



ISSN: 2146-1740
https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd,
Doi: 10.54688/ayd.1440243
Araştırma Makalesi/Research Article



BELEDİYELERİN PLANLAMA YETKİLERİNİN KENTLERİN KADERİNİN TAYİNİNDEKİ ROLÜ

THE ROLE OF MUNICIPALITIES' PLANNING AUTHORITIES IN SHAPING THE
FATE OF CITIES

Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN¹

Öz

Makale Bilgi

Gönderilme:
20/02/2024

Kabul:
27/04/2024

1982 Anayasası'nda halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulduğu ifade edilen belediyeler, ihtiyaçları karşılamının ötesinde kentin kaderini de tayin etmektedirler. Bununla da kalınmamakta, kentin kaderi belirlenerek kentlilerin geleceği biçimlendirilmektedir. Bu nedenle yöneticilerin, kentlilerin nasıl bir kentte yaşamak istediği sorusuna cevap araması ve hizmet rotalarını buna göre şekillendirmeleri gerekmektedir. Bu soruya verilecek cevaplar değişecek olsa bile, "insan onuruna yaraşır bir yaşam imkanı sunan kent" yaklaşımı geçerliliğini her zaman koruyacak bir cevap olacaktır. Bu yaklaşımın ilk ve en önemli adımı olan planlama ise çalışmanın konusunu teşkil etmektedir. Çalışmanın kapsamını ise insan vücudunun iskelet sistemi ve damarları gibi kentlerin yapı taşlarını belirleyen imar planları ve yönetim sürecinde kaynakların rasyonel ve hedef odaklı kullanılmasına aracılık eden stratejik plan oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmada, belediyelerin planlama yetkilerinin, kentin kimliğini oluşturan değerlere sahip çıkılması ve yeni değerler yaratılarak bunların gelecek nesillere taşınmasının yanı sıra yaşanabilir kaliteli kentler ve kurumsal yönetim modelleri oluşturulmasında ne kadar etkili bir araç olduğu üzerinde durulmaktadır. Çalışma literatür taraması yapılarak hazırlanmış, planlamanın teori ve uygulama safhasında yaşanan sorunlara ışık tutularak, planlamanın beraberinde getirdiği fırsatlara vurgu yapılmıştır. Çalışmanın kent yöneticileri başta olmak üzere, bu alanda akademik çalışmalar ve okumalar yapanların planlamanın önemine odaklanmasını sağlayarak fayda üretmesi hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kent yönetimi, Kentlerin geleceği, Planlama, İmar planı, Stratejik plan.

Jel Kodları: R50, R52, R58



¹**Sorumlu Yazar:** Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü, ORCID: 0000-0001-7468-0844, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr.

Atıf: Özasan, R. K. (2024). Belediyelerin planlama yetkilerinin kentlerin kaderinin tayinindeki rolü. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 15(2), 906-939.



Abstract

Article Info

Received:
20/02/2024

Accepted:
27/04/2024

In the 1982 Constitution, it is stated that municipalities were established to meet the local common needs of the people, but beyond meeting these needs they determine the fate of the city. Not only that, by determining the fate of the city, the future of urbanites is shaped. For this reason, administrators should seek answers to the question as what kind of cities that citizens want to live in and shape their service routes accordingly. Even if the answers for such question would change, the approach as "a city that offers a life worthy of human dignity" will always be a valid answer. Planning, which is the first and the most important step of this approach, constitutes the subject of this study. The scope of the study consists of zoning plans, which determine the building blocks of cities like the skeletal system and veins of the human body, and the strategic plan, which mediates the rational and goal-oriented use of the resources in the management process. In this context, the study focuses on the effectiveness of municipalities' planning powers in terms of protecting the values that constitute the identity of the city and creating and carrying new values to future generations, as well as creating livable quality cities and institutional management models. The study is based on a literature review, shedding light on the problems experienced in the theory and practice of planning and emphasizing the opportunities that planning brings with it. It is aimed that the study will produce benefits by focusing on the importance of planning for city administrators and those who conduct academic studies and readings in this field.

Keywords: City management, Future of cities, Planning, Development plan, Strategic plan.

Jel Codes: R50, R52, R58.

Extended Summary

Since the humanity existed, it has made various attempts to meet its vital needs. Each effort of humanity progresses by shedding light on the next, and cities as one of the most important products of these efforts appear as important living centers that enable civilized coexistence. According to World Bank's March 2023 data, 56% of the world's population (4.4 billion people) lives in cities, and considering the world population projections for 2050, it is estimated that 7 out of every 10 people will be living in cities. According to the data published by the Turkish Statistical Institute on 11.05.2023, dating back to 31.12.2022, the proportion of the population living in cities in the total population of Turkey is 82.7%. The high rate indicates that rural areas are almost forgotten. Considering the opportunities such as employment, health, education, socio-cultural, etc. that make cities attractive, it can be concluded that the population that prefers to live in cities will continue to increase in the coming years. But are the cities, attracting this intense interest, built and managed well as places where everyone enjoys a high quality of life? This question should be answered from the perspective of municipalities, which are the main actors in urban governance of Turkey. Municipalities are constitutional organizations with public legal personality established to provide services of a local common nature. Common services include basic services such as infrastructure, roads, water, environmental cleaning, as well as many other basic elements such as preserving the identity of the city, respecting ecological values, safe and resilient cities, and cities that share in economic development. The effective operation of two main elements by municipalities while fulfilling the duties and responsibilities assigned to them in the Municipal Law and other relevant legislation will ensure healthy and orderly urbanization and enable everyone to have access to a reasonable quality of life. The first of these two main elements, which is also the subject of this study, is zoning plans. Zoning plans will ensure that the city will be established through the finest detailed design of the infrastructure and superstructure and with a the future-oriented assessments of interdisciplinary experts. The infrastructure and superstructure include sewerage, water and transportation systems, faultline-oriented construction of axes and mines with underground economic value, determination of reinforcement areas such as housing-industry-commerce-education-health-socio-cultural-sports, green areas, etc. and protection of agricultural lands, natural, cultural and historical structures. With zoning plans that take these factors into account, construction of cities in a healthy and orderly way is possible. It is also required to emphasize the importance of sticking to these plans. Because, unfortunately, the fact that zoning plans are changed as if they are ignored in the face of rent and the prevailing culture of amnesty causing the fate of the cities determined by the common mind with intense labor to be changed and distorted. However, as David Harvey emphasizes, by changing cities, we also shape our own destiny. For this reason, every work to be carried out in the city should be subject to strict compliance control, and deterrent measures should be taken against practices that violate norms.

The second element is the strategic plan, a kind of road map that each newly elected municipal administration is obliged to prepare within the first six months following the elections, which take place in every five years. Strategic planning enables the identification of services by analyzing the needs and priorities of cities and citizens. By this means, the provision of unnecessary services is prevented and the resources of the organization (human and material) are managed more efficiently. One of the most important issues emphasized under the Public Financial Management and Control Law No. 5018, which introduced the strategic plan into our legislation, is the linking of the budget with a strategic plan. What is meant by this is to ensure savings and efficiency in resource management through a budget work focusing on the objectives and sub-objectives in the strategic plan. In addition to increasing efficiency in service delivery, the strategic plan also provides an opportunity to evaluate the performance of the institution and to use new management models such as strategic management and risk-based management that support institutionalization. Annual reports, which are detailed reports on the realization of the objectives in the strategic plan and which must be prepared by municipalities every year, allow stakeholders to evaluate the performance of the administration. With strategic planning and future-oriented management becoming a corporate culture, it may be possible to bequeath livable cities to future generations.

In this context, the aim of this study is to make evaluations on how plans affect cities and their inhabitants. It is understood that both the zoning plans, which build the infrastructure and superstructure of cities, and the strategic plan, which we call the road map of the institution, undertake important functions in shaping the destiny of cities by mediating the provision of accurate, appropriate, adequate and quality services to the city with their goals and objectives. Being aware of this importance, we should carry the cities, which are the trust of future generations, to the future by not giving up on the construction of cities focused on increasing the value of the city and the quality of life of the citizens through the preparation of service-oriented, cost-benefit analyses and feasible plans in a participatory perspective.

1. Giriş

Kentler, dünya nüfusunun her geçen gün artarak talep gösterdiği yaşam alanları olarak, birçok temel ve zorunlu ihtiyacın yanı sıra kişisel zevklerin de karşılık bulduğu lüks hizmetlerin üretim merkezi konumdadır. Kentleri birbirinden ayıran, çekim merkezi haline getiren de kentlerin ürettikleri ve kentlilere sundukları imkânlarla ilişkilidir. Bu süreçte gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimlerin politika ve uygulamaları kent üzerinde etkili olmaktadır. Türkiye özelinde, çalışmanın birinci bölümünü de oluşturan, kent yönetiminde ön plana çıkan en önemli yerel birim ise belediyelerdir. Belediyelerin, merkezi idarenin politikalarına uygun olarak, kendilerini bağlayan mevzuat çerçevesinde gelecek odaklı ve sürdürülebilir bir bakış açısıyla düzenli ve sağlıklı kentleşmeyi destekleyen hizmetleri sunmaları beklenir. Bunun ilk adımlarından biri ise çalışmanın ikinci bölümünün ana teması olan planlamadır. Planlama, hem kente hem de kuruma ilişkin amaçların belirlenmesini sağlayan önemli bir araçtır. Çeşitli plan türleri bulunmakla birlikte belediyelerin yetkili olduğu ve çalışmanın da inceleme alanını oluşturan en önemli iki plan türü imar planları ile stratejik plandır.

İmar planları kentlerin hem alt hem de üst yapısının en ince ayrıntısı ile nakşedilmesini sağlar. Kentin mevcut fotoğrafının çekilip, disiplinler arası çalışan uzmanların bir araya gelip bilimsel verilere dayalı olarak kentlerin geleceğini biçimlendirdiği bir çalışmanın ürünüdür. Amaç, hem kentin doğal değerlerini koruyarak yaşatabilmek ve mevcudun üzerine yenilerinin inşa edilmesine imkân sunabilmek hem de kentlinin yaşam kalitesini önemseyen vizyoner bir bakış açısıyla gelecek nesillerin haklarını koruyabilmektir. Bu kapsamda çalışmada imar planları hakkında genel bilgi verilmekte, eksikliklere, hatalara ve bunlara ilişkin yapılması gerekenlere değinilmektedir. Stratejik plan ise dünyada 1960'larda özel sektör 1980'lerde kamuda hazırlanmaya başlanan stratejik yönetimin önemli bir unsurudur. Türkiye'de kamu yönetimi sistemi içerisinde kendisine yer bulması 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bütçe ile ilişkilendirilmesinin gerekliliğine yapılan vurgu da dikkate alındığında stratejik planlama yaklaşımı ile hedeflenenin kurumların kaynaklarını iyi yönetmesi, şeffaflaşması, hesap verebilmesi ve performansının hem iç hem de dış paydaşlarca değerlendirilmesine imkân sunması olduğu söylenebilir. Ayrıca belediyelerin stratejik plana dayalı hizmet sunma yaklaşımının iş yapma kültürü haline gelmesi ve stratejik yönetimin tüm unsurlarını kurumda aktif kılması beklenmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde her iki plan özelinde amaçlanan hedeflere ulaşılma durumu ile ilgili kritikler yapılarak, okuyucuya fikir sunulmaktadır.

2. Kent Yönetimi

Yaklaşık 6 bin yıl öncesine dayanan (Özaslan, 2022: 130) ve insanlığın meydana getirdiği en kapsamlı fiziksel ürün olan kent (Cansever, 2016'dan aktaran Bozdoğan, 2022: 51), nüfusu fazla ve yoğun olan, ekonomisi tarım ve hayvancılık dışı faaliyetlere dayanan, işbölümü ve uzmanlaşmanın ekonomide hüküm sürdüğü, kentli yaşam kültürünün gündelik hayatta etkili olduğu, merkez ve yerel siyasete etki etme ve çekici özellikleri ile gerek iç gerekse dış göç alma olasılığı kırsala nazaran yüksek olan, belli yetki ve sorumluluklar yüklenmiş yönetim birimleri tarafından yönetilen coğrafi sınırları belirlenmiş yönetim birimleridir. Ancak bir kentin coğrafi sınırlarının en iyi nasıl tanımlanacağı, yani optimal ölçeğin ne olması gerektiği hususunun hala bir tartışma konusu olduğunu vurgulamak gerekir. Çok sayıda insanın yaşadığı, çalıştığı, eğitim gördüğü, sağlık gibi birçok hizmetten faydalandığı, yönetimin, ticaretin ve ulaşımın merkezi kabul edilen kentlerin dünya sahnesindeki konumu; fiziki, coğrafi, ekonomik, siyasi, yönetsel ve sosyo-kültürel özellikleri ile belirlenmektedir. Kentleri değerli kılan ise doğal güzellikleri ile insan eseri olmalarıdır. Asıl önemli olan insanın, etkilerine maruz kalacağı kenti nasıl biçimlendirmeye gönüllü olduğudur. Bu biçimlendirme refahın, toplumsal barış ve uzlaşımın anahtarı olabileceği gibi birçok alanda kaosa davetiye de çıkarabilir. Örneğin, nüfus artışı kontrol altına alınmamış bir kent, zamanla ihtiyaçların yeterince karşılanamadığı, yani yaşam kalitesinin düştüğü mekânlar haline dönüşebilir. Bu konuda Birleşmiş Milletler'in (BM) nüfus projeksiyon çalışmaları önemli bir referans kaynağıdır. BM 2022 yılı Dünya Nüfus Beklentileri Raporu'na göre dünya nüfusunun, yaklaşık olarak, 2030 yılında 8,5 milyar, 2050'de 9,7 milyar, 2080'lerde 10,4 milyara ulaşması bekleniyor. Dünya Bankası'nın Mart 2023 yılı verilerine göre ise dünya nüfusunun yaklaşık %56'sı (4,4 milyar kişi) kentlerde yaşamaktadır. 2050 yılında yaklaşık her 10 kişiden 7'sinin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu'nun¹ 11.05.2023 tarihinde yayımladığı 31.12.2022 tarihli veriye göre Türkiye'nin toplam yüzölçümünün %1,6'sını oluşturan yoğun kent sınırları dâhilinde toplam nüfusun %67,9'u (57.934.583), yüzölçümünün %4,9'una denk gelen orta yoğun kent sınırları içerisinde nüfusun %14,8'i, yüzölçümünün %93,5'ine denk gelen kırsal alanda ise nüfusun %17,3'ü ikamet etmektedir. Verilere göre Türkiye'de kentlerde yaşayan nüfusun, toplam nüfus içerisindeki oranı %82,7'dir. Hem dünyada hem de Türkiye'deki kent yöneticilerinin artışı kaçınılmaz görünen kentli nüfusuna yönelik temel hizmetleri, altyapı ve konut gibi ihtiyaçları

¹ TÜİK sınıflandırmasında yoğun kent, nüfusun en az %50'sinin kent merkezi gridlerinde yaşadığı yerleşim yerlerini; orta yoğun kent, yoğun kent ve kır olma koşullarını sağlamayan yerleşim yerlerini; kır ise nüfusun %50'sinden fazlasının kırsal gridlerde yaşadığı yerleşim yerlerini ifade etmektedir (TÜİK, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755>).

sunmaya yönelik plan ve hazırlık süreçlerini zaman kaybetmeden gerçekleştirmeleri gerektiği vurgusu yapılmaktadır. Yeşil, dirençli ve kapsayıcı şehirler inşa etmek yoğun politika koordinasyonu ve yatırım gerektirir. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimler geleceğe yatırım yapan stratejileri hayata geçirmek için işbirliği yapmalıdır (<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>).

Kent yönetimi denildiğinde Türkiye’de akla ilk belediyeler gelmektedir. Nüfusu, 5.000’den fazla olan yerlerde belediye; 750.000’den fazla olan yerleşim yerlerinde ise büyükşehir belediyesi kurulabilmektedir. Belediye, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan bir kamu tüzel kişisidir. Mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların kapsamı ise gündelik dilde ‘beşikten mezara kadarki hizmetler’ olarak tarif edilir. Her iki statüdeki belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Kentlerin kaderini belirlemede geniş takdir hakkına sahip olan belediye yönetici ve karar organı üyeleri seçimle göreve gelmekte, beş yıl süresince kente hizmet etmektedirler. Tekrar seçilebilmenin asıl teminatı kente ve kentliye sunulan hizmetin kalitesi ve kaynakların verimli kullanılması olmalıdır, ancak bazen bu hedefler göz ardı edilerek tercihler yapılmaktadır. Hem bilinçli bir kentlinin tercihlerine yön veren hem de kentin kaderini biçimlendirmede işlev üstlenen temel belgeler ise imar planı, imar programı, stratejik plan, performans programı, yatırım programı, bütçe, kesin hesap raporu ve faaliyet raporudur. Belediye yöneticisi olan başkanın beş yıllık yol haritasını, yani kente sunacağı hizmetleri sınıflandırdığı stratejik plan ve kentin tasarımının yapıldığı imar planları bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda alt başlıklarda imar planı ve stratejik plan üzerinde durulmaktadır.

3. Plan

Sanayi Devriminin beraberinde getirdiği yeni teknolojilerin ve ortaya çıkardığı ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasi süreçlerin bir ürünü olan plan (Eke, 2012a: 17), ulaşılması hedeflenen amaç ve bu amaca ulaşılması için gerekli düzenlemeleri içeren (Bettleheim’dan aktaran Ersoy, 2016a: 9) insanlara ve doğaya fayda sağlaması beklenen kapsamlı bir metin ya da çizimdir. Yönetim faaliyetinin bir unsuru olan planlama, bulunulan ya da belirlenebilir bir andan sonrası için fikir beyan edilen, tasarlama yapılan bir düşünce şekli, yaşanılan bölgede düzenli ilişkilerin kurulmasını sağlamaya yarayan, belirlenen hedeflere zamanında ulaşılması için izlenmesi gereken yöntemleri ve süreçleri belirleyen (Kalabalık, 2014’den aktaran Tiyek ve Ulusoy, 2020: 263), bu sırada gelecekle ilgili belirsizlikleri ve riskleri yönetme (Avcı, 2016: 315), fırsatları avantaja çevirme imkânı sunan bir faaliyettir.

Planlama, altı aşamadan oluşur. Bunlar, amaç ve hedeflerin tespiti, amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik alternatiflerin belirlenmesi, her alternatifin neden olabileceği sorunların ortaya konması, alternatiflerin karşılaştırmalı değerlendirilmesi, uygulama ve uygulamanın değerlendirilmesi sonucunda geri besleme sürecidir (Firedmann, 1987'den aktaran Şengül, 2016: 66). Bir idari faaliyet türü olan planlamada geçerli olan temel ilkeler ise; genellik, kamuya açıklık, süreklilik, bağlayıcılık, kamu yararına yönelik olma ve bütüncüllük ilkesidir. Genellik ilkesi planlamanın özel nitelikleri ve kişisel çıkarları dikkate alan bir perspektifte değil, genel bir yaklaşımla yani planlama kapsamında bulunması gereken her bir hususun değerlendirilmesini gerektirir. Kamuya açıklık ile kastedilen, talep edenlerin planlara ulaşabilmesi ve planlama süreçlerine ilgililerin katılımına imkân tanınmasıdır. Süreklilik ilkesi gereği, yürürlükteki planların uygulanması zorunlu olup, geçerliliği biten ya da ihtiyaca cevap vermeyen planların yerine yenileri hazırlanmalıdır. Anayasa, planlamayı devletin görevleri arasında sayar, böylece plansızlığın beraberinde getireceği risklerden kaçınılır. Bunu garantiye almak amacıyla da kanun, yönetmelik vb. mevzuat çalışmaları hazırlanarak tarafların hükümlere uygun hareket etmesi amaçlanır, aksi halde yargılama zorunlu kılınır. Mevzuatın birbirini destekleyici hükümleri barındırmasının, çelişkilere yer verilmemesinin uygulamadaki başarıyı artıracığına işaret edilir. Planlamada, özel hedefler belirlenerek kamu yararının sağlanması hedeflenir. Örneğin, bir bölgede düzenli ve estetik kentleşme, doğal hayatın, tarihi ve kültürel varlıkların korunması gibi özel nitelikli kamu yararı amaçlanmış olabilir. Planlamada bütüncüllük ilkesince, plan hazırlayan kurumların rekabet etmemeleri aksine birbirlerini desteklemeleri ve kapsam dâhilindeki tüm konuları dikkate almaları gerekir. Planlar arasında hiyerarşik uyum, yani planların kademeli birlikteliği ilkesi, plan kararlarının devamlılığı ve bütünlüğü gereğince gözetilmelidir (Çolak ve Öngören, 2014: 16,18-20,22-23,26). Hiyerarşik düzene uyulmaması durumunda, sorun yargıya taşınabilmekte ve mahkemelerce iptale konu olabilmektedir (Akdemir, 2021: 170). Bu da kurum kaynaklarının verimsiz kullanılmasına, zaman ve hak kaybına sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle bölge planları, kalkınma planlarına; mekânsal strateji planları, bölge ve kalkınma planlarına; çevre düzeni planları, mekânsal strateji, bölge ve kalkınma planlarına; nazım imar planları, çevre düzeni ve mekânsal strateji planlarına; uygulama imar planları ise nazım imar planlarına uygun olmalıdır (Akdemir, 2021: 156). Kurumsal strateji planları da, ulusal/bölgesel/il kalkınma planlarıyla, yatırım programlarıyla uyumlu olmalıdır. Planlamaya değer katan önemli ilkelere biri de planlara emek harcayanların etik değerleri benimsemesidir. Dürüstlük, hakkaniyet, hesap verebilirlik ve kamu yararı ilkeleri (Duvarcı, 2004: 15) kapsamında hareket edilmesi planların niteliğine, geçerliliğine ve güvenilirliğine olumlu katkı sunacaktır. İdarenin

görevlerini planlı bir şekilde yerine getirebilmesi, planlama süreçlerini doğru gerçekleştirmesine bağlıdır. Böylece özellikle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı sağlanabilir (Çolak ve Öngören, 2014: 50).

Faludi'ye göre insanlığın gelişimini amaçlayan planlama, sonuç elde etmede en etkili yöntem olarak tüm karar alım süreçlerinde kullanılmalıdır (Faludi, 1973'den aktaran Ersoy, 2016a: 15-16). Planlamanın, nüfus planlaması, eğitim planlaması, ulusal planlama, makro planlama, mikro planlama, stratejik planlama, bölge planlama, sektörel planlama, üretim planlaması, fiziki planlama, mekân planlaması gibi geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır (Meydan, 2013: 177). Kentleşmenin olumlu taraflarından faydalanmak, olumsuzluklarını bertaraf etmek de planlama ile mümkün olabilir. Kentsel sürdürülebilirlik, ancak planlama ile gerçekleşebilir. Buna rağmen gelişmekte olan ülkeler kentsel planlama ve tasarım stratejilerini çok iyi uygulayamamaktadır. Bunun yanı sıra kent planlamasında teknik ve politik boyutlar arasında bir boşluk yer almaktadır. Sanki planlamanın günlük hayatın gerçekleri ve vatandaşların ihtiyaçları ile bağlantısı kesilmiştir. Plansızlık ya da başarısız bir planlama, ekonomik potansiyeli sınırladığı gibi kentlilerin refahını, fırsatlara erişimini ve sağlığını da olumsuz etkilemektedir (UN –Habitat, 2013'den aktaran Avcı, 2016: 314).

İnsanlığın özellikle toplu halde yaşamaya başladığı dönemlerden itibaren yapılmaya başlanan planlamanın, dinamik bir dünyada kapsamı, amacı ve süresi değişse de eskisinden daha fazla ihtiyaç duyulan bir düzenleme aracı olarak işlevselliğinin devam edeceğini söylemek mümkündür. Planlama sayesinde geleceğin daha iyi düzenlenebileceğine, yönetilebileceğine ve denetlenebileceğine ilişkin siyasi, yönetsel ve toplumsal inanç planlamanın meşruiyetini ortaya koymaktadır. İktisadi, idari, mekânsal ve sosyal düzenlemeler yapmak amaçlı hazırlanan planlar arasında kentlerin geleceğine yön veren imar planı ve stratejik plan çalışma özelinde aşağıda incelenmektedir.

3.1. İmar Planları

İnsanların yaşamsal haklarının karşılanmasında ortak yaşam bölgeleri oluşturulması gereksinimi tarih boyunca geçerli bir ihtiyaç olmuştur. Bir yerleşim yerinin kendinden beklenen faydayı sunabilmesi ise düzenli, sağlıklı ve görsel niteliklere sahip olmasını gerektirir. Yerleşimlerde bu düzeni kuran, iyileştiren ve sürdürülebilir kılan ise imar planlarıdır² (Çolak

² Akdemir (2021), çalışmasında planları sınıflandırmaktadır. Buna göre üst düzey mekânsal planlar: mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, metropoliten imar planları; ana plan türü olan mekânsal planlar: nazım imar planı ve uygulama imar planı; özel amaçlı planlar: ıslah imar planı, turizm amaçlı imar planı, kıyı imar planlama; diğer

ve Öngören, 2014: 14). İmar planlarının tarihsel kökeni, tarım devrimi ile yerleşik yaşama geçilen ve ilk kentsel yerleşmelerin oluşmaya başladığı neolitik çağa dayanmaktadır. Modern anlamda ise 19. yüzyılda sanayi devriminin beraberinde getirdiği hızlı kentleşmenin gereklerini karşılamak amacıyla yapılan çalışmalarla başlamıştır (Ersoy, 2016a: 24). Ancak bu dönemin planlama yaklaşımı eleştirilere konu olmuştur. İnsanı merkeze almayan, yavaş ve soyut kurgusal bir sistem olarak ve dönemin yıldızı parlayan ekonomi ilkelerinin gereklerine göre işlediği (Çetintahra Ekşioğlu, 2011: 166), kentsel adaleti sağlamaktan çok, toplumsal sorunların mekânda yapılacak iyileştirmelerle çözüleceği varsayımına dayandığı iddia edilmiştir (Sönmez, 2012: 286). Jacobs (1961) kentlerin canlılığını yitirmesine neden olduğunu ve plancuların kente nasıl canlılık ve işlerlik kazandıracaklarını bilmediklerini, Cullen (1961) kentlerin ruhsuz ve kullanıcılarının beklentilerini karşılamaktan uzaklaştığını, bunu önlemek için kentsel mekânda bütüncül bir değer oluşturulması gerektiğini vurgulamıştır (aktaran Ünlü, 2018: 59-60).). İkinci dünya savaşından sonra Keynesçi ekonomik yaklaşımın etkisiyle kent planlamasında, geniş kapsamlı ve rasyonalist planlama yaklaşımı tercih edilmeye başlanmıştır (Sönmez, 2012: 286).

Türkiye'deki imar sisteminin kökleri ise Osmanlı dönemindeki batılılaşma amaçlı reform uygulamalarına dayanmaktadır. Sanayileşme ve kentleşme sürecini tamamlamak üzere olan batılı ülkelerin yasal ve yönetsel düzenlemeleri başta İstanbul olmak üzere Osmanlı coğrafyasına uyarlanmaya çalışılmıştır. Belediye teşkilatının ve imar meclislerinin kurulması, yabancı mühendislerin çizdiği şehir haritaları, ilk kent planları ve imar yasaları bu dönemin ürünüdür. Batının, sanayileşmenin beraberinde getirdiği kentleşme sorunlarına çözüm arayışı kapsamında geliştirdiği planlama yaklaşımı, Osmanlı'da yangın ile yok olmuş konut veya ticaret alanlarının yeniden imarı, ulaşım teknolojileri ile uyumlu yol altyapısı geliştirme, savaş sonrası artan Anadolu nüfusuna barınma alanları oluşturma amaçlı kullanılmıştır (Yenice ve Yenice, 2018: 552-553). Kömürcüoğlu (2013: 6) Osmanlı'nın iktisadi, siyasi ve toplumsal alanda yaşadığı sorunların çaresinin Batılılaşmada arandığı gibi, şehirleşmede de batı modelinin Osmanlı bürokratik elitleri tarafından çözüm olarak sunulduğuna değinmektedir. Ancak batılı seyyahların eserlerine bakıldığında Osmanlı şehirlerini hayranlıkla anlattıklarına işaret ederek, batı şehirciliğinin doğrudan aktarımını eleştirmektedir.

Osmanlı'da ilk imar mevzuatı³ 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi'dir. İçeriğinde kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi, yapı denetimi, yol ve sokakların genişlikleri, yapı

planlar: bütünleşik kıyı alanı planı, uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı, eylem planı, köy yerleşme planı, tarım alanlarında planlama, sanayi alanlarında planlama, su toplama havzalarında planlama vb.'dir.

³ İlerleyen dönemde imar ile ilgili esasları ve yetkililerin sorumluluklarını belirleyen belli başlı düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin: 1980 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu (mülga), 1933 tarihli ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar

yükseklikleri gibi konulara açıklık getirilmiş, çıkmaz sokak uygulamasına son verilmiştir (Tekeli, 1980: 54). Nizamname ile yasal altyapısı hazırlanan imar planlama çalışmaları 1870'li yıllarda, mahalle planlaması ise 20. yüzyılın başlarında uygulanmaya başlamıştır. Ancak bu dönemde, bazı kentlerin haritalarının çizilmesinden öteye geçilememiştir (Görmez, 2001: 134; Kaya ve Susan, 2020-2: 916). Cumhuriyetin ilanını müteakip 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile imar planı hazırlama yetkisi belediyelere verilmiştir. Böylece şehircilik disiplininde ilk yerleşme hareketi, Belediye Kanunu ile gerçekleşme imkânı bulmuştur (Eke, 2012b: 34). Ancak yeterli sayıda kent plancısının bulunmaması nedeniyle 1940'lı yıllara kadar batılı plancılara Anadolu'da birçok kent ve kasaba planlatılmıştır (Yenice ve Yenice, 2018: 553). Türkiye'de kent planlamasında değişim arayışı sonucunda 1960'lı yıllarda kapsamlı akılcı planlama yaklaşımına geçilmiştir (Tekeli, 2012: 25,28). Kapsamlı akılcı planlama kuramı⁴, günümüzde en çok eleştirilen, ancak hâlihazırda en çok uygulanmakta olan planlama yaklaşımını temsil etmektedir. Bu yaklaşımda hazırlanan planlar, bir yerel yönetim biriminin yerleşimlerin 20-30 yıllık süreçte ne yönde ve nasıl bir gelişme göstereceğine ilişkin kararları almasında kullanılan siyasa rehberi niteliğinde resmi bir belgedir (Ersoy, 2016b: 115-116).

Geleneksel planlama yöntemlerinin özellikle büyük kentlerin hızlı ve çarpık büyümesi karşısında yetersiz kaldığı eleştirileri, yeni bir yaklaşım olarak stratejik mekânsal planlama anlayışını ortaya çıkarmıştır (Gedikli, 2016: 237). Stratejik mekânsal planlama, 1990'lardan itibaren Avrupa ve Kuzey Amerika'da kent planlamasında kullanılmaktadır (Göksu, 2012: 54). Mekânın fiziksel gelişimine yönelik strateji ve politikaların yanı sıra, fiziksel mekânla doğrudan ilişkili olmayan, ancak mekânı dönüştürmede güçlü etkileri olan ekonomik, sosyal, çevresel ve örgütsel strateji ve politikalar da stratejik mekânsal planlama kapsamına dâhil edilmektedir (Gedikli, 2016: 237). Stratejik mekânsal planlar, uzun dönem vizyon ile kısa dönem eylemlerini kombine eden bir tasarımdır. Aktif katılım, açık diyalog, hesap verebilirlik, iş birliği ve uzlaşma temel unsurlarıdır. Geleceği etkileyecek potansiyel gücünün, yönetim

Kanunu (mülga), 1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu (1972 tarihli 1605 sayılı Kanun ile kapsamlı değişikliğe uğramıştır) (mülga), 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (mülga), 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 2011 tarihli 644 sayılı **Kanun Hükmünde Kararname**, 2012 tarihli 6306 sayılı Kanun³, 2018 tarihli 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ikincil mevzuat.

⁴ Kapsamlı planlama yaklaşımına göre, pozitivist bir bakış açısıyla, toplumsal ilişkiler ve mekânsal yapılar bilimsel araçlar ve teknikler vasıtasıyla analiz edilebilir, sorunlar ve çözüm önerileri teknik bir süreç içinde belirlenebilir (Sönmez, 2012: 287).

kültürünü değiştirme ve yasalarla saptanmış araç ve süreçleri etkileme kapasitesinde olduğu değerlendirmesi yapılmaktadır. Stratejik mekânsal planlamanın beş temel özelliğine vurgu yapılır. Birincisi, her soruna çözüm üretmeye çalışan kapsamlı planlamanın aksine, gerçekten sorun olan konulara yönelir. İlişkisel mekân ve yer kavramlarını hedefler, ilişkilere ve süreçlere odaklanılır. Bireylerin farklı ağlarda farklı roller üstlendikleri vurgulanır. Üçüncüsü, sadece objeleri ve işlevleri entegre etmeye odaklanan geleneksel mekânsal planlama yaklaşımına ek olarak süreçlere de odaklanır. İdareler arası yatay entegrasyon ve mekânsal ölçekler arası dikey entegrasyon önemsenir. Dördüncüsü, vizyon kelimesi yerine vizyon oluşturma sürecine odaklanır. Bununla kasıt, planın kendi uyumu içerisinde uygulanacağının önceden varsayılması değil, planın değişimi destekleyen bir araç olması gerektiğidir. Beşincisi, stratejik mekânsal planlama eylem yönelimlidir ve siyasi otoriteler ile uygulayıcı aktörler arasında etkili bağlantıların kurulmasını gerekli görür (Göksu, 2012: 58). Stratejik mekânsal planlama, küreselleşmenin kentler üzerindeki olumsuz etkileri ile başa çıkabilen, bunun yanı sıra post-modernist felsefenin savı olan paydaşlar arası etkileşim/iletişime imkân sunan bir yaklaşımdır (Gedikli, 2016: 241).

Türkiye’de 2014 yılında Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Buna göre; fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak mekânsal planlamada temel hedef olarak belirlenmiştir. Bunu sağlamak için de mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı hazırlanması gerekli kılınmıştır (md.1).

Mekânsal strateji planı, ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plandır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, md.4/1).

Çevre düzeni planı, varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve

kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlere ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plandır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, md.4/c). Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere, coğrafi, sosyal, ekonomik, idari, mekânsal ve fonksiyonel nitelikleri açısından benzerlik gösteren bölge, havza veya en az bir il düzeyinde Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİB) tarafından hazırlanır ve onaylanır (2872 sayılı Kanun, md. 9/b). İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır (5302 sayılı Kanun, md.6/c). Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır (5393 sayılı Kanun, md.18/b).

İmar planları, nazım ve buna uygun olarak hazırlanması gereken uygulama imar planlarından oluşur. İmar planları, kamu sağlığını koruyan, sosyal ve mekânsal alanda kuşaklar arası eşitliği sağlamayı hedefleyen, ortak gelecek ilkesiyle ekolojik dengeyi ve doğal çeşitliliği bütüncül bir yaklaşımla korumayı ve kullanmayı amaçlayan resmi belgelerdir. İmar Kanunu (8/b) ve Belediye Kanunu'na (md.14/a) göre belediyeler, imar planlarını kendileri hazırlayabileceği gibi ihale yöntemi ile özel kişi ve kuruluşlara da yaptırabilir.

Nazım imar planı, mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı hâlihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak ilgili belediye tarafından hazırlanan plandır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, md.4/i). Kısaca, nazım imar planları, bir kentin arazi kullanımının planlanmasıdır (Çolak ve Öngören, 2014: 61). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye kurulması 5.000 (md.4), 3194 sayılı İmar Kanunu'nda imar planı hazırlanması 10.000 nüfus şartına (md.7) bağlanmıştır. Nüfusu 10.000'i aşmayan belediyelerin imar planı hazırlamaları hususu isteğe

bağlanmıştır. Çolak ve Öngören (2014: 20) bu durumu uyumsuzluk olarak değerlendirmektedir. Çünkü bir yerde belediye idaresi kurulması orada mekânsal alanların planlaması ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

Uygulama imar planı, nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak ilgili belediye tarafından hazırlanan plandır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, md.4/k). Büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin hazırladığı nazım imar planına uygun olarak 1 yıl içerisinde uygulama imar planlarını hazırlarlar, aksi bir durumda büyükşehir belediyesi ilçe adına uygulama imar planını hazırlamaya yetkilidir (5216 sayılı Kanun, md. 7/b). Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisine sahiptir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Denetim neticesinde belirlenen eksiklik ve aykırılıkların ilçe belediyesi tarafından üç ay içerisinde giderilmesi gerekir. Giderilmezse, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesinin tespit ettiği ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı yapıların, ilk olarak ilçe belediyesi tarafından giderilmesi istenir, aksi halde yine büyükşehir belediyesi devreye girer (5216 sayılı Kanun, md.11).

İmar planları hem medeni yaşamı hem de medeniyeti geliştirmenin anahtarı niteliğindedir (Avcı, 2016: 323). Gelecek nesillere daha düzenli ve sistemli bir ülke bırakılmasına aracılık eder. Çünkü büyüme eğiliminde olan bölgelerin denetim altında tutularak kontrollü büyüme stratejilerinin izlenmesine, böylece yaşam kalitesinin artırılmasına odaklanılır. Bu nedenle nüfus ve çevre ilişkisi kurularak sosyal ve kültürel imkânların korunması, sağlık ve güvenlik gibi temel yaşam standartları dikkate alınarak uzun vadeli yapılması önerilmektedir (Tiyek ve Ulusoy, 2020: 265). İmar planlarına hâkim olan ilkeler: aleniyet, genellik, plan hiyerarşisi,

kamu yararı, zorunluluk, esneklik, kapsamlılık, süreklilik, bilimsellik ve katılımıdır (Canbazoglu ve Ayaydin, 2011: 245-246). İmar planları, temel hak ve özgürlüklerin ihlali riskini ortaya çıkarabileceğinden kanun koyucunun belirlediği sınırlar çerçevesinde hazırlanması ve uygulanması önemlidir (Çolak ve Öngören, 2014: 61). M.Ö. 4 ve M.S. 65 yılları arındayışamış olan Romalı düşünür Lucuis A. Seneca, “yasaların yasaklamadığını, utanma duygusu kontrol eder” demiştir (Güneş ve Uzunay, 2017: 168). Gerçek erdem insanın içindedir ve bunun kentlerin kaderinin tayin edildiği noktalarda devreye girmesi kamu yararı için elzemdir. Danıştay kararlarında imar planları sebep-maksat yönüyle değerlendirilirken “kamu yararına uygunluk, üstün kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” dikkate alınmaktadır. İmar hukukunun şehircilik ilkeleri: kamu yararına uygunluk, planlı ve sağlıklı kentleşme ve düzenli kalkınma, bilimsellik (nesnellik), demokratiklik (kentleşme ve kalkınmada eşitlikçi ve çoğulcu yaklaşım, şeffaflık, katılım), sürdürülebilir kalkınma ve kentleşme, eşgüdümlü birlikteliğin sağlanması, şehircilikte ölçülülük ve sürekliliktir. Şehircilik ilkeleri, kentsel veya kırsal bir yerleşim mekânında yaşayan nüfusun, hukuki değerlere göre haklarının korunarak mekânların; yapılaşması, kullanımı ve yönetimine ilişkin planlama ve plan uygulama faaliyetlerinin temel prensipleridir (Büyükvelioğlu, 2023: 116-118). Şehircilik ilkelerinin gerçekleşmesine doğrudan destek veren imar planları ile ulaşılmak istenen amaç ve hedefler bulunmaktadır. Bunlar (Ersoy, 2007: 3):

- (1)Bilim, teknik, sağlık, güvenlik, sanat ve estetik kuralları ile yöresel koşulların yerleşme ve yapılaşmada dikkate alınması.
- (2)Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, sektörler arası uyumun sağlanması, sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir kılınması.
- (3)Doğal, tarihi ve kültürel çevrenin ve ekolojik değerlerin korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması.
- (4)Temel haklara saygı kapsamında toplum ve kamu yararının gözetilerek sosyal adaletin sağlanması.
- (5)Katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gerçekleştirilmesi ile planların geçerlilik ve güvenilirliğinin artırılması.
- (6)Afetlere dirençli kentlerin inşası ve yaşam kalitesini artıran ilkelerin uygulamalarda temel alınması.

Yukarıdaki amaç ve hedefler dikkate alındığında, imar planlaması ile en üst ölçekte sağlıklı kentlerin oluşturulmasının amaçlandığı söylenebilir. Sağlıklı kent, geleceğe dönük

sürdürülebilirliği olan imar planlarına, altyapı ihtiyacını ileri teknolojik donatılar ile karşılayan ve yeni ihtiyaçlara cevap verebilecek kapasiteye sahip, güvenli-dirençli, insanların günlük ihtiyaçlarına kaliteli bir şekilde cevap verebilen ve hem kentin hem de kentlinin gelişimine imkân sunan bir kenttir (Özaslan Kızılboğa, 2022: 204). Ancak imar planlarının hem hazırlık hem de uygulama sürecindeki eksiklik ve yanlışlıklar sağlıklı kentlerin oluşumunu engellemektedir. Örneğin, Günay (2006) Türkiye’de planlamanın fazla yüceltildiğini, ancak planlamanın kentleri üretmediğini ve Ünlü (2013), planlamanın kentleri yapı yığına dönüştürdüğünü savunmaktadır. Salt bina üretimine odaklanılması ile birlikte 1960’lı yıllarda bütüncül planlama ilkesi göz ardı edilmeye başlanmış, 1980 ve özellikle 2000’li yıllarda kentin morfolojik bütünlüğü tümüyle unutulmuştur. Bademli (2002) parçalı yapılanmanın kentte bütünlüğü sağlamaktan uzak olduğunu, mimarların sadece binalar ile ilgilendiğini, plancılara ise yazılı kuralların uygulayıcıları gibi hareket ettiklerini vurgulamıştır. Mimarlar ile plancılar arasındaki kopukluğun kentlerin inşasında sorunları beraberinde getirdiğine işaret edilmiştir. Trancik (1986), kentlerdeki memnuniyetsizliği ve tutarlı bir bütünlüğün üretilmemesini, otomobil sayısının artışına, modern mimarinin hâkimiyetine, kentsel yenileme ve bölgeleme politikalarına dayalı kayıp mekânın üretilmesine, resmi kurumların denetimdeki eksikliğine ve isteksizliğine dayandırmaktadır. Habraken (2000) yetkililerin mekânın özünü anlamaktan ve bunu içselleştiren planlar üretmekten yoksun olduğuna, Hall (2008) hem plancıların hem de yerel yönetimlerin kamu yararından ziyade inşaat sektörünün çıkarlarını gözettiğine işaret etmiştir. İngiliz morfogenetik okulunun kurucusu Conzen (1975), niceliksel yaklaşımların kent planlamasındaki etkisinin kentlerin birbirine benzemesine, kentlerin insancıl ölçekler dışına çıkmasına ve suratsızlığın oluşmasına neden olduğunu belirtmiştir (Ünlü, 2018: 60,64,66-67).

Planlamada, toplumsal ideallerin öncelikli tutulduğu bir dönemden piyasa rasyonellerinin önceliklendirildiği bir yaklaşıma geçiş olmuştur. Liberalizmi savunan düşünür ve politikacıların yerleşmiş görüşlerinin tersine planlama, özgürlüklerden vazgeçmek bir yana, gerçek anlamda insan özgürlüğünün egemen kılınması, piyasanın gizli ve görünmez elinin yerine insan aklının ve bilimin geçmesi demektir (Ersoy, 2007: 2-3). Ancak serbest piyasa ekonomisi kentsel mekânı metalaştırarak, piyasada kolayca değiştirilebilir değere dönüştürülecek bir imar plancılığını desteklemektedir. Bu yaklaşımı benimseyen plancılar, sadece arazileri değil, kentin tarihi, kültürü ve mekânsal sermayesini yeni zengin sınıfın kullanımına uygun hale getirmektedir. Bu durumda bir bilim olarak kent planlaması yerini kentsel stratejiler üretimine bırakmakta, şehir plancıları da ismarlama iş yapan zanaatçılara dönüşmektedir (Kurtuluş, 2012: 53).

Kentsel planlama disiplininde Türkiye'nin ortaçağ karanlığını yaşadığını iddia eden Ersoy, bunu sağlıklı bir bilimsel tartışma ortamının yokluğuna dayandırmakta, kentsel planlama sorgulamayı temel alan bilimsel bilgiye dayanmalı vurgusunda bulunmaktadır (Ersoy, 2016a: 36-37). Planlamada interdisipliner bir yaklaşımla hareket edilmesinin önemli faydalar üreteceği de göz ardı edilmemelidir. Temel aktör, kent ve bölge plancıları olmakla birlikte, jeologlar, hukukçular, tarihçiler, toplumbilimciler, mühendisler, ekonomistler, istatistikçiler, siyasetçiler, yöneticiler gibi birçok uzman iş birliği yaparak, kenti birçok açıdan değerlendirerek planlanma sürecine destek olmalıdır. Örneğin, 1930 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ilk planlama bölümünün faaliyet gösterdiği Harvard Üniversite'sinden sonra Massachusetts Institute of Technology'de (MIT) ülkenin ikinci şehir planlama bölümü açılmıştır. MIT bünyesindeki şehir planlama bölümü, Harvard'dakinden farklı olarak akademik kadroda mimar ve tasarımcıdan daha çok toplumbilimci istihdam etmiştir. Yaratıcı ve çözüm üretici sentetik bilimlerin (tasarımla uğraşan bilimlerin) ancak toplumbilimlerle desteklenmesi halinde faydalı çözümler üretebileceği görüşü savunulmuştur (Ersoy, 2016b: 123-124). Köktürk (2019: 296), merkezi yönetim, yerel yönetimler, meslek odaları ve ilgililer arasındaki koordinasyonsuzluğa, katılıma imkan tanınmamasına, imar planlarının tek uygulama yönteminin arsa düzenlemesi (parselasyon) olmasına, siyasilerin kontrolünde bir rant aracı olmasına vurgu yapmaktadır. Ayrıca bu sorunların, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki mülkiyet hakkı, konut hakkı, barınma hakkı, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ilkelerine aykırılık doğurduğunu, bu nedenle de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne açılan davalar olduğunu belirtmektedir. Kentsel alanlarda, imar planındaki arazi kullanımını belirleyen ve değişimi etkileyen temel etken mülkiyet kurumudur. Mülkiyetin kurumsallaşma biçimi de planlama anlayışını ve planları yozlaştırma biçimlerini belirlemektedir. Bu açıdan, imar ve planlama yaklaşımı ile mülkiyet anlayışı arasında tutarlılığın kurulması zorunludur (Köktürk, 2019: 244-245). Çünkü özel mülkiyet sahiplerinin planda belirlenen imar haklarını aşma ve bu yolla kentin büyümesi sırasında kendi arsaları özelinde oluşacak imar rantlarına el koyma çabası, yapılan planların bozulması ve uygulanmaması için baskılar oluşturmaktadır. Bu çekici rantlara siyasi partilerdeki kayırmacılık ya da imar bürokrasinin yolsuzluğa ikna edilmesi ile ulaşılmaya çalışılır (Tekeli, 2012: 28). Kömürcüoğlu (2013: 3) Türkiye'deki imar ahlaksızlığını üç nedene dayandırmaktadır. Bunlar: medeniyet anlayışının çözülmesi, hukuki ve teknik düzenlemelerin toplumun gerisinde kalması ya da toplumla uyumlu olmaması, ekonomik kalkınmanın rant ile gerçekleşeceği varsayımıdır. İmar sorunlarını ise Cumhuriyet tarihi ve hatta daha öncesi modernleşme çalışmalarına dayandırmaktadır. Kömürcüoğlu'na (2013: 24,25) göre imar ahlakı ile ilgili sorunların çözülmesi hedefleniyorsa medeniyet temelinde optimal bir kent inşasına

önem verilmelidir. “Devlet, kentsel mekânda kentin sorunlarını çözmek için mi yoksa sermaye gruplarının özel çıkarlarını korumak için mi daha aktiftir?” sorusuna cevap aranması gerektiğine işaret etmektedir. Çünkü imar ahlaksızlığının temelinde bu soruya verilecek cevap da önemli bir etken olarak yer alabilir. Kentsel rantın cazibesi, kuralsızlıkların önemli bir nedeni olabildiğinden devletin kamu yararını öncelikli kılması gerektiğini savunur.

Sorunlara ilişkin bir çözüm önerisi ise siyasilere dışında özerk ve liyakate dayalı kurulların kurulması, olanların da etkinliğinin artırılmasıdır (Köktürk, 2019: 297). İmar ile ilgili düzenlemelerde şehirleşmenin sadece fiziksel planlama ve yapılaşma temelinde ele alınmaması önerilir. İmar uygulamaları sonrasında ortaya çıkan değer artışının kamuya yansıtılması, planlama ve yapılaşmada yerleşimlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması, koruma ve afet girdilerinin tespiti, yerel yönetimlerin imar planlarında yapacakları değişikliklerin bilimsel verilere ve objektif kriterlere dayandırılması, yerel yönetim ve hazineye kayıtlı taşınmazların verimli kullanılması, imar planlarında kamu yararı amacının yargı denetimine tabi olması, plan hazırlama yetkisi olan kurumların özdenetimini sağlayacak ortak bir üst kurul kurulması amaçlanmalıdır (İnam, vd., 2015: 14-17). İmar planları, gelişmeyi yönlendirmeli, kısa-orta ve uzun vadeli yatırım projeleri ve mali kaynaklarla desteklenmelidir (Görmez, 2001: 138).

Kent plancılarından beklenen; yeni modern yaşamın gerektirdiği karmaşık ilişkiler ağının geliştirildiği, mevcut yerleşmelerde ise yaşanan sorunların çözümüne yönelik yeni önlemlerin sunulduğu bir planlama yaklaşımı geliştirmeleri, kent merkezlerinde ve yoğun yapılaşma alanlarında sağlıklaştırma çalışmaları yapmaları, yeni açık alanlar oluşturmaları, köhneleşmiş konut, ticaret ve sanayi alanlarını yeni ve farklı kullanım statülerine dönüştürmeleri, ekolojik değerleri korumaları ve sürdürülebilirliklerini sağlamaları gibi konularda çözüm odaklı yeni yaşanabilir alanlar tasarlamalarıdır (Ersoy, 2016a: 22-23). Plancılar ise önemli bir paydaş olan halkın eğitilmesinin önemine vurgu yapmaktadır. Çünkü eğitimsiz ve doğru yönlendirilmemiş kentliler, kendi çıkarlarına ulaşma pahasına bütünün çıkarlarını koruyan plan ve girişimleri görmezden gelebilmektedir (Ersoy, 2016b: 157).

Bir kent inşa edildikten sonra, fiziksel şekli ve arazi kullanım biçimi ile gelecek neslin elini kolunu bağlayabilmektedir. Bu da sürdürülemez bir yayılmaya yol açar. Dünya Bankası'nın açıklamalarına göre kentsel arazi tüketimindeki artış, nüfus artışını %50'ye varan oranda geride bırakmaktadır. 2030 yılına kadar dünyaya 1.2 milyon km² yeni kentsel yerleşim alanı eklenmesi bekleniyor. Bu artış ise özellikle doğal alanlar üzerinde baskı oluşturacak, küresel enerji tüketiminin üçte ikisine, sera gazı emisyonlarının %70'inden fazlasına ev sahipliği yapan kentlerde istenmeyen sonuçlara yol açacaktır

(<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>). Bu nedenle Lynch'in de (1984) ifade ettiği üzere iyi bir kentin hayatı (güvenli, uyumlu ve sürdürülebilir), mantıklı (tanımlanabilir, biçimli, şeffaf, okunaklı, gelişebilir ve kayda değer), ustalıkla yönetilebilir, esnek, ulaşılabilir (çeşitli, eşitlikçi, yerel olarak yönetilebilir) ve kontrol edilebilir (ahenkli, güvenilir, sorumlu ve aralıklı olarak serbest) bir yapıda planlanması hem kentin hem de kentlilerin geleceği için önem teşkil etmektedir (Aktaran Kaya ve Susan, 2020-2: 914). Ayrıca doğal kaynakları insan müdahalesinden korumayı amaçlayan ekolojik planlama yaklaşımı da imar planları hazırlanırken dikkate alınmalıdır. Özellikle insan popülasyonunun, üretim ve tüketimin başkentleri haline gelen kentler, antropojenik iklim değişikliğinin etkilerinin her geçen gün daha hızlı bir şekilde hissedilmeye başladığı beraberinde gelen sorunların ve etkilerinin göz ardı edilemez boyutlara ulaştığı yerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kentler, Tuğaç'ın da (2018: 1048) vurguladığı üzere, iklim değişimine dayanıklı ve bu değişimle mücadele edecek bir yaklaşımla planlanmalıdır⁵. Doğal afetlere karşı dirençli kentlerin oluşturulması, kaçaklarla mücadele bir yana bunlara müsamaha gösterilmesine dahi izin vermeyen bir sistemin kurulması, doğal ve kültürel varlıklarımızın gelecek nesillere aktarılmasını sağlayacak koruma programlarının uygulanması ancak planlama ile mümkün olabilir. Planlar arasındaki uyum da çok önemlidir. Maalesef bazı belediyeler, mevzuata ve planlama tekniğine aykırı olarak, nazım imar planından sonra ve ona uygun olarak hazırlanması gereken uygulama imar planlarını önce hazırlamakta ve beş kat küçülterek nazım imar planını şekillendirmektedir (Kalabalık, 2012'den aktaran Akdemir, 2021: 155).

İmar planlarının yanı sıra imar uygulamaları kaynaklı sorunlar da kentlerin gelişimi ve geleceği için geri dönüşü zor, hatta imkânsız sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Büyükaslan ve Avşar, (2019: 4) literatür taraması yaptıkları ve bilirkişi heyet raporlarını inceledikleri çalışmalarında belediyelerin imar uygulamalarındaki hatalara yer vermektedir. Buna göre:

- (1) İmar adalarının çok geniş olması,
- (2) Parsellerin geometrik olarak şekilsiz olması,
- (3) Arazi ölçmesi sonucu ile sayısal ortamdaki veri arasındaki uyumsuzluk,
- (4) Hisse, Düzenli ortaklık payı (DOP) ve Kamu ortaklık payı (KOP) hesaplarında yapılan teknik hatalar,

⁵ Sürdürülebilir kent modelleri; Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 'yeni kentleşme' ve akıllı kentleşme', 'yeşil bina hareketi'; Avrupa'da ise 'kompakt kent' ve 'eko kent', Avustralya'da 'uydu kentler ile karşıt kentleşme' ve diğer pek çok ülkede 'eko-tek kentler', 'yeşil kentler', 'sağlıklı kentler', 'yaşanabilir kentler' gibi uygulamalar ile kente yansıtılmaktadır (Tuğaç, 2018: 1053; Kaya ve Susan, 2020-2: 916).

- (5) Politika eksikliği,
- (6) Hızlı nüfus ile artan yapı ihtiyacı,
- (7) Yapılaşma şartı farklı olan parseller için dağıtım işleminin eşit uygulanması,
- (8) Değer eşitliği yerine alan eşitliği ilkesine bağlı kalınarak dağıtım yapılması,
- (9) Uygulama ve Nazım İmar Planları arasındaki uyumsuzluk,
- (10) Kurumlar arası koordinasyon sorunları,
- (11) Belediyelerin nitelikli personel ve teknik eksiklikleri,
- (12) Yapılaşmaya uygun olmayan yerlerin imara açılması,
- (13) Kentleşme ile artan yapı inşasında yasakların göz ardı edilmesi,
- (14) Mühendis ve mimarların kişisel çıkarları göz önünde tutarak uygulamaları gerçekleştirilmesi,
- (15) Yönetici konumunda proje yönetimini sağlayanların sık sık değişmesi,
- (16) Her belediyenin farklı standartlarda çalışıyor olması,
- (17) Standartlardaki eksiklikler,
- (18) Toplumun sosyolojik yapısının incelenmemesidir.

Sorunların temelinde, politika ve standartlardaki eksiklikler, kural ve uygulamadaki uyumsuzluk, etik dışı davranışlar, ilgili kurum ve kişiler arasındaki koordinasyonsuzluk olduğu tespitinde bulunmaktadır (Büyükaslan ve Avşar, 2019: 4). Bu sorunlar, adaletsiz uygulamalara sebebiyet verdiği için hem toplumsal refah azalmakta hem de sosyal barış/adalet/uzlaşma gerçekleşmemektedir. Oysa, imar planlarının temel amacı, mekân üzerinde hakça yapılan paylaşımlar ile kentsel adaleti sağlamaktır. Adil bir kentin de demokrasi, eşitlik ve çeşitlilik özelliklerini taşıması beklenir (Fainstain, 2014'ten aktaran Giritlioğlu ve Özden, 2020: 192). Belediyelerin uygulamada farklı standartlar benimsemesi, vatandaşta memnuniyetsizliğe neden olabilmekte, kurumların beraber çalışmasını engellemektedir. Memnuniyetsizlikler, idari yargı süreçlerinin başlamasına, hak kayıplarına, toprak, zaman, emek ve mali israfa sebebiyet vermektedir. Sorunların bir yumak haline gelmesini engellemek ve çözüm üretmek ise kent yöneticilerinin ilk işi olmalıdır.

3.2. Stratejik Plan

Strateji kavramının kökeni Yunanca Strategia (savaş sanatı) kelimesine dayanmaktadır. Eski Yunanca'da 'stratos'(ordu) ve 'ago' (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleşimi olduğunu savunanlar olduğu gibi, Latince'de 'stratum' (yol, çizgi, nehir yatağı) kelimesinden türetildiğini vurgulayanlar da bulunmaktadır. Eski Yunan General Strategos'un savunma alanındaki bilgi ve taktiklerinden alınan ilhamla uzunca süre savunma alanı ile ilişkilendirilmiş, daha sonra yönetim alanında kullanılmaya başlanmıştır (Kahveci, 2008: 1). Bu kapsamda strateji, kurumun çevresi ile olan ilişkisini tanımlar, idari ve operasyonel faaliyetlere sürekli olarak rehberlik eder. Bugün alınan önlemlerin dışarıdan yapılan dayatmalara göre değil, kuruma olanak sağlayacak ve gelecekle kendi koşullarımıza göre yüzleşmemizi sağlayacak şekilde tasarlanmasını önerir. Peter Drucker'ın (1974) belirttiği üzere yarın ne yapacağız değil, yarına hazırlanmak için bugün ne yapmalıyız sorusuna cevap vermeyi gerektirir (aktaran Denhardt, 1985: 174-175). 2000 yıldan fazla bir süre önce Çinli savaşçı-filozof Sun Tzu, bugün bile strateji üzerine dünyanın en etkili kitaplarından biri olabilecek Savaş Sanatı adlı kitabında uygun stratejiyi kullanarak savaşmadan zafere nasıl ulaşılacağına ipuçlarını vermiştir. Buna göre başarı için çevresel koşulları ve rakibin gücünü anlamayı, ezici bir güç oluşturmayı, ilgili tarafları (paydaşları) psikoloji ve iletişim yöntemlerini kullanarak ikna etmeyi önermiştir. Bu vurgu günümüzde hala stratejinin temel unsurları olarak değerlendirilebilir (Wittmann ve Reuter, 2008: 1-2).

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık çalışmaları kapsamında faaliyet yürüten Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu'nda (2015: 6) strateji, yönetimin bir parçası olarak değerlendirilerek stratejik yönetim, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıyla kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulmasını, performans denetimi ile eksik ve hatalı hususların sebeplerinin ortaya çıkarılmasını ve idarelerin faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik bir şekilde bilgi toplanmasını amaçlayan bir yönetim şekli olarak tanımlanmaktadır. İlk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanan stratejik yönetim yaklaşımı, 1980'lerde kamu için bir yenilikti, 1990'lı ve 2000'li yıllarda ise birçok ülkenin kamu yönetiminde stratejik yönetim kavramları ve yaklaşımı yaygınlaştı (Johnsen, 2014: 24). Özellikle idari denetimin, dışarıdan alınan profesyonel denetimlere tercih edilmesi ile stratejik yönetim kamuda daha fazla uygulanır olmuştur. Ayrıca özel sektörün uyguladığı ve fayda sağlayan yönetim biçimlerinin kamuya aktarılması da stratejik yönetimin zeminini oluşturmuştur (Froholdt, 2014: 11). Stratejik yönetim; stratejik planlama, uygulama ve kontrol süreçlerinden oluşmaktadır (Grünig ve Kühn, 2002: 16). Stratejik yönetimin olduğu yerde stratejik planlama vardır, ancak stratejik

planlamanın olduğu yerde stratejik yönetimin kesinlikle olduğu söylenemez. Bu bağlamda stratejik planlama, stratejik yönetimin tüm süreçlerine işlemiştir. Kontrol sürecinde, hem stratejik plandaki amaç ve hedeflere ulaşılma durumu ile ilgili değerlendirmeler yapılır hem de stratejik plandan sapmalar varsa ya da stratejilerin dayanakları gerçeğe uymuyorsa ilk adım olan planlama süreci yeniden başlatılır (Grünig ve Kühn, 2002: 16). Stratejik yönetim; kurumsal uyum, performans ve meşruiyeti olumlu etkilediğinden kurumsal gelişim için önemli bir yönetim yaklaşımıdır (Johnsen, 2015: 245). Türkiye’de konu ile ilgili mevzuata bakıldığında hem stratejik yönetim hem de stratejik plan kavramının kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, 18.12.2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te stratejik yönetim ve stratejik plan birlikte kullanılmakta, stratejik yönetim ve stratejik planlama kapsamında yürütülecek görevlere açıklık getirilmektedir (md.6).

Planların, bireylerin ihtiyaçlarını tam anlamı ile karşılayamaması, kapsamlı analizlerin zaman alması ve planlama sürecine katılımın az ya da hiç olmaması gibi nedenlerle yöneltilen eleştirilerden dolayı katılımcı demokrasinin planlama anlayışı olarak da değerlendirilen ‘stratejik planlama yaklaşımı’ gündeme gelmiştir (Açmaz Özden, 2009: 165). Stratejik planlama ilk olarak 1960’larda özel sektör, 1980’lerde ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD), akabinde Birleşik Krallık, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada başta olmak üzere diğer ülkelerin kamu yönetimleri tarafından uygulanmaya başlamıştır. Özel sektörde kâr ve pazar payını artırmak amaçlı uygulanırken, kamuda stratejik planlamanın tarihi kökleri savunma alanına dayanmakta, devlet işlerini ve devlet gücünü yönetme sanatı olarak kullanılmaktadır. Kamuda uygulanması zamanla amaç ve hedeflerle uyumlu bir yönetim ve kurum performansının artırılması amacına evrilmiştir. Bu kapsamda stratejik plan, müzakereci ve disiplinli bir çabanın ürünü olarak, bir kurumun ne olduğunu, ne yaptığını, nasıl yaptığını ve neden yaptığını ortaya koymaya çalışan ve kurumu geleceğe hazırlamaya dönük temel kararlar ve eylemler üretilmesini sağlayan rehber niteliğinde bir belgedir (Bryson, vd., 2018: 317-318). Büyük resim hakkında bir bakış açısı/değerlendirme sunmak ve uzun vadeli bir yol haritası oluşturmak amacıyla amaçlara, hedeflere ve eylemlere yön veren, stratejik olmaya yönelik çeşitli yaklaşımlar oluşturmak için farklı şekillerde bir araya gelen bir dizi kavram, prosedür, araç ve uygulamalardan oluşan uzun vadeli sistematik bir süreçtir (Bryson, vd., 2018: 320). Stratejik planlama bir yönetim aracı olarak yalnızca tek bir amaç için kullanılır: “*bir kurumun işini daha iyi yapmasına yardımcı olmak*”. Liderlerin amaçları ve yöntemleri konusunda bilinçli tercihler yapmalarına, değişen şartlara rağmen kurum vizyonuna ve önceliklerine

odaklanılmasına ve kurum personelinin aynı hedefler kapsamında çalışma sinerjisine sahip olmasına imkan sunar (Allison ve Kaye, 2005: 1). Fütüristik düşüncüyü, nesnel analizi, hedeflerin ve önceliklerin öznel değerlendirmesini harmanlayarak uzun vadede kurumun canlılığını ve etkinliğini sağlayacak bir eylem planı ortaya koyar. Nihayetinde, nereye gittiğine ve neyin önemli olduğuna dair sezgisel bir duygu yaratarak kurum kültürüne nüfuz eder. Ancak kurumun stratejik planlama ile başarabilecekleri, stratejik yönetim kapasitesinin etkinliğine bağlıdır (Poister ve Streib, 2005: 46).

Bramwell'e (1997: 168-169) göre stratejik plan üç tür yaklaşım ile biçimlenir. İlki, stratejinin önce tasarlanmasını ve sonra uygulamaya geçirilmesini öngören klasik yaklaşım; uygulamalardan dersler çıkararak süreçte yenilikler yapmayı hedefleyen süreçsel yaklaşım; sosyal, politik ve ekonomik faktörleri dikkate alan sistemik yaklaşım. Planlamayı bu üç yaklaşımla açıklamanın mümkün olmadığını savunan Davidoff ve Reiner ise, planlamanın politik nitelikli bir karar süreci olduğunu, karar vericilerin değerlerinden etkilendiğini, planlama sürecinde maddi gerekçeler ile değer yargılarının birbirinden ayrılması gerektiğine vurgu yapmaktadır (Avcı, 2016: 322). Ayrıca stratejik plan hazırlanırken, sosyo-politik konular dikkate alınmalı ve stratejik plan, bürokratikleşme önleyici bir araç olarak değerlendirilmelidir (Kabir, 2007: 6).

Stratejik plan hazırlarken yedi adımın takibi önemlidir. Bunlar sırasıyla: kurumun görev, yetki ve sorumluluklarının net olarak düzenlenmesi; kurumun misyonu, bununla ilişkili amaç ve hedeflerinin belirlenmesi; kurumun mal ve hizmet ürettiği ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel ortamın özelliklerinin tespiti; kurumun mali, insan kaynağı ve teknolojik alt yapısı gibi özellikleri açısından yani iç ortam kapasitesinin saptanması, dış ya da iç ortam kaynaklı stratejik hususların değerlendirilmesi; ilk beş adım dikkate alınarak stratejik planın hazırlanması ve eylem planına dönüştürülmesi; kurumun vizyonunun belirlenmesidir (Cristofoli, Maccio ve Meneguzzo, 2014: 135).

Eadie'ye (2000) göre stratejik planlamada amaç, kurum ile çevresi arasında olumlu (iyi) bir denge sağlamaktır (aktaran Poister ve Streib, 2005: 45). Kaynakların hem hedeflere hem de kurumun geleceğine daha iyi odaklanmasını sağlamanın yanı sıra yeni fırsatları belirlemede ve kaynakları bu alanlara tahsis etmede de yönlendirici olmaktadır (Joyce, 2015: 13). Bu kapsamda kurumun amaçlarını ve kapasitesini çevrenin öngörülen talepleriyle eşleştirmesine yardımcı olmak için üretilir. Geleceği biçimlendirir, ancak bunu yaparken şimdi alınan kararları iyileştirecek bir yaklaşım içerisinde dizayn edilir. Kurumun birimlerini birbirine bağlayan, bütün alanlarını kapsayan, tüm parçaları birbiriyle uyumlu bir belgedir (Denhardt, 1985: 174-

175). Her kurum öyle ya da böyle bir planlama süreci gerçekleştirir, ancak stratejik planın şeffaf, rasyonel, titiz ve sistematik bir sürecin ürünü olması ve bilimsel yöntemlerin politik sorunlara uygulanması hedeflenir. Özünde kurumsal aklın, kurumların gelecekteki davranış ve başarılarını kontrol etmek için kullanılabilmesi inancı vardır. Planlamanın karar verme süreçlerine mantık, birlik ve sinerji getirdiği ve bunların performansı olumlu desteklediği varsayılır (Boyne, 2010: 61-62). Ayrıca planlama süreçlerinin verimliliğini optimum seviyeye taşımak için güncel tutulan analizler aracılığıyla kurumların veri yönetiminden faydalanmasına imkan sunar (Eryiğit, 2022: 145). Performans yönetimi, iç kontrol, iç denetim, risk yönetimi gibi diğer yönetsel süreçlerle de bağlantı kurulur.

Türkiye’de kamuda stratejik planlama girişimlerinin kökeni 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ve 20 Ağustos 2001 tarihinde yayımlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) kapsamında hazırlanan Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu’na dayanmaktadır. Böylece ilk defa kamu kurumlarının stratejik planlama çalışmalarına başlaması gerektiği vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 4-5). Akabinde 58. Hükümet tarafından Ocak 2003’te hazırlanan Acil Eylem Planında idare düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği belirtilmiştir. Stratejik plan ile kurumların varlık nedenlerinin ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleşeceği, politika ve önceliklerinin ortaya konulacağı, performans göstergelerini geliştirerek başarılarını ölçebileceklerine vurgu yapılmıştır. Planların, iç ve dış paydaşların memnuniyetine odaklanarak, katılımcı bir perspektifte hazırlanması ve bütçenin bu plan dikkate alınarak yapılması gerektiğine işaret edilmiştir (58.Hükümet Acil Eylem Planı, 2003: 29-30). 4 Temmuz 2003 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından yayımlanan 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı’nda kamu idarelerinin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politika ve makro hedefler çerçevesinde stratejik planlarını hazırlamaları gerektiği vurgusu yapılmıştır. 2003 yılında Kalkınma Bakanlığı ‘Stratejik Planlama Kılavuzu’ yayımlayarak, aynı yıl içerisinde sekiz pilot kuruluşun⁶ stratejik planlama çalışmalarını 2004 yılına kadar tamamlayacağı ve pilot uygulamalar neticelendikten sonra stratejik planlamanın tüm kamu kurumlarında aşamalı olarak yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 5).

⁶ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü (Türkiye İstatistik Kurumu), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi (Songür, 2015, s.62).

Kamuda reform çalışmaları kapsamında hazırlanan 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda stratejik plan, “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren plan*” olarak ifade edilmektedir (md.3/n). Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar (md. 9) ve bunların kamuoyuna açık olması gerekir (md.7/b).

5018 sayılı Kanuna göre stratejik planlama modelinin geniş kapsamda; planlama-uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini içeren *stratejik plan*, planın yıllık uygulama göstergelerini içeren *performans programı*, kaynakların amaç ve hedeflere dayalı olarak belirlendiği *bütçe*, stratejik planın gerçekleştirme sonuçlarını ortaya koyan *faaliyet raporu* ile bunların denetimini sağlayan ve modelin etkinliğini artırmayı amaçlayan *iç kontrol, iç denetim ve dış denetim* süreçlerini kapsadığı söylenebilir (Songür, 2015: 59).

5393 sayılı Kanuna⁷ göre nüfusu 50.000 ve üzerindeki belediyelerde başkanın, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânı hazırlaması zorunludur. Hazırlık sürecinde üniversiteler ve

⁷ Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plânlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Kamu idareleri, bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplar ve analiz eder. İzleme ve değerlendirme sonuçları idare faaliyet raporlarında gösterilir (5018 sayılı Kanun, md.9). Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar (5018 sayılı Kanun, md.11). İlki, 2006 yılında yürürlüğe giren Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, ihtiyaçlara binaen 2018 yılında yenilenmiştir. Ancak, stratejik planlama ve performans programları ile faaliyet raporlarına ilişkin merkezi uyumlaştırma rolünün Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesi ile birlikte Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar, Performans Programları ve Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hazırlanarak, 2021 yılında yürürlüğe girmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 2-3).

meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması önerilir. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmesi gereken başkan, planı meclisin onayına sunar. Stratejik plana uygun olarak hazırlanan bütçe de meclis onayı ile yürürlüğe girer (md.41, 18/a, 38/b). 2020 yılında yürürlüğe giren 7254 sayılı Kanuna göre kamu idarelerinin stratejik planlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplayıp analiz etmesi, izleme ve değerlendirme sonuçlarını idare faaliyet raporlarında göstermesi gerekir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 3). Belediyelerde başkanın hazırladığı ve stratejik plan gerçekleştirmelerini gösteren faaliyet raporu ve bütçe gerçekleştirmelerini gösteren kesin hesap raporu meclis tarafından değerlendirilir. Hatta faaliyet raporunun 3/4 çoğunlukla yeterli görülmemesi durumunda belediye başkanının görevden alınmasına ilişkin süreçler de uygulamaya geçirilebilir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar, Performans Programları ve Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik gereğince stratejik planlar, hedeflerde yapılacak değişikliklerle en fazla iki kez güncellenebilir. Güncellemeler belediye meclisleri tarafından bütçeden önce değerlendirilerek kabul edilir (md.15).

Belediyelerde stratejik planlama, kentlinin yaşam kalitesini etkileyen koşulların anlaşılması, kentin vizyonu ile ilgili ortak bir anlayış ve uzlaşının sağlanması ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına fırsat sunan sistematik bir süreçtir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 2). Belediye yöneticilerinin stratejik düşünmesi oldukça önemli ve gereklidir. Stratejik düşünmek de ‘geleceği tasavvur etmek; amaçları, hedefleri, mevcut durumu, alternatif seçenekleri ve kaynakları doğru tespit etmek, fayda-maliyet analizi yapmak ve değişikliklerin kuruma etkisini tespit etmek, karar ve eylemlerin uygulanabilirliğini değerlendirmek’ anlamlarına gelmektedir. Stratejik düşünme, stratejik yönetimin birçok açıdan altlığını da oluşturur (Johnsen, 2014: 24-25). Belediyelerin kurumsal stratejileri, siyasi değerlerden ve inançlardan ayrı tutulamaz. Siyasi parti beyannameleri ile de ilişki olarak tanımlanır. Yerel yöneticilerle yapılan görüşmelere göre kaynaklar daraldıkça ve politikacılar önceliklerin karşılanması konusunda daha ısrarlı hale geldikçe ‘stratejik’ olma arzusu artmaktadır. (Worrall, vd., 1998: 487,490).

2006 yılından bu yana yasal zorunluluk haline getirilen stratejik planlama, kamu kurumları tarafından hazırlanmaktadır. Ancak bu planların stratejik yönetim ruhuna uygun olarak hazırlandığını ve uygulandığını söylemek pek mümkün görünmemektedir. Maalesef özellikle ilk zamanlar kamu kurumlarının stratejik planlamayı yasal bir raporlama yükümlülüğü olarak görmesi, planların karmaşık ve ilgisiz bilgileri içermesine neden olmuştur. Bu nedenle stratejik planların önemli bir kısmı, kurumların kapasitelerini gerçek anlamda analiz

etmemekte, beş yıllık yol haritalarına ilişkin gerçekçi bir analiz ortaya koyamamaktaydı. Özellikle bütçe ile stratejik planın ilişkilendirilmesinin göz ardı edilmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması sorumluluğunu tehlikeye sokmaktaydı. Planlamaya yüzeysel yaklaşımın temel nedeni ise bu konuda denetime tabi tutulmayacaklarını bilmelerinden kaynaklanmaktaydı (Demirkaya, 2019: 188). Demirkaya (2019: 203) yaptığı alan araştırması neticesinde, başarıyla uygulanan stratejilerin kurumları ve bireyleri güçlendirirken, başarısız uygulamaların kurumların güç kaybetmesine ve hatta değer kaybetmesine neden olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur. Doğru bir stratejinin etkin bir şekilde uygulanmasının kurumsal başarı için şart olduğu vurgusunda bulunmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın gerçekleştirdiği stratejik plan araştırmasına katılan yöneticilerin yarıya yakını ise yönetimde sürekliliğin olmamasından, bürokraside değişime karşı dirençten, mevzuatın kısa aralıklarla değişiminin takibi zorlaştırdığından, katı organizasyon yapısı ve iş tanımlarındaki belirsizliklerden şikayet etmişlerdir (aktaran Genç, 2009: 5).

Stratejik planlama ile ilgili sorunlar; sahiplenme, faaliyet raporlarının amaca uygun hazırlanmaması, bütçenin stratejik planla ilişkilendirilmemesi, stratejik planın üst planlara uyumunun göz ardı edilebilmesi, katılımın desteklenmemesi, stratejik planların karar alma süreçlerinde temel referans kaynak olarak alınmaması, kurumların bilgi ve tecrübelerini paylaşmaması, sürekli izleme ve değerlendirme süreçlerinin göz ardı edilmesi (Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015: 41-46) stratejik planlara ilişkin risk yönetim çalışmalarının yapılmaması olarak sıralanabilir.

4. Sonuç

Medeniyetin hayata geçtiği mekânlar olarak tasvir edilen kentler, insanların barınmadan güvenliğe eğitimden istihdama sağlıktan kültürel faaliyetlere değin kentlinin gündelik ihtiyaçlarının karşılandığı en önemli yaşam alanları olma özelliğine sahiptir. Ancak her kentin bu ihtiyaçları karşılama oranı, yani yaşam kalitesi üzerindeki etkisi aynı olmamaktadır. Bunda kentin fiziki ve coğrafi özellikleri etkili olmakla birlikte asıl etki, belediyelerin yani kent yöneticilerinin kente hizmette kendilerine biçtikleri rol ve oluşturdukları yol haritasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte kentleri biçimlendiren iki temel belge, imar planı ve stratejik plan kent yöneticileri tarafından hazırlanmaktadır. Bu belgeler bir madalyonun iki yüzü gibidir. Birlikte kentin gelecek nesillere yaşanabilir mekânlar olarak taşınmasına aracılık ederler.

İmar planları, bir yerin yerleşim alanı olarak belediye statüsüne kavuşması ile hazırlanması gereken kenti biçimlendiren ve maalesef yanlış hazırlanması ve uygulanması neticesinde geri dönüşü zor olumsuz etkileri beraberinde getiren bir belgedir. İmar planları ilk uygulanmaya başladığı dönemden bu yana ihtiyaçlara dayalı olarak yaklaşım değişimine uğramıştır. Ancak gelinen nokta da çokça üzerinde durulan bir husus planlamada kimin çıkarının korunacağı konusu olmuştur. Kamu yararının esas alınması gerektiği genel kabul görmeye birlikte, uygulamada özel çıkarların yani rantın gözetildiği eleştirilerine yer verilmektedir. Dünyanın artan nüfusu ve kentsel arazi tüketimindeki artışın, nüfus artışını %50'ye varan oranda geçtiği hususu dikkate alındığında tehlike çanlarının çaldığını duyabiliriz. Bu gerçek de bizlere kentlerin kamu yararı gözetilerek planlamasının ortaya çıkacak sorunlara uzun vadede çözüm anahtarı olacağını göstermektedir. Planlar arasındaki hiyerarşik bütünlüğün korunmasına, planların esneklik, süreklilik, bilimsellik ve katılım ilkeleri doğrultusunda hazırlanmasına önem verilmelidir. Doğaya rağmen değil, doğayla birlikte yaşamın mümkün olduğu bir planlama anlayışı da torunlarımızın bize emaneti olan çevrenin korunmasını sağlayan bir perspektifle planların hazırlanmasını sağlayacaktır. İmar planlarının bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına, sektörler arası uyumu korumaya, sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir kılınmasına, dirençli ve sağlıklı kentlerin inşasına hizmet etme hedefinden taviz vermemesi gerekir. Özellikle nüfusun belli kentlerde yoğunlaşmasını engelleyici politikalar geliştirilmeli ve plancılar da bu politika belgeleri ile uyumlu olarak kentleri şekillendirmelidir.

İmar planlarından beklenen faydayı görebilmek için plancıların ve mimarların iş birliği ve uyumunun gerekliliğinin yanı sıra jeologlar, hukukçular, tarihçiler, istatistikçiler, sosyal bilimciler ve ilgili birçok uzmanın kenti kendi perspektifinden değerlendirerek kente değer katan planlama sürecinde aktif olması sağlanmalıdır. Aksi halde çarpık, dağınık, işlevleri arasında uyumun olmadığı kentler ortaya çıkmakta, dahası yaşanabilir kentler inşa edilememektedir. Bir diğer önemli husus, belediyelerde bu konuda liyakatli personel eksikliğini giderici tedbirlerin alınması ve imar planlarını kabul etme yetkisine sahip olan belediye meclis üyelerine imar planlarının kente etkisi ile ilgili farkındalıklar kazandırılmasıdır. Ayrıca vatandaşın da bireysel fayda yerine kamu yararına odaklanmasını sağlayıcı etkinliklerle, düzenlemelerle bilinçlendirilmesi gerekmekte, böylece rantın kölesi olmuş kentlerin oluşumu engellenmelidir. 21. yüzyılda etkisi giderek artan afetler dikkate alındığında, imar planlarının dirençli kentlerin oluşumuna destek olma vasfı göz ardı edilmemelidir. Bu süreçte imar

planlarında keyfi değişikliklere izin verilmemeli, değişiklikler objektif, gerçekçi ve güvenilir nedenlere dayandırılmalıdır.

İmar plan ve uygulamaları ile ilgili değinilmesi gereken önemli bir konuda denetimdir. Örneğin, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerin imara aykırı uygulamalarını denetleme ve aykırılıkların düzeltilmesini talep etme ve takibin sağlanması yetkisine sahiptir. Ancak imar afları, tüm denetimleri anlamsızlaştırdığı gibi imar planlarının ruhuna da son vermektedir. Af çıkar inancı, imar planlarına aykırı uygulamalar yapılmasına, cezaların caydırıcı olmamasına neden olmaktadır. Oysa siyasilerden oy kaygısı ile kararlar almamaları, milletin temsilcileri olarak onların yaşam alanlarını koruyan, geliştiren ve sürdürülebilirliğini sağlayan kararlara imza atmaları beklenmektedir.

Stratejik plan ise her yerel seçimin akabinde yeni başkan ve ekibinin, kentin kapasitesi ve kentlinin ihtiyaçlarından yola çıkarak, kente ve kentliye değer katma odağında ilgili kurum temsilcilerinin katılımı ile hazırlaması gereken çok önemli bir yol haritasıdır. Bu ifadeden yola çıkıldığında stratejik planı önemli kılan birkaç adımdan bahsetmek gerekir. İlki, üst yönetimin stratejik plana bakışı, yani stratejik plana verdiği değer ile ilgilidir. Üst yönetim stratejik planı sahiplendiği takdirde diğer adımlar ‘doğru ve yerinde’ atılabilmektedir. İkinci adım, hem kentin ve kentlinin hem de kurumun ve dış paydaşların analiz edilmesidir. Kent ile kentin nüfusu, nüfus artış hızı, doğası, kültürel ve tabiat varlıkları, yeşil alanı, iklimi, hava kirliliği oranı, içilebilir su seviyesi, arıtma sistemleri, ulaşım, alt yapı, konut stoğu, eğitim-sağlık imkânları, güvenlik seviyesi, dirençlilik ve afetlere hazırlık durumu, sanayi ve ticaret hacmi gibi özellikleri; kentli ile hemşehrilerin eğitim, gelir, sosyo-kültürel vb. özellikleri; kurum ile insan kaynağı, mali imkanları, teknik yeterlilikleri vb. hususlar; dış paydaşlar ile hizmet satın alınan ya da hizmeti sunma yükümlülüğü verilen paydaşların tanınması, rakiplerin tahlil edilmesi kast edilmektedir. Üçüncü adım ise stratejik planın hazırlık sürecinde ilgili kurum temsilcilerinin katılımına ve gelen önerilere önem verilmesidir. Çünkü herkesin uzmanlığı özelinde kente bakışı birbirinden farklıdır. Farklılıklar da birbirini besleyerek maksimum değere ulaşılmasında birer strateji aracına dönüşebilir. Dördüncü adım, stratejik planın hem kurum çalışanları hem de dış paydaşlar ve en önemlisi de hemşehriler tarafından değerlendirilmesini ve takibini sağlayacak şekilde paylaşılmasıdır. Bu sürecin her aşamasında sağlanacak şeffaflık ve işletecek hesap sorma kanalları kuruma duyulan güveni besleyecektir. Son adım ise, stratejik plandaki hedeflerin akibeti ile ilgili bilgilendirmeyi ilgililere sunmak amaçlı hazırlanan faaliyet raporlarının gerçekçi ve güvenilir olmasıdır. Faaliyet raporlarının hemşehrilerin kent meclislerindeki temsilcileri olan meclis üyelerince $\frac{3}{4}$ çoğunlukla yeterli görülmesi gerekir. Aksi

halde kurumun hedeflerine ulaşamadığı, dahası iyi yönetilemediği değerlendirmesi ile son söz Danıştay'da olmak üzere belediye başkanının görevine son verilebilir. Bu adımlar amaç ve hedeflerin doğru, geçerli, ölçülebilir ve gerçekleştirilebilir saptanmasını kolaylaştırmakta, hatta garanti altına almaktadır. Böylece kurumun performansı artmakta, bu da kente ve kentliye olumlu olarak yansımaktadır.

Teorik olarak olması gerekenlerin ifade edildiği üst paragrafın uygulamadaki haline bakıldığında en önemli sorunun ilk adımda başladığı görülmektedir. Üst yönetimin sahiplenmediği stratejik plan süreçleri, iş yükü olarak algılanmakta, gelişimi güzel hazırlanmaktadır. Katılım süreçleri işletilmeden, ya kurum personeline ya da hizmet satın alma yolu ile bir firmaya hazırlanmaktadır. Personelin liyakatli olmaması beraberinde başka sorunları getirmektedir. Büyükşehirlerde liyakatli personel konusunda pek sorun yaşanmazken, diğer küçük ölçekli belediyelerde bu konuda sıkıntılar yaşanabilmektedir. Hizmet satın alma yöntemi ise kurumu, kenti, kentliyi, rakipleri çok iyi tanımama riskini beraberinde getirmektedir. Bu sorunları aşmak için kurumda liyakatli personel istihdamına önem verilmesi gerekir ya da hizmet içi eğitimlerle personelin gelişimi sağlanmalıdır. Stratejik plandaki amaç ve hedefler birim bazında hazırlandığında ilgili birim temsilcilerinin katılımına imkân tanınması elzemdir. Birim çalışanlarının, birimleri özelinde belirlenen amaç ve hedeflerden haberdar olması zaten en baştan stratejik planı kadük hale getirecektir. Maalesef, kurum dışı temsilcilerin katılımına önem verilmesi adımı da hakkıyla gerçekleşmemektedir. Bir muhtarın, bir sivil toplum örgütü temsilcisinin ya da bir üniversite hocasının kente ilişkin değerlendirmeleri birbirinden farklılıklar gösterir. Oysa hepsi aynı kentte yaşayan, ancak ilgi ve çalışma alanları özelinde kente farklı açılardan bakıp, eksiklikleri, riskleri ve fırsatları belirleme kapasitesine sahip kişilerdir. Bu sebeple 5018 sayılı Kanunda belirtildiği üzere hem iç hem de dış paydaş katılımı önemsenmeli, her bir görüş kente değer katıcı yönü ile değerlendirmeye alınmalıdır. Katılımcıların fikirlerinin önemsenmesi, hem kente aidiyetlerini artıracak hem de kent yöneticilerine olan güvenlerini pekiştirecektir.

Bazı belediyelerin web sayfalarında stratejik plan, bütçe, performans programı, kesin hesap raporunu yayımlamaması, bunların takibini zorlaştırmaktadır. Stratejik planların gerek kamuoyu gerekse faaliyet raporları aracılığıyla denetimi belki de tüm süreçlerin daha fazla dikkate alınmasını sağlayan en önemli adımdır. Ancak bu belgelerin şeffaflık ilkesi gereğince paylaşılmaması ya da faaliyet raporu aracılığıyla yetersiz görülen belediye başkanı sayısının bir elin beş parmağını geçmeyecek kadar az olması neredeyse tüm kent yöneticilerinin çok başarılı olduğu, stratejik plandaki hedeflerini tam anlamıyla gerçekleştirdiği anlamına mı gelmektedir.

Siyasi kaygılardan uzak, objektif değerlendirmelerin vatandaşın temsilcisi olan meclis üyelerinin asli görevleri arasında olduğu gerçeği unutulmamalıdır.

Vurgulanması gereken bir konu da kurum bütçesinin stratejik plana uygun hazırlanması hususudur. Hedefle ilişkilendirilen kaynakların, kamu zararının ortaya çıkmasını engellemesi beklenir çünkü hiçbir kamu kurumunun vatandaşın vergilerinden oluşan kaynakları israf etme lüksü bulunmamaktadır.

Özetle, hem imar hem de stratejik plan kentin ve kentlinin geleceğinin yani kaderinin belirlenmesinde mihenk taşı özelliği taşımaktadır. Bu sebeple, her iki belgenin de hazırlık ve uygulama, değişiklik süreçlerinin takibinin bir görev bilinci ile sahiplenilmesi tüm hemşehrilerin asli sorumluluğu olmalıdır. Kendimize ve yarınlarımıza yapabileceğimiz en büyük katkı, yaşam alanlarımızı biçimlendiren süreçlere kayıtsız kalmamakla başlayacaktır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflicts of Interest: There is no potential conflict of interest in this study.

KAYNAKÇA

- Açmaz Özden, M. (2009). Yenilenen demokrasi modelleri ve planlama yaklaşımları, *Toplum ve Demokrasi*, 3 (5), Ocak-Nisan, 161-168.
- Akdemir, B. (2021). İmar planlarında hiyerarşi, *Konya Barosu Dergisi*, Sayı 1, 133-173.
- Allison, M. ve Kaye, J. (2005). *Strategic planning for organizations: a practical guide and workbook*, (2. Baskı). Wiley&Sonss, In. New Jersey,
- Avcı, İ. (2016). Türkiye’de imar planlaması yönetiminin teknik bilgi denetimi, şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunları, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20 (1), 313-330.
- Birleşmiş Milletler (BM). (2022). *Dünya nüfus beklentileri raporu*, 14 Haziran 2023 tarihinde https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2022_wpp_key-messages.pdf adresinden erişildi.
- Boyne, G. (2010). *Strategic planning, public service improvement: theories and evidence*, (Ed. R. Ashworth, G. Boyne ve T. Entwistle), Oxford University Press, New York.
- Bozdoğan, R. (2022). Kentsel ulaşım hakkı, *Kentli hakları*, (Ed. R. Kızıllıboğa Özasan), Adalet Yayınevi, Ankara, 47-76.
- Bramwell, B. (1997). Strategic planning before and after a mega-event, *Tourism Management*, 18 (3), 167-176.
- Bryson, J. M., Edwards, L.H. ve Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research, *Public Management Review*, 20 (3), 317-339.
- Büyükaslan, S. ve Avşar, E. Ö. (2019). İmar uygulamalarında karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri, TMMOB 6. Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi, 23-25 Ekim, Ankara, 13 Mayıs 2023 tarihinde https://obs.hkmo.org.tr/show-media/resimler/ekler/902b17b102d09a8_ek.pdf adresinden erişilmiştir.
- Büyükvelioğlu, E. (2023). İmar hukuku ve şehircilik ilkesi, *Şehir ve Bölge Planlama Dergisi*, 5 (1), 111-118.
- Canbazoglu, K. ve Ayaydin, D. (2011). İmar planlarının yargısal denetimi-I, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.93, 239-281.
- Cristofoli, D., Maccio, L. ve Meneguzzo, M. (2014). Exploring predictors of citizen engagement in participatory strategic plans in Italy, *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, (Ed. P. Joyce ve A. Drumaux), Routledge, Taylor&Francis, New York, 133-147.
- Çetintahra Ekşioğlu, G. (2011). Kent imajı yaratma sürecinde kentsel tasarım ve planlamanın sorgulanması, *İdeal Kent Dergisi*, Sayı: 3, 158-171.
- Çolak, N. İ. ve Öngören. G. (2014). *İmar planları, imar uygulamaları ve iptal davaları*. Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Demirkaya, Y. (2019). Strategic planning experiences in Turkish municipalities, *Strategic Planning in Local Communities: A Cross-National Study of 7 Countries*, (Ed.: C. E. Hintea, M.C. Profiroiu ve T. C. Ticlau), Springer Nature Switzerland AG, 179-208.
- Denhardt, R. B. (1985). Strategic planning in state and local government, *State&Local Government Review*, 17 (1), 174-179.
- Duvarcı, Y. (2004). Planlama mesleğine ve planlama ilkelerine etik açıdan eleştirel bir bakış, *Planlama Dergisi*, Sayı 2, 14-27.
- Eke, F. (2012a). Türkiye’nin bölge planlama deneyimleri, *Planlama Dergisi*, Sayı 53, Temmuz Aralık, 17-24.
- Eke, F. (2012b). Merkezi yönetim seviyesinde planlamanın geçmişi ve geleceği, *Planlama Dergisi*, Sayı 53, Temmuz Aralık, 33-38.
- Ersoy, M. (2007). Planlama eğitimi, planlama çevresi ve sağlıklı kentler, 5 Mayıs 2023 tarihinde <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Planlama-Egitimi-ve-Saglikli-Kentler-2007-Bildirisi.pdf> adresinden erişilmiştir.

- Ersoy, M. (2016a). *Planlama kuramına giriş*, 12 Mayıs 2023 tarihinde <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/9-340.pdf> adresinden erişilmiştir.
- Ersoy, M. (2016b). Kapsamlı planlama kavramının tarihsel gelişimi ve bugünü, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Ed. M. Ersoy), İmge Kitabevi Yayınları, 115-170.
- Eryiğit, B. H. (2022). Pandeminin Türkiye belediyeçiliğinin stratejik planlama anlayışına öğrettikleri: stratejik yönetim okullarının savunuları üzerinden mukayeseli bir değerlendirme, *Pandemi Sürecinde Dirençli Şehirler*, (Ed. A. Mengi), Nobel Yayıncılık, Ankara, 143-164.
- Froholdt, M. (2014). Strategic management at the national government level in Denmark, *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, (Ed. P. Joyce ve A. Drumaux, Routledge, Taylor&Francis, New York, 11-23.
- Gedikli, B. (2016). Stratejik mekânsal planlama: planlamada yeni anlayışlar, yöntemler ve teknikler, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Ed. M. Ersoy), İmge Kitabevi Yayınları, 237-289.
- Genç, F. N. (2009). Türk kamu yönetiminde stratejik planlama, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 16 Ağustos 2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55516> adresinden erişilmiştir.
- Giritlioğlu, Pınar P. ve Özden, K. (2020). Kentsel adalet ekseninde imar afları: “imar barışı” üzerine bir değerlendirme, *Prof. Dr. Necla Giritlioğlu'na Armağan*, (Ed. Prof. Dr. H. Erman, Prof. Dr. T. Ögüz., Prof. Dr. Ş.Şıpka, E.İnal), (1.Baskı), Onikilevha Yayınları, İstanbul. 191-218.
- Göksu, S. (2012). Stratejik mekânsal planlama ve ilişkisel coğrafya üzerine düşünceler, *Planlama Dergisi*, Sayı 53, 54-62.
- Görmez, K. (2001). Büyük kentlerde kent planlaması ve bazı sorunları, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3 (2), 133-140.
- Güneş, M. ve Uzunay, M. (2017). Belediyelerde imar planlama süreci ve denetim, *Ombudsman Akademik*, Yıl 3, Sayı 6, 161-179.
- Grünig, R. ve Kühn, R. (2002). *Process-based strategic planning*, (Translated: A. Clark), (2.Baskı), Springer.
- İnam, Ş., Çay, T. ve İşcan, F. (2015). Planlama ve imar kanunu tasarısının uygulanabilirliğinin araştırılması, *Selçuk-Teknik Dergisi*, 14 (1). 1-20.
- Johnsen, A. (2014). Strategic management schools of thought and practices in the public sector in Norway, *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, (Ed. P. Joyce ve A. Drumaux), New York, Routledge, Taylor&Francis, ss.24-40.
- Johnsen, A. (2015). Strategic management thinking and practice in the public sector: a strategic planning for all seasons, *Financial Accountability & Management*, 31 (3), 243-268.
- Joyce, P. (2015). *Strategic Management in the Public Sector*, Routledge, Taylor&Francis, New York.
- Kabir, H. (2007). Strategic planning in municipal government, *Canadian Social Science*. 3 (5), 5-14.
- Kahveci, E.(2008). Strateji, stratejik yönetim ve stratejik yönetim modeli, *Verimlilik Dergisi*, S:4, 1-19.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018: Kamuda stratejik yönetim çalışma grubu raporu*, 7 Temmuz 2023 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/jYEng+Kamuda_Stratejik_Yonetim_Calisma_Grubu_Raporu.pdf adresinden erişilmiştir.
- Kaya, H. E. ve Susan, A. T. (2020-2). Sürdürülebilir bir kentleşme yaklaşımı olarak, ekolojik planlama ve eko-kentler, *İdealKent*, 11 (30), 909-937.
- Köktürk, E. (2019). Türkiye’de imar sorunları ve kent, inşaat ve ekonomiye etkileri, *Kent İnşaat ve Ekonomi Kongresi Kitabı*, 2-3-4 Mayıs, Gaziantep.
- Kömürcüoğlu, M. (2013). Türkiye’de imar ahlaksızlığının nedenleri, *İş Ahlakı Dergisi*, 6 (1), 1-34.
- Kurtuluş, H. (2012). Modern kent mitinin çöküşü çerçevesinden bakmak, *Planlama Dergisi*, Sayı 53, Temmuz Aralık, 49-53.

Meydan, S. G. (2013). Kent planlama sürecinde çevre bilinci ve kentsel rant ilişkisi, *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, 6 (1), 175-179.

Özaslan Kızılboğa, R. (2022). Sağlık hakkının tesisinde belediyelerin rolü, *Kentli hakları*, (Ed. R. Kızılboğa Özaslan), Adalet Yayınevi, Ankara, 187-220.

Özaslan, K. (2022). Konut hakkının sunumunda yetkili aktörler: TOKİ ve belediyeler, *Kentli hakları*, (Ed. R. Kızılboğa Özaslan), Adalet Yayınevi, Ankara, 127-186.

Poister, T.H. ve Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades, *Public Administration Review*, 65 (1), 45-56.

Songür, N. (2015) Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ve uygulamalara ilişkin genel bir değerlendirme, *Strategic Public Management Journal*, 1 (1), 56-78.

Sönmez, İ. (2012). Kent planlama ve adalet ilişkisinin değişen içeriği, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 98, 283-300.

Şengül, H. T. (2016), Planlama paradigmasının değişimi üzerine eleştirel bir değerlendirme, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Ed. M. Ersoy), İmge Kitabevi Yayınları, 59-114.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik, 18.12.2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 4 Temmuz 2023 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf adresinden erişilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3 Temmuz 2023 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V_3_1_.pdf adresinden erişilmiştir.

Tekeli, İ. (1980). Türkiye’de kent planlamasının tarihi kökleri, *Türkiye’de İmar Planlaması*, (Ed. T. Gök), 23 Haziran 2023 tarihinde https://www.academia.edu/32920719/T%C3%BCrkiyede_Kent_Planlamas%C4%B1n%C4%B1n_Tarihsel_K%C3%B6kleri adresinden erişilmiştir.

Tekeli, İ. (2012). Türkiye kent planlamasının yeniden kurumsallaşmasını düzenlerken düşünülmesi gerekenler üzerinde, *Planlama Dergisi*, Sayı 53, Temmuz Aralık, 25-32.

Tiyek, F. S. ve Ulusoy, Y. (2020). İmar planlarının yapılması, değiştirilmesi ve ortadan kaldırılması usulleri, *Pamukkale Üniversitesi İşletme Araştırmaları Dergisi*, 7 (2), 262-287.

Tuğaç, Ç. (2018). Türkiye için iklim değişikliğine dayanıklı kentsel planlama modeli önerisi: eko-kompakt kentler, *Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 32(4), 1047-1068.

Türkiye İstatistik Kurumu, *Kent-Kır Nüfusu İstatistikleri*, 15 Haziran 2023 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755> adresinden erişilmiştir.

Ünlü, T. (2018). “Mekânın biçimlendirilmesi ve kentsel morfoloji, değişen kent” *Değişen Kent, Mekân ve Biçim*, Türkiye Kentsel Morfoloji Araştırma Ağı II. Kentsel Morfoloji Sempozyumu Bildiri Kitabı, ISBN: 978-605-80820-1-4.

Yenice, M. S. ve Yenice, T. K. (2018). Gaziantep kenti planlama deneyimleri üzerine bir süreç değerlendirmesi, *Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (2), 552-562.

Wittmann, R. G. ve Reuter, M. P. (2008). *Strategic Planning: How to Deliver Maximum Value Through Effective Business Strategy*.: Kogan Page Limited, United Kingdom ve United States.1. Baskı.

Worrall, L., Collinge, C. ve Bill, T. (1998).Managing strategy in local government, *International Journal of Public Sector Management*, 11(6). 472-493.

<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>, Erişim Tarihi: 14.06.2023

3194 sayılı İmar Kanunu, 09.05.1985 tarihli ve 18749 sayılı Resmi Gazete

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, 14.06.2014 tarihli 29030 sayılı Resmi Gazete

1982 Anayasası, 09.11.1982 tarihli ve 17863 sayılı Resmi Gazete

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 tarihli 25745 sayılı Resmi Gazete

5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete

2872 sayılı Çevre Kanunu, 11.08.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete.

58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), (2003). 7 Temmuz 2023 tarihinde <https://vergiyedaircom.files.wordpress.com/2021/03/t.c.-58.-hukumet-acil-eylem-planı-aep.pdf> adresinden erişilmiştir.