



Review Paper / Derleme Makalesi

**INTEGRATION OF INSTITUTIONAL SPATIAL PROJECTS INTO
DEVELOPMENT PLANS AND PROBLEMS**

Derya ÖZTÜRK^{*1}, Fatmagül KILIÇ²

¹*Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, SAMSUN*

²*Yıldız Teknik Üniversitesi, İnşaat Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Esenler-İSTANBUL*

Received/Geliş: 25.06.2012 Revised/Düzeltilme: 13.05.2013 Accepted/Kabul: 21.05.2013

ABSTRACT

Detection thresholds limiting and directing the urban development in planning is of great importance to generate development plans based on the balance of protection and use. Preparation of natural and institutional thresholds and constraints that constitute the basis in planning and integration with plans correctly are very important to make the right planning decisions.

In present study to analyze in detail the problems faced in the integration of institution views with planning process while development plans are prepared, this study has been limited to one institution alone. In the preparation of development plans flood protection boundaries, irrigation projects and similar data that must be obtained from State Hydraulic Works (DSİ), legal regulations related to data production and integration with plans and experienced problems have been elaborated; insufficiencies in the quality of base maps employed in studies and problems that arise when plan decisions that lack institution's approval or clash with the institution's views are employed shall be explored at length.

Keywords: Development plan, threshold, flood protection boundary, irrigation project.

KAMU PROJELERİNİN İMAR PLANLARINA ENTEGRASYONU VE SORUNLAR

ÖZET

Planlamada kentsel gelişmeyi sınırlandıran ve yönlendiren eşiklerin saptanması, koruma ve kullanma dengesine dayalı imar planlarının oluşturulabilmesi için büyük önem taşır. İmar planlarının hazırlanma sürecinde, plan yapımına esas teşkil eden doğal ve kurumsal eşik ve sınırlayıcıların ilgili kurum ve kuruluşlarca yeterli doğrulukta hazırlanması ve bu verilerin planlara doğru entegrasyonu, sağlıklı plan kararları üretilmesi açısından oldukça önemlidir.

Bu makalede, kurum görüşlerinin planlama sürecine entegrasyonunda yaşanan sorunları detaylı olarak irdelenebilmek için çalışma bir kurum bazına indirgenerek, imar planlarının hazırlanmasında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden (DSİ) temin edilmesi gereken taşkın koruma sınırları, sulama projeleri vb. veriler, verilerin üretimi ve planlara entegrasyonu ile ilgili yasal mevzuat ve yaşanan problemler ele alınmış; çalışmalarda kullanılan haritaların niteliğindeki yetersizliklerin ve kurum görüşü alınmadan veya kurum görüşlerine aykırı olarak oluşturulan plan kararlarının yarattığı sorunlar ayrıntılarıyla tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: İmar planı, eşik, taşkın koruma sınırı, sulama projeleri.

*Corresponding Author/Sorumlu Yazar: e-mail/e-ileti: dzozturk@gmail.com, tel: (362) 312 19 19 / 1091

1. GİRİŞ

“İmar planları; yerleşme, çalışma, sosyal ve kültürel gereksinimler, dinlenme, ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında, olanaklar çerçevesinde en iyi çözümü, koruma ve kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirleyerek, belde halkına iyi yaşam düzeyi koşulları ve fiziksel çevreyi oluşturmak amacı ile yapılır”. Bu nedenle imar planlarının mevcut sorunlara çözüm üretmesi ve aynı zamanda gelecekteki ihtiyaçlara cevap verebilmesi gerekmektedir. Ancak, “ülkemizde imar planlama ve yapılaşma sistemi, kentsel gelişmeyi kamu ve toplum yararına etkin biçimde yönlendiremeyişi ve yetersizlikleri nedeniyle eleştirilmektedir” [1]. Planlamada yaşanan sorunların temel kaynağı kamuoyunda çoğunlukla imar mevzuatındaki yetersizlikler olarak dile getirilse de imar çalışmalarının hukuki denetimleri esnasında sorunların; mevzuattaki eksikliklerden ziyade bu mevzuat hükümlerinin çoğu zaman keyfi uygulamalar ile aşılmasından kaynaklandığını göstermektedir [2].

İmar mevzuatı ve planlamanın temel ilkeleri uyarınca, planlama çalışmalarında ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınarak tüm verilerin eşik analizi yöntemi ile fiziksel çalışmalarla birlikte değerlendirilmesi ve planlama kararlarının bu çerçevede oluşturulması gerekmektedir [1]. Bu gerekliliğe karşın uygulamada karşılaşılan temel sorunlar, plan yapım sürecinde ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınmaması veya alınan görüşlere rağmen verilen kısıtların tamamen göz ardı edilmesi ya da belirtilen sınırlar üzerinde keyfi değişiklikler yapılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, ilgili kurumlara gönderilen haritaların güncel olmaması, bu kurumlarca yapılan işaretlemelerin sağlıklı olmasına; haritaların sayısal olmaması da basılı haritalar üzerine çizilen sınırların daha sonra plan paftalarına entegrasyonunda birtakım hataların oluşmasına neden olmaktadır. Özellikle plan ölçeğinden daha küçük ölçekli haritalar üzerinden planlara yapılan aktarımlarda bu hatalar daha da artmaktadır.

Kentsel planlamada eşik ve sınırlamalar, kentsel yerleşmelerin gelişmelerini yönlendiren ve bu gelişmenin hangi sınırlara kadar olabileceğini belirleyen bir dizi faktördür [1]. Dolayısıyla kurum ve kuruluş görüşleri alınmadan veya alınan görüşlere uygun olmayan planlama çalışmaları esasen planlamada gerekli olan analiz-sentez çalışmalarını ihmal ederek ya da aksatarak bir plan kararı oluşturmak anlamına gelmektedir. İmar mevzuat hükümlerine aykırı olan bu yaklaşım, uygulamada çok önemli sorunları da beraberinde getirmektedir.

Bu makalede, imar planlarının hazırlanmasında kurum görüşlerinin planlama sürecine entegrasyonunda yaşanan sorunları gün ışığına çıkarabilmek için, çalışma bir kurum bazına indirgenerek, imar planlarının hazırlanmasında DSI'den temin edilmesi gereken taşkın koruma sınırları, sulama projeleri vb. veriler ve bu verilerin planlara entegrasyonunda yaşanan problemler ele alınmış, kurum görüşü alınmadan veya kurum görüşüne aykırı olarak oluşturulan plan kararlarının yarattığı sorunlar ayrıntılı olarak tartışılmıştır.

2. İMAR PLANLARININ HAZIRLANMASI

02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'teki tanımına göre imar planı, belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir.

İmar planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere iki aşamadan oluşur. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe göre nazım imar planları, varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli

yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere 1/2000 veya 1/5000 ölçekte hazırlanırlar. Uygulama imar planları ise nazım imar planına uygun olarak, çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve esaslarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösterecek şekilde 1/1000 ölçekte düzenlenirler. Uygulama imar planlarının nazım imar planlarına dayanması ve bu planlarla uyumlu olması gerekir. Nazım imar planına aykırı bir uygulama imar planı veya plan değişikliği mevzuata ve planlama esaslarına aykırıdır [2].

Planlama süreci temel olarak; araştırma, analiz, sentez, planlama ve uygulama aşamalarından oluşmaktadır [1, 3, 4]. İlk aşamada planlama için gerekli veriler toplanarak saha çalışmaları yapılır. Analiz aşamasında ise toplanan veriler kullanılarak planlamanın her teması kapsamında analiz paftaları ve istatistiksel tablolar üretilir [5] ve analiz aşamasını sentez çalışmaları izler. Planlama sürecinde, arazi kullanımına ilişkin fiziksel veriler, doğal, kültürel, çevresel değerler ve sosyo-ekonomik, yasal ve yönetsel eşiklerin, plan kararlarını belirleyici işlevleri bulunmaktadır. Sentez ve planlamaya geçiş çalışmalarında, kentsel gelişmeyi sınırlandıran eşiklerin saptanması, sınıflandırılması, plan politikaları ve stratejilerine göre önceliklendirmelerin yapılması gereklidir [1].

Planlama, çeşitli kademelerden oluşan ve en üst ölçekten itibaren hedeflerin ve stratejilerin doğru bir biçimde yönlendirilmesi gereken bir süreçtir. Buna göre her ölçek ve kademedeki planlama, ülkesel ve yerel sorunları ve ihtiyaçları göz önünde bulunduran ayrıntılı çalışmaları gerektirmektedir. Bu durum aslında her türlü mekânsal plan, proje ve yatırım kararının hep birlikte ele alınması, kurumlararası işbirliği, sorun çözme ve gelecekteki ihtiyaçları karşılayabilme odaklı bir planlama yaklaşımı gerekliliğine işaret etmektedir. Bu nedenle imar planlarının hazırlanması aşamasında doğal ve kurumsal eşiklerin dikkate alınması, analiz ve sentez aşamalarının doğru bir biçimde yürütülmesi ve sağlıklı planların yapılması açısından son derece önemlidir.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 14. Maddesinde (Değişik: RG 2/9/1999-23804) “planların hazırlanması sürecinde, planı düzenlenecek alan ve yakın çevresindeki alanlarda genel başlıklar halinde *i.Planlama alanının yeri, ii.Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar, iii.Fiziksel yapı a)Jeolojik durum b)Akarsular, taşkın alanları c)İklim d)Toprak kabiliyeti e)Tarım alanları, tarımsal arazi kullanımı f)Sulama alanları g)Bitki örtüsü h)Yeraltı ve yüzeyel su kaynakları, havzaları ve özellikleri iv.Maden kaynakları v.Çevresel kaynaklar ve koruma alanları a)Korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ve alanları b)Sulak alanlar c)Özel çevre koruma alanları d)Orman alanları e)Ekolojik açıdan korunması gerekli alanlar f)Milli Parklar vi.Demografik yapı vii.Sosyal yapı viii.ekonomik yapı ix.Teknik altyapı a)Ulaşım b)Enerji c)Çöp d)İçme suyu e)Kanalizasyon x.Arazi kullanımı xi.Sektörel yapı xii.Askeri alanlar xiii.Mülkiyet yapısı xiv.Yerleşme alanları ile ilgili özellikler* ile ilgili ve planlama alanının özelliğine ve plan türüne göre diğer konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir.” ifadeleri ile planların hazırlanması sürecinde, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilmesi gereken verilere yer verilmektedir.

Burada sıralanan hususlar planlama çalışmalarında ele alınması gereken doğal ve kurumsal eşikleri belirlemektedir. Bu bilgilerin planlama çalışmalarında doğru bir biçimde ele alınması, yapılacak planların kalitesi ve uygulanabilirliğinin bir ölçütü olmaktadır.

3. TAŞKIN KORUMA SINIRLARI VE SULAMA PROJELERİNİN PLANLARA ENTEGRASYONU

Planlamada ve kaçak yapılaşmanın da olduğu yerleşimlerde ileride karşılaşılabilecek afetlerin dikkate alınmaması ülkemizde afet sorunlarının büyümesine neden olmuştur [6]. Türkiye’de yerleşim yerlerinin seçiminde ve şehir planlamasında meteorolojik şartlar yeterince göz önüne

alınmadığı için birçok insan, imara açılan taşkın yataklarına yerleşmiş durumdadır [7]. Bu durumu tamamen yasalardaki eksikliklere bağlamak mümkün değildir. Mevcut mevzuatın afetler konusunda yeterliliği tartışılabilir bir konudur. Ancak, ülkemizde planlama sürecinde mevzuata uyma ve planların denetimi konularında da önemli bir zafiyet görülmektedir.

Benzer şekilde, kurumsal projelerin planlama çalışmalarında dikkate alınmaması, aynı alanda farklı kurumlarca farklı kullanım kararlarının alınmasına neden olmaktadır. Kurumlararası koordinasyon eksikliği nedeniyle ortaya çıkan çelişkili bu durum, çoğu zaman yapılan yatırımların boşa gitmesine neden olmaktadır.

3.1. Taşkın Koruma Sınırları ve Sulama Projelerinin Planlama Sürecinde Değerlendirilmesi İle İlgili Mevzuat

Bu bölümde taşkın alanlarının belirlenmesi, sulama projelerinin gerçekleştirilmesi ve bu alanların imar planlarına entegrasyonu süreciyle ilgili yasal mevzuat (Çizelge 1) tarih sırasına göre özetle ele alınmıştır:

Çizelge 1. Taşkın koruma sınırları ve sulama projelerinin planlama sürecinde değerlendirilmesi –İlgili Mevzuat

Resmi Gazete tarih ve sayısı	Mevzuat
21.01.1943 tarih ve 5310 sayılı R.G.	4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu
25.12.1953 tarih ve 8592 sayılı R.G.	6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun
25.05.1959 tarih ve 10213 sayılı R.G.	7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı R.G.	3194 sayılı İmar Kanununu
02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı R.G.	Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
09.09.2006 tarih ve 26284 sayılı R.G.	2006/27 sayılı “Dere Yatakları ve Taşkınlar” konulu Başbakanlık Genelgesi
20.02.2010 tarih ve 27499 sayılı R.G.	2010/5 sayılı “Akarsu ve Dere Yataklarının Islahı” konulu Başbakanlık Genelgesi

- 21.01.1943 tarih ve 5310 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4373 sayılı “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” ile taşkına uğrayan ve uğraması muhtemel sahalardan tespiti ve bu sahalardan iskân kapatılarak, taşkına neden olacak mevcut yapılar var ise kaldırılması konusu hükme bağlanmıştır.

- 25.12.1953 tarih ve 8592 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve DSİ Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanunu olan 6200 sayılı “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”a göre DSİ’nin görevlerinin en başında taşkın suları ve sellere karşı koruyucu tesislerin meydana getirilmesi ve sulama tesislerinin kurulması yer almaktadır.

- 4373 Sayılı Kanun çerçevesinde 25.05.1959 tarih ve 10213 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” doğrultusunda taşkına uğrayabilir sahalardan DSİ Genel Müdürlüğüne belirlenmesi, belirlenen sınırların imar planına işlenip Bakanlar Kurulu Kararı alınarak her türlü yapılaşmaya yasak alan olarak ilan edilmesi hususu hükme bağlanmıştır.

- 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesine göre Mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, “umumi hayata müessir afetler dolayısıyla” gereken planları ve plan değişikliklerini yapmaya, yaptırmaya ve re’sen onaylamaya yetkilidir.

- 02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 14. Maddesinde (Değişik: RG 2/9/1999-23804) planların hazırlanması sürecinde, planı düzenlenecek alan ve yakın çevresindeki alanlarda ilgili

kurum ve kuruluşlardan temin edilmesi gereken veriler genel başlıklar halinde belirtilmiştir. Bu maddeyle planlama aşamasında akarsular, taşkın alanları, sulama alanları, yeraltı ve yüzeysel su kaynakları, akarsu havzaları ve özellikleri, sulak alanlar, içmesuyu vb. konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınması gerekmektedir.

▪ 09.09.2006 tarih ve 26284 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2006/27 sayılı “Dere Yatakları ve Taşkınlar” konulu Başbakanlık Genelgesinin 1. maddesine göre il, ilçe ve belde gibi büyük ve orta ölçekteki planlı yerleşim yerleri ile mevzii planlara göre yapılan küçük ölçekteki her türlü yerleşim birimlerine ait imar planlarının düzenlenmesi esnasında DSİ’nin tedbir ve tavsiyelerine uyulması gerektiği; genelgenin 14. maddesine göre kadastro çalışmaları sırasında, dere yataklarında doğal akışa imkân verecek ve kendiliğinden oluşmuş dere yatağı kesitinin tescil dışı bırakılarak, derenin tabii akışına tahsis edilmesi gerektiği, dere yatak genişliğinin tespitinde DSİ’nin bilgisi ve görüşü doğrultusunda uygulama gerçekleştirileceği, kadastro çalışması tamamlanmış olan sahalarda münferit tescil müracaatları halinde de aynı usul ve esasların uygulanacağı belirtilmektedir.

▪ 20.02.2010 tarih ve 27499 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2010/5 sayılı “Akarsu ve Dere Yataklarının Islahı” konulu Başbakanlık Genelgesinin 9. maddesinde DSİ tarafından yapılacak akarsu ve dere yatağı ıslahlarının projesine göre yapılabilmesi için; bu alanlardan belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunanların, ilgili belediyelerce DSİ’ye ihtilafsız olarak teslim edilmesi, bu alanların dışında kalan yerlerin ise DSİ’ye tesliminin sağlanması hususunda gerekli çalışmaların Valiliklerin koordinasyonunda yürütülmesi gerektiği bildirilmiştir.

3.2. Sınırların İmar Planlarına İşlenmesi

DSİ Genel Müdürlüğü; Belediyeler, İller Bankası A.Ş., İl Özel İdareleri veya diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından talep geldiği takdirde, gönderilen halihazır haritalar üzerinde planlama çalışmalarında dikkate alınması gereken taşkın, sulama vb. DSİ hizmetleriyle ilgili geliştirilmiş olan projelere ait tesis ve proje hizmet alanları ile doğal akarsu yatakları, taşkın alanları, ilgili kuruluşlarca yapılması gereken taşkın kontrol tesislerine ilişkin detaylar ve iskâna açılması uygun görülmeyen sahalarda taban suyu etki alanlarını ayrıntılı olarak göstermektedir [8, 9, 10].

Planlama çalışmalarına altlık oluşturmak üzere gerçekleştirilen taşkın durumu etütleri DSİ’ce bizzat mahallinde gerçekleştirilmektedir. Mecraların yeterlilik tahkiki çalışmalarında, akarsu yataklarında kesit alımı yapılmakta ve akarsu yataklarının 500 yıl frekanslı pik akışlar için yeterlilikleri kapasite ve stabilite yönünden araştırılmaktadır [8, 10, 11]. Bu çalışmalar sırasında, kapasite olarak yeterli bulunan derelerin mevcut yatak şeritleri halihazır harita üzerinde şev üstlerinden itibaren işaretlenerek doğal konumlarında muhafazaları önerilmekte ve şevlerin belirgin olmadığı durumlarda muhafaza edilmesi gereken yatak genişliği rakamlar yazılarak ifade edilmektedir. Taşkın koşulları yönünden problemlili görülen (500 yıllık pik akışlar için kapasite olarak yetersiz bulunan) akarsuların taşkın etki alanları halihazır haritalar üzerine işaretlenerek, bu alanlarda iskân düşünülmesi durumunda, iskân yapılmadan önce yerel yönetimler tarafından taşkın kontrolü yönünden önlem alınması, bu yapılamıyor ise işaretlenen taşkın etki alanlarında iskân yapılmaması gerektiği belirtilmekte ve bu önlemlere ilişkin kesit detayları ile uygulanacak güzergâhlar haritalara işaretlenmektedir [10, 11].

İmar planı çalışmalarıyla ilgili etütler sırasında, DSİ tarafından (master plan, ön inceleme, planlama, kati proje, uygulama veya işletme aşamasında) ele alınmış olan sulama projeleri, DSİ tarafından hazırlanan kamulaştırma planları da dikkate alınarak sulama sahası ve sulama ünitelerinin (ana kanal, yedek kanal, tahliye kanalları vb.) güzergâhı ve iskân dışı tutulması gereken alanlar halihazır haritalarda işaretlenerek gösterilmektedir [8, 10, 11].

Yüksek taban suyu etütlerinde ise, taban suyu tablası düzeyinin temel şartlarına olacak olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi amacıyla, daha çok yağıştan derine sızan sularla beslenen yüksek taban suyu yönünden sorunlu olan alanlar ile topoğrafik yapı ve toprak özellikleri veya bir başka nedenle yüzeyde birikerek drenaj yönünden sorunlu olan alanların sınırları işaretlenerek

belirtilmektedir. Bu alanlarda yapılaşma düşünülmesi halinde sahipleri veya yerel yönetimler tarafından alınması gereken önlemlere ilişkin detaylar ilgili kuruma bildirilmektedir [8, 10, 11].

Ülkenin yeraltı ve yerüstü su kaynakları potansiyelinin her türlü kullanım amacıyla korunması, iyi bir biçimde kullanılmasının sağlanması ve su kirliliğinin önlenmesi amacıyla 2872 sayılı Çevre Kanuna bağlı olarak çıkarılan 04.09.1988 tarih ve 19919 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri uyarınca planlama çalışmalarında dikkate alınmak üzere içme ve kullanma suyu amaçlı barajlarda mutlak koruma, kısa, orta ve uzun mesafeli koruma alanları belirlenir.

Haritalara isabet eden sahalarda DSİ'ce yapılması planlanan, projeli veya inşa edilmiş olan içme ve kullanma suyu amaçlı baraj var ise, barajın rezervuar ve tesis alanı ile maksimum su kotu işaretlenerek, mutlak koruma, kısa, orta ve harita kapsamında yer alıyor ise uzun mesafeli koruma alanları da gösterilmektedir [8, 10].

Ayrıca, planlama alanı içerisinde yer alan diğer amaçlı depolama tesislerinin de iskân dışı tutulacak tesis ve depolama alanları da halihazır haritalar üzerine işaretlenmekte ve maksimum su kotu belirtilmektedir [8].

3.3. Karşılaşılan Sorunlar

Planlamanın bilimsel ilke ve esasları ile birlikte planlama mevzuatı açısından, akarsu yatakları, vadi tabanı ve taşkın alanı niteliğindeki alanların yapılaşma alanı dışında bırakılması zorunludur. Akarsular yağmur ve eriyen kar sularını drene ederek denizlere ve göllere taşıyan drenaj alanlarıdır. Şehir planlamasında akarsular, kuru dereler ve vadi tabanları doğal eşik olarak kabul edilir ve üzerine hiçbir şekilde yapı yapılmaması gereklidir [12].

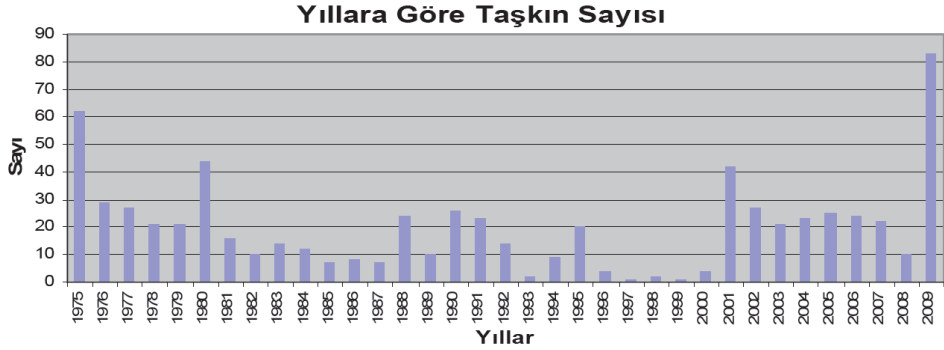
Planlama çalışmalarında DSİ'ce belirlenen taşkın sınırlarının dikkate alınması, planlama ilkeleri ve imar mevzuatı esasları açısından teknik ve yasal bir zorunluluktur [12]. Ancak ilgili mevzuatlara rağmen imar planları yapılırken DSİ görüşünün alınmadığı ya da DSİ görüşüne rağmen taşkın durumlarının göz önünde bulundurulmadığı veya DSİ'ce belirtilen sınırlara uyulmadığı sıkça görülmektedir [8, 9, 12, 13, 14].

Bugüne kadar edinilen tecrübeler, ülkemizde yaşanan ve büyük ölçüde can ve mal kayıplarına neden olan önemli taşkınların, hidrometeorolojik oluşumların büyüklüğünden ziyade, DSİ görüşü alınmadan akarsu yatakları içinde veya taşkın riski taşıyan mücavir alanlarda herhangi bir önlem alınmaksızın sürdürülen kontrolsüz kentleşme faaliyetleri sonucunda oluştuğunu göstermektedir [8, 13, 15].

Akarsu yatakları içinde inşa edilen her türlü yapı, olası bir taşkında doğrudan zarar görmekte ve bunun yanı sıra, yatağın diğer kesimlerinde de akış şartlarını bozarak normal koşullarda beklenmeyen zararlara neden olmaktadır. Bu durum, kamuoyunda her ne kadar taşkın olarak tanımlanmaktaysa da, esas itibarıyla doğal koşullardaki aşırı bir akıştan değil, yanlış yapılaşmalardan kaynaklanmaktadır [8].

Akarsu yatak kapasitesinin daraltılması ve kuru dere üstlerinin kapatılması sonucunda akarsu yatakları şiddetli yağışlarda tıkanıp taşarak büyük boyutlarda can ve mal kayıplarına neden olmaktadır [8].

Bu nedenlerden dolayı, imara açılacak sahalarda imar planlarının hazırlanması sırasında taşkın durumu etütlerinin yapılması ve önerilen tedbirlerin uygulanması son derece önemlidir. 29.12.2009 tarihi itibarıyla DSİ bilgilerine göre 1975-2009 yılları arasında ülkemizde yaşanan taşkın sayıları [16] Şekil 1'de gösterilmektedir. Şekil 1'deki grafik incelendiğinde her yıl taşkınların yaşandığı ve son yıllarda taşkın sayılarında artış olduğu anlaşılmaktadır. Teknoloji ve bilim alanındaki gelişmelere paralel olarak afet sorunlarına çözüm üretilmesi beklenirken yaşanan afetlerin sayının giderek artması düşündürücüdür.



Şekil 1. 1975-2009 yılları arasında yaşanan taşkınlar [16]

Konunun önemi ve yaşanan sorunların ciddiyetine rağmen ülkemizde planlama çalışmalarında taşkın durumu birçok zaman ihmal edilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2004/15 ve 2012/2 sayılı DSİ genelgesi gereğince belediye ve mücavir alan sınırları içinde taşkın koruma kanalı içerisinde özel mülkiyete tesadüf eden arazilerin belediyelerce kamulaştırılması gerekliliği ve 3194 sayılı imar kanununun 18. madde uygulaması ile bu yerlerin DOP'tan kazanılmasının mümkün olmaması belediyelerin bu ihmalinin temel nedenidir [9].

Planlama çalışmalarında kurum ve kuruluş görüşlerinin alınmaması veya görüşlerin dikkate alınmamasının yarattığı diğer bir önemli sorun da aynı yerde farklı yatırım kararlarının veya projelerinin geliştirilmesi konusudur. DSİ'nin taşkın durumu etüdü ve taşkın koruma projelerinin yanı sıra en temel çalışma sahalarından biri de sulama projelerinin gerçekleştirilmesidir. Bu projelerin imar planları hazırlanırken dikkate alınmaması birçok yatırımın yarım bırakılmasına neden olmaktadır.

Özçelik (2004), özellikle turizm yatırımlarının 1985 sonrası hız kazandığı ve yüksek tarım potansiyeli nedeniyle sulama alt yapısının DSİ'ce daha önce hazırlandığı bölgelerde, DSİ sulama sahalarının büyük bir bölümünde oluşan yapılaşmalar nedeniyle sulama işletmelerinin verimli olamadığını ve bazı projelere ait sulama alanlarının büyük bir kısmının işletme dışında bırakılmak durumunda kaldığını; bilhassa turizm ve sanayi açısından aktif olan bölgelerde yer alan proje alanlarına mücavir durumdaki hemen her belediye ile bu tür sorunların yaşandığını belirtmektedir [8].

DSİ'den görüş sorulmaması veya bildirilen görüşlere uyulmaması, DSİ'ce gerçekleştirilecek hizmetler için gerekli olan kamulaştırma işlemlerinde de sorunlara neden olmaktadır. DSİ'nin gerek büyük su işleri gerekse küçük su işleri sulama projeleri daha çok kırsal alanları kapsamakla birlikte sulama kanalları kısmen şehirlerin imar sınırları içerisinde de kalabilmektedir [9]. Uygulama imar planı içinde yer alan gerek taşkın gerekse sulama projeleri kanallarında kamulaştırma yapılabilmesi için Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğine göre (59. md.) imar planında o maksada tahsis edilmiş olması şarttır. Bu husus yerine getirilmediği takdirde kamulaştırma yapılamamakta ve uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin imar planında konut sahası olarak tahsis edilmiş bir yer, kanal geçirmek amacıyla kamulaştırılmamaktadır [9, 14].

Karşılaşılan sorunların bir diğeri ise proje sınır ve sahalarının işlenilmesi üzere gönderilen haritaların niteliğiyle ilgilidir. DSİ Genel Müdürlüğüne iletilen fiziki planlama sahasını kapsayan muhtelif ölçekteki haritalar genel bir adlandırma ile halihazır harita olarak isimlendirilmekle beraber çoğu zaman güncel harita olmadıkları için özellikle meskun bölgelerdeki mevcut fiziki yapıyı tam olarak yansıtmadıkları gözlemlenmektedir. Oysaki mevcut

fiziki durumun harita verileri ile uyumu DSİ'ce yapılacak çalışmaların sağlıklı olması bakımından oldukça önemlidir [8].

Genel çalışma şekli DSİ'ye gönderilen basılı halihazır haritalara DSİ'ce belirlenen sınırların elle işlenmesi şeklindedir. İlgili kurum ve kuruluşlardan gönderilen haritalar 1/1000, 1/2000 ve 1/5000 ölçekli olabilmektedir. 1/5000 veya 1/2000 ölçekli basılı haritalara işaretlenmiş sınırların daha sonraki aşamada 1/1000 ölçekli uygulama imar plan paftalarına aktarımında ise kaçınılmaz hatalar oluşmaktadır. Bu sorunlardan dolayı gönderilen haritaların güncel, sayısal ve 1/1000 ölçekli olması ve DSİ'ce belirlenen sınırların 1/1000 ölçekli harita doğruluk ölçütlerinde ve sayısal olarak üretilmesi, planlama çalışmalarının sağlıklı olabilmesi açısından büyük taşımaktadır.

4. TARTIŞMA

Ülkemizde imar planlarının hazırlanmasıyla ilgili temel ilkeler, kavramlar ve yetkiler 3194 sayılı İmar Kanunu'nda tanımlanmıştır. İmar Kanununun 8. maddesine göre nazım ve uygulama imar planlarının yapılması ve onanması konusunda yerel yönetimler (Belediyeler, Valilikler) yetkilidir. Ancak, yerel yönetimler dışında birçok merkezi kurum ve kuruluş İmar Kanununun 9. maddesi ve istisnaları tanımlayan 4. maddesi ile kendi kuruluş yasalarına göre, bölgeleme, arazi kullanımı ve yer seçimi sürecinde, karar verme, plan onama ve uygulama yetkileri ile donatılmıştır [1, 3, 17].

Planlamada bu çok başlı ve parçacı yaklaşım, planlama stratejilerindeki standart eksikliğiyle beraber, kurumdan kuruma değişen kalite ölçütleriyle plan yapılması sonucunu doğurmaktadır. Ülkemizde imar planlama çalışmalarından beklenen sonuçların alınmaması ve planların sorunlara yeterli bir çözüm oluşturmaması, planlama sürecinde birçok aksaklık ve eksikliğin bulunduğu bir kanıttır.

İmar planlama çalışmalarında kurum görüşlerinin alınmaması, alınan görüşlere rağmen belirtilen sınırlara uyulmaması veya kurumlara bildirilen görüşlerin yeterli doğrulukta olmaması, imar planlarının yeterince sağlıklı hazırlanamamasına neden olmaktadır. Bu durum ise en başta afete karşı dirençsiz bir kentleşmeye neden olmakta, aynı zamanda birbirinden bağımsız ve habersizce aynı mekâna ait farklı plan kararlarının alınmasından dolayı ortaya çıkan çelişkili durumlar çeşitli sorunlar doğurmakta, birçok yatırım yarım kalmakta veya iptal edilmek zorunda kalmaktadır.

Nitekim yerleşim yerlerinin belirlenmesinde bugüne kadar afetler konusunda yeterli önlemlerin alınmamasından dolayı, afet riski altındaki alanlar ve bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde sağlıklı ve güvenli yaşam çevrelerini oluşturmak üzere, iyileştirme, tasfiye ve yenilemelerin gerçekleştirilmesi için 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun", 31.05.2012 tarih ve 28309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bölüm 3'te ayrıntılı olarak tartışılan taşkın sorunu, plan yapan veya yaptıran kurum ve kuruluşların DSİ görüşü almamasından veya aldıkları görüşe rağmen planlamada ve uygulamada bunu göz ardı etmelerinden kaynaklanmaktadır. Yaşanan bir taşkın durumunda ise, yerel yönetimler ve DSİ arasında birbirlerine sorumluluk devretmeye çalıştıkları ve hiçbir kurumun problemin muhatabı olduğunu kabul etmediği görülmektedir.

Akarsu ıslah kanalları içerisinde yer alan özel mülkiyetlerin DOP'tan karşılanmadığı için belediyelerce kamulaştırılması zorunluluğu ve belediyelerin kamulaştırmaya yanaşmaması nedeniyle DSİ'ce belirtilen ıslah sınırlarında plan yapımı esnasında keyfi değişiklikler yapıldığı sıkça görülmektedir. Bu bağlamda, ıslah kanallarının da DOP kapsamında değerlendirilmesi konusunun irdelenmesi ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılması, yaşanan sorunların azaltılmasında yararlı olacaktır.

Gerek DSİ gerekse diğer ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alındığı ve bu sınırlara uyma konusunda yeterli iyi niyet gösterildiği zamanlarda da kurumlara gönderilen haritaların

niteliği ve bu haritalar üzerine işlenen sınırların plan paftalarına entegrasyonunda da ciddi sorunlar görülmektedir.

Bilindiği üzere, kentin ana dokusunu ve genel kullanım biçimlerini gösteren nazım imar planları, kesin sınır ve şekil belirlemez. Nazım imar planları bir düşünce projesidir. Bu nedenle üzerinden ölçü alınmaz ve uygulama için kullanılmaz [2]. Uygulama imar planları ise nazım imar planlarına uygun olarak düzenlenir ve yapı adaları, kullanım kararları, yapılaşma koşulları, yollar ve uygulamaya esas olacak uygulama etapları ve esaslarını ayrıntılı olarak gösterir. Uygulama imar planları uygulamaya esas teşkil ettiğinden, üzerindeki tüm sınırlar ve ölçüler bağlayıcıdır.

Nazım ve uygulama imar planlarının, gerek İmar Kanunu gerekse Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe göre halihazır haritalar üzerine ve varsa kadastral durum işlenmiş olarak çizilmesi gerekmektedir. Her iki plan çalışmasında da bu gereklilik ortaktır. Nazım imar planı ve uygulama imar planı arasındaki temel fark ölçekleridir. Bu nedenle uygulama imar planları ve nazım imar planları arasında bütünlük sağlanmış olsa dahi, nazım imar planları üzerindeki sınırlar ve ölçüler uygulama amaçlı kullanılmaz.

Ancak, nazım imar planları 1/2000 veya 1/5000 ölçeğinde yapıldığından, nazım imar planı hazırlama aşamasında kurumlara gönderilen halihazır haritalar zaman zaman yine nazım imar planı ölçeğinde üretilmektedir. 1/5000 veya 1/2000 ölçekli halihazır haritalara işlenen sınırlar nazım imar planlarına altlık teşkil edebilecek nitelikte olmasına karşın bu sınırların daha sonra uygulama imar planı aşamasında plan yapan veya yaptıran kurumlarda 1/1000 ölçekli haritalara aktarılması doğru değildir.

İmar planlarının başarısı, planlama için gerekli verilerin yeterli doğruluk ve detayda toplanması ve doğru analizle orantılıdır. Dolayısıyla uygulama imar planı ölçeğinden daha küçük ölçekli haritalar esas alınarak yapılan çalışmaların ve bu haritalar üzerinde işaretlenen sınırların uygulama imar planlarına aktarılması durumunda sağlıksız sonuçların oluşması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra kurumlara gönderilen haritaların çoğu zaman güncel olmadığı ve basılı haritalar kullanılarak çalışmaların yapıldığı gerçeğiyle karşı karşıya kalındığında çok daha fazla hatanın oluşacağı açıktır.

Bu nedenle nazım imar planı hazırlama aşamasında, bu planların daha sonra uygulama imar planları açısından bağlayıcılığı olduğu göz önünde bulundurularak uygulama imar planından beklenen doğruluk ölçütlerinde verilerin toplanması gerekmektedir. Kurumların kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili ve imar planı hazırlanmasında dikkate alınması gereken sınırları eksiksiz ve doğru olarak belirleyebilmesi ve bu verilerin imar planlarına doğru entegrasyonu için tüm çalışmaların 1/1000 ölçekli harita doğruluk ölçütlerinde ve sayısal olarak hazırlanması gerektiği açıktır. Böylece belirlenen sınırlar, hem nazım hem de uygulama imar planında tek anlamlı olarak kullanılabilecek nitelikte olacaktır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Başta yerel halk olmak üzere tüm toplumu ilgilendiren ve en önemli kamusal hizmetlerden biri olan imar planlama çalışmalarının başarılı olması, mevcut sorunların eksiksiz ve detaylı analiz edilmesi ve gelecek projeksiyonların en iyi şekilde kestirilmesi ile mümkündür. İmar planlama sürecinde doğru kararların alınması için, plan yapan veya yaptıran kurum ve kuruluşların ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde olması, planlar kesinleştirilmeden ve uygulamaya başlanmadan önce afete duyarlı ve yerleşime kapatılması gereken alanların belirlenmesi ve ayrıca farklı sektörel amaçlar için mekânsal kullanım kararlarının çakışması ve çelişmesi durumlarının giderilmesi gerekmektedir.

Hatalı plan kararları; kaynakların tüketimine, sağlıksız-güvensiz çevre koşulların oluşmasına ve gerek ekonomik gerekse sosyal yönden çoğu zaman telafisi mümkün olmayan önemli kayıplara neden olmaktadır. Ülkemizin uzun yıllardan beri çok ağır bedellerle tecrübe ettiği bu durum, kurum ve kuruluşlararası zorunlu bir koordinasyonun sağlanmasıyla aşılabılır.

Bu bağlamda, imar planlarının esas olmak üzere kurumlarca belirtilen sınırların yalnızca bir görüş ve öneri olarak değerlendirilmeyip, plan hazırlanmasında sınırlayıcı özelliklerinin olduğunun benimsenmesi gereklidir. Kurum görüşleri almak veya bu sınırlara uymak plan yapan kurum ve kuruluşların inisiyatifinden çıkartılmalı, belirtilen sınırlar üzerinde kurumlararası koordinasyonla mutabakat sağlanarak planlar oluşturulmalıdır. Böylece kurumların da bildirdikleri görüş ve sınırların tam olarak sorumluluğunu alması ve plan yapım sürecine aktif katılımı sağlanmalıdır.

Bu amaçla, imar planlama sürecinde dikkate alınması gereken verilerin sağlıklı plan kararları oluşturulabilmesi için beklentileri karşılayacak ölçek ve içerikte hazırlanması ve planlara entegrasyonunu sağlayacak teknik ve hukuki bir yapılanma gerçekleştirilmelidir. Hatalı imar plan kararlarının yarattığı olumsuz sonuçlar kamuoyunda ve akademik çevrelerde sıkça yer almakta, ancak sorunların kaynağı temel olarak mevzuattaki yetersizliklere bağlanmaktadır. Ancak yaşanan sorunların kaynağının hukuki boyutunun yanı sıra teknik kısmının da aynı hassasiyetle ele alınması gerekmektedir. Yalnızca hukuki anlamda yapılan düzenlemeler, uygulanabilirliği olmayan kurallar dizisi yaratmaktadır. Bu nedenle imar planlarının hazırlanma sürecinin teknik bir altyapı çerçevesinde yapılandırılması için, akademik çevreler ve kamu kurumları arasında sıkı bir işbirliği sağlanmalı, sorunlar ayrıntılı olarak ele alınarak, bilim, teknoloji ve hukuka dayalı entegre bir çözüm metodolojisi üretilmelidir.

REFERENCES / KAYNAKLAR

- [1] Afet İşleri Genel Müdürlüğü (AİGM), “Yerbilimsel Verilerin Planlamaya Entegrasyonu”, Ankara, 2006.
- [2] Tazegül, İ., “Kent Ölçekli Planlama ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, Adalet Dergisi, 36, 122-123, 2010.
- [3] Kılınç, N., “İmar Planlama, Mevzuat, Belediyeler ve İller Bankası İlişkisi”, İller Bankası Gn. Md.-İmar Planlama Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2006.
- [4] BİB-TAU Genel Müdürlüğü, Plan Yapım Süreci, <http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/TURKIYEDEPLANLAMASURECI.ppt> , [Erişim tarihi; 01.05.2012].
- [5] Olcan, H. ve Şeker, D.Z., “Kentsel Planlamada Çevre Düzeni Plan Sürecinde CBS'nin Kullanım Olanaklarının Değerlendirilmesi ve Uygulama Sistemi Geliştirilmesi”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi, KTÜ, Trabzon, 30 Ekim-02 Kasım 2007.
- [6] Şengezer, B. ve Kansu, H., “Afet Zararlarını Azaltmaya Yönelik Olarak İmar Mevzuatının İncelenmesi ve Kurumsal Yapının Düzeltilmesine İlişkin Bir Model Önerisi”, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul, 1999.
- [7] Türkiye Ulusal Jeodezi ve Jeofizik Birliği (TUJJB), “Türkiye Ulusal Meteorolojik ve Hidrolojik Afetler Programı (TUMEHAP)”, 2003, 6-8.
- [8] Özçelik, A., “İmar Planlama Öncesi Süreçte DSİ Genel Müdürlüğü Etüt ve Görüşleri İle Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, Küçük Su İşleri Semineri, Gümüşdör-İzmir, 07-12 Haziran 2004.
- [9] Gülboy, S., “Taşkın Projelerinin İmar Planlarına İşlenmesi ve Taşınmazlarımızın Korunması”, Su Mühendisliği Semineri: DSİ Projeleri İçin Kamulaştırma Hizmetleri, Ankara, 2005.
- [10] İnal, M., “İmar Planı Çalışmaları ile İlgili DSİ Genel Müdürlüğü Etüt ve Görüşleri”, DSİ Mühendislik Meslek Eğitimi, Cilt-1, Ankara, 2010, 117-118.
- [11] DSİ, Ünvan Değişikliği Sınavına İlişkin Notlar (Mühendislere Yönelik), Ankara, 2011, 27-29.
- [12] Şehir Plancıları Odası (ŞPO), Haber Bülteni, Mart-Nisan 2010, 16-18.

- [13] İnal, M., “DSİ Genel Müdürlüğü’nün Yerleşim Yerlerinin Taşkımlardan Korunmasına Yönelik Çalışmaları”, DSİ Mühendislik Meslek Eğitimi, Cilt-1, Ankara, 2010, 113-116.
- [14] Karkuş, A.K., “Taşınmazların Planlanması, Kamulaştırılması ve Korunması”, DSİ Mühendislik Meslek Eğitimi, Cilt-2, Ankara, 2010, 333-344.
- [15] Kılıçer, Ü. ve Özgüler, H., “Türkiye’de Taşkın Durumu”, Türkiye Mühendislik Haberleri, 420-421-422, 142-144, 2002.
- [16] Özpınar, S., “Taşkın Mevzuatı”, 2. Ulusal Taşkın Sempozyumu, Afyonkarahisar, 22-24 Mart 2010.
- [17] BİB, “Kentleşme Şûrası-Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu”, Ankara, 2009.

Environmental Engineering Articles
/
Çevre Mühendisliği Makaleleri