çözüm yolları tartışılarak imar uygulamaları sonucunda oluşan değer artışlarının vergilendirilmesi, planlamanın her aşamasında halk katılımının sağlanması ile halkın planlama ve korumaya ilişkin bilincinin artırılması gibi konularda öneriler geliştirilmiştir.

### 1. Türkiye’de Planlama ve Karşılaşılan Sorunlar

İmar planları, imar uygulaması yapılacak yerlerde yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları, gelecekteki kullanım amaçlarını, büyüme ve gelişme fonksiyonlarını gösteren haritalar

olarak kısaca tanımlanabilse de imar planları ve işlevleri için bu tanım oldukça yetersiz kalmaktadır. Tarihten bu zamana değin imar planları kentlerin gelişiminden halkın sosyal ve ekonomik gelişimine kadar birçok noktada belirleyici rol oynamaktadır.

Keleş (20014) şöyle demişti:

Eski Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkileri yerel yönetimlere bırakılmış, ancak uzun vadede bilinçsiz politikalar ve Kanun'daki eksiklikler nedeniyle imar planlama süreci Türkiye'de bir çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlardan belki de en önemlisi rant kavramıdır. Rantın başlıca kaynağının sahibine sınırsız bir ayrıcalık tanıyan arsa olduğu söylenebilir. Taşınmaz malikinin ilerde oluşabilecek değer artışlarından faydalanabilmek için elindeki arsa ve araziler üzerlerinde bir şey yapmaksızın boş bekletmesi arsa spekülasyonu olarak tanımlanabilir. (s.144)

Ökmen ve Yurtsever (2010) kentsel değer artışı hakkında şöyle demişlerdir:

Rant gelirlerinin tam olarak vergilendirme kapsamına alınmayışı ve tapu kayıtlarında gayrimenkul değerlerinin gerçek değerleriyle yansıtılmaması nedeniyle imar planlarından kaynaklanan değer artışının tam olarak belirlenememesi de sorunlara neden olmaktadır. Birçok ülkede belediyelerin gelir kaynaklarının büyük bir miktarı taşınmazlar üzerinden aldıkları vergilerden oluşmaktadır. Kentsel değer artışı, sadece tarım arazilerinin imara açılarak konut, ticaret ve sanayi alanlarında dönüştürülmesi ile değil, bununla birlikte, kentsel dönüşüm planlamaları sonucu taşınmazların, belediyece yapılan parklar, bahçeler, cadde düzenlemeleri ile değerinin artmasıyla da ortaya çıkmaktadır. (s.62)

Türkiye'de bazı uygulamalar ile oluşan rant kamuya geri kazandırılmaya çalışılsa da bu konuda tam anlamıyla başarıya ulaşılamamaktadır. İmar Kanunu'nun 18. madde uygulamasında alınan DOP, rantın bir kısmının kamuya aktarılması olarak değerlendirilse de aslında bu alanlar halkın ihtiyacı doğrultusunda ve halkın kullanımı için değerlendirilmekte ve hatta devlete ek maliyetler yüklemektedir. Bu nedenle, DOP uygulaması kentsel toprak rantının kamuya kazandırılması konusunda yetersiz kalmaktadır. Aynı şekilde, Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan değer artış kazancı da ihtiyaçlara cevap verememektedir. Öncelikli olarak imar planlarında değişiklik yapılması mümkün olduğunca sınırlandırılmalıdır. İmar uygulamaları sonucunda oluşacak değer artışlarının vergilendirilmesi de çözümün bir parçası olarak değerlendirilebilir. Satış işlemlerinin gerçek satış değerlerini yansıtmaması karşılaşılan sorunlardan biri olduğundan gerçek satış değerlerinin beyan edilmesini sağlayarak bu yönde bir vergilendirme yoluna gidilmesi de önemlidir. Kent arazilerinin mümkün olduğunca kamu mülkiyetinde kalması da, çözüm için bulunan cevaplardan biri olabilir. İngiltere örneğinde olduğu gibi birçok ülkede kent arazilerinin çoğunluğunun özel mülkiyette olmaması rant oluşumunu da azaltmaktadır. Belediyelerin ellerindeki taşınmazları elden çıkartmaya ve bu usulle kazanç elde etmeye çalışması, bu çözüm yolunun Türkiye'de işlevini giderek yitirmekte olduğunu göstermektedir.

İmar ve planlama konuları birçok mevzuatta farklı düzenlemelere tabidir (Abacıoğlu, 2016). Kurumların bağlı olduğu farklı yasal düzenlemelerin de birbirleriyle çelişmesi sonucunda farklı kararlar alınmakta, kurumlar arasında meydana gelen anlaşmazlıklar süreçlerin uzamasına ve yasal olmayan uygulamaların engellenmesinde kurumların etkisiz kalmasına neden olmaktadır. Birçok kurumun birden fazla düzenlemeyle yetkilendirilmiş olması, büyük sorunları da beraberinde getirmiştir. Tarım arazilerinin kentsel kullanıma açılması, kıyıların imara açılması, 2B arazileri söz konusu sorunlara örnek olarak gösterilebilir.

Tarım arazileri, hızla büyüyen kentleşme ve buna bağlı olarak gelişen rant nedeniyle zamanla çok daha değerli bir hale gelmiştir. Verimli tarım arazilerinin korunabilmesi için 2005 yılında 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Tarım Topraklarının Amaç Dışı Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 5403 Sayılı Kanun'un 13. maddesinde mutlak tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı, ancak söz konusu kuralın bazı

istisnaları olabileceği ve bunların sınırları belirtilmektedir. Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazileri; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebilmektedir. Tarımsal amaçlı yapılar için, projesine uyulması şartıyla, ihtiyaç duyulan miktarda her sınıf ve özellikteki tarım arazisi valilik izni ile kullanılabilir. Kanun'daki düzenlemelere karşın, belediye başkanlıklarının çevre düzeni plan notlarını esas alarak tarımsal niteliği korunacak alanlarda tarımsal amaçlı yapı adı altında tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına izin verdikleri, özel idare müdürlüklerinin de Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'ni gerekçe göstererek köy yerleşik alanı tespiti yaptıkları ve tarımsal amaçlı yapı adı altında yapılaşmaya izin verdikleri görülmektedir. Bu tür düzenlemelerde her ne kadar kamu yararının korunması amaç edinilmiş olsa da, söz konusu amaçtan sapmalar olabileceği gözden kaçırılmamalıdır. İmar planlarında yapılan değişiklikler ve imar affi düzenlemeleri sonucunda kentlerdeki gayrimenkullerin değerleri önemli ölçüde etkilenmektedir.

Keleş (1989) kamu yararı kavramını şu şekilde açıklamıştır:

Kamu yararı kavramı dar ve geniş olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Buna göre kamu yararının geniş anlamı toplum yararı ile ifade bulmakta ve anayasaların dayandığı toplumsal ve siyasal değerlerle ilgili, aktörel bir kavram olarak görülmektedir. Dar anlamda kamu yararı ise kamulaştırma işlemlerinde alınan kamu yararı kararı örneğinde olduğu gibi mülkiyet hakkının sınırlanması ve hakkın özüne yapılan müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılan teknik bir terim olarak değerlendirilmektedir. (s.57)

Kıyıların imara açılması, karşılaşılan bir diğer sorundur. Kıyıların düzenlemelere aykırı kullanılarak korunmaması da karşılaşılan sorunlardan bir başkasıdır (Keleş & Mengi, 2014, s.110).

Çelik (2015) şöyle demişti:

3830 Sayılı Kanun'a ilişkin 30.3.1994 tarih 21890 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişikliğe göre; sahil şeridinin ilk 50 metrelik kısmında kıyıda yapılabilecek yapılarla birlikte yaya yolları, gezinti ve dinlenme alanları, seyir teras alanları ve rekreatif alanların yer alabileceği belirtilmiştir. Sahil şeridinin ikinci 50 metrelik bölümünde; kıyıyı doldurma ve kurutma yolu ile kazanılan arazilerde yapılacak yapılarla toplumun birlikte yararlanmasına açık olma şartı ile kamping ve konaklama ünitelerini içermeyen duş, gölgelik, soyunma kabini, kafe-bar, pastane, lokanta, çay bahçesi, açık spor alanları, spor tesisleri, açık gösteri ve eğlence alanları, lunapark, fuar alanı, el sanatları ürünlerinin satılabildiği alanı 20 metrekareyi geçmeyen sergi ve satış ünitelerinin bulunduğu günübirlik turizm tesisleri ve kıyı ve deniz güvenliğini sağlamak amacı ile lojman, konaklama vb. tesisler içermemek üzere inşa edilebilecek karakol ve bu gibi güvenlik yapılarının yer alabileceği belirtilmiştir. (s.2)

Altıntaş (2007) şöyle demişti:

3621 sayılı Kıyı Kanunu 5. maddesine göre, kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. 50 metre olan sınır uluslararası geçerliliği olan bir sınırdır ve bu düzeyin altına düşürülmemelidir. Aksi takdirde, kıyı yağması olarak nitelendirilen deniz, göl ve akarsu kıyılarında taşınmaz mal sahibinin özel mülkiyetinde yapılar yaparak, bu doğal kaynaklardan karşılık ödemeksizin yararlanmasını engellemek oldukça zor olacaktır. Kıyılarda; turizm, orman, tarihi sit ve özel çevre alanlarından bir kısmının bulunması durumlarında merkezi yönetim birimleri karşı karşıya gelmekte ve sonucunda bir yetki karmaşası ortaya çıkmaktadır. (s.117)

Yalçın ve Ercoşkun (2014) ormanların imara açılmasını şu şekilde açıklamışlardır:

Ormanların imara açılması ve bu bağlamda 2B arazileri sorunlar arasında oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Dünyada ormanların mülkiyeti çoğunlukla devlete veya diğer kamu kurumlarına ait olmakla birlikte yetki devlete aittir. Devlet, orman yöneticilerini orman arazilerinin planlanması, izlenmesi, idare edilmesi ve korunması yönünde görevlendirse

de, bazı durumlarda bu denetim yetkisi yetersiz kalmaktadır. Ormanların yerleşime veya tarıma açılması gibi sebeplerle devlet ormanları azalmaya başlamıştır. (s.34)

6292 Sayılı Kanun kapsamında 2/B arazilerinin hak sahiplerine bedeli karşılığında satışında satış bedeli de büyük tartışmalar yaratmış ve belirlenen bedeller yüksek bulunarak itirazlara konu olmuştur. 6831 sayılı Orman Kanunu çevresel faktörlere zarar vermeyen ve daha verimli kültür arazisi haline getirilmesi uygun görülen ormanların, orman rejimi dışında çıkarılmasına ilişkin hüküm getirmiştir. 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2/B maddesi uyarınca Hazine adına tescil edilecek yerlerde tarım arazisi, bağ, bahçe vs. şeklindeki zilyetliğin bu yerlerde mülkiyete dönüşmesi için, zilyedin orman köyü nüfusuna kayıtlı olması ve 5 yıl orada ikamet etmesi şarttır. Yapılmış yerlerde de 5 yıllık ikamet ve nüfusa kayıt koşulu konulmuştur. Söz konusu madde ile orman sayılan yerlerden, orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler ile halen orman rejimi içinde bulunan fında ve makilerle örtülü yerlerden tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları, orman sınırları dışına çıkartılmaktadır. Ayrıca aynı Kanun'un 16. 17. ve 18. maddeleri de orman alanlarının imara açılmasına olanak sağlayan diğer maddeler arasındadır.

Orman alanları incelenirken Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) kavramının ele alınmasında fayda vardır. Hukuki açıdan, ÇED melez bir hukuki süreç olarak tanımlanmaktadır, çünkü çevre ve idare hukukuna eşit bir yakınlıkta durmaktadır (Saygılı, 2007, s.314). 2872 sayılı Çevre Kanunu 1983 yılında çıkartılmış ve bu kanunun 10. maddesi ile çevresel etki değerlendirme raporları zorunlu tutulmuş ve bu konuda yönetmelik çıkartılmasına hükmedilmiştir. ÇED Kanunda şu şekilde tanımlanmaktadır; "Gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalardır." Ancak, 1993 yılına kadar geçen 10 yıllık süre içerisinde yönetmelik çıkartılamamıştır. Bu süre içindeki uygulamalar ne yazık ki, ÇED dışında bırakılarak oldubittiye getirilmiştir. 1993 yılından sonraki dönem için de ÇED başvurularının çok büyük bir kısmı için ÇED raporu alınmasına gerek yoktur şeklinde görüş mütalaa verilmiştir. 2006 yılında Çevre Kanunu'nda yapılmış olan değişiklik ile Stratejik ÇED kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetmeliğe göre stratejik ÇED, "Onaya tâbi plân ya da programın onayından önce plânlama veya programlama sürecinin başlangıcından itibaren, çevresel değerlerin plân ve programa entegre edilmesini sağlamak, plân ya da programın olası çevresel etkilerini en aza indirmek ve karar vericilere yardımcı olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla sürdürülen ve yazılı bir raporu da içeren çevresel değerlendirme çalışmalarıdır." İlgili Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin 2. maddesinde söz konusu yönetmelik hükümlerinin imar planlarına uygulanmayacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme ile imar planlarının uygulama dışı bırakılması tartışmalı bir konu haline almıştır. İmar planları bu yönüyle denetim dışı bırakılmaktadır. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği 08.04.2017 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı, çevre üzerinde önemli etkiler yapması beklenen plan/programların hazırlanması ve onayı sürecine çevresel unsurların entegre edilmesi için uygulanan Stratejik Çevresel Değerlendirme sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir. İmar planları yine uygulama dışı bırakılmış ve böylece ranta zemin oluşturabilen planlama denetim dışında tutulmuştur.

Gecekondulaşma ise uzun zamandır çözülemeyen sorunlardan biri olmuştur. Gecekondu, imar ve yapı yasalarına aykırı olarak başkasına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahiplerinin izinleri

olmaksızın yapılmış yapılar olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2014, s.365). Gecekondulaşma sorunu Türkiye’de daha çok konut sorunu olarak görülmüş ve bu yönde çözümler bulunmaya çalışılmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası büyük bir problem olarak ortaya çıkan gecekondulaşma için birçok kanun çıkarılmış, ancak her kanundan sonra, hedeflenenin aksine artan oranlarla devam etmiştir. Konut Müsteşarlığı’nın yaptığı araştırma sonuçlarına göre, Türkiye’de, kentsel (il ve ilçe merkezleri) yerlerdeki konut stoğunun ortalama yüzde 62’si ruhsatlı olup, sadece yapı kullanım izinleri dikkate alındığında, bu oran yüzde 33’e kadar düşmektedir. İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ) TÜBİTAK Konut Araştırmaları Ünitesi tarafından yapılan araştırmada gecekondu sayısının 2 milyona yükseldiği ve bunların büyük kısmının da İstanbul’da bulunduğu belirtilmektedir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 5. maddesi, gerekli görüldüğü takdirde belediyelerin özel mülkiyetteki arazi ve arsaları kanunda belirtilen amaçlarda kullanmak üzere, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın izni ile sahipleriyle anlaşarak satın alabileceklerini veya kamulaştırabileceklerini içermektedir. Birçok gecekondu sahibi bu maddeden yola çıkarak gecekondualarını yüksek fiyatlarla satma çabası içindedirler. Kentte arsa arzının oldukça düşük olması nedeniyle planlama çerçevesinde de gecekondu alanlarına ihtiyaç duyulmakta ve yüksek kamulaştırma bedelleri ödenmektedir. Gecekondu sorunu beraberinde yeni çözümler arayışları getirmiştir. Kentsel dönüşüm bu kapsamda yeni bir alternatif sunmaktadır. 2012 yılında çıkarılmış olan 6306 Sayılı Kanun’la afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Ancak bu uygulama yerel yetkililer ve Bakanlık arasında çift başlılığı ortaya çıkarmıştır. Kentsel dönüşüm gibi özellikle halk katılımının sağlanmasının gerekli olduğu uygulamalarda yerel yönetimlerin daha yüksek oranda başarı sağlayacakları düşünülmektedir. Birçok kentsel dönüşüm projesi kötü planlama nedeniyle ileride yaşanacak sorunların temelini atmaktadır. Sadece kanunlar çerçevesinde düzenlemelerle değil, aynı zamanda ekonomik ve ideolojik anlamda sorunlara yanıt bularak ve halkın katılımını sağlayarak çok geniş bir çerçevede düzenlemeler yapılmalıdır. Dönüşümde mevcut yaşam koşulları, kültürel ve sosyal alışkanlıkları da dikkate alınarak planlar yapılmalıdır. Projeler, iş imkanlarına erişim, çok katlı yapılarda yaşam, komşuluk ilişkileri gibi unsurlar değerlendirilerek gerçeğe dönüştürülmelidir. Aksi takdirde dönüşüm alanlarına uyum sağlanmasında sıkıntılar yaşanacaktır. Özellikle halkın talep ve ihtiyaçlarının saptanması konusunda yerel yönetimlerin daha etkili olduğu görülmektedir. Kamu tarafından yürütülen projelerde de güven unsuru daha ön planda yer almakta olup, özel sektör eliyle yürütülen projelerde kar beklentisi gecekondu sahiplerinde endişe yaratmakta ve gereken katılımın sağlanmasının önüne geçmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin 27.02.2014 tarihli kararı ile Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki 6306 Sayılı Kanun’un birçok maddesi iptal edilmiştir. İlgili iptal kararı, Türk Hukuku açısından önemlidir. Kanun’un 3. maddesi gereğince, riskli olduğu düşünülen binalarla ilgili tespit çalışması, bina sahipleri tarafından yaptırılmadığı takdirde, ilgili Bakanlık sözü konusu risk tespiti çalışmasını yaptırıp ücret ve masrafını hak sahiplerinden talep edebilme hakkına sahip iken Anayasa Mahkemesi, kanunun bu hükmünü mülkiyet hakkına aykırı bularak iptal etmiştir. 6306 Sayılı Kanun’un 3/7. fıkrasında yer alan hükme göre; “Riskli yapı olmamasına rağmen, proje bütünlüğü açısından kentsel dönüşüm alanına dahil edilmesi gereken diğer binalar” sağlam olmasına rağmen, proje bütünlüğü gerekçesiyle kentsel dönüşüm yasası kapsamına alınabilmekte iken, Anayasa Mahkemesi, mülkiyet hakkına aykırı olan bu maddeyi de haklı olarak iptal etmiştir. 6/9. maddesinde yer alan; Bakanlığın veya Belediyenin kentsel dönüşüm yasası kapsamında aldığı, yıkım kararları, riskli yapı veya riskli alan kararı, çoğunluğun kararı ile yapılabilecek satış işlemleri ve diğer her türlü İdari tasarrufa karşı açılan davalarda İdare Mahkemesi’nin yürütmenin durdurulması kararı vermesi mümkündür.

İdarece alınan karar açıkça hukuka aykırı dahi olsa, bu yanlışlığın düzeltilmesi için, ortalama 5 yıl süren yargılama sürecinin sonucunun beklenmesi gerekmektedir. Hak arama özgürlüğü ile ilgili Anayasa maddesi ve yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması

kuralı ile de bağdaştırılmamaktadır (Keleş, 2016, s.427). Anayasa Mahkemesi, Evrensel Hukuk Prensiplerine, Anayasa'ya ve Mülkiyet Hakkına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne açıkça aykırı olan bu madde hükmünü de iptal etmiştir. 6/10. maddesinde yer alan ve bu kanuna göre yapılacak her türlü tebligat, kişinin MERNİS sisteminde yer alan adresine gönderilmekle tebliğ edilmiş sayılmaktaydı. Buna göre kişi adreste bulunmasa veya taşınmış dahi olsa, tebligat yapılmış kabul edilecekti. Mülkiyet hakkını ilgilendiren bir konuda böyle bir uygulamanın yapılmış olması elbette birçok mağduriyeti de beraberinde getirmektedir ve bu nedenle de iptal edilmiştir, zira mülkiyete ilişkin böyle bir kısıtlama getirmesi kabul edilebilir bir durum değildir. 8. maddesinin 1. fıkrasını da Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir. İptal edilen düzenlemede, kentsel dönüşüm uygulamaları sırasında yapılacak her türlü mal alım ve yapım işlerinde acele ihale yönteminin uygulanacağına dair hüküm yer almaktadır. Söz konusu iptal kararı, kamu kaynaklarının kullanılmasında devletin zarar görmemesi açısından önemlidir. 9. maddesinin ise neredeyse tamamı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İptal edilen düzenlemede, kentsel dönüşüm kanunu uyarınca yapılacak işlemlerin ve imar planlarının, İmar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Orman Kanunu ve Mera Kanunu gibi birçok yasal düzenlemeden istisna tutulduğu belirtilmektedir. Bu madde ile kentsel dönüşüm uygulaması yapılan bölgelerde, imar katsayıları ve imar kurallarına uymak zorunlu tutulmamıştır. Hatta, Boğaziçi İmar Kanunu'na aykırı olarak inşaat yapılabilmektedir. Bu maddeler ile imar düzenlemesi ve kentsel dönüşüm bahane edilerek yapılacak kanunsuz yapılaşmaların önü açılmaktadır. Anayasa Mahkemesinin kararları hukuki açıdan oldukça önemlidir ancak iptal edilmiş olan birçok madde daha sonra başka kanunlarla tekrar uygulama alanı bulmuştur. Görüldüğü üzere her ne kadar hukuka aykırı ve imarın önündeki engelleri kaldırmaya yönelik kanun maddeleri iptal edilse de zaman içerisinde tekrar yürürlüğe girebilmektedirler.

## **2. İmar Planları ve Uygulamaları Açısından Türkiye- İngiltere Karşılaştırması**

İmar planları ve uygulamaları açısından İngiltere örneği incelendiğinde; 1970'li yılların ortalarında çok ayrıntılı bilgiler içermesi, uzmanlık istemesi ve devlet bürokrasisinin doğrudan etkili olması gerekçesiyle planlamaya ilişkin olumsuz görüşlerin dile getirilmeye başlandığı ve ileriki tarihlerde de eleştirilerin devam ettiği görülmektedir (Altaban, 1990, s.177). İngiltere'de 2011 yılındaki reform niteliği taşıyan Yerellik Kanunu ile elli iki sayfalık tek doküman olan Ulusal Planlama Politikası Çerçevesi'ne (National Planning Policy Framework- NPPF) dönüştürüldüğü, 2012 yılında yapılan ilgili son düzenlemenin de oldukça karışık ve uzun olduğu eleştirisine maruz kaldığı (Cullingworth vd, 2015, s.11) dikkati çekmektedir. Ülkedeki mekânsal planlama her açıdan özel mülkiyet haklarıyla da yakından ilişkili olup (Booth, 2002, s.154), yerel yönetimler, yerel planlar hazırlamakta, planlama başvurularını belirlemekte ve yetkisiz planlamaya karşı yaptırım uygulamaktadır.

Planlama sürecinin her aşamasında halk katılımı büyük önem taşımakta, taslak halindeki planlama aşamasında planlar 6 hafta süresince ilan edilmekte ve itirazların dinlenmesi için bir açık oturum yapılmaktadır. Planlama başvurularında ise önce plan teklifi duyurulmakta olup, yapının planlama açısından hukuka uygun olup olmadığı kontrol edilebilmektedir (Planning Portal UK, 2012). Bu amaçla Hukuka Uygun İmar Sertifikası internet üzerinden yetkili yerel otoritelerden talep edilebilmektedir. Planlama çalışmaları yerel düzeyde yürütülmekte olup, hükümet tarafından birbiriyle uyumlu olması, geleceği öngörebilmesi ve katılım sürecinin tam anlamıyla sağlanabilmesi ile bir bütün teşkil etmektedir. 1909 ve 1919 tarihli İngiliz Planlama Kanunlarında, sadece gelişim gösteren bir arazinin değil; aynı zamanda oturum amaçlı kullanım ihtimali olan arazilerin de planlamasının yapılmasının öngörülmesi (Backhus, 1922) sadece var olan ihtiyaca yönelik değil aynı zamanda geleceğe yönelik planlamanın da titizlikle yapıldığının en önemli göstergesi olarak görülmektedir. Yerel planlama yetkilisi, bir planlama başvurusu yapıldıktan sonra, teklifi kamuoyuna sunmakta, böylece o bölgede yaşayanlar görüşlerini ifade etme şansına sahip bulunmaktadırlar. Herkes planlama başvurusu hakkında 21 günlük süre içerisinde yorum

yapabilmekte ve bunun nasıl yapılacağı ile ilgili ayrıntıları yerel planlama yetkililerinden edinebilmektedirler.

İdarenin imar hukukunda aldığı kararlar ve takdir yetkisinin sınırları dâhilinde kullanılıp kullanılmadığının yargıda denetime tabi olmasına, İngiliz Hukuku'nda judicial accountability (yargısal hesap verilebilirlik) denilmektedir (Çağlar, 2016, s.329). 1990 tarihli Şehir ve Ülke Planlama Kanunu'nun (Town and Country Planning Act-TCPA) 287. maddesine göre, yapısal veya yerel planlara veya yapılan herhangi bir değişikliğe veya yönergeye karşı 6 hafta içinde Yüksek Mahkemede dava açılması mümkün olup, aynı zamanda, Bakanlığın kararlarından zarar gören kişiler için de aynı süre içinde Bakanlığa karşı dava açılma imkanı bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme, kararı iptal etme ve kararını yetkili otoriteye gönderme hakkına sahip (Denyer & UBHI, 1999, s.259). Olmasına rağmen Krallık Şehir ve Ülke Planlama Kanunu ile ve buna ilişkin düzenlemelerle bağlı değildir. Hiyerarşi açısından değerlendirildiğinde, 2011 yılı sonrasında azalma görülmüş olsa da kendi içerisinde bir hiyerarşinin korunduğunu söylemek mümkün olacaktır. Kamu yararı kavramı öncelikli olup kamu yararının sağlanması konusunda yerel yönetimlere ve tarafsızlıklarına güvenildiğinden, kamu ya da gerçek tüzel kişi olması açısından bir ayrıma gidilme gerekliliği görülmemiştir.

Buitelaar (2007)'a göre; İngiltere'de planlama izni yerel yönetimler tarafından verilmekte olup, her belediyenin kendi internet sayfasında izlenmesi gereken usuller, bu konudaki örnekler ve başvuru yapabilmek için internet sayfalarında formlar bulunmaktadır. Süreç tamamen saydam bir şekilde ilerlemekte ve her aşaması ilan edilmektedir. Mahkemeler tarafından benimsenmiş olan yaygın bir görüşe göre, arazinin kullanımına ve geliştirilmesine ilişkin her konu ancak planlama ile birlikte değerlendirilebilmektedir.

İngiltere'de bugün 8000'den fazla koruma alanı mevcut olup, koruma alanındaki bir mülkte ikamet ediliyorsa veya bu mülkten bir iş işletiliyorsa, kaplama, pencere, uydu antenleri ve güneş panelleri gibi her türlü değişiklikleri yapmadan önce Belediyeden izin almak gerekmektedir. Belediye, düzenlemenin 4. maddesine göre izin gerektiren değişikliklerin türünü değiştirebileceğinden, herhangi bir çalışmaya başlamadan önce Belediye ile mutlaka irtibata geçilmesi gerekmektedir. Koruma alanlarında değerlemeye ilişkin Ahlfeldt, Homan ve Wendland (2012)'in tezine göre, özellikle Ladbroke koruma alanında yaşayanların her ne kadar kişisel fikirlerine uygun olmasa da planlamaları kabul ettikleri görülmektedir. Bu tespit, yerel düzeyde koruma politikasının ortak bir anlayış temelinde oluşturulmasının önemini göstermektedir. Eğer korumanın aksine bir uygulama varsa, o bölgede yaşayanlar tarafından gerek itiraz, gerekse de yeni fikirler sunmak yoluyla duruma müdahale edilebilmesi toplumsal bir bilincin oluşmasını sağlamaktadır. Aynı çalışmada koruma alanları içerisinde ev sahibi olmanın kiralamaya oranla daha fazla kabul gördüğü de saptanmıştır. Bir alanın karakterinin korunabilmesi, kişisel haklardan daha üstün tutulduğu ve bu süreçten geçenlerin her ne kadar çok sıkı denetimlerden geçmiş olsalar da şikayette bulunmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca koruma alanları içerisindeki evler tarihi nitelikleri nedeniyle çevredeki diğer taşınmazlara göre çok daha yüksek fiyata alıcı bulduğu çalışmanın bir diğer sonucudur. Listeleme de, bir binanın özel mimari niteliğini ve tarihle olan bağımlı belirlemede, ayrıca gelecek nesiller için korunması amacıyla planlama sisteminin gözetimi altına sokmaktadır. Ne kadar yaşlı bir bina ise listelenme olasılığı o kadar yüksektir. Bir diğer özel uygulama olan ağaçların korunması; belirli ağaçların, ağaç gruplarının veya ormanlık alanların korunması, İngiltere'deki bir yerel planlama otoritesi tarafından düzenlenmiş bir kurala bağlıdır. Koruma altındaki ağaçların sahipleri yasaklanmış olan faaliyetlerden herhangi birini yerel yönetimin yazılı izni olmaksızın gerçekleştirememekte ve yetkililer ile danışmanlardan ağaçların denetlenmesi, güvenliğinin sağlanması gibi konularda danışmalık alınabilmektedir.

İngiltere'de yapılan kamulaştırma uygulamaları da, Türkiye'de olduğu gibi amaçlarına ve konularına göre farklı düzenlemelerde yer almakta olup, yapılacak kamulaştırmaya ilişkin değer



tespiti için ana kaynak olarak 1961 yılında yürürlüğe girmiş olan Kamulaştırma Kanunu (Land Compensation Act) esas alınmakta ve genel çerçeveyi çizmektedir. İngiltere’de geçerli olan Kamulaştırma Kanununun değerlendirilmeye ait kısmı 6 temel ilkedan meydana gelmekte ve ilk 5 maddede doğrudan değerlendirilme konusundan bahsedilmekte 6. maddede ise kamulaştırmadan doğmuş olan zararların tazminine değinilmektedir. Kamulaştırma bedelinin tespitinde kamulaştırma tarihindeki rayiç bedel esas alınmaktadır. İngiltere’de şahısların elde etmiş oldukları değer artış kazançları ise gelir vergisine tabi tutulmamakta ve bu tür gelir artışlarından, ayrı bir kanunun konusu olan Değer Artış Kazançları Vergisi (Capital Gains Tax) alınmaktadır. Değer artış kazançları vergisi, gelir vergisi gibi yıllık olarak alınmakta olup, şahıslar bir yıl boyunca elde etmiş oldukları değer artış kazançlarından yapmış oldukları ve kanunla düşülmesine izin verilen zararları düşerek değer artış kazancı vergisi ödemektedirler. Piyasa bedeline göre verginin alınması oldukça ender görülen bir durum olduğundan Türkiye’deki durumun aksine İngiltere’de beyan değeri ile gerçek değer arasında fark bulunmamakta ve sadece taşınmazın hediye edilmesi gibi istisnai durumlarda piyasa bedeline göre vergi alınmaktadır.

Türkiye ve İngiltere örnekleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, imar planları ve uygulamaları açısından iki ülke arasında farklılıklar olduğu görülmüştür. Türkiye’de imar planlarında ölçekler ve plan hiyerarşisi dikkat çekmekte iken, İngiltere’de planlarda ölçek ve hiyerarşiden öncelikli olarak bahsetmek güçtür. İngiltere’de imar planlarında Türkiye’dekinin aksine, fiziki özellikler daha geri planda kalmış, sosyal gelişmeyi dikkate alarak koruma ve geliştirme konuları düzenlenmiştir. İngiltere’de planlama sistemi daha geleneksel bir hal almış olup dikkati çeker değişikliklerin çok fazla olmadığı görülmektedir. Tüm bu olumlu özelliklerine rağmen İngiltere’de yasal düzenlemelerin fazla ayrıntılı ve anlaşılması güç olduğunu vurgulamak gerekir (Williams, 1922, s.3).

İmar planlarında halk katılımı önemli olup, zira halkın her aşamasına fiilen katıldığı, itirazlarını ve görüşlerini belirttiği planların, kesinleştikleri zaman o bölgedeki halkın gereksinimleri karşılamakta daha başarılı olduğu, Türkiye’de askı süresi içinde ilan edilen planların gerçek amacına ulaşamadığı dikkati çekmektedir (Yıldız, 2014, s.156). Çoğu zaman kanunda yer alan bu ilan usullerine uyulmamakta ve halk bilgilendirilememektedir. Aleniyet ilkesinin uygulanmaması sonucunda itirazlar ve rant artmakta, planlara ve yetkililere olan güven ise azalmaktadır. İngiltere’de ise bu süreç Türkiye’dekinin aksine oldukça başarılı bir şekilde yürütülmektedir. Her belediyenin internet sitesinde planlamaya ilişkin tüm süreç açıkça yer almakta, tüm karar ve uygulamalara herkes çok kolay bir şekilde ulaşım sağlayabilmektedir. Başvuru sürecinin de internet üzerinden işlenmesi işlemlerin hızlı ve adil bir şekilde ilerlemesini sağlamaktadır. İngiltere’de, sürdürülebilir planlama öncelikli amaçlar arasında olup, planlar gelecekte oluşabilecek ihtiyaçlar dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Türkiye’de ise genellikle kısa süreli çözümler üretilerek gelecekte yaşanabilecek sorunlar göz ardı edilmektedir. Bu durum hazırlanmış olan planların kısa sürede ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmesine neden olmakta, imar planlarında değişiklik yapılması da hem maddi açıdan fazla yük getirmekte, hem de planlara olan güveni azaltmaktadır.

Türkiye’de kamulaştırma gibi imar uygulamaları sonucunda oluşan değer artışlarında vergi uygulamasının olmayışı rant kavramının ortaya çıkışına neden olduğundan, değer kayıplarının tazminat ile karşılanmasının yanında, değer artışlarının da vergiye tabi tutulması zorunlu hale gelmektedir. İngiltere’de imar uygulamaları sonucu ortaya çıkan değer artışları vergilendirildiğinden Türkiye’deki uygulamanın aksine, İngiltere’de herhangi bir değer artışı oluşması halinde artış oranında vergilendirilerek imar uygulamasından yararlanamayan bölgelerle arasında adil bir durum yaratılması sağlanmaktadır.

Türkiye ve İngiltere örnekleri arasında koruma alanları açısından da büyük farklılıklar görülmektedir. İngiltere’de koruma alanları, tarihi yerler ve ağaçlara ilişkin çok net sınırlar

çizilmiş olup, özel düzenlemelerle açıkça belirtilen alanlarda planlar için izin almak neredeyse imkansız kılınmıştır. Eğer planlarda herhangi bir değişiklik yapılmak isteniyorsa, yapılacak olan değişiklik için izin başvurusu sürecinde o bölgede yaşayan tüm ilgililere yapılmak istenen değişiklik ilanla duyurulmakta, yapılacak olan her türlü değişiklik bütün boyutlarıyla ele alınarak incelenmekte ve yaratacağı sorunlar değerlendirilmektedir. İngiltere’de koruma alanlarına ilişkin olarak izin almak imara ilişkin en zorlu süreç olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de de, koruma alanlarına ilişkin özel düzenlemeler yer almakla birlikte, yapılan düzenlemelerin; kanunlardaki boşluklar ve politikalar doğrultusunda değiştirilebilmesi mümkün olabilmektedir. Kıyıların, ormanların imara açılması ve gecekondulu affı bu duruma verilebilecek en önemli örnekler arasındadır. İngiltere gibi birçok ülkede, Türkiye’nin aksine, arsa ve arazilerin büyük çoğunluğu devlete aittir. Özellikle kentsel alanlarda özel mülkiyetin az olması, planların yapımını kolaylaştırmakta ve rant oluşumunu azaltmaktadır. Ayrıca yüksek değerlerle kamulaştırma bedellerinin ödenmesinin de önüne geçilmektedir. Türkiye’de ise, özellikle belediyeler, ellerinde olan taşınmazları elden çıkararak gelir elde etme yolunu seçtiklerinden yerel yönetimlerin ellerindeki taşınmazlar düşük bedellerle özel mülkiyete geçmekte ve gelecekteki imar uygulamalarında meydana gelecek sorunlar için zemin hazırlanmaktadır.

Türkiye’de ecri misil uygulaması ile işgalciye haksız fiilden ötürü bedel ödenmesi, gecekondulaşma ve kıyı alanlarını işgal etmeyi teşvik edici bir etki olarak görülmektedir. Haksız fiil ile kendi mülkiyetinde olmayan, devlete ait bulunan taşınmazları elinde bulunduran kişi için caydırıcılıktan uzak olan bu düzenleme ile bu tür haksız fiillerin önü açılmaktadır. İngiltere’de ise, Türkiye’deki düzenlemelere benzer uygulama bulunmamakta ve tazminat ve haksız fiil hükümleri çerçevesinde bir değerlendirme yapılmaktadır. İngiltere’de imar uygulamalarına ilişkin düzenlemeler açık ve net olduğundan, herhangi bir yetki karmaşası yaşanmamaktadır. Saydamlık ilkesi gereğince, her türlü bilgi halka açık olup her aşamada halkın görüşleri alınarak ilerlenmektedir. İngiltere’de imar sürecine ilişkin sorunlar araştırılırken söz konusu sürecin işleyişinin Kanun’la çok kesin çizgiler ile çizilmiş olduğu ve diğer tüm düzenlemelerle ilgili kanunlara uygun olarak işlem yapıldığı tespit edilmiştir. Türkiye’de sit kararları gibi korumaya ilişkin düzenlemeler taşınmaz maliklerince kolay kabul görmezken, İngiltere’de tarihi koruma alanları gibi korumaya ilişkin karar alınan yerlerde değer artışı görülmektedir. İngiltere’de halk için özel koruma alanları tarihsel değeri açısından büyük anlam ifade etmektedir.

Planlamada karşılaşılan sorunlar Türkiye ve İngiltere açısından karşılaştırılması özet olarak Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1:** *Planlamada Karşılaşılan Sorunlar Açısından Türkiye - İngiltere Karşılaştırması*

İMAR VE PLANLAMAYA İLİŞKİN KONULAR	TÜRKİYE	İNGİLTERE
Halk katılımının sağlanması	-	+
Değer artışının vergilendirilmesi	-	+
Tarihi yapıların ve alanların korunmasına ilişkin düzenlemelerin bulunması	+	+
Ormanların ve kıyıların korunmasına ilişkin düzenlemelerin bulunması	+	+
Kamulaştırma sonucu adil değerlendirme	-	+
Ecrimisil uygulaması	+	-
Gecekondulaşma	+	-
İmara ilişkin düzenlemelerin farklı kanunlarda yer alması	+	-
Rantın varlığı	+	-
Kentsel tarım uygulamaları	-	+
Düzenlemelerin fazla detaylı ve anlaşılmasının zor olması	-	+

Türkiye’de imara ilişkin düzenleme ve uygulamaların, oldukça tartışma konusu olduğu, her yasal düzenlemede imara ilişkin hükümlerin bulunmasının yetki karmaşası yarattığı ve bu duruma paralel olarak, kanunlarda yer alan yasal boşlukların kullanılarak planların hazırlandığı ve özellikle

katılım ve denetim eksikliği sonucunda keyfi uygulamaların ön plana çıktığı dikkati çekmektedir. Uygulamada yapılması gereken, planlama yapılmadan önce ihtiyaçların genel bir çerçevede değerlendirilmesi ve mutlaka gelecekte oluşabilecek sorunların çözümüne odaklanılması olmalıdır. Konusunda uzman kişiler tarafından yapılması gereken planlar halka açık olarak yapılmalı ve mutlaka görüş ve itirazlar değerlendirmeye alınmalıdır. Katılım gerçek anlamıyla sağlandığı zaman uygulamalarda farklılık olmasının önüne geçilmiş olacaktır. Türkiye’de öncelikli olarak rant sorunu çözülmeli, haksız değer artışlarının önüne geçebilmek için ise vergilendirme sistemine geçilmesi zorunlu görülmektedir. Yerel yönetimler başta olmak üzere imar süreci büyük bir özenle ele alınmalı ve değerlendirilmelidir. Kısa vadeli çözümler yerine, uzun vadeli planların yapılması tercih edilmeli, kanunlarda yer alan çelişkili hükümler yerine birbiriyle uyumlu ve yetki karmaşasına izin vermeyecek şekilde düzenlemeler yapılmalı ve hiyerarşik düzen bu çerçevede sağlanmalıdır.

### 3. Sonuç ve Değerlendirme

Hızlı nüfus artışına paralel olarak, kentlerin ve dolayısıyla bağlı olarak kent planlamasının ortaya çıkışı, sanayileşmenin gelişmesi sonucunda bir ihtiyaç haline gelmiştir. Planlama kapsamında değerlendirildiğinde imar planları, sadece fiziksel ihtiyaçlara cevap vermekle kalmayıp aynı zamanda sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlara da yanıt aramak zorunda olduğundan yerel yönetimler, kanun koyucu ve halk, planlama sürecinin ayrılmaz bütünleyicileri olarak görülmelidir. İngiltere ve Türkiye örnekleri planlama açısından karşılaştırıldığında temel olarak mülkiyet sistemindeki farklılıkların beraberinde planlamada da farklı yaklaşımlar getirdiği görülmektedir. Planlama açısından dikkat çeken uygulamalara sahip İngiltere örneğinde fiziki planlamanın ötesinde daha çok planlamanın sosyal boyutu ile ilgilenildiği, bu bağlamda sürdürülebilirlik ve koruma kavramlarının öne çıktığını, öncelikle toplumun gelecekte doğabilecek ihtiyaçlarına cevap bulmak ve ilerlemesini sağlayabilmek amacıyla, planların hazırlandığı ve uygulandığı dikkati çekmektedir. Oysa ki Türkiye ise, halen fiziki planlamaya ihtiyaç duymakta ve fiziki planlamadan kaynaklanan sorunları çözememektedir. İngiltere’de taşınmazların mülkiyetinin büyük kısmının devleti temsilen Kraliyet ailesinde olması, rant oluşumunun engellenebilmesi açısından planlamanın Türkiye’ye kıyasla çok daha sistematik bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Türkiye’de devletin elinde bulunan taşınmazların miktarının giderek azalma eğiliminde olması beraberinde rant oluşumunu getirdiğinden bu sorunun çözülmesinde İngiltere’de olduğu gibi özellikle imar uygulamalarından kaynaklanan değer artışının vergilendirilmesi yoluna gidilmesi zorunluluk olarak görülmektedir. Türkiye’de henüz ayrıntılı bir vergilendirme yoluna gidilmemiş ancak yeni kanun tasarıları ile bu alanda düzenlemelere gidilmektedir.

Planlama sürecine halk katılımının sağlanması da plan değişikliklerinin ve rantın önlenmesi açısından önem taşımaktadır. İngiltere’de halk katılımı planlamanın her aşamasının asli unsur niteliğinde olup, yerel yönetimlerin internet sitelerinde, her belediyeye ilişkin şartlar ve uygulama değişiklik gösterse de; plan duyuruları, başvuru şartları, süreleri ve aşamaları açık bir şekilde yer almaktadır. Planlara ilişkin itiraz ve öneriler değerlendirilerek, hatta referandum yoluna gidilerek planların kabul edilmesi plan değişikliklerinin sınırlı sayıda kalmasını sağlamaktadır. Türkiye’de de planlar askıya çıkartılmakta ve ilan edilmekte ancak teknoloji kullanımının gerek yerel yönetimler gerekse de halk tarafından fazla benimsenmemiş olmasından dolayı planlamaya ilişkin süreçler halk tarafından yeterince dikkatli bir şekilde takip edilememektedir. Planların yapım aşamalarında halkın öneri ve itirazlarının dinlenmesi gibi konularda yetersiz kalmaktadır. Planlama ile birlikte koruma kararlarının alınması ve uygulanması konusuna da dikkat çekilmeli, özellikle tarihi ve kültürel açıdan önemli alanların korunarak planlama yapılabilmesinin sürdürülebilirlik çerçevesinde dikkate alınması zorunlu görülmektedir. Her iki ülke kanunlarında da kültürel ve tarihi varlıkların korunmasına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmakla birlikte

İngiltere’de uygulama aşamasında daha disiplinli bir şekilde hareket edildiği, bu alanlarda izin alınabilmesi ile plan değişikliğine gidilebilmesinin son derece zor hale getirildiği Türkiye’de ise korumaya ilişkin mevcut düzenlemelerin uygulanması aşamasında sorunlar yaşandığı dikkati çekmektedir. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu esas olmakla birlikte 5366 Sayılı Kanun gibi başka birçok kanunda korumaya ilişkin düzenlemeler bulunsa da, uygulama aşamasında kanuni boşluklardan ve yetki karışıklıklarından dolayı Türkiye’de sorunlarla karşılaşıldığı, ilgili sorunların çözümü için ise öncelikle kanunlar arası uyumsuzluklar ve boşlukların giderilmesinin gerektiği ortak toplumsal bilincin sağlanabilmesi ve mevzuatın uygulanabilirliği açısından önemli görülmektedir. İngiltere’de planlamanın oldukça uzun sürede ve özenli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bağlı olarak değişime uğramaması planlamaya ilişkin kanunların da sınırlı sayıda olup zaman içerisinde güncelleştirilerek aynı kanunlarla uygulamaya devam edilmesi planlamada karşılaşılabilecek sorunların çözüme kavuşturulma süresini kısaltmaktadır. Ancak İngiltere’de mevcut sistemin gelişiminin sağlanmasının oldukça uzun zaman alması, yasal düzenlemelerin, çok ayrıntılı ve anlaşılması zor olması nedenleriyle eleştiri konusu olmakta, Türkiye’de ise kanunlar arasında yetkiye ilişkin sorunlar olmakla birlikte, bu düzenlemelerin nispeten fazla ayrıntılı ve karmaşık olmadığını söylemek mümkün olacaktır. Farklı kanunlarda farklı kurumlara özel yetkilerin tanınması sonucu çıkan uyumsuzluklar nedeni ile çözüm sürecinin gecikmesi ve planların işlevselliğinin azalması kaçınılmaz olacaktır. Kanunlar ve kurumlar arası birlikteliğin sağlanması ve kanunlarda yer alan boşlukların giderilmesi uyumsuzlukların çözümü açısından oldukça önemli görülmekte olup, planlamanın sürekli değişen bir unsur olmaktan çıkarılması sonucunda, toplumun planlamaya ilişkin güveni arttırılabilecektir.

İmar planları ve uygulamaları incelendiğinde, iki ülke arasında birbirinden özellikle halk katılımının sağlanması, koruma alanlarındaki uygulamalar, plan türleri ve amaçları açısından farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de imardan kaynaklanan sorunlar çok önemli bir tartışma konusu iken; İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde imar konuları yıllar içerisinde sorun olmaktan çıkarılmış ve planlama sürecinde ilan, oylama gibi usullerle saydamlık sağlanarak planlamanın her türlü aşaması halka açık hale getirilmiştir. Planlama sürecinin saydamlığının sağlanabilmesi, sorunların çözümünde atılması gereken ilk adım olarak görülmeli, rantın vergilendirme yoluyla ortadan kaldırılmasının, yasal düzenlemelerin bütünlüğünün sağlanmasının ve gelecek odaklı çözümlerin sunulmasının, planlamadan kaynaklanan sorunların çözümünde gerekli olduğu vurgulanmalıdır.

### Kaynakça

- Abacıoğlu, M. (2016). *İmar kanunu mevzuatı ve uygulaması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ahlfeldt, G., Hofman, N., & Wendland, N. (2012). *An assessment of the effects of conservation areas on value*. London: English Heritage.
- Altaban, Ö. (1990). 1980’li yıllarda İngiliz planlama deneyimleri. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 10(1-2), 177.
- Altıntaş, Y. (2007). *İmar planlarında yetki kuralları ve danıştay kararları örneğinde planlamada karşılaşılan yetki sorunları ile çözüm yolları*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.
- Cullingworth, B., Nadin, V., Hart, T., Davoudi, S., Pendlebury, J., Vigar, G., Webb, D., & Townshend, T. (2015). *Town and country planning in the UK*. London: Routledge.
- Booth, P. (2002). From property rights to public control; the quest for public interest in the control of urban development. *Town Planning Review*, 73(2), 153 - 170.
- Buitelaar, E. (2007). *The cost of land use decisions*. UK: Blackwell Publishing.
- Çağlar, Z. A. (2016). Karşılaştırmalı hukukta imar hukukuna hakim olan temel ilkeler. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 321-350.

- Çelik, K. (2015). Kıyı alanlarının planlanmasında kıyı kenar çizgisinin önemi. *Küresel Mühendislik Çalışmaları Dergisi*, 1, 1-6.
- Denyer, G. B., & Ubhi, N. (1999). *Development and planning law* (3rd Edition). London: Estates Gazette.
- Keleş, R. (1989). *Kıyıların korunması ve toplum yararı*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 44(1), 39 - 62.
- Keleş, R. (2014). *100 soruda Türkiye’de kentleşme, konut ve gecekondular*. Ankara: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., & Mengi, A. (2014). *İmar hukukuna giriş*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2016). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Land Compensation Act. (1961). Erişim adresi: <https://www.legislation.gov.uk/id/ukpga/Eliz2/9-10/33>, Erişim tarihi: 01.06.2017.
- Ökmen, M., & Yurtsever, H. (2010). Kentsel planlama sürecinde kamusal rantın vergilendirilmesi. *Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi*, 158, 58 – 74.
- Planning Portal UK. (2017). Erişim adresi: <https://www.planningportal.co.uk/>, Erişim tarihi: 09.05.2017.
- Saygılı, A. (2007). *Çevre hukuku açısından çevresel etki değerlendirmesi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Town and Country Planning Act-TCPA (1990). Erişim adresi: <https://www.legislation.gov.uk/id/ukpga/1990/8>, Erişim tarihi: 25.05.2017.
- Williams, F. B. (1922). *The law of city planning and zoning*. New York: Press of J. J. Little and Ives Company.
- Yağın, G., & Ercoşkun, Y. Ö. (2014). Türkiye’de 2/b arazileri ve kentleşme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3, 31 - 54.
- Yıldız, C. (2014). *Büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik*. Yayımlanmamış doktora tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Ankara.