

YETKİ KARMAŞASININ TÜRKİYE'DEKİ PLANLAMA SÜREÇLERİ ÜZERİNDE YARATTIĞI ETKİLER

Effects of Authority Confusion on Planning Processes in Türkiye

Tahir DOKUMACI * 

Erkan POLAT ** 

* Konyaaltı Belediyesi | Konyaaltı Municipality

** Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Süleyman Demirel Üniversitesi | Department of City and Regional Planning, Süleyman Demirel University

Acknowledgements |

Teşekkürler:

Just as he has made significant contributions to solving many life-related problems and problems, I would like to thank to my supervisor, Prof. Dr. Erkan POLAT, who guided me in my search for solutions to the complexities with his help in this article; to my wife, Fatma SAĞDUR DOKUMACI, who stands behind my decisions and supports me like a mountain; to my father, (decedent) Mustafa DOKUMACI, who would have been proud of his child's achievements, and to my mother, Fatime DOKUMACI, as well as my precious brothers, aunts and nephews; finally, I owe a debt of gratitude to my son Mustafa Doruk DOKUMACI, whom I look forward to handing over in this flag race. | Hayata dair birçok problemin, sorunların çözüme kavuşmasında ciddi katkıları olduğu gibi bu makale çalışmasında da yardımlarıyla karmaşıklıklara çözüm arayışında bana yol gösteren hocam Prof. Dr. Erkan POLAT'a; verdiğim kararların arkasında dağ gibi durarak desteğini esirgemeyen eşim Fatma SAĞDUR DOKUMACI'ya; evladının başarılarıyla gurur duymasını ümit ettiğim babam merhum Mustafa DOKUMACI'ya ve Annem Fatime DOKUMACI başta olmak üzere kıymetli abilerim, yengelerim ve yeğenlerime; son olarak bu bayrak yarışında teslim etmeyi sabırsızlıkla beklediğim oğlum Mustafa Doruk DOKUMACI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Submitted | Gönderim: 06.05.2024

Accepted | Kabul: 22.05.2024

Correspondence | İletişim:
tahirdokumaci@hotmail.com
DOI: 10.5281/zenodo.13828742

Özet

Mekânsal planlama, sosyo-kültürel, ekonomik, demografik ve çevresel dinamikler dikkate alınarak mekânın düzenli ve dengeli bir yapı içerisinde fiziksel olarak büyüme ve gelişmesidir. Ülkemizde merkezi ve yerel yönetimlerin mekânsal planıyla ilgili türü, ölçeği, yetki ve sorumluluk dağılımı konusunda belirgin bir karmaşa olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, planlama süreçlerinin etkin bir şekilde koordine edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Planlama alanında net bir yol haritasının oluşturulması ve merkezi ile yerel yönetimler arasında iş birliğinin güçlendirilmesi, bu karmaşıklığın azaltılmasına yardımcı olabilmektedir. Ayrıca, planlama sürecine katılan tüm paydaşların görüşlerinin alınması ve karar alma süreçlerine şeffaflık kazandırılması da önemlidir. Bu şekilde, mekânsal planlaması daha kapsamlı, tutarlı ve toplumun ihtiyaçlarına daha uygun hale getirilebilir. Mekânsal planlamaya ilişkin kalkınma planlarının, yıllık programların ve bu konuyu ele alan özel ihtisas komisyonlarının ortak fikri, planlama hiyerarşisinin sadeleştirilmesi ve basitleştirilmesi ile planlama yetkisinin yerel yönetimler tarafından kullanılması ve merkezi kurumların standart belirleme, izleme ve denetlemeden sorumlu olması yönündedir. Geline aşamada gerek yerelleşme gerekse sadeleştirme ve basitleştirme açısından yeterince ilerleme kaydedilemediği görülmektedir. Bunun temel nedeni, ülkemizde mekânsal planlama tartışmalarında öncelikle hangi ölçekte hangi planın kimin tarafından yapılacağı sorularının ön plana çıkmasıdır. Kurumlar, kuruluş kanunları ya da uygulamasından doğrudan sorumlu oldukları kanunlara yaptıkları ilavelerle planlama yetkilerini kullanmaya çalışmışlardır. Bu makalede; bölge planından imar planı değişikliklerine kadar geniş bir alana yayılan mekânsal planlama alanında kurumlar arasında yaşanan yetki ve görev dağılımındaki karmaşıklığın mekânsal planlama süreçleri üzerindeki etkileri açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Yetki, Yetki Karmaşası

Abstract

Different Spatial planning is the physical growth and development of space within a structured and balanced framework, taking into account socio-cultural, economic, demographic, and environmental dynamics. In our country, there is evident confusion regarding the type, scale, authority, and responsibility distribution of spatial planning between central and local governments. This situation arises from the ineffective coordination of planning processes. Establishing a clear roadmap in the planning field and strengthening collaboration between central and local governments can help reduce this complexity. Additionally, it is important to solicit input from all stakeholders involved in the planning process and to bring transparency to decision-making processes. This way, spatial planning can be made more comprehensive, consistent, and aligned with the needs of society. The consensus among development plans, annual programs, and specialized commissions focusing on spatial planning is that the planning hierarchy needs to be simplified, with planning authority vested in local governments and central institutions responsible for setting, monitoring, and overseeing standards. At the current stage, insufficient progress has been made in terms of decentralization, simplification, and streamlining. The primary cause of this issue stems from the ongoing debate over which level of planning should be undertaken by which entity within spatial planning discussions in our nation. Various institutions have sought to exert their planning authority by amending laws directly under their jurisdiction or those they oversee. This article seeks to shed light on the ramifications of the intricate allocation of authority and responsibilities among institutions within the realm of spatial planning, encompassing everything from regional planning to zoning modifications, on the spatial planning processes.

Keywords: Textures Planning, Authority, Confusion of Authority

GİRİŞ

Şehirleşme tarih boyunca mekânı hızlı ve geri dönülemez şekilde değiştiren tek olgu olmuştur. Özellikle 1980’lerden itibaren yaşanan hızlı şehirleşme süreci ülkemizde de insan mekân ilişkisinin niteliğini değiştirmiştir. Bunun sonucunda ülkemizde üretilen katma değer neredeyse tamamı şehirlerde üretilmektedir. Dolayısıyla gerek bölgesel gelişme gerekse ulusal kalkınma politikalarında şehirleşme ile ekonomik kalkınmanın birlikte değerlendirilmesi ve sosyo-ekonomik meselelere mekân temelli yaklaşılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Ülkemizde 1980’lerden sonra bazı alanlarda hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerden sonra yürürlüğe giren, yerel yönetimlerin yetkilendirilmesini öngören 3194 Sayılı İmar Kanunu da bunlardan bir tanesidir (Duygulu, 2003).

1984 yılında, İmar ve Gecekondu Kanunu'na uymayan binalara ilişkin yaptırımlar hakkında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme, 2805 sayılı İmar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle hayata geçirilmiştir. Duygulu’ye (2003) göre, 2981 sayılı İmar Affı Yasası, 3086 sayılı Kıyı Alanları Yasası ve 3194 sayılı İmar Yasası'nın geliştirilmesi sağlanmıştır. Bu yasalarla birlikte, uygunsuz yapılanmanın önüne geçilmesi, imar ve yapılaşma konularında düzenlemelerle mevcut yanlışların düzeltilmesi amaçlanmıştır.

9 Kasım 1985’te yasalanan 3194 Sayılı İmar Kanunu’nun üzerine eğildiği önemli bir konu ise kuşkusuzdur ki mekânsal plan yapım ve onama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesidir. Fakat bakanlıkların planlama konuları hakkında yetkileri halen daha devam etmekte olan değişikliklerle birlikte Ankara’ya taşımaları sektörel olarak yönetim, mekân ve planlama faaliyetlerini parçalamaya sebep olmuştur. Merkezi idarededeki kurumların ve kişilerin sektörel kimliklerini öne çıkarmaları zaman içerisinde “yetki kargaşası” sorununun başlamasına neden olmuştur (Keleş, 1993).

Aslında mevcut sistemin getirdiği yapıda 1984 yılında yayımlanan İmar yasası ve ilgili yönetmelikler ile yetkilerin yerel yönetmeliklere devri söz konusu olurken bir yandan Merkezi yönetimin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın ve taşradaki ilgili kurumlarının yetkilerini yerel yönetimler üzerinde yoğun bir biçimde kullandıkları gözlemlenmektedir. Bu bakımdan yetki, yetki genişliği, idari vesayet yetkisi gibi temel kavramlara başvurularak, adı geçen mevzuat üzerinden analizler yapılarak değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Planlamanın Hikâyesi

1970’li yıllar, stratejik planlamanın çeşitli alanlarda önem kazandığı bir dönem olarak kaydedilirken, 1990’lı yıllarda kentsel planlama alanında mekânsal stratejik yaklaşımın ortaya çıkışı, geleneksel planlama modellerinin karşılaştığı zorluklara cevap niteliği taşımıştır. Healey'nin (1999), belirttiği gibi; bu yeni yaklaşım çok sektörlü ve çok aktörlüdür, bu da kentsel dönüşüm süreçlerinde daha esnek ve etkili bir planlama yaklaşımının gerekliliğini vurgulamaktadır. Stratejik mekânsal planlamanın gerekliliği, sanayileşme sonrası kentsel alanlarda ortaya çıkan yapısal dönüşüm, uydu kentlerin hızla büyümesi, kırsal alanlardaki ekonomik zorluklar ve yaygın otomobil kullanımının neden olduğu kentsel sorunlar gibi bir dizi karmaşık konunun ele alınması ihtiyacından doğmuştur. Bu bağlamda, mekânsal planlama sürecinde, çeşitli sektörlerin ve paydaşların

katılımıyla, kapsamlı ve uzun vadeli stratejiler geliştirilmesi önem kazanmıştır. Geleneksel planlama modelleri genellikle belirli sektörler odaklanırken, stratejik mekânsal planlama bütüncül bir yaklaşım benimser ve farklı sektörler arasındaki ilişkileri ve etkileşimleri dikkate almaktadır. Bu yaklaşım, kentsel alanların sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesini ve çeşitli sosyal, ekonomik ve çevresel faktörlerin denge içinde ele alınmasını sağlamaktadır. Stratejik mekânsal planlama, kentsel ve kırsal alanlarda karşılaşılan karmaşık sorunların üstesinden gelmek için önemli bir araç haline gelmiştir. Bu yaklaşım, planlama sürecine katılımı artırırken, kentsel dönüşüm süreçlerinde daha etkili ve sürdürülebilir çözümler geliştirilmesine olanak tanımaktadır (Albrechts, 2001).

Türkiye’nin gelişim sürecinde mekânsal planlama kritik bir rol oynamaktadır. Çünkü fiziksel mekânın içinde sosyal ve ekonomik kalkınmanın şekillenmesinde ve yönlendirilmesinde belirleyici bir faktördür. Bu süreç, gelişimle ilgili tüm faaliyetleri kapsar ve mevcut durumu değerlendirirken küresel ve ulusal dinamiklerin dikkate alınması hayati önem taşımaktadır. Bu çerçevede mekânsal planlamayı etkileme potansiyeline sahip dinamikler Şekil 1’de kısaca özetlenmiştir.

Küresel dinamikler	Ulusal dinamikler
Kapsamlı planlamadan stratejik planlamaya	Kentlerde yaşam kalitesi beklentisi
Küreselleşme ve yarışan mekânlar,	Afet riskleri
Habitat III ve Yeni Kentsel Gündem	Yerel ve merkezi idaredeki dönüşüm
Üreten şehirler	Kentsel rant yönetimi
Akıllı şehirler	Büyük altyapı projeleri
	Şehircilik Şurası ve yeni şehircilik vizyonu

Şekil 1. Mekânsal Planlamayı Etkileyen Dinamikler (Sarı vd., 2018: 3)

Hızlı şehirleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, şehirlerin küresel ölçekte rekabet eder hale gelmesi ve ekonomik sistemin değişmesi gibi faktörler planlamada kapsayıcı/geleneksel yaklaşımın kentsel sorunların çözümünde yetersiz kalmasına neden olmuş ve mekânsal planlamada stratejik yaklaşımın ortaya çıkmasını sağlamıştır (Sarı vd., 2018).

Küresel düzeyde ortaya çıkan yeni sağ liberal ekonomi politikaları şehir politikalarını kamu yönetimini doğrudan etkilemiş ve kentler yarışan kentler şeklinde dünya ölçeğinde sıralanmaya başlamıştır (Harvey, 2002). Bu durum doğrudan ekonomik alt yapı çerçevesinde dünyanın önemli coğrafyaları ile eklemlenme sürecine girmeye zorlanması ve buna uygun olarak politik ve yönetim yapısında meydana gelen zorunlu değişimleri yukarıda Şekil 1’de gösterildiği gibi her madde üzerinden inceleyerek tartışmak yerinde ve uygun olacaktır.

Atıl duran ve atıl kaldığı sürece değer kaybederek eriyebilecek olan sermaye fazlasının değer yaratıcısı olur. Erişilebilir konut, işgücü maliyetinin belirlenmesinde de önemlidir. Bu konunun emek dolaşımının gerçekleştiği koşulları belirleyen faaliyetler içerisinde olduğuna dikkat çekiyor. Türkiye'nin üç metropolünde gecekondulaşmanın kökeni 1930'lu yıllara dayanan ancak 1950'li yıllardan itibaren sığrama yapan örneğini ele alalım. Gecekonduların iki temel üretim bileşeninden biri olan emeğin maliyetini düşürmede ne kadar işlevsel

olduğunu hatırlayalım. Ayrıca gelire göre mekânsal tabakalaşma da yaşanmaktadır. Öte yandan Türkiye’deki bölgeler arası üretim farklılaşmasını da ele alalım. Ağrı gibi bir ilde temel ekonomik faaliyet tarım ve hayvancılık iken Kocaeli, Bilecik gibi bir ilde sanayidir. İstanbul ise finans merkezi olarak hizmet sektörünün hâkim olduğu bir mega kenttir. Bu nedenle her birinin piyasalaşma düzeyi birbirinden farklıdır. Doğal olarak tüketici talep yapıları da birbirinden farklılık göstermektedir. Böyle bir ortamda beklenen, piyasa ekonomisinin kurumsallaştığı illerde konut üretiminde birikim oluşmasıdır (Harvey, 2002).

Planlama, arzulan sosyal, psikolojik ve politik hedefler ile mali, ekonomik ve teknik olanakların uyumlu hale getirilmesidir. Planlama “hedeflerle yönetim” bağlamında sunulan hizmettir. Planlama sürecinin özü, hedeflere ulaşmak için belirli yaklaşımların, prosedürlerin ve eylemlerin belirlenmesinde yatmaktadır. Bu süreçte eylemler, faaliyetler ve görevler kesin olarak belirlenmektedir (Yavuz vd., 1978). Planlama, hedeflere ulaşılmasını garanti altına almak için proaktif ve etkili önlemlerin alınmasını gerektirdiğinden hem sürecin yönetimini hem de başarılı bir şekilde yürütülmesini kapsamaktadır. Planlamanın temel amacı, belirlenen hedeflere ulaşmak için gerekli olan kaynakların, zamanın ve insan gücünün en verimli şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Bu nedenle, planlama süreci, hedeflerin net bir şekilde tanımlanması, stratejilerin belirlenmesi, kaynakların tahsisi, zaman çizelgelerinin oluşturulması ve performans ölçütlerinin belirlenmesi gibi adımları içermektedir.

Proaktif bir yaklaşımla, planlama süreci gelecekteki belirsizlikleri ve potansiyel engelleri göz önünde bulundurarak, sorunların önceden tespit edilmesini ve çözülmesini sağlamaktadır. Bu sayede, hedeflere ulaşmak için gereken adımlar önceden belirlenir ve uygulanırken, olası riskler minimize edilmektedir. Etkili bir uygulama için, planlama süreci sadece belirlenen stratejilerin belirlenmesini değil, aynı zamanda bu stratejilerin doğru şekilde hayata geçirilmesini de içermektedir (Bademli, 2020). Bu, uygun kaynakların tahsis edilmesini, uygun operasyonların planlanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu süreç, hedeflere ulaşma sürecinin başarılı bir şekilde yönetilmesini sağlar ve kurumların veya organizasyonların başarıya ulaşmasını desteklemektedir. Formun Üstü

Suher (1996) planlamayı şu şekilde tanımlar; “...kavramsal olarak belirlenen bir hedefe ulaşabilmek amacıyla, harekete geçmeden önce yapılan hazırlıklar, karar verme, seçim yapma sürecidir, Planlama harekete-eyleme öncülük yapacak olan düşünce sistemini oluşturur ve böylece eyleme öncülük eden kurumsal-teorik, varsayımsal yapıyı getirir, düşünce tarzını saptar” şeklinde tanımlanmaktadır (Aydemir vd., 2004).

Raci Bademli, mekânsal planlamayı bilmekle (*logos*), yapmak, uygulamak (*technos*) arasında köprü kurabilmiş olmanın gerekliliği olarak ifade eder. Mekânsal planlamayı sadece biliyor veya yapıyor olarak değil hem biliyor hem de yapıyor, yani (*technos-logos* anlamında) “yapa-biliyor” olmaştır. Kent bilimcileri arasında bulunan Thomas Adams mekânsal planlamayı “toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları göz önünde bulundurarak, kentlerin fiziksel biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, sanat ve uğraş alanı” şeklinde nitelendirilmektedir (Bademli, 2020).

2014 yılında yayımlanan “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği” ile mekânsal planlamanın tanımlanması ve uygulanması süreci çözüme kavuşturulmuştur. Bu

yönetmeliğin öncelikli amacı, arazi kullanımı ve inşaat faaliyetlerine ilişkin stratejik kararların alınmasını sağlamaktır. Mekânsal planlama, bir bölgenin fiziksel çevresinin düzenlenmesi ve yönlendirilmesi sürecidir. Bu süreç, sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilirken, toplumun ihtiyaçları, çevresel faktörler ve ekonomik koşullar da göz önünde bulundurulur. Özetle, mekânsal planlar arazi kullanımını ve inşaat faaliyetlerini doğrudan etkileyen stratejik belgelerdir. Mekânsal planlamada dikkate alınması gereken birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar arasında nüfus artışı, ekonomik büyüme, altyapı ihtiyaçları, çevresel koruma, doğal afet riskleri gibi konular önemlidir. Bu faktörlerin analizi ve değerlendirmesi, sağlıklı ve sürdürülebilir kentsel ve kırsal alanların geliştirilmesi için temel oluşturmaktadır. Özellikle Türkiye gibi hızlı kentleşme süreci yaşayan ülkelerde, mekânsal planlamanın etkin bir şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Günümüzde konutun anlamı, temel barınma ihtiyacını karşılamaktan, konfor artışı ve belki de daha önemlisi yatırım sağlamaya doğru değişmiştir. Konut alıcıları açısından yaşanan bu dönüşüm, konut piyasasının genişlemesi açısından önemli bir tetikleyicidir. Pek çok ev sahibi, mevcut evini yenilemeyi, onu daha standart bir alternatifle değiştirmeyi ve ek bir eve sahip olmayı hedefliyor. Durum böyle olunca da mekânın sabitleşmesi ve aşırı sermaye birikimini karşılayamaması nedeniyle konut kredisi vadeleri orta vadede aralıksız uzamaya devam ediyor. Subprime konut kredileri, ödeme gücü olmayan düşük gelirli kesimin konut kredilerine bağlanması gibi riskli uygulamalara da olanak sağlıyor. Tüketim doygunluğu oluştuğunda, konut ve arsa üretimi yapılmadığında şişmiş gayrimenkul fiyatlarında patlama kaçınılmaz hale geliyor. Talep sorununun çözümü için imar ve inşaat faaliyetlerinin henüz piyasalaşmamış veya piyasalaşma düzeyi son derece sığ olan yerlere doğru desantralizasyonu kaçınılmazdır.

Ekonomik kalkınma sürecinde tarım ve sanayi sektörleri arasında denge kurulmasının mümkün olmadığı ülkelerde kentleşme nedeniyle terk edilen tarım arazileri kaybedilmiştir. Kent planlama sisteminde değişimin izlenebilir olabilmesi için mevcut planların olması gerekir. Ülkemizde 20. yüzyıl öncesinde mekânsal planlama çerçevesinde hazırlanan kent planlarında kentsel gelişim aşamalarını takip etmek oldukça zordur. Planlı bir şekilde yönetilmeyen kentleşme süreçleri, çevresel bozulmaya, trafik sorunlarına, altyapı eksikliklerine ve sosyal dengesizliklere yol açabilmektedir. Bu nedenle, mekânsal planlama sürecinde paydaşların katılımı, bilimsel verilere dayalı analizler ve uzun vadeli stratejilerin belirlenmesi önemlidir (Harvey, 2002).

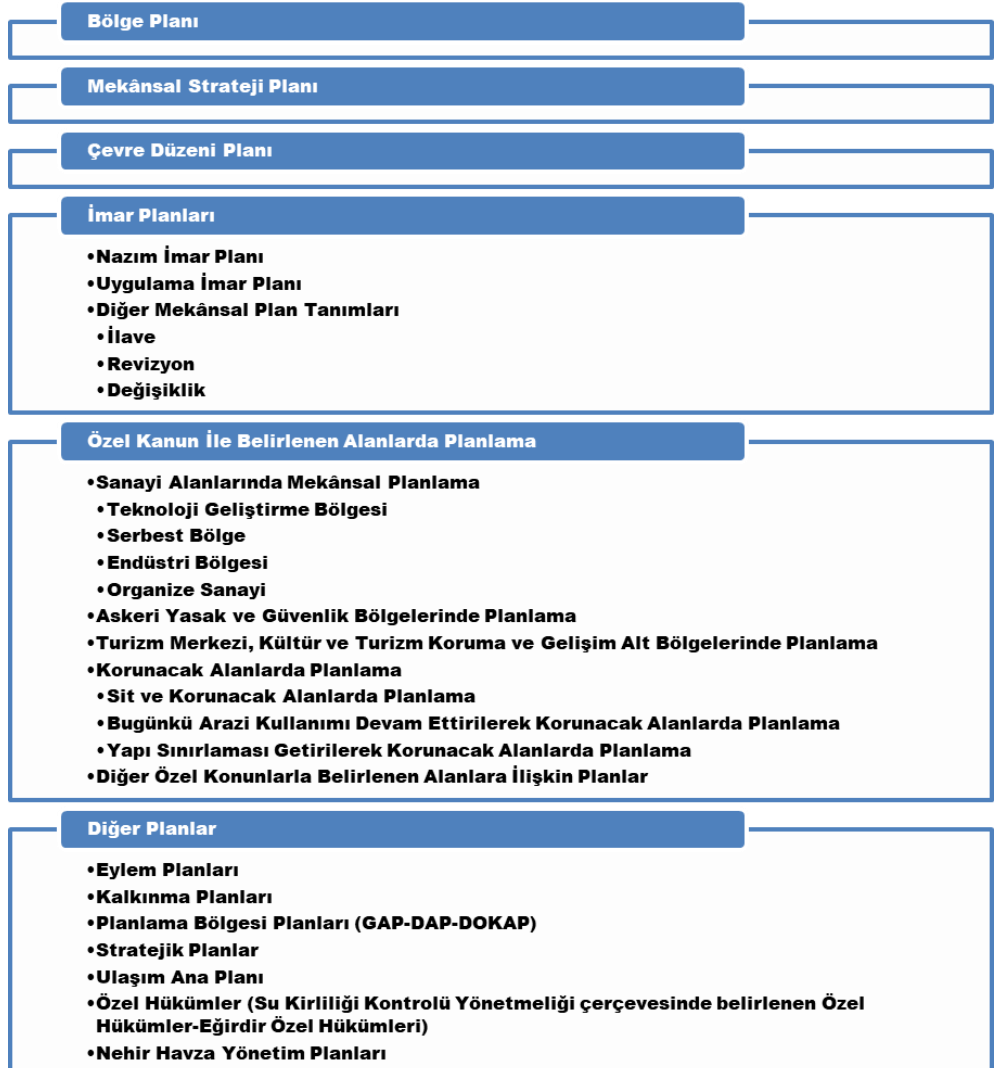
Mekânsal planlama kavramı, arazi kullanımını yönlendiren ve inşaat faaliyetlerini düzenleyen stratejik bir süreçtir. Türkiye’de bu süreci çevreleyen yasal çerçeve, 6495 Sayılı İmar Kanunu’nun lokasyonu ve mekânsal planlarının yapımına tabidir. Bu düzenlemelerin amacı, kentsel ve kırsal alanların sürdürülebilir şekilde geliştirilmesini sağlamak ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yönetmeliğin tanımlar bölümünde mekânsal plan “3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hazırlanan, kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı (MSP), çevre düzeni planı (ÇDP) ve imar planını ifade eder” denilerek plan kademelenmesine yer verilmiştir. Buraya kadar olan bölümde tartışmanın yasal çerçevede ele alınması ile ilgili bir dayanıklılığın varlığı söz konusudur. Konunun net ve açık bir biçimde geleneksel planlama

yaklaşımının ancak belirtilen yönetmelikte ifade edilen stratejik mekânsal planlar yönetmeliğindeki hususlara göre şekillenmesi ve örneklerinin gerçekleşmesi üzerinden yapılması ve buna dayalı yazında yer alan en güncel olan kavramsal ve kuramsal görüşlerini aktarılması yerinde olacaktır. 2014 sonrası durum buna göre Merkezi yönetim tarafından şekillendirilmektedir.

Ülkemizde Mekânsal Plan Türleri

Dericioğlu ve Polat (2000), mekânsal planlama türlerini, ülkemizdeki planlama süreçleri ve ölçekleri açısından; Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Bölgeler Planlarını, SOSYO-EKONOMİK BOYUTU; İmar Planlarını, MEKÂNSAL BOYUTU; Çevre Düzeni Planlarını ise ÇEVRESEL BOYUT aracılığı ile tanımlamışlardır. Mekânsal planlama mevzuatı, konuya yönelik yapılan akademik çalışmalar ve ilgili idarelerden elde edilen mekânsal plan çıktıları doğrultusunda ülkemizde farklı birçok plan türlerinin olduğu tespit edilmiştir (Şekil 2).

Son düzenlemelerle yerel yönetimlerde, yetkilerin birçok belediyeye dağılması ve küçük parçalar halinde planlama alanlarının oluşması döneminden daha büyük alanlara ve güçlü yerel yönetimlere doğru bir gelişme eğilimi görülmektedir. Bunun en somut yansıması 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulması ve yetki sınırlarının tüm ili



Şekil 2. Mekânsal Plan Türleri (Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.)

kapsayacak şekilde genişletilmesi olmuştur. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinin dışında kalan illerde de merkez ilçe belediyesinin yetki sınırının bütün ili kapsayacak şekilde genişletilmesi ve buraların büyük şehir statüsü verilmesi olarak isimlendirilmesi tartışmaya açılmıştır. Bu durumda mevcut kent tanımı bağlamında nerenin kent nerenin kır sayılacağı ve buralara yönelik hizmetlerin nasıl koordine edileceğine yönelik belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu belirsizlikler bir yandan kırsal faaliyetlerin yapılabilmesini zorlaştırmakta diğer yandan kırsal alanlar üzerindeki yapılaşma baskısını daha da artırmaktadır. Buna karşılık, imar kanununda yapılan değişiklikler (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın (ÇŞB) oluşturulması (644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname) ve 6306 sayılı Kanun), Türkiye Cumhuriyeti Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bir dizi girişim ve girişimden sorumludur. Ulusal düzeyde prosedürlerin planlanmasından ruhsatlandırılmasına kadar bütün ilgili işlemlerden sorumlu olmuştur. Sonuç olarak, planlama döneminde verimliliğin sağlanması amacıyla yetkiler öncelikli olarak büyük ölçekli yerel yönetimlerde konumlandırıldı, ancak merkezi yönetime dayalı spesifik uygulamalara da yol açıldı. Geline bu noktada mekânsal planlama ile kararların doğru ölçekte ve doğru yerde alınmasını sağlayan bir sistem geliştirilmelidir (Bakır vd., 2018).

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesinde Mekânsal Strateji Planlarına ilişkin özel kurallar, özellikle kapsam ve hedefler açısından, bu kuralların amacını özetlemektedir. Mekânsal planlama seviyeleri Çevresel Programlar ve Kalkınma Programları olarak kategorize edilmektedir. Sektörel planlar yolu ile üst ölçekte devlet tarafından alınmış olan kararların bir alt ölçeklerde fiziksel-mekânsal planlara yansımalarının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu planlar aynı zamanda "usta" ve "uygulayıcı" olarak da kabul edilmektedir. Ancak, mekânsal planlama mevzuatına yönelik yeni yasalarla oluşturulan farklı ölçek (bazıları belirsiz) ve türdeki mekânsal planlar aralarındaki mekânsal plan kademelerini açıklayan ifadeler bulunmamaktadır (Ersoy, 2012).

Polat (2021), ülkemizde planlamanın ölçeklere göre farklılaştığını, ama genelde kartografya temelli plan ölçekleri kullanılarak mekânsal plan türlerinin elde edildiğinden bahsetmektedir. Bunlar:

- Küresel ve uluslararası planlama perspektifinde, ulus-üstü ve uluslararası düzeyde çeşitli planlama stratejileri uygulanmaktadır. Bu planlar, genellikle uluslararası iş birliğini ve uyumu teşvik etmek amacıyla tasarlanır ve uygulanır.
- Ülke çapında uygulanan planlama süreçlerinde, ulusal planlar önemli bir rol oynar. Bu planlar, genellikle ülkenin uzun vadeli kalkınma hedeflerini belirlemek ve koordine etmek için kullanılır.
- Bölgesel düzeyde planlama süreçlerinde, bölge planları belirleyici bir rol oynar. Bu planlar genellikle belirli bir bölgenin kalkınma ve kullanım potansiyelini analiz eder ve bölgesel hedeflere ulaşmak için stratejiler geliştirir.
- Çevre düzeni planları, doğal ve yapılı çevrenin sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesini hedefleyen önemli bir planlama aracıdır. Bu planlar genellikle çevresel hassasiyetleri dikkate alarak, alanların kullanımını düzenler ve çevrenin korunmasını sağlar.
- İmar planları, kentsel ve kırsal alanlarda yapılaşmanın düzenlenmesi ve geliştirilmesi için temel bir araçtır. Bu planlar genellikle bölgenin mevcut durumunu değerlendirir, kullanım alanlarını belirler ve yapılaşma kurallarını belirleyerek planlı bir gelişmeyi teşvik eder.

Planlama Kademeleri ve Plan Türleri

Planlama süreci, dinamizm ve geri bildirimle şekillenen bir prosedür olarak tanımlanır. Bu süreçte, temel hedeflerin ve politikaların belirlenmesi, potansiyel seçeneklerin incelenmesi ve bu seçeneklerin uygunluk değerlendirilmesi ön plandadır. En uygun seçeneğin seçilmesi, planlama sürecinin kritik bir aşamasını oluşturur. Bu prosedür, sadece teorik hedeflerin ve seçeneklerin belirlenmesini değil, aynı zamanda karar alma sürecinin sürekli olarak gözden geçirilmesini de kapsamaktadır. Bu yönüyle, sürecin hem pratik hem de pragmatik taraflarını vurgulayan bir yaklaşımı temsil etmektedir (Ersoy vd., 2000).

Şehir planları, çeşitli detay seviyelerinde hazırlanmakta ve bu bağlamda farklı ölçeklerde incelenmektedir. Planlama sürecinin başlangıcında en genel ve soyut bilgileri içeren, ancak mevcut İmar Kanunu'nda adı geçmeyen 1/100.000 veya 1/50.000 ölçekli Strateji Planları bulunmaktadır. Temel düzeyde ise, 1/1000 veya 1/500 ölçeğinde hazırlanan Uygulama Planları yer almaktadır. Daha küçük ölçekli sınıflandırmalarda ise, 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları ve 1/5.000 ölçekli imar planları bulunmaktadır. Büyük şehirler için yapılan ana planlama çalışmaları genellikle 1/5000 ölçeğinde olup, bu ölçek daha geniş kapsamlı ve soyut bir yaklaşımı gerektirir. Planlama sisteminin bu dinamik parçaları, büyük ölçekli şehirlerde etkili ana planlama yapmak için kritik öneme sahiptir (Orta, 2005).

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesi, mekânsal planlamanın farklı düzeylerde ele alınmasını ve planların kapsamını sürekli olarak belirlemektedir. Bu maddeye göre çevre planları, "çevre planı" olarak sınıflandırılır ve "imar planı" olarak kabul edilir. Bu planların mekânsal stratejiye uygun olarak değiştirilmesi gerekmektedir. Mekânsal stratejinin, ulusal ve bölgesel kalkınma planlarıyla uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır. İmar planları, bir "master plan" ve "uygulama planı" olarak düşünülür ve bu planların sıralı ve hiyerarşik bir şekilde mevcut olması beklenir. Büyükşehir planlama kanunu bu derecelendirmenin doğrudan bir parçası olmamakla birlikte, İmar Kanunu'nun 9. maddesinde bu konudan bahsedilmektedir (Kalabalık, 2012).

1 - Sosyo-ekonomik Planlar

Kalkınma Planı: Kalkınma Planı konsepti, ilk olarak 1982 Anayasası'nın 166. maddesi ile şekillendirilmiştir ("Resmi Gazete", 1982). Bu planlar, ülkenin tüm doğal kaynaklarını, insan potansiyelini ve ekonomik kaynaklarını kapsamlı bir şekilde değerlendiren, aynı zamanda ülkenin çeşitli sektörlerine yönelik politika ve stratejileri detaylı bir şekilde içeren belgelerdir. Günümüzde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan ve 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı yürürlüktedir ("Resmi Gazete", 2019a). Bu plan, ulusal kalkınma hedeflerini belirleyerek, uzun vadeli stratejik amaçlara ulaşmayı hedeflemektedir.

Bölge Planı: İmar Kanunu'nun "Planların Hazırlanması ve Yürütülmesi" başlıklı 8. maddesinde, bölge planları; yerleşimlerin ekonomik gelişme potansiyelini, farklı sektörlerdeki büyüme potansiyelini, faaliyet alanlarını ve altyapıyı belirlemeye yönelik olarak tanımlanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı, bu bölgesel planların oluşturulması ve yönlendirilmesi amacıyla kalkınma ajanslarını görevlendirmiştir (Resmi Gazete, 1985). Bu planlar, bölgelerin kaynaklarını ve kapasitelerini en iyi şekilde değerlendirmek amacıyla hazırlanır ve uygulanır.

2 - Üst Düzey Fiziki Planlar

Mekânsal Strateji Planı: Mekan, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) tarafından oluşturulan çevre odaklı bu plan, ilk kez planlama sürecinde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY) ile birlikte anılmış ve ilgili mevzuatın 4. maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanım, ülke veya bölge stratejilerini içeren bir mekânsal planlamayı kapsar. Plan, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini amaçlayan fiziki bir plandır. Ülke genelinde veya gerekli görülen bölgelerde 1/250.000, 1/500.000 ve daha büyük ölçeklerde hazırlanabilmektedir (Resmi Gazete, 2014).

Çevre Düzeni Planı: Bu planın en güncel hali, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin (MPYY) 4. maddesinde yer almaktadır. ÇDP, tarım, turizm, ulaştırma ve enerji gibi sektörlerde arazi kullanımına ilişkin genel kararları belirler. Aynı zamanda, yerleşim yerleri ve sektörler arasındaki ilişkileri açıklayarak dengeli bir koruma ve kullanım sağlamayı amaçlayan yüksek ölçekli bir fiziki haritadır. Bu strateji, bölge, havza veya il düzeyinde düşünülebilir ve ölçeği 1/50.000 veya 1/100.000 olarak belirlenmiştir (Resmi Gazete, 2014). Bölge planlarının, bölgelerin ekonomik refahını artırmak, yerleşim yerlerindeki gelişme potansiyelini ortaya koymak, sektörel hedefleri belirlemek ve altyapı dağılımını planlamak amacıyla oluşturulması hedeflenmektedir.

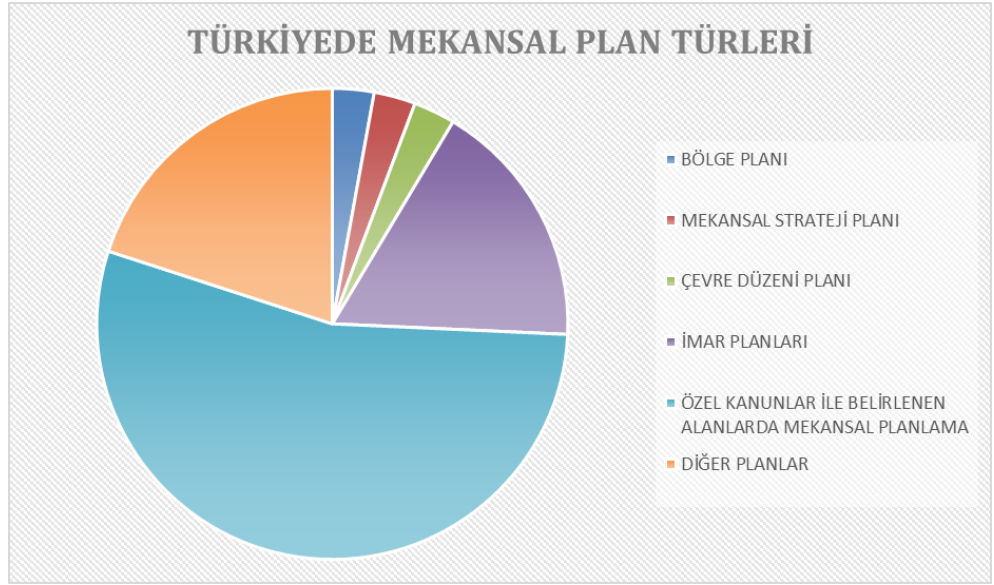
3 - Yerel Fiziki Planlar

Planlamanın en üst düzeyinde, alanın amaçlanan sınırlarını belirleyen bir master plan ve alanın özelliklerini detaylandıran bir dizi ayrıntılı plan bulunmaktadır (Resmi Gazete, 2014). Bu master plan, genel stratejiyi ve vizyonu ortaya koyarken, ayrıntılı planlar ise belirlenen hedeflerin nasıl gerçekleştirileceğine dair spesifik bilgileri içerir.

Nazım İmar Planı: Çevre planının genel ilkelerini, amaçlarını ve kararlarını takip eden belge, uygulama planının oluşturulmasına temel teşkil etmektedir. Bu belge, arazi kaynaklarının tipik kullanım şekillerini, kentsel ve kırsal alanların gelişme yönünü ve ilkesel yaklaşımlarını açıklamaktadır. Genellikle 1/5.000 ile 1/25.000 ölçekleri arasında hazırlanır ve uygulama planının oluşturulmasında yol haritası niteliği taşımaktadır.

Uygulama İmar Planı: Bu plan, 1/1.000 ölçeğinde olup nazım imar planının temel prensiplerini ve yöntemlerini izlemektedir. İnşaat ve uygulama süreci için gerekli tüm detayları içerir; bu detaylar arasında inşaat blokları, inşaat sırası, yapıların silinebilir, inşaat alanı, arazi parselasyonu, mesafeler arası uzaklıklar, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım sorunları gibi bilgiler yer almaktadır (Şekil 3).

Özlüer’e (2015) göre, planlamada yetkili idarenin belirlenmesi açısından sorunun temel nedeni, mevcut imar mevzuatının bütünlükten yoksun, dağınıklık ve orta vadeyi ilgilendiren uzun vadeli planlama hedeflerinden yoksun olmasıdır. İmar planları, İmar Planının bütünsel olarak ele alınması ve uygulanmasını konu alan bir planlama türüdür. Ancak bu planlara ilişkin usul ve esasları düzenleyen temel kanun olan İmar Kanunu’nun yanı sıra idarenin yetki alanlarına ilişkin çok sayıda özel kanun ve yönetmelik de bulunmaktadır. Ancak bu yasalar tek başına sorunların çözümünde etkili değildir. Bu durum bölgelerin planlanmasıyla ilgili kafa karışıklığını ve sorunları artırmaktadır.



Şekil 3. Mekânsal Planlamada Kurumsal Yapı (Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.)

Mevzuatta sıralanan kurallar, ilgili idarenin uyması gereken bilinen bir düzeni belirlemeyi amaçlamaktadır. İmar planlarının olağan idari mekanizmanın parçası olan bürokratik bir süreç olduğu dikkate alındığında, bu işlemlerin bileşenlerinin yasal olması gerekmektedir. İdari işlemlerde herhangi bir unsurun bulunmaması, işlemin hukuka aykırı sayılmasına neden olabilir. Sonuç olarak imar planlarının yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından kanun kurallarına uygun olması büyük önem taşımaktadır. Bunun için prosedür ve kuralların, prosedüre ilişkin yasa ve yönetmeliklere uygun olarak takip edilmesi ve uygulanması gerekir. İmar planlarının hazırlanmasına ilişkin bu usul ve kurallara en önemli katkıyı sağlayan ise İmar Kanunu'dur. Ayrıca yerel yönetimler ve diğer ilgili kurumlardaki planların oluşturulmasına ilişkin kanunlarda da bu konuya ilişkin kurallar bulunmaktadır. Plan Yapım Esasları Yönetmeliği ve Çevre Planları Yönetmeliği'nin yerine geçen Mekânsal Plan İmar Yönetmeliği, konuya ilişkin ilke ve esasları daha detaylı bir şekilde detaylandırmaktadır. 'Yetki unsuru', imar düzenlemelerinin karmaşık yapısıyla ilgili temel anlaşmazlıklardan biridir. Yetki unsuru, idari organı ve onun harekete geçme kapasitesini ifade etmektedir. Bu nedenle yetki, idari yetkililerin karar alma ve işlem yapma kapasite ve yetkisi olarak kabul edilir. Yetkili idarenin belirli bir yetki ve sınıra sahip olması hukuki güvenlik ve kesinlik açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle idare hukukuna ilişkin yetki kuralları kamu düzeninin bir parçası olduğundan imar planlamasında uygun idarenin tespiti de önem taşımaktadır (Ulu, 2012). Yetki kavramına ilişkin olarak idare hukukunun tanımına göre kimin, nerede, ne zaman ve hangi konuda karar verebileceği ve işlem yapabileceği sorularının cevabı, yetki olarak değerlendirilebilir.

Bir idari işlem veya kararın hem doğru hem de meşru olabilmesi için yetkili bir kişi tarafından başlatılması veya karara bağlanması gerekmektedir. Yöneten kişisel otorite aynı zamanda kamu düzeniyle de bağlantılı olduğundan, bu kurala uymayan hukuka uygun imar planları hatalı olacaktır. Bu hata, imar planının hükümet dışında veya hükümet adına vasiyetname yapma yetkisi olmayan bir makam tarafından yapılması durumunda imar planının geçersiz sayılmasına neden olmaktadır.. Konum üzerinde yargı yetkisi kavramı, hükümetten sorumlu yetkililerin denetleyebileceği coğrafi alanı ifade etmektedir. Kalkınma planları açısından bu otorite, tüzel kişilere izin verilen coğrafi bölgeleri belirlemekte olup, ilgili kanunlarda detaylı olarak belirli kurallara sahiptir. Düzenlemeler arasında

Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu'nda belediye sınırları, büyükşehirler ve çevre bölgeler önemli yer tutmaktadır. Yönetimsel yapıya ait düzenlemeler ve işleyiş Türkiye'nin idari yapısı 1982 T.C. Anayasası'nda belirtildiği üzere ikiye ayrılır:

Merkezi Yönetim; idarenin topluma yönelik görev ve sorumluluklarının, merkez veya merkeze bağlı makam ve görevlilerce emir ve talimatların yerine getirilmesidir.

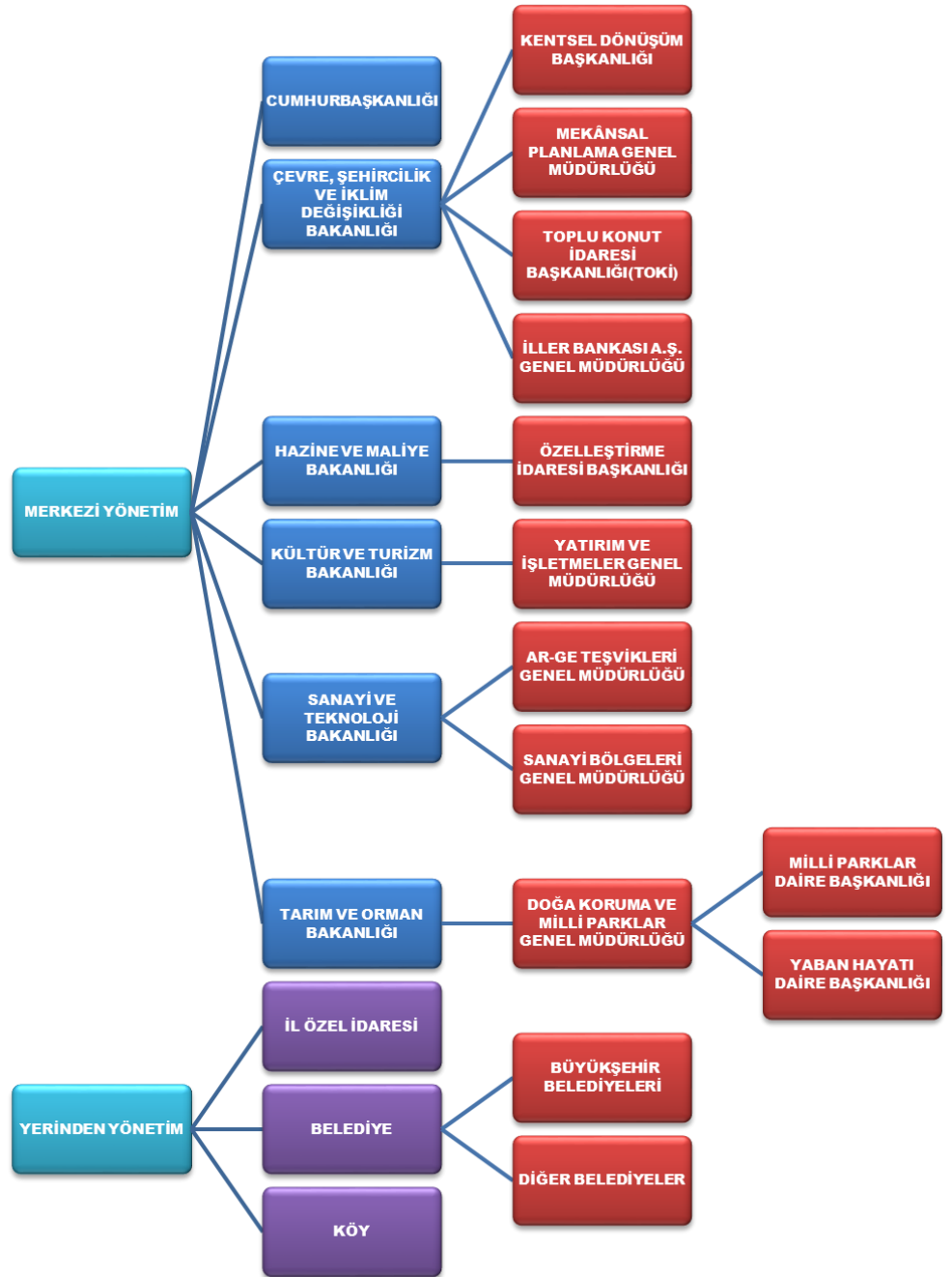
Yerinden Yönetim; idareleri, ülkesel ve bölgesel ölçekten daha küçük belli bir coğrafya esas alınarak oluşturulabileceği gibi o alan içerisinde halkın yerel ihtiyaçlarına yönelik belirli hizmetleri görmek için de kurulabilir. Yerinden yönetim yönetimleri: konuma ilişkin yerinden yönetim (belirli bir yerel nüfusa sağlanan hizmetlerin organizasyonu); özel il, hizmet veren il, belediye ve köy olarak kabul edilmektedir. Hizmete ilişkin yerinden yönetim, belirli bir hizmetin merkezden ayrı tüzel kişiler tarafından yönetilmesidir. İktisadi Devlet Teşekkülleri, Üniversiteler, TRT gibi kurumlar örnek olarak gösterilebilir (Ünal, 2022).

Hem merkezi birimler hem de yerel yönetimler kendi içinde olumlu ve olumsuz yönler barındırmaktadır. Merkezi yönetimin başlıca yararları; güçlü bir otorite, yerel etkilerden uzaklaşma ve tarafsızlık, kamu hizmetlerinin ülkeye dengeli ve adil dağılımının sağlanması, sosyal ve ekonomik farklılıkların azaltılması şeklinde sıralanabilir (Özer ve Önen, 2016). Sakıncaları ise, kamu hizmetinin sunumunun yavaşlaması, halkın yönetime katılma ve demokrasi bilincine engel olma olasılığının olması, yerel kamu görevlilerinin bilgi ve becerilerini aktaramaması, hizmetlerin siyasileştirilmeye uğramasıdır. Yerel yönetimlerin yararları; mal ve hizmet sunumunda maliyetlerin aşağıya çekilebilmesi, yerel tercihlerin birincil olması, kaynak israfının önüne geçilmesinin daha kolay olması ve demokrasi bilincinin artmasıdır. Olumsuz tarafı ise yerel baskı ve etkilere çokça maruz kalarak özellikle seçimle iş başına gelen aktörlerde seçmen kazanma veya kaybetmeme adına karar ve işlemler yapılması gerek mali gerek insan kaynağı olarak kaynak sıkıntıları yaşamaları sayılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2019) (Şekil 4).

Mekânsal Planlama Mevzuatı

Mekânsal planlama ve yapılaşmayla ilgili mevzuat çok geniş bir alanı kapsayan, ilgi ve çalışma alanı olarak çok çeşitli konuları içine alır. Mekânsal planlar, idare hukuku alanına giren “düzenleyici idari işlemlerdir”.. Kamu ile kişiler arasındaki ilişkileri düzenler (Tekinbaş, 2008).

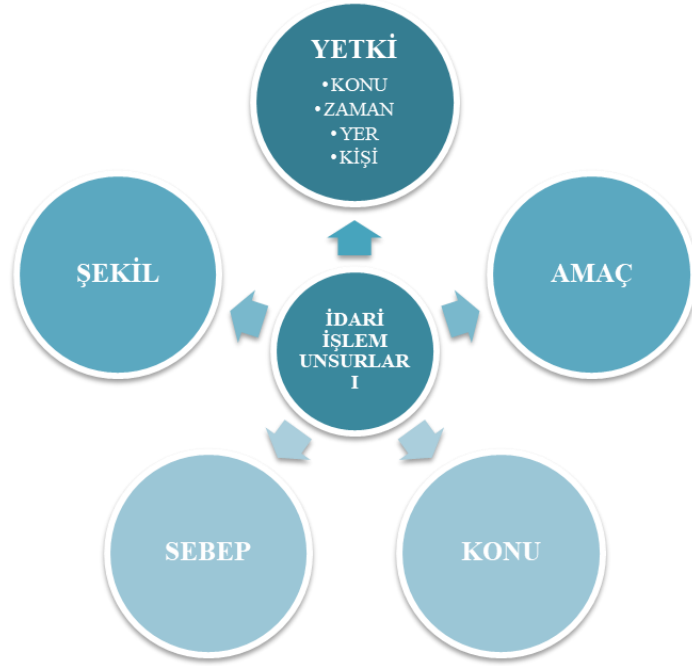
İdari usuller “yetki, şekil, sebep, konu ve amaç” olmak üzere beş bileşenden oluşmaktadır. Bunlardan herhangi birinin olmaması durumunda veyahut eksikliğinde, idari işlemlerin hukuka aykırı bir duruma düşmesine sebep olmaktadır (Yaşar, 2008). Bu bağlamda, idari işlem niteliği taşıyan mekânsal planların hukuki olarak geçerliliği bu beş unsura bağlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İdari işlemler unsurları bakımından hukuka uygun olup olmadıkları bakımından yargısal denetimi tabi tutulurlar. Bir idari işlemin sakatlıkla malul olmaması için bu beş unsuru taşıması ve unsurları bakımından da hukuka aykırılık barındırmaması gerekmektedir. (Odyakmaz vd., 2011). İdari işlem unsurları kapsamında yapılan yargısal denetim, imar plan kararları üzerindeki etkisi bakımından önemli ve dinamik bir etkinliktir (Şekil 5).



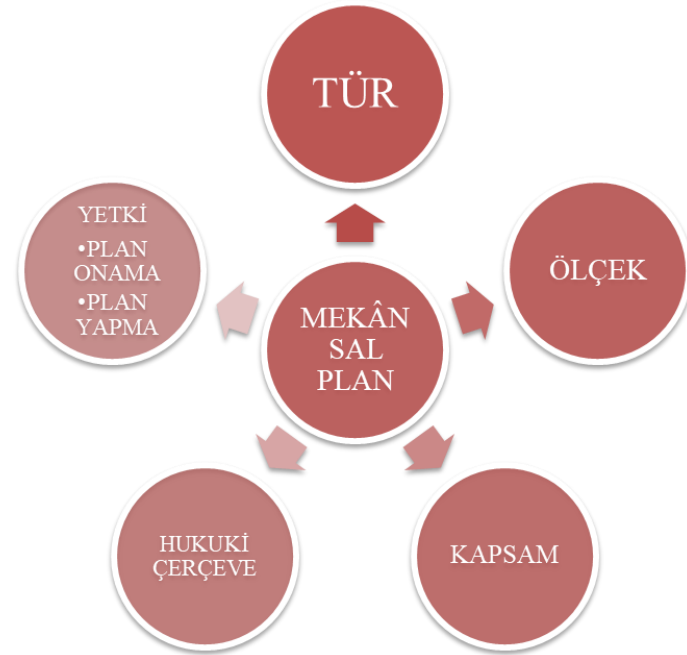
Şekil 4. Türkiye’de Mekânsal Planlamanın Kurumsal Yapısı
(Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.)

“Mekânsal planlamanın idare hukuku alanına giren düzenleyici idari işlemlerdir” tanımlamasından hareketle; mekânsal planlama örüntüsünün “yetki (plan onama ve yapma), tür, ölçek, yasal çerçeve ve kapsam” unsurlarından oluştuğunu söyleyebiliriz (Şekil 6).

Ülkemizdeki kamu yatırım projelerinin büyük bir bölümüne merkezi düzeyde karar verilmektedir. Kamu yatırım projelerinin yer seçiminde ise hizmet sunma kapasitesinin yanında kamulaştırma maliyeti gibi unsurlar da belirleyici olmaktadır. Merkezi düzeyde yönlendirilen kamu yatırımları ise yerel düzeydeki plan kararları ve öngörülleri ile uyumlayabilmektedir. Karayolu, metro, liman gibi ulaşım projeleri ile hastane, toplu konut, üniversite ve baraj gibi büyük projelerin neredeyse tamamına merkezi düzeyde karar verilmektedir. Bununla birlikte



Şekil 5. İdari İşlem Unsurları
(Yazarlar tarafından
hazırlanmıştır.)



Şekil 6. Mekânsal
Planlamanın İlişkili Olduğu
Yapılar (Yazarlar tarafından
hazırlanmıştır.)

boğaz köprüsü, uluslararası havaalanı, otoyol gibi yerel ölçeği aşan bölgesel ölçekli yatırımlar, kentsel gelişme hızı, yerleşim deseni ve göç unsurlarını doğrudan etkileyebilecek niteliktedir. Söz konusu projelerin sosyo-ekonomik yapıya etkisinin analiz edilmesi, bu projelerin olumlu etkisini artıracak tamamlayıcı projelerin tasarlanması ve olumsuz etkilerinin en aza indirgenmesi için mekânsal planların hazırlık ve uygulamasında bu tür projelerin etkilerinin ayrıca analiz edilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Yetki Kavramı ve Mekânsal Planlamada Yetki

İmar planlarının idare hukuku alanına giren hukuki işlemler olduğu anlaşılmaktadır. Yürütme veya idare hem özel somut bireysel işlemler hem de

düzenleyici (kural işlemler) işlemler yapan bir devlet fonksiyonudur. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve yönetmelikleri örnek verebileceğimiz kural işlemler; uyulması zorunlu, genel, sürekli, soyut bir hukuk normu koyan ve buna bağlı yetki ve sorumluluklar getiren işlemlerdir. Birel işlemler ise, kişilere özgü tesis edilen atama gibi işlemlerdir (Kalabalık, 2012). Bu tanımlar göz önünde bulundurulacak olursa imar planları genel düzenleyici işlemler olmaktadır. İdare hukukunda işlemlerin anayasaya, kanunlara, yönetmelik ve diğer mevzuata uygun olması gerekmektedir.

İdari işlemin amacı, idarenin işlemleri ile ulaşmak istediği hedeftir. Sübjektif unsurdur. İdarenin amaçlarının kamu çıkarlarından farklı olması idari süreci sekteye uğratacaktır. İdari işlemin gerek hazırlanış gerekse dış görünüş itibarıyla uyulması gereken usulü belirleyen unsur ise şekil unsurudur. Sebep unsuru ise, idari işlemin gerek hazırlanış gerekse dış görünüş itibarıyla uyulması gereken usulü belirtir. Her irade tasarrufunda, tasarrufun konusu vardır (Duguit, 1954).

Kent planlamanın da kamu yararı amacıyla yapılması gerekmektedir. Yine kent planlamadan örnek vermeye devam etmek gerekirse korunması gerekli bir sit alanında planlama yapma ihtiyacı yapılacak olan planlamanın sebep unsurunu oluşturmaktadır. Konu unsuru ise, sonuç ya da yapılan işlemin kendisi olan plandır. Kent planlama; hazırlanması, onaylanması, ilan edilmesi ve uygulanmasına kadar birçok şekil şartına sahiptir. Örneğin planların onaylanmasının ardından ilgililerin haberdar olması için belli sürelerle belli yerlerde ilana çıkmaktadır. Otorite unsuru diğer bileşenlerden farklıdır; içinde farklı ayrıntı düzeylerine sahip daha spesifik bir bileşen olarak görünür. Spesifik olarak bir kişi, zaman, konu, yer ve belirli bir bileşenden oluşmaktadır (Atay, 2019).

Yetki; Anayasa ve kanunların idari makamlara verdiği alanlar kapsamında hangi idari makam ve organın karar alabileceğini ve işlem yapabileceğini belirtmektedir. Planlama otoritesi genellikle idarenin yetkisi olarak kabul edilmektedir (Günday, 2002). İdarenin planlama yetkisi öncelikle İmar Kanunu'nun uygulanmasından doğmaktadır. İmar hukuku alanındaki faaliyetlerin planlanması ise genellikle idarenin yürüttüğü planlama çalışmalarıyla sınırlıdır. Bu bağlamda, idarenin İmar Kanunu çerçevesinde yaptığı planlama çabaları, genellikle planlama otoritesinin merkezini oluşturmaktadır.

İdarenin görev alanına giren idari işlem ve kararların sağlıklı ve tutarlı olabilmesi için söz konusu yetki kuralları, işlem/kararın ancak iradeyi açıklamaya veya eylemi gerçekleştirmeye yetkili idari makam tarafından verilebileceğini düzenlemektedir; kişi açısından ise yetki kuralları denir. Kişi yönünden yetki kurallarına riayet edilmemesi idari işlemleri sakatlayacaktır. Bu sakatlıklar, yokluk veya yetki tecavüzü şeklinde kendini gösterebilmektedir. İmar sürecini göstermek için, kişisel iradesini hükümet adına beyan etme kapasitesi olmayan kişi veya kuruluşlar tarafından bir plan yapılması durumunda, bu tür planlar geçersiz sayılacaktır. Vasiyetname hazırlama yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkün olsa da bu kişi veya hükümet adına bir başkasının harekete geçmesi yetki ihlali sayılacaktır. Yokluk ile ilgili olarak büyükşehir belediyesi planlama yetkisinin Millî Eğitim Bakanlığınca kullanılması, yetki tecavüzüne ise belediye meclisinin onaylaması gereken planın belediye başkanınca onaylanması örnek verilebilir (Özlüer, 2015).

Önceden yapılan hukuki düzenlemelerle kamu tüzel kişisi bünyesinde kamu görevlisi ya da organlardan hangi konularda işlem yapabileceklerinin düzenlenmesi konu yönünden yetki kuralını oluşturmaktadır. Uygulamada en çok görülen konu yönünden yetkisizlik, hiyerarşi silsilesi içerisinde bulunan astın üstü yerine veya üstün astı yerine idari işlem veya karar alması şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Yavuz vd., 1978). İmar hukuku bağlamında mücavir alan üzerinden geniş yer bulan ve ayrıntılı düzenlemelere tabi tutulmuş yetki kuralı ise, kanunlarla imar planı yapmaya yetkili kılınmış aktörün hangi coğrafi sınırlar içinde bu yetkisini kullanacağını düzenleyen yer bakımından yetki kuralıdır. Belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinin kent planlamadaki coğrafi sınırları açısından mücavir alanın nerede başlayıp nerede bittiği önemlidir. Mücavir alan sınırlarının belirlenmesinden farklı olarak mücavir alan dışında kalan belediye ve il sınırları da bu yetki kuralı çerçevesinde planların geçerliliği konusunda değerlendirilmesi gereken bir husustur (Çağlayan, 2018).

Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanabilecekleri süre sınırsız değildir. Bu yetkinin sınırı göreve başlama ya da görevlerinin sona ermesi ile sınırlıdır. Kamu görevlilerinin yetkilerinin belli bir süre ile sınırlı tutan yetki kuralı zaman yönünden yetki kuralıdır. Bu kural ile göreve başlamış olmak yeterli olmayıp usulüne yani hukuka uygun şekilde göreve başlamış olmak ve görevin sona ermemiş olması gerekir. Aksi halde işlemler hukuka aykırı olarak değerlendirilir (Özlüer, 2015). Kamu görevlilerinin yıllık izin, hastalık izni veya diğer nedenlerle izinde oldukları dönemlerde veya emekliye ayrıldıktan sonra ya da kanun bir idari işlem için süre öngörmüşse bu sürenin geçildikten sonra yapılan işlemler yetkisizlikle sakat olacaktır.

Türkiye’de mekânsal plan onama/yapma yetkisi, merkezi yönetim ve 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 Sayılı İmar Kanunu ile yerel yönetimler arasında dağılmıştır. Mekânsal planların yapma/onama/uygulamadaki yetki ve sorumluluğun çok fazla merkezi ve yerel kurum/kuruluşun bulunduğu ve bu kurum/kuruluşlar arasındaki koordinasyonun oldukça zayıf ve sınırlı olduğu görülmektedir (Kılınç vd., 2009). Planlamada yaşanan bu yetki karmaşıklığının temel nedeninin, mekânsal planlama mevzuatının dağınık yapısından kaynaklandığını söyleyebiliriz (Duyguluer, 2006).

Ülkemizde her kurum kendi sorumluluk sahasında, dayanağını oluşturduğu yasalar çerçevesinde hareket etmektedir. Ancak bazı durumlarda, aynı arazi parçalarına yönelik farklı kurumların tasarrufla bulunmak istemeleri nedeniyle yetki çatışması yaşanabilmektedir. Mekânsal planlamada yetki sorunu bazen politik çıkarlar çerçevesinde, bazen merkezi yönetim içinde yer alan kurumların sektörel kimliklerini kullanmak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kentsel alanlarda problemlerin ortaya çıkmasına ve planlama faaliyetlerinin parçalanmasına sebep olmaktadır (Kılınç vd., 2009).

Kent planlamada yetkileri dağıtıcı temel kanunun, genel kanun niteliğinde olan 3194 sayılı İmar Kanunu olduğu kuşkusuzdur. Bununla birlikte yetki sorunlarının da kaynağı olarak birçok farklı kanunda kent planlamaya dair düzenlemeler yapıldığı ve farklı aktörlere yetki verildiği görülmektedir. Böylelikle mevzuat da kendi içinde kademelenmektedir. İmar kanunlarımız, İmar Kanunu’nun geniş yetkiye sahip merkezi idari birim olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yönetilmesini gerektirmektedir. Yerel yönetimlerde, belediyelerde, büyükşehirlerde ve özel illerde genel yönetim görevi yapan yetkili

kurumlar bulunmaktadır (Tekinsoy, 2008). Bu kurumlar şehir planı, nazım plan ve uygulama planı gibi genel planlar oluştururken, diğer planlar genellikle daha spesifik olup bu temel planlardan oluşturulmaktadır.

SONUÇ

Özellikle 1990'ların sonrasında Türkiye'de stratejik mekânsal planlamanın yükselişi, kentsel ve bölgesel planlama uygulamalarında kapsamlı planlamaya alternatif olarak belirgin hale gelmiştir. Bu planlama tarzı, kapsamlı planlamaya göre daha stratejik, eylem odaklı ve katılımcıdır, karar almada müzakereci bir yaklaşım benimsemesiyle öne çıkar. Bu yöntem, farklı düzeylerdeki farklı devlet kurumları arasındaki iş birliğini (çok düzeyli liderlik) ve farklı departmanların koordinasyonunu teşvik eder. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde stratejik planların uygulamaya yansıtılmaması, yetki çatışması sorunları, plan ve programların eksik olması, izleme ve değerlendirme süreçlerinin yetersiz olması bu planların etkinliğini azaltmıştır. Son yıllarda stratejik mekânsal planlama yaklaşımını kentsel ve bölgesel planlama süreçleriyle ilişkilendirmeye yönelik girişimlerde bulunulduğu belgelenmiş olsa da bu alandaki araştırmaların halen eksik olduğu kabul edilmektedir.

Mekânsal planlamadaki otorite çatışmaları genellikle örtüşen yetki alanlarından, farklı çıkarılardan ve planlama sürecine dahil olan farklı hükümet kurumları, özel kuruluşlar ve topluluk grupları arasındaki güç mücadelelerinden kaynaklanır. Ülkemizde, çeşitli kurumlar arasında dağılmış planlama yetkileri, mevcut İmar Yasası'ndaki istisnai maddeler, sektörel planlar ve mevzii düzenlemeler gibi faktörlerle birlikte, planlama sürecinde ciddi bir karmaşaya yol açmaktadır. Bu durum, planlama denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde kurulmasını engellemektedir. Aynı coğrafi alanda birden fazla kurumun yetkili olması veya farklı kurumlar tarafından planlanan bölgelerin bulunması, kararların tutarlı bir şekilde alınmasını zorlaştırmakta ve uygulamada sorunlara neden olmaktadır. Bu durum, planlama sürecinin koordinasyonunu ve kararların uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Planlar, ilgili kurum/kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle işbirliği sağlanarak Bakanlıkça yapılır veya yaptırılır.

Mekânsal planlar genel düzenleyici prosedürlerdir ve bu planların yapılması/onaylanması idari bir süreçtir. Bu bağlamda işlemlerin unsurlarının da hukuka uygun olması gerekmektedir. İdari işlemlerde herhangi bir unsurun bulunmaması, işlemi hukuka aykırı kılmaktadır. Sonuç olarak işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından kanundaki düzenlemelere uygun olması gerekmektedir. Kanun ve diğer düzenleyici süreçlerdeki usul ve esaslara uyması ve yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Mekânsal planlama alanında, hukuka aykırı durumlar ve uygulama sorunları arasında en önde gelen konu yetki hususudur. İdari işlemlerin gerçekleştirileceği idare birimi ve organının belirlenmesi, yetki unsurunun doğru bir şekilde tanımlanması son derece kritiktir. Yetki unsuru, idare birimlerinin karar alma ve işlem yapma yetkisini ifade eder ve bu yetkinin kullanılmasını sağlayan kurallara yetki kuralları denilmektedir. Hukuka uygunluk açısından, yetkili idarenin yetki sınırları ve kapsamı kesin olarak belirlenmelidir. Bu, planlama sürecinin adil ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlayacak önemli bir adımdır. Mekânsal planlarla ilgili mevzuat bütünlüğü, hukuki uyumsuzluk ve uygulamada meydana gelen sorunların çözümü için kurumsal olan onama/yapma yetki unsurunun

kesinleştirilmesi gerekmektedir. Temel olarak mekânsal planlarda yetki kullanacak idarenin belirlenmesinde yaşanan sorunların temel nedeni mekânsal planlara ilişkin mevzuatın bütünsel olmaması, orta ve uzun vadeli planlama hedeflerinin bulunmaması ve ilgili idarelerin plan yapmamasıdır ya da geç plan yapılmasıdır.

3194 sayılı İmar Kanunu dışında mevzuatta tanımlı özel kanunlar kapsamında yetkili olan diğer kurumlar, parçacıl yaklaşımlar bütünsellik ilkesinin ihlal edilmesine sebep olmaktadır. Bütünsellik ilkesinin ihlali ise yetki karmaşası sorunlarını beraberinde getirmektedir. Bu bağlama göre; mevzuatta yer alan planlar, kanunlar, yetkili kurumlar net bir şekilde tanımlanmalıdır. Merkezi ve yerel yönetim arasında denge sağlanmalı, hiyerarşik sistem düzenlenmelidir. Özel planlar hiyerarşiden ayrı düzenlenmemelidir. Özel kanunların birbirlerini destekleyici olmaması, farklı dilde olmaları bu sistemde koordinasyon eksikliğine sebep olmaktadır. Bu sebeple çok aktörlü alanlarda kurumlar arası eşgüdüm sağlanmalı, koordinasyon eksikliği sorunu genel olarak çözümlenmelidir. Parçacıl sistemin aksine alanlar bir bütün olarak ele alınmalıdır. İdarede ast-üst ilişkisinin tanımlanması amacıyla oluşan hiyerarşik ilişki, imar planlarının kendi içinde de mevcut olup bu hiyerarşi imar planlarını birbirine göre kademeleşmektedir. Bu hiyerarşik ilişki aynı zamanda “planların kademeli birlikteliği” ilkesi olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda alt ölçekli plan, üst ölçekli plana uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Plan hiyerarşisine göre üst ölçekli planlardaki kararlar, alt ölçekli planlar ile ayrıntıya kavuşmakta ve alt ölçekli planlar uygulamaya yönelik kılavuz niteliği görmektedir.

Kurumlardaki yetki çeşitliliğinin ortaya çıkardığı sonuçlarında biri mekânsal planlamanın kurumsallaştırmasına çalışırken, çok-kurumsallaşmasıdır. Bu nedenle, imar yasalarının Önsöz’de özel olarak belirtilmemesine rağmen, her kurum kendi sektörü için özel yasalara uyma eğilimindeydi. Bu durum, mekânsal planlama süreçlerinde karmaşaya ve tutarsızlığa neden olabilir, çünkü imar mevzuatı genellikle yerel yönetimlerin ve planlama otoritelerinin temel referans noktasıdır. Bu, planlama ve uygulama aşamalarında çeşitli sorunlara yol açabilir ve hukuki belirsizliklere sebep olabilir. Yetki karmaşası yasal, yönetsel çerçevede yayımlanan yasalardan kaynaklandığı gibi, farklı kurumlar farklı planlar yaparak ve onayarak yetki karmaşası doğurmaktadır. Bu durum sistematik olmayan bir biçimde uygulamada sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, kurumların özel kanunlarla uygulama yapma yöntemini seçerken, imar mevzuatının uyumlu bir şekilde ele alınması ve göz önünde bulundurulması gereklidir.

Kurumların mekânsal planlamasında yetkilerin çeşitlenmesiyle birlikte hangi kanunun uygulanacağı, hangi kurumun öncelikli olacağı veya hangi kanunun önce uygulanacağı kafa karıştırıcı hale gelmektedir. Sektörel kurumların özel kanunlarla mekânsal planlama yetkisine sahip olmaları, "her tür ve ölçekte plan yapma" yetkisini içerir. Ancak, "ölçek" ve "tür" kavramlarındaki belirsizlikler, farklı ve bağlantısız planların oluşturulmasına, planlama süreçlerinin bölünmesine, uygulama birimlerinin kararsızlığına, mekânsal bütünlüğün göz ardı edilmesine ve uzman olmayan müdahalelerin artmasına neden olabilir. Bu durum mekânsal planlamanın etkinliğini azaltabilir ve planlama süreçlerinde uyumsuzluğa neden olabilir. Bu nedenle planlama süreçlerinin daha tutarlı ve bütünsel olarak yürütülebilmesi için planlama yetkisinin belirlenmesinde daha

belirgin ve keskin kriterlerin kullanılması gerekmektedir. Özellikle 1984'ten günümüze kadar olan tarihsel süreçte planlamanın durumu, yaklaşım yapısı ve plan türlerinin mevzuat ile merkezi ve yerel yönetimler arasındaki çatışma içinde incelenmesi gerekmektedir. Literatürde böyle bir sistematik sıralama görülemediği gibi bu durumu belirleyen ve destekleyen örneklere de rastlanmamaktadır. Bu nedenle eğer buna uygun olarak bir düzenleme yapılması halinde sonuç kısmı da gerçekçi öneriler geliştirebilecektir.

Kaynakça

- Albrechts L. (2001). From Traditional Land Use Planning to Strategic Spatial Planning: The Case of Flanders. L. Albrechts, J. Alden ve A. DaRosa Pires (Der.), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, ss. 83-108, Routledge.
- Atay E.E. (2019). *İdare Hukuku* (2.Baskı), Ankara.
- Aydemir Ş., Aydemir S., Beyazlı D., Ökten N., Öksüz A., Sancar C., Özyaba M. ve Türk Y. (2004). *Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı*, İber Matbaacılık, Trabzon.
- Bademli R. (2020). *Kentsel Planlama ve Tasarım Öğrencilerine Notlar*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, İşkur Matbaacılık, Ankara.
- Bakır N.Y., Doğan U., Güngör M.K. ve Bostancı B. (2018). Planned development versus unplanned change: The effects on urban planning in Turkey. *Land Use Policy*, 77, 310-321.
- Çağlayan R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri* (6.Baskı), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Dericioğlu K.T. ve Polat E. (2020). *Planlama Bilimi ve Mekânsal Planlamanın Bilimselliği*, Astana Yayınları, Ankara.
- Duguit L. (1954). *Kamu Hukuku Dersleri* (Çev. S. Derbil), İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik, Ankara.
- Duyguluer F. (2003). Yasalar Değişirken Şehir Planlama ve Kurumlar, *Dünya Şehircilik Günü Kolokyum Bildirisi*, Mersin, ss. 99-111.
- Duyguluer, F. (2006). İmar Mevzuatının Kayıpları. *Planlama Dergisi*, 2006/4, 27-37.
- Ersoy M., Keskinok Ç., Keleş R., Tekinbaş B., Günay B. ve Madran E. (2000). *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Ersoy M. (2012). *Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük*, Ninova Yayınları, İstanbul.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Harvey D. (2002). Sınıfsal Yapı ve Mekânsal Farklılaşma Kuramı. A. Alkan ve B. Duru (Der. ve Çev.), *20. Yüzyıl Kenti*, ss. 147-172, İmge Yayınevi.
- Healey P. (1999). European Developments in Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies*, 7(3), 14-27.
- Kalabalık H. (2012). *İmar Hukuku*, 4. Baskı, C.1, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş R. (1993). *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kılınç G., Özgür H. ve Genç F.N. (2009). *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*. Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, TC Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara.
- Odyakmaz Z., Kaymak Ü. ve Ercan İ. (2011). *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, 13.Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Orta E. (2005). İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Özer M.A. ve Önen M. (2016). *200 Soruda Yönetim/Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi, Ankara.

- Özlüer İ.Ö. (2015). *Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu*. *AÜHFD*, 64 (2), 435-457.
- Polat E. (2021). *Mekânsal Planlamada Ölçeklerarasılık. CEDESU 2021 2nd International City and Ecology Congress within the Framework of Sustainable Urban Development*, ss. 174-190.
- Resmi Gazete (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- Resmî Gazete (1985). 3194 sayılı İmar Yasası. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18749.pdf>
- Resmî Gazete (2014). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140614-2.htm>
- Resmî Gazete (2019a). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190723M1-1-1.pdf>
- Sarı V. İ., Yener I. N. ve İnan Ö. (2018). T.C. Kalkınma Bakanlığı, Mekânsal Planlamaya İlişkin Değerlendirme Raporu. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Mekansal_Planlama_Sistemine_%C4%B0li%C5%9Fkin_De%C4%9Feriendirme_Raporu.pdf
- Tekinbaş B.B. (2008). *Yargı Kararlarında Planlama*. TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Tekinsoy M.A. (2008). İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi. *Ankara Barosu Dergisi*, 66(2), 46-56.
- Ulu G. (2012). *İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy A. ve Akdemir T. (2019). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*, 11.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ünal A. (2022). *Belediyelerde İmar ve Parselasyon Planlarının Yönetimi*. TBB, Milimetrik Grup Matbaacılık, Ankara.
- Yaşar H.N. (2008). *İmar Hukuku*. Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yavuz F., Keleş R. ve Geray C. (1978). *Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika*. Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

Conflict of Interest Statement | Çıkar Çatışması Beyanı:

There is no conflict of interest for conducting the research and/or for the preparation of the article. | Araştırmanın yürütülmesi ve/veya makalenin hazırlanması hususunda herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Financial Statement | Finansman Beyanı:

No financial support has been received for conducting the research and/or for the preparation of the article. | Bu araştırmanın yürütülmesi ve/veya makalenin hazırlanması için herhangi bir mali destek alınmamıştır.

Ethical Statement | Etik Beyanı:

All procedures followed were in accordance with the ethical standards. | Araştırma etik standartlara uygun olarak yapılmıştır.

Copyright Statement for Intellectual and Artistic Works | Fikir ve Sanat Eserleri Hakkında Telif Hakkı Beyanı:

In the article, copyright regulations have been complied with for intellectual and artistic works (figures, photographs, graphics, etc.). | Makalede kullanılan fikir ve sanat eserleri (şekil, fotoğraf, grafik vb.) için telif hakları düzenlemelerine uyulmuştur.