

*Araştırma Makalesi/Research Article*

**İSTANBUL METROPOLİTEN ALANI'NDA 1980 SONRASI KENTSEL GELİŞME  
DİNAMİKLERİ VE İDARİ COĞRAFYADA SINIR DEĞİŞİKLİKLERİ\***

**URBAN DEVELOPMENT DYNAMICS IN ISTANBUL METROPOLITAN AREA AFTER  
1980s AND LOCAL BOUNDARY CHANGES IN THE ADMINISTRATIVE GEOGRAPHY\***

**Adem Erdem ERBAŞ**

Doç. Dr., Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, erdem.erbasmgsu.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-5979-3047>

*Başvuru Tarihi/Application Date: 21.11.2017*

*Kabul Tarihi/Acceptance Date: 26.03.2018*

**DOI: 10.30798/makuiibf.356757**

**Öz**

1980'li yıllardan bu yana İstanbul Metropolitan Alanı'ndaki mekânsal değişim; 1980, 1995, 2006 ve 2009 yıllarında onaylanan üst ölçekli mekânsal planlama çalışmaları ile kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Mekânsal planlama çalışmaları bir yandan devam ederken, diğer yandan metropolitan alandaki idari yönetim yapısında da önemli değişimler olmaktadır. 1984-2004 yılları arasında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004-2008 yılları arasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2008-2012 yılları arasında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2012 yılı sonrasında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, tüm ülkede metropolitan kentlere ilişkin önemli değişimler yaratmıştır. İstanbul Metropolitan Alanı'nda kentsel gelişmenin bir göstergesi olarak idari sınırlar sürekli değişse de uluslararası sermayenin yönlendirmeleri ile kentsel bölgedeki dinamikler daha çok etkili olmaktadır. Bu haliyle idari sınır değişiklikleri, kentsel gelişmenin yönlendiricisi olmaktan çok, mekânsal değişimin yasallaşmasına olanak sağlayan bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, İstanbul'u içinde bulunduğu bölge içinde bir finans merkezi yapma yolundaki değişim hedefleri ile kentin bütüncül planlama çalışmaları arasında doğrusal bir ilişki bulunmadığı, yasal mevzuat ve planlama sürecindeki parçalanmışlığı destekleyecek şekilde idari sınır değişikliklerinin yapıldığı, ülkedeki birincil metropol kentin salt kendi il sınırlarında değil, içinde bulunduğu kentsel sistemin bir parçası olarak planlanması gerektiği, idari sınırlara bağlı bir planlama anlayışından ziyade, stratejik planlama bölgelerine dayalı idari sınırların geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** İstanbul, Kentsel Gelişme Dinamikleri, İdari Coğrafya, İdari Sınır Değişikliği

**Abstract**

Since the 1980s, the spatial transformation in the Istanbul Metropolitan Area has been changing and tried to be controlled by upper scale spatial planning studies approved in the years of 1980, 1995, 2006 and 2009. While spatial planning studies continue, on the other hand, there are also significant changes in the administrative structure in the metropolitan area. Between 1984 and 2004 the Metropolitan Municipality Law numbered 3030, the Metropolitan Municipality Law No. 5216 between 2004 and 2008, the Law on the Establishment of the District within the Boundaries of the Metropolitan Municipality and Amendments to the Laws No. 5747 between 2008 and 2012 and the Law on the Establishment of Fourteen Grand Cities and Twenty Seven Districts and Making Amendments to Some Laws and Decrees on the Law No. 6360 after 2012 have caused significant changes in the metropolitan cities all over the country. As an indicator of urban development in the Istanbul Metropolitan Area, the administrative boundaries are constantly changing, so the dynamics in the urban region are very influential with the direction of national and international capital. In this framework, administrative border changes are viewed as an opportunity to allow for the legalization of spatial transformation, rather than as a guide for urban development. As a result, there is no linear relationship between the change targets of making a financial center in the region where Istanbul is located and the city's holistic planning studies, the administrative metropolitan border changes in order to support the fragmentation in the legislation and planning process, it is emphasized that administrative boundaries based on strategic planning areas should be developed rather than a planning approach depending on administrative boundaries, which should be planned as a part of the urban system in which they are located.

**Keywords:** Istanbul, Urban Development Dynamics, Administrative Geography, Local Boundary Changes

\* Bu çalışma, 12-14 Ekim 2017 tarihinde Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi'nde gerçekleştirilen 17. Ulusal Bölge Bilimi ve Bölge Planlama Kongresi'nde sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

## EXTENDED SUMMARY

**Research Problem:** The purpose of the study is to understand the relationships between legalization of urban development and spatial transformation. Since the 1980s, features of the spatial transformation in the Istanbul Metropolitan Area has been changed and this spatial transformation tried to be controlled by upper scaled spatial plans approved in the years of 1980, 1995, 2006 and 2009. While spatial planning studies continue, on the other hand, there are also significant changes in the administrative structure in the metropolitan area. As an indicator of urban development in the Istanbul Metropolitan Area, the administrative boundaries are constantly changing, due to dynamics in the urban region are very influential driven by national and international capital.

**Research Questions:** Do changing administrative borders solve the metropolitan planning problems? Do changing administrative district boundaries support holistic planning process? How effective are the plan decisions in the establishment of new administrative district borders? Do changing administrative district boundaries increase fragmentation in legislation and metropolitan planning?

**Literature Review:** The aim of a literature review was about the city in transition under the process of globalization, neoliberal effects and planning studies in Istanbul. The researcher reviewed literature in two main areas; neoliberal urbanization dynamics and Istanbul's planning process after the republican period. In this study, Turkey Statistical Institute data is used to analyze the distribution of population by district and population growth rates of Istanbul. This study is also based on the report where the researcher is included about "Istanbul Administrative Boundary Information System" prepared for Istanbul Metropolitan Municipality.

There are large numbers of researcher studying on the administrative border in Turkey. Studies on administrative borders, changes and their effects are one of the research subjects too in city and regional planning like political science and public administration, geography, economics, administrative law. In this study, planning process, spatial development and legislation effects on the establishment of Istanbul's administrative district borders changes are discussed in the context of administrative geography and holistic approach to metropolitan planning.

**Methodology:** This paper initially contains an analytical perspective. This perspective informs the analyses of the evolution of laws on the establishment of the districts within the boundaries of the Metropolitan Municipality in Istanbul after 1980's. The results of relations between administrative border changes and legalization of spatial transformation have come up for discussion.

**Results and Conclusions:** As a result, administrative border changes in Istanbul are viewed as an opportunity to allow for the legalization of spatial transformation, rather than as a guide for urban development. There is no linear relationship between the administrative district border change targets of making a financial centre in Istanbul and the city's holistic planning studies.

In particular, large areas at metropolitan edge, divided to different administrative districts under the urbanization pressure on rural areas with the effect of administrative border changes. The administrative district borders changes in metropolitan area cause to fragmentation in the legislation and planning process.

It is emphasized that administrative district boundaries and metropolitan planning relations in Istanbul should be evaluated not only in Istanbul's province border, but also in Istanbul metropolitan territory.

As a conclusion, it needs to develop administrative boundaries based on strategic and holistic planning approach in Istanbul Metropolitan Territory.

## GİRİŞ

Kentleşme, çağımızın en büyük ekonomik ve toplumsal olgularının başında gelmektedir. İlk yerleşmelerin ortaya çıkışından bu yana insan eliyle yaratılmış en karmaşık organizma olarak karşımıza kent çıkmaktadır. Sadece 1950'den bu yana kentlerde yaşayan nüfus yaklaşık dört katına çıkmıştır. Çok hızlı bir nüfus birikim süreci olarak ifade edilebilecek kentleşme, kentsel alanlara ait sorunlara karşı “yeni bir kentsel gündem” belirlenmesini de zorunlu kılmaktadır (UN, 2017). 19. yüzyıldaki sanayi devrimine kadar kent, tarım ve ticaretin egemen olduğu bir yerleşim birimi idi. Antik dönem kentlerinden ortaçağın ticaret kentlerine kadar insanoglu doğa ile olan ilişkisini – özellikle sanayi devrimi sonrası – kendi lehine bozmaya başlamıştır.

Sanayileşme “şehir oluşturan işlev” (Tümertekin, 1973) olup yerleşmeler üzerinde iki türlü etkisi olmuştur. Bunlardan ilki var olan geleneksel dokuya sahip eski kentler, sanayileşmenin etkisi ile büyümüşlerdir. İkinci etki ise, sanayileşmenin yeni kentler oluşturmalarıdır. Bu iki farklı oluşumlardan, sanayi etkisiyle büyüyen kentlere örnek İstanbul kenti verilebilir. Sanayileşmenin etkisiyle özellikle 1950 sonrasında “azman bir sanayi kenti”ne (Güvenç, 1993) dönüşmüştür. Sanayi işlevinin büyük işgücüne gereksinim duyması yüzünden kentleşme, ilk başlarda bir nüfus birikim süreci olarak yaşanmaya başlamıştır. Nüfusun artışı yanı sıra işgücünün uzmanlaşması ve işbölümünün meydana gelmesi sanayinin yarattığı etkilerden bir tanesidir. Ayrıca hızlı sanayileşme ve nüfus artışı, motorlu araç sayısının ve enerji tüketiminin hızla artması; tarımın makineleşmesi, üretimin ve tüketimin milyonluk kentlerde yoğunlaşması, sosyal ve fiziksel çevrede çeşitli sorunlara neden olmuştur. Kentin içinde bulunduğu coğrafya, gerek sanayi işlevinin lokasyonunda gerekse yaşayanların gereksinimlerinin karşılanmasında temel bir rol üstlenmiştir. Bu kapsamda kentin üzerinde kurulduğu fiziki coğrafya koşulları yanı sıra kent ve hinterlandı içinde oluşan beşeri, ekonomik ve ulaşım düzenine ilişkin koşullar önemlidir. Bu ilişkiler ağı içinde kent, planlı bir gelişmeyi yine bu dönemlerde gündemine almıştır. Bu kapsamda İstanbul sanayileşmenin etkisi ile ekonomik olarak büyümüş ve mekânsal olarak yayılmıştır. İstanbul kentinin geleneksel merkezi de uzun bir süre Tarihi Yarımada ve Galata içinde kalırken, 19. yy'dan bu yana yaşanan gelişmelere bağlı olarak değişimler göstermiştir. Sadece ekonomik temele dayalı olarak büyüyen kentin sürdürülebilir olmadığı, ekolojik ve toplumsal gelişmeleri de dikkate alması gerektiği görüşü özellikle 1980'li yıllardan sonra ağırlık kazanmıştır. Bu yönüyle İstanbul mekânsal gelişmesinin ekolojik boyutu daha çok 1980'lerden sonra tartışılmaya başlanmıştır. Kentin büyümesine bağlı olarak konut alanları, çalışma alanları, altyapı ve ulaşım yatırımları ile istihdam olanakları, yerel kalkınma stratejileri arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır. Bu ilişkiler daha çok ekonomik ve sosyal gelişmeler üzerine kurgulanmıştır. Ancak 40 yılda İstanbul Metropolitan Planları giderek ekolojik kaygıları da taşır hale gelmiştir. Planlarda İstanbul kentinin kuzeyindeki orman alanları, kırsal yerleşmeler ve su havzalarının korunması için kararlar alınmıştır. En son 2009 yılında hazırlanan İstanbul Metropolitan Planı'nda vizyon şu şekilde belirlenmiştir; “Çevresel, toplumsal ve ekonomik sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda özgün kültürel ve doğal kimliğini koruyarak gelişen, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip bilgi toplumuna dönüşen yaşam kalitesi yüksek bir İstanbul” (İMP, 2009). Bu vizyona bağlı hedeflerden birisi olarak kentin merkezi iş alanının kuzeye doğru gelişiminin bir şekilde önlenmesi ve kentin özgün doğal kaynaklarının korunması hedeflenmiştir. Fakat kentin sanayiden ticaret ve iş alanlarına dönüşen yapısı nedeniyle Merkezi İş Alanı hem geleneksel merkezin devamı niteliğinde oluşmuş, hem de sıçramalı bir şekilde çok merkezli bir yapıya kavuşmuştur. Böylesine bir durumun oluşmasında ise planlı bir düşünceden daha çok kendiliğinden oluşan fiili durum etkili olmuştur. İstanbul kentinin çok güçlü yerel dinamikleri içinde barındırması, merkezi hükümet tarafından sürekli desteklenmesi, yerel yönetimlerin kararlarına rağmen kentin mekânsal formunu değiştiren büyük kentsel projelerin varlığı bu fiili durumun oluşmasında etkilidir. Kentin büyük bir göç alması yanı sıra, uluslararası sermayenin yeni pazar oluşturma isteği de yeni bir yapılanma yaratmıştır (Özuz vd, 2011). Uluslararası sermaye gruplarının yeni pazar arayışları beraberinde sanayiden hizmetler sektörüne bir kayma meydana getirmiştir. Dünya pazarlarına erişimin ortaya çıkardığı rekabetin bir sonucu olarak, ekonomiler hızla sanayi temelli olmaktan çıkmakta, hizmetler sektöründe yoğunlaşmaya başlamaktadır. Bu yapı içinde

uluslararası finans merkezleri belirli bir hiyerarşi içinde dünya piyasalarını yönlendirmektedirler (Sassen,1999). İstanbul kenti de finans merkezleri içinde bir biçimde yer almak istemektedir (DPT,2009). Bunun bir sonucu olarak metropoliten planda mevcut sanayinin desantralizasyonu önerilmektedir. Küresel güçler ile yerel dinamikler arasındaki ilişkiler çerçevesinde, kentsel bölgelere yönelik mekânsal politikalar, kurumsal yeniden yapılanma sürecini de beraberinde getirmiştir (Healey, 2004). Bu haliyle de özellikle son 15 yıldır mekânsal planlama ile ilgili pek çok yasa ve yönetmelik değişmiş, İstanbul mekânı üzerinden büyük bir kentsel dönüşüm hareketi başlatılmıştır. Özellikle bu yasal düzenlemeler neticesinde İstanbul'a ait tüm mekânsal kararlarda merkezi hükümetin giderek çok etkili bir konuma geldiği görülmektedir. Bu nitelikteki mekânsal kararlarda kent gelişimi, değişen farklı idari sınırlarla daha da tartışılmalı hale gelmiştir. Merkezi hükümetin İstanbul'a ilişkin en etkin kararları, metropoliten planın öngörmediği üçüncü köprü ve üçüncü havalimanı gibi merkezi hükümetin büyük projeleri ile yeni konut alanları ve kentsel dönüşüm projeleridir. Bunların dışında metropoliten planın da kabul ettiği Marmaray Metro ve Tüp Tünel Projesi ise kentsel mekânın düzenlenmesinde önemli ulaşım yatırımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu haliyle kentin planlama gündemini ağırlıklı olarak merkezi hükümet tarafından yürütülen planlama ve proje yatırımları belirlemektedir. Kentsel dönüşüm sadece enformel gelişen konut alanlarının düzenlenmesi ile sınırlı kalmayıp kent mekanının tümünün yeniden üretilmesini kapsar hale gelmiştir. Bu çerçevede kentsel merkezi iş alanlarını etkileyen pek çok altyapı ve ulaşım yatırımları yapılmaktadır. İstanbul Metropolitan Alanı'nı bölgesel rekabet, küreselleşme, çevresel sorunlar, bilgi toplumuna geçiş, kentsel kalite gibi konulardan ayrı düşünmek mümkün değildir. 2009 yılında onaylanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Metropolitan Planı'nda ticaret ve hizmet alanlarına, özelde merkezi iş alanına ilişkin belirlenen hedefleri kentsel/bölgesel rekabet çerçevesinde ele almak yerinde olacaktır. Temel tartışma konuları ise mekânsal büyüklük, yer seçimi, hinterlant, teknolojik yenilik, çevre koşulları, teknik ve sosyal altyapı, kurumsal kapasite, politik ortam, mevzuat, ekonomik gelişme, ekolojik sürdürülebilirlik gibi başlıklar üzerinden yapılabilir.

Dolayısıyla bu çalışmada, özellikle 1980 sonrasında, İstanbul'da ilçeler üzerinden yapılan idari sınır değişiklikleri, bu değişikliklere neden olan gelişme dinamikleri, bu süreçte hazırlanan İstanbul planları ilişkilendirilmeye çalışılmıştır. Özellikle çalışmanın kapsamında 2009 yılında kabul edilen İstanbul Çevre Düzeni Planı kararları çerçevesinde; nüfus artış oranları, yeni kurulan ilçeler, değişen ilçe sınırları ile merkez oluşumu, ulaşım bağlantıları gibi arazi kullanım kararları arasında ilişkiler tartışılmaktadır. Bu çalışma ile bütüncül planlama anlayışını sağlamaktan ziyade, planlama sürecindeki parçalanmışlığı arttıracak şekilde idari sınır değişiklikleri yapıldığı, idari sınırlara göre planlama sisteminin kurgulanmasının metropol kentin sorunlarını çözemediği, oysa İstanbul'u kendi il sınırlarında değil, içinde bulunduğu bölgesel kentsel sisteminin bir parçası olarak ele almak ve bu bölgede stratejik mekânsal planlama alt bölgelerine dayalı idari sınırların geliştirilmesi gerektiği amaçlanmaktadır.

## 1. 1980 SONRASI İSTANBUL'DA METROPOLİTEN ALAN GELİŞME DİNAMİKLERİ

Yaklaşık 8000 yıllık tarihi ile İstanbul, değişik zamanlarda hep imparatorluk merkezi olmuştur. Zaman, her daim bu kenti çekici kılmış ve herkesin ilgisini çekmiştir. Belki de en önemli etken, böylesine stratejik bir coğrafyada kurulmuş olmasından kaynaklanmaktadır. Bugün İstanbul yaklaşık 15 milyonluk nüfusu ile Avrupa Birliği'ne bağlı bazı ülke nüfuslarından daha büyüktür. Nüfus büyüklüğü yanı sıra yarattığı pazar hacmi iştah kabartıcıdır. İstanbul'un içinde bulunduğu "conurbation", üretim - tüketim mekânları ile pazar payını her geçen gün arttırmaktadır. İçinde barındırdığı beşeri ve teknik altyapı üstünlükleri, coğrafi konumuna ek olarak kenti çok daha dinamik ve devingen hale getirmektedir. Bu dinamik ve devingen kentin, 9/11 olaylarından sonra bölgesi içinde önemli bir kültür ve finans merkezi olması yönünde gerek hükümet gerek yerel idare düzeyinde kararlar alınmaya başlamıştır. Yoğun bir sanayi üretiminin yaşandığı, hizmetler sektörünün gelişme gösterdiği İstanbul'da kentsel hizmetleri karşılayabilmek kolay değildir. Bu hizmetlerin çeşitlenmesi ve artmasında İstanbul'da özellikle 1980 sonrası dönemde yaşanan sosyo-ekonomik dönüşümler etkilidir (Erbaş ve Erbil, 2011). Küreselleşme, neo-liberal politikalar, yenedünya düzeni, tek pazar, yeni bölgeselcilik ve çok uluslu şirketler gibi kavramlar İstanbul'u

bir dünya kenti yapma yönünde yeni fırsatlar sunmuşlardır. İstanbul'un Türkiye içindeki önemi kadar, Ortadoğu, Balkanlar ve Hazar Bölgesi için de önemli bir etki alanı bulunmaktadır. 1980'le başlayan dönemi dört kısma ayırarak irdelemek mümkündür. Buna göre birinci evre; 1990'a dek uzanan on yıllık dönemdir. Bu dönemde Amerika'da "Reagan", İngiltere'de "Thatcher", Türkiye'de ise "Özal" aynı konjonktür içinde yer almaktadır. Değişimin ve yeniden yapılanmanın ilkelerinin belirlendiği bir dönemdir. Bu dönemde Türkiye "çağ atlayan" bir ülke olmakla övünmektedir. Bir yandan teknolojik tüm yeniliklere kapılarını açarken, diğer yandan tartışmalı bir çok sosyal konular ile karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde belediye faaliyetlerinde de modernizmin izleri çok belirgin olarak görülmektedir. İkinci evre 1989'dan 1994 yılına kadar uzanan beş yıllık dönemde, belediye faaliyetlerinde etkin olan düşünce ise daha çok popülist uygulamalara yer vermiştir. Bu dönem İstanbul'un mekânsal gelişimine, yeni ekonomik ve siyasal kararlara bağlı olarak yeni bir çehre kazandırmıştır. Kentin mekânsal yayılımının hızlık düzeyi daha da artmıştır. Bir yandan yeni yerleşme alanları oluşmuş, öte yandan mevcut yerleşmeler gelişerek büyümüştür. 1994 yılından 2004 yılına kadar devam eden üçüncü evre ise, bugün merkezi hükümette iktidarda olan siyasi düşüncenin, o tarihlerde yerel yönetimde etkin olduğu evreyi ifade etmektedir. 2004 ve sonrasındaki dördüncü evre ise, İstanbul metropoliten alanında merkezi hükümet ağırlıklı gelişme kararlarının yaşandığı ve buna bağlı olarak ilçe ve mahalle bazında idari sınırların sıklıkla değiştirildiği bir dönemdir. Bu evre muhafazakar-liberal bir eksende politikaları uygulayan tek parti dönemi olarak kendini göstermektedir. Hükümetin uyguladığı liberal politikaların kentlere yansımaları ise, önce 1999 Marmara Depremi ardından da özellikle 2001 yılında ABD'deki 9/11 olaylarından sonra kendini göstermiş, İstanbul kenti hükümet tarafından bir finans merkezi olarak belirlenmiştir. 1990'lı yıllarla birlikte özellikle küreselleşme kavramıyla ilişkilendirilebilir düzeyde yaşanan değişimler dikkat çekicidir. Uluslararası sermayenin çekiciliğine dayandırılan yaklaşımdaki "Dünya kenti" vurgulamaları İstanbul'un gelecekteki kimliğinin etkileyecek beklentileri içermektedir (Özay vd, 2002).

Bu dönem içinde İstanbul'un mekânsal yapısı üç değişim ögesini yaşamaya başlamıştır;

- Kentin merkezi iş alanı ve alt merkez alanlarında yaşanan değişim süreci,
- Kentsel yapı içinde yeni mekânsal gelişim eksenlerinin oluşması,
- Konut alanlarında yaşanan değişim eğilimidir.

İstanbul'da merkezi iş alanı ve alt merkez alanlarında yaşanan değişim süreci, iki temel faktörün etkisi ile işlemektedir;

- İstanbul sanayisinin desantralizasyon sürecine girmesi ve buna bağlı olarak sanayi alanlarının yer değişimi
- Hizmet alanlarının büyümesi ve yoğunlaşması

Bu çerçevede ilk olarak, Haliç çevresindeki sanayi bölgesi, Kazlıçeşme deri sanayi, Bakırköy ve Levent çevresindeki sanayi tesisleri büyük bir dönüşüm geçirmişlerdir. Yine bu süreçte 1950'li yılların sanayi kuşakları, geç dönem sanayi desantralizasyonuna uğrayan alanlarla benzerlik göstererek, hizmet ağırlıklı bir yoğunlaşmaya yöneldiğini görmekteyiz. İstanbul'un merkezi iş alanlarına (MİA) yönelik değişim bu dönemin kayda değer dönüşümüdür. Bu dönüşümün iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi MİA'nın geleneksel formunun değişime uğraması, diğeri ise kentin metropol sınırlarında yeni alt merkezlerin oluşumlarıdır. Bu kapsamda İstanbul'da Eminönü Hanlar Bölgesi'den başlayarak Galata, Taksim, Şişli, Mecidiyeköy, Zincirlikuyu, Levent ve Maslak ekseninde oluşan MİA (merkezi iş alanı) bölgesine yeni alt merkezler eklenmiştir. Avrupa Yakası'nda Silivri, Basın Ekspres Yolu ve Bakırköy, Anadolu Yakası'nda Ataşehir ve Kartal bölgesi İstanbul'un yeni kanat merkezlerinden birisi olarak kurgulanmaktadır. İstanbul kentinde ilk MİA, Tarihi Yarımada'da yer alan Kapalıçarşı ve Hanlar Bölgesi'dir. Bu bölge geçmişten gelen çok önemli özellikleri içinde barındırmakta, ekonomik, sosyal, kültürel, politik gelişmelerin merkezi olduğu bilinmektedir (Mortan ve Küçükerman, 2010). Ancak

İstanbul’daki kentsel gelişmenin zaman içindeki yeni dinamiklerine bağlı olarak, MİA gelişimi, 19. yüzyılda önce bankacılık faaliyetlerinin merkezi olarak Galata Bölgesi’ne sığramış, buradan sigorta şirketlerinin merkezleri olarak gelişen Meclis-i Mebusan Caddesi üzerinden Beşiktaş’a doğru ilerlemiştir. Diğer yandan, konsolosluklar, kültür ve sanat kurumları, ticari yapılar ile İstiklal Caddesi üzerinden Taksim’e oradan Şişli-Mecidiyeköy hattına doğru geliştiği bilinmektedir. 1980 sonrası yeni küresel akışların dünya coğrafyasını etkilediği bir dönemde, İstanbul’da MİA karakterli bir gelişmenin yönü fiili olarak Mecidiyeköy-Zincirlikuyu-Levent-Maslak hattına doğru gelişme göstermiştir. 1990’lı yıllardan sonra, MİA hattını takip edecek şekilde Taksim-Levent Maslak Metro hattı ve bağlantılarının yapılması ile birlikte MİA karakteri giderek güçlenmiştir. Bu hat üzerinde 1940-1950’li yıllarda yerleşen sanayi yapıları, 1966 yılındaki İstanbul Sanayi Alanları Planlaması ile gelişmeleri dondurularak, yeni alanlara yönlendirilmiştir. İstanbul’un yeni organize sanayi bölgelerine taşınan sanayi işletmeleri yerlerini ticari ve kentsel servis ve hizmet işlevlerine bırakmıştır. Son yıllarda bu alanların üst düzey hizmet merkezlerine dönüşmeye başladığı izlenmektedir. 1950’li yıllarda yapılan Levent Mahallesi ile birlikte konut karakterli gelişme, konutun yerini küçük ve orta boy holdinglerin merkezi vb. kullanımların almasıyla devam etmiştir. Bugün MİA karakterli bu hat üzerinde, ulusal ve uluslararası kapitalin gereksinim duyduğu üst düzey servis kullanımlarına ait yüksek yapılar yükselmektedir. Bölgenin yerleşme karakteristiğinin, MİA karakterli kentsel gelişmenin bugünkü işlevi ile kentin ticari ve servis sektöründeki üst düzey hizmetleri üzerinde önemli etkileri olduğu anlaşılmaktadır. Kentin tarihi eskiye dayanan geleneksel merkezleri (Eminönü- Karaköy) bu dönemin yeni MİA oluşumlarıyla görece bir “güç kaybına” uğramışlardır. Dev alışveriş merkezleri, oyun – eğlence alanları, fuar, sergi ve gösteri mekanları, rezidans konut yapıları ve çok katlı ofis binaları iç içe yapılarak yeni MİA karakterini yansıtmaktadır. İstanbul’un kentsel gelişiminde 2000’li yıllar sonrasında dikkati çeken önemli değişim ögesi, MİA’nın da gelişimine bağlı olarak, yeni oluşan “mekânsal gelişme aksları”dır. Bu akslarda yer alan yapılaşmalar, İstanbul’un kentsel bütünlüğü içinde geleneksel merkezlerden ayrılan, küreselleşme rüzgârıyla etkileşim gösteren bu boyutuyla özel nitelikler taşıyan yeni ticari yapılaşma örnekleridir. Mekânsal oluşumları itibariyle bu gelişme akslarında kentin merkez ve fonksiyon alanlarının yaşadığı değişim ve dönüşümün sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişme aksları bir başka ifadeyle, kentin değişen yüzünü yansıtan, yeni alışveriş – oturma- eğlence ve çalışma alanlarının bir eksen içinde yoğunlaştığı mekânları olarak tanımlanabilir. Kısacası “Hipermarketleşme” ile başlanan “dev alışveriş ve ofis merkezlerinin” gelişimi ve “gökdelenleşmeyle” devam eden sürecin mekânsal yansımasıdır. Bu boyutuyla “küreselleşmenin yansıma mekânları” olarak da tanımlanabilecek olan bu yeni oluşumları, mevcutta altı mekânsal gelişme aksında toplamak mümkündür (Erbaş, 2014).

- 1 ) Mecidiyeköy – Zincirlikuyu – Levent - Maslak aksı
- 2) Seyrantepe - Kavacık aksı
- 3 ) Kavacık - Ataşehir - Kozyatağı – Kartal aksı
- 4) Bağlarbaşı – Altunizade –Ümraniye- Çekmeköy aksı
- 5) Bakırköy – Yenibosna–Bağcılar - İkitelli aksı
- 6 ) Avcılar – Beylikdüzü - Haramidere aksı

İçinde bulunduğumuz şu son dönemde İstanbul metropoliten alanı ve özelde de mekânsal gelişme akslarını etkileyecek kentsel dinamikler, aşağıdaki başlıklarla özetlenebilir:

**Yeni Bir Yönetim Modeli:** Ülkenin birincil kenti konumundaki İstanbul için yeni bir yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları İstanbul İl sınırlarına kadar genişletilmiştir. Ayrıca 2012 yılında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile İstanbul'da tüm köy alanları kaldırılarak hepsi büyükşehir belediyesine bağlı mahalle statüsü elde etmişlerdir. Ayrıca İstanbul'da MİA'nın gelişme aksı olarak Seyrantepe Bölgesi'ndeki bazı mahalleler Şişli İlçe Belediyesi'nden Sarıyer İlçe Belediyesi'ne bağlanmışlardır. Tüm bu gelişmeler neticesinde İstanbul il sınırları içinde yeni oluşturulan ve kaldırılan ilçe ve belediye sınırlarının merkezi iş alanları ve yeni alt merkez oluşumları ile çok yakın ilişkileri bulunacaktır.

**Deprem Riski:** 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi'nden sonra İstanbul'daki deprem riski önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Yapılan yüksek yapılar da dahil olmak üzere, yeni ve mevcut konut stoku üzerinde deprem odaklı kentsel projeler hazırlıkları gündemdedir. Kentsel dönüşüm bu konuda etkili müdahale aracı olarak sunulmaktadır.

**Göç:** 1950'lerden beri süren göç olgusu İstanbul kentini çok etkilemektedir. İstanbul'a değişik kentlerden gelen göç yanı sıra İstanbul içinde de yer değiştiren önemli bir nüfus büyüklüğü bulunmaktadır. Bu anlamıyla daha iyi yaşam koşulları ve kentsel kaliteyi arayan belli bir nüfus önümüzdeki dönemde geliştirilen yeni konut projelerinde yaşamayı tercih edecektir. Bu durum konut ve çalışma alanları arasında yeni ulaşım yatırımlarının yapılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Konut alanları ile çalışma alanları arasındaki mesafeler, yeni merkezlerin oluşmasında etkili olacaktır. Ayrıca iç göç kadar, Suriye'deki olumsuz şartlardan kaçan binlerce mültecinin kentsel mekânda yer seçmeleri de başka meseleleri gündeme taşımaktadır.

**Kentsel Büyüme:** Metropolde yaşanan büyüme, üretim merkezlerinin desantralizasyonu da beraberinde getirmiştir. Sanayi ve hizmet sektöründe yaşanan bu mekânsal yayılma bölgedeki ulaşım ve iletişim altyapısının güçlü olması ile açıklanabilir. D100 karayolu ve TEM otoyolu ile İstanbul - Edirne ve giderek Avrupa hattı güçlenmiştir. Çorlu ve Lüleburgaz'a kayan sanayi yatırımları, Ambarlı ve Tekirdağ'daki, liman yatırımları, Fuar ve Kongre Merkezleri İstanbul'un geleneksel merkezi hem de metropolün hinterlandında bulunan bu yeni merkezleri ile güçlü bağlar oluşturmasına olanak vermiştir. Dolayısıyla tüm bu yatırımlar kentsel büyümede çok merkezli bir kentsel sistem yaratacaktır. Ancak çok merkezli kentsel sistemin mekânsal kurgusunun akıllı büyüme ilkelerine göre çok iyi organize edilmesi gerektiği açıktır. Kentsel donatı ve teknik altyapı alanları ile kendine yetebilen, mekânsal büyüklüğü kolay tanımlanabilir, hizmet etkin bir nüfus büyüklüğüne sahip, ekolojik bütünlüğü olan kentsel alanların çok merkezli kentsel sistemin bir parçası olarak düzenlenmesi gerekmektedir (Dökmeci ve Berköz, 1994).

**Kentsel Kalite:** Kentin merkezi çalışma ve konut alanlarında yaşanan, trafik, gürültü, çevre kirliliği, estetik, güvenlik, altyapı gibi konular, belli bir kaliteli yaşam çevresini özleyen grupları yeni arayışlara itmiştir. Yenilikçi mekânlar konusunda yaratıcı olan ve oluşan bu pazara hitap edebilen yatırım kararları ise bu arayışlara yanıt vermeye çalışmaktadır. Komşuluk ilişkilerinin zayıfladığı, örgütlenmenin gelişmiş toplumların düzeyine ulaşmadığı bir düzende, bu yeni mekânlar önemli birer sosyo-ekonomik mekânlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ağırlıklı olarak kapalı siteler, rezidanslar ve alışveriş merkezleri gibi kentsel projeler içinde belli bir kentsel kalite sağlanırken, kentsel kamusal mekânın düzenlenmesinde top yekun bir kentsel kaliteden bahsetmek mümkün değildir.

## 2. 1930-2009 YILLARI ARASINDA İSTANBUL'DA PLANLAMA SÜRECİ

"1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunları, 1933 yılında çıkarılan Belediyeler Bankası Kanunu, 1933 yılında Ebniye Kanunu'nun yerine geçmek için çıkarılan "Yapı ve Yollar Kanunu" ve nihayet 1934 yılında çıkarılan "Belediye İstimlak Kanunu" yeni bir kentsel yönetim çerçevesini oluşturuyordu. 1580 ve 1593 sayılı yasalar, belli bir büyüklüğün üstündeki belediyeye

de plan yapması ya da yaptırmayı zorunluluğunu getirmiştir" (Tekeli, 1993). Bu yasaların plan yapılmasını zorunlu hale getirmesinden sonra İstanbul Belediyesi de Ankara örneğini izleyerek tanınmış şehirciler arasında sınırlı bir yarışma açarak plan yaptırmaya yolunu seçmiştir.

1932 yılında Avrupa'dan dört ünlü plancı yarışmaya çağırılır. Bunlarda ilki Alman plancı Herman Elgötz'tür. Diğer üçü ise Fransız planlılar Alfred Agache, Jack Lambert ve Henri Prost'tur. Bu dönemde, Paris Bölgesi Planlama Kurulu Başkanı olan Prost, işlerinin yoğunluğu dolayısıyla yarışmaya katılmamıştır. 1933'te yapılan bu çalışmaların değerlendirilmesinden sonra jüri, Elgötz'ün çalışmasını birinci seçmiştir. Fakat elde edilen raporlardan, şehrin gelişmesine yön verecek düzeyde bir çözümleme elde edilemediği gerekçesiyle, plan yapma konusunda bir anlaşma sağlanamamıştır. Hazırlanan planlama raporlarının daha çok genel düzeyde ve kent içi ulaşım sorunlarına yönelik olduğu görülmektedir.

Bunun üzerine 1935'te Alman plancı Dr. Martin Wagner İstanbul planlaması için çağırılır. "İstanbul ve Havalisinin Planı" isimli bir plan ve rapor hazırlar. Yaptığı bölgesel çalışmalar çevresel analizlere dayandırılmıştır. Çalışmada tarımsal toprakların korunması gereği vurgulanmıştır. Ancak hazırladığı plan önerisi kabul edilmemiştir.

1936'da İstanbul Belediyesi, Paris'teki Şehircilik Enstitüsü öğretim üyelerinden, Prof. Henri Prost'a kentin nazım planının hazırlanması amacıyla çağrıda bulunur. Henri Prost aynı zamanda Paris Bölgesi Başşehircisidir. Prost yaptığı araştırmaların ilk sonucu olarak "Tarihi İstanbul Yarımadası" ve "Beyoğlu'nun 1/5000 ölçekli nazım planlarını hazırlamıştır. Bunun ardından, 1940 yılında Üsküdar, Kadıköy, Çamlıca'yı kapsayan Anadolu Yakası Nazım Planı onanmıştır. Prost planına göre, Boğaziçi'ndeki tüm sanayiler kaldırılacak, Haliç bir sanayi aksı haline getirilecektir. H. Prost'un sürekli "not"larla plan açıklamaları, bu çalışmanın, sistemsal ve analitik incelemelere dayandırılmadığını göstermektedir. Prost daha çok sezgisel değerlendirmelerinden ve deneyimlerinden yola çıkarak çalışmalarını yürütmektedir. Prost'un muavini Aron Angel, yapılan planlama çalışmalarında, endüstriyel ve ticari aktiviteler üzerine alınan bilgiler ile demografik ve sosyal etütler ve arazi vergisi üzerine alınan verilerin eksik olmasından söz etmektedir (Angel,1993). Plan, günün şehircilik anlayışına uymadığı, sosyal ve ekonomik sorunlara çözüm üretmeyip, estetik kaygıları öne çıkardığı, gerekli ön araştırmaların yetersiz kaldığı ve hâlihazır durumunu gösteren harita olmaması gerekçe gösterilerek, şehrin iskân alanına sınırlı tutulduğu gibi iddialarla da zaman içinde eleştirilmiştir. Ancak Tarihi Yarımada ve Beyoğlu'nun silüet bakımından korunarak bugüne gelmesinde H. Prost'un payı yadsınmaz. Prost Planı, II. Dünya Savaşı sonrasında İstanbul nüfusunun hızla artması karşısında, büyümeyen bir kentin planı olarak kaldığı için yetersiz kaldı. Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında, İstanbul için yapılan planlama çalışmalarında yurtdışından davet edilen yabancı uzmanlar etkili olmuşlardır. Ancak bu çalışmalar, aynı dönemde Ankara İmar Planı yarışmasını kazanan Alman uzman Prof. Jansen'in çalışmalarından farklıdır. Bu farklılık Prof. Jansen'in çalışmaları aksine, genel yerleşme ve gelişme ilkelerinin saptanmasına yönelik olmaktan çok, genelde kısa süreli işlemlere yönelik olmasından ortaya çıkmaktadır. Ancak tek parti döneminde, yatırım kararlarında İstanbul'un değil Anadolu'da demiryolunun götürüldüğü çeşitli kentlerin ön planda tutulduğu bir politika izlenmiş olması da, İstanbul için alınan plan kararlarında etkili olmuştur (Tekeli,1972).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, ülkenin ekonomik kalkınması için "Marshall Yardımı"ndan yararlanma ile traktörün tarlaya girmesi ve kırsal alanlarda yarattığı işsizlik yanı sıra, İstanbul'daki üstün altyapı varlığı, kentsel yaşamın çekiciliği gibi faktörler nedeniyle, kırsal alanlardan İstanbul'a doğru bir iç göç başlamıştır. 1950 yılından sonra, İstanbul hızla şehirleşmeye başlamıştı. Bu artış dört önemli sorunu ortaya çıkarıyordu:

a) Kentin nüfus artışının gerektirdiği konut arzı sağlanamıyordu. Bundan dolayı ilki Zeytinburnu'nda olmak üzere, kentin çevresinde gecekondu mahalleleri oluşmaya başlamıştır.

b) İstanbul'un plan ve belediye sınırları dışında kalan alanlarında tarlalar parsellenerek satılmaya başlamıştı.



c) İstanbul hızla sanayileşmeye başlamıştı. Sanayi arsası talebi hızla artmıştı. Plan içinde bu talebin yanıtı yoktu.

d) Motorlu araç sayısındaki artış kentin trafiğinde darboğazlar yaratmaya başlamıştı.

Bu sorunları çözmek için;

a) 1956 yılında Belediyenin sınırları büyütüldü.

b) 5656 sayılı yasayla belediyelerin konut yapımındaki görev alanları genişletildi.

c) 1954 yılında kat mülkiyetine olanak sağlandı. (Erbaş, 1995)

Henri Prost'un ayrılmasından sonra şehir meclisi İmar Komisyonu'nun teklifi, Genel Meclis'in kararı ile Prost Planları için revizyon komisyonu kurulmuştur. Revizyon komisyonu ilgili kurumların temsilcileri ile oluşturulmuştur: Prof. K. Ahmet Aru (İTÜ adına), Cevat Erbel, Mithat Yenen (İller Bankası adına), Prof. Dr. Mukbil Gökdoğan (Türk Yüksek Mühendisler Birliği adına), Muhittin Güven (Türk Yüksek Mimarlar Birliği adına), Mehmet Ali Handan (Güzel Sanatlar Akademisi adına), Behçet Ünsal (Teknik Okul adına). Komisyon Prost Planlarını, kentin güzelleştirilmesini esas aldığı, kentin ulaşım, konut ile ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye eğilmediği, yeterli araştırmaya dayanmadığı gerekçesiyle eleştirmiştir.

İstanbul'u gelişme alanları ve hinterlandı ile birlikte ele alan Bölge Planlama çalışmalarının tamamlanmasına kadar geçen sürede imar uygulamalarının var olan planlara göre yapılmasını önermişlerdi. 1952 yılında İstanbul Belediyesi, şehircilik çalışmalarını yürütmek üzere Müşavirler Heyetini görevlendirmiştir. Bu heyet gerekli araştırmaları yaparak Büyükçekmece'den Tuzla'ya kadar uzanacak bir alanda 1/10000 ölçekli bir nazım plan yapmayı amaçlamıştır. Ancak bunu başaramamıştır. Heyet 1/5000 ölçekli Beyoğlu Ciheti Nazım Planı ve 1/10000 ölçekli Sanayi Bölgeleri Planını hazırlamıştır.

1956 yılı İstanbul'un imarı için önemli bir yıldır ve bu yılda 6785 sayılı yeni İmar Yasası ile 6830 sayılı yeni istimlak yasaları TBMM'den geçmiştir. 1957 yılında Alman Plancı Hans Högg, İstanbul planlama çalışmaları için çağrıldı. Prof. Hans Högg yönetiminde çalışan İstanbul Belediyesi, özellikle kanalizasyon sorununa çözüm getirmeye çalışmıştır. Ancak önerilen çözümler yüksek maliyetler gerektirdiğinden uygulanamamıştır. Högg'ün çalışmaları kamuoyunda plansızlık tartışmalarını ortadan kaldırmaya yetmedi. 1958 yılında İller Bankası'na İstanbul İmar ve Planlama Müdürlüğü kuruldu. Bu büronun müdürü Cevat Erbel oldu. İtalyan Plancı Luigi Piccinato'nun danışmanlığında İstanbul Metropolitan Alanı Planı hazırlanmaya başlandı.

Piccinato'nun hazırladığı 1/10000 ölçekli "Geçit Devri Nazım Planı" 1960 yılı sonunda tamamlanmıştı. Piccinato'nun önerisi daha önceki planlama çalışmalarından iki bakımdan ayrılıyordu;

a) Kent planının çözümünü kent içinde hapsolarak değil, bölgesel düzeydeki bir yerleşme şeması içinde aranmasıydı.

b) Radyo - konsantrik kent biçimi yerine desantralize, açık, doğrusal bir şemayı getirmekteydi.

Bu plan meslek çevrelerince olumlu bulunmuştur. Fakat İmar ve İskan Bakanlığı bu planı, yapılacak bölge planlama çalışmalarına göre revize edilmesi gerektiği görüşü ile onaylamamıştır. Bölge planlama çalışması için, bakanlık İstanbul'da bir bölge planlama bürosu açmıştır. Bu büro çalışmalarına 1960 yılında başlamıştır.

Högg ve İller Bankası büroları kaldırarak Belediye'nin günlük işleri izleyen İmar Müdürlüğü'nden ayrı bir Belediye İmar Planlama Müdürlüğü kuruldu. Başına da Turgut Cansever getirildi.

1963 yılında İmar İskan Bakanlığı, Doğu Marmara Ön Planı hazırlıkları ile, İstanbul, İzmit ve Adapazarı şeridinin gelişme problemlerini çözmeye yönelmişti. Doğu Marmara Ön Planı, ülke kalkınmasına Doğu Marmara Bölgesi'nin optimum şehirleşmenin ve büyük şehirlerin kabulü ve

desteklenmesini, bölgeler arası eşitlik ilkesi ile, fonksiyonların bölgeler arası ve bölge içi dağılımında, belli bir yatırımla insanların daha iyi şartlar içinde yaşamasının sağlanmasını ilke olarak kabul etmiştir. Bu çalışmalar çerçevesinde, 1970'li yıllarda İstanbul il ve belediye sınırları dışında kalan bölgeleri de içerecek şekilde, batıda Büyükçekmece doğuda ise Hendek (Kocaeli) arasında kalan kentsel yerleşme "Doğu Marmara Kentsel Yoğunluk Bölgesi" olarak tanımlanmıştı (Göçer, 1971).

Doğu Marmara Bölge Planlaması 1960'lardan sonra DPT'nin kuruluşu ile hazırlanan kalkınma planlarının hedeflerine uygun olarak geliştirilmiştir. "Ancak 1963 yılında tamamlanıp Doğu Marmara Bölgesi Ön Raporu adı ile basılan bu eserin getirdiği öneriler, ilgili Bakanlığın ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın olumsuz tutumları nedeniyle sonuç verici bir düzeye kavuşamadı" (Taneri, 1986).

1963 yılında Turgut Cansever'in ayrılması üzerine nazım plan çalışmaları bir sonuca ulaşmamıştır. 1964 yılında 1/5000 ölçekli Suriçi Nazım Plan onanmıştır. Hazırlanamayan zoning plan yerine de 1964 yılında İstanbul Kat Nizamları Planı yürürlüğe konulmuştur. İstanbul'daki imarlı kesimin kat yüksekliklerini arttıran bu plan, yapsatçı üretimin isteklerini yerine getirmekteydi. Bu plandan sonra yık - yap süreci tüm hızıyla çalışmaya başlamıştır.

1965 yılında Milli Güvenlik Kurulu'nda İstanbul, Ankara ve İzmir'in biran önce nazım planlarının yapılması için tavsiye kararı alınmıştır. Bunun üzerine aynı yıl alınan bir Bakanlar Kurulu kararıyla bu planların İmar ve İskân Bakanlığı'nın kuracağı bürolarca İller Bankasınca finanse edilerek yapılması öngörülmüştür. Bu karar uyarınca Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu 1966 yılında kurulmuştur. Bu büronun başkanlığına Mithat Yenen getirilmiştir. Bu büro İmar ve İskân Bakanlığı'nın Bölge Planlama Bürosu'nun elemanlarıyla ve onun çalışmalarına dayanarak kuruldu. Büro'nun danışmanlığına Piccinato getirildi. Piccinato'nun önerdiği plan şeması, uzun vadeli bölgesel bir altyapı çalışmasına dayanıyordu. Bölgesi içinde aralarında boşluklar bulunan şehirler oluşturarak büyüyen, gelişmeyi tüm bölgeye yayan ve doğal kaynakları tahrip etmeyen sağlıklı bir büyüme dokusu ortaya çıkarılmak istenmektedir. Bu düşünce İstanbul'un bugünkü kentsel gelişmesini kontrol altına alma hedeflerinin temelini oluşturmaktadır.

1966 yılında Milli Güvenlik Kurulu'nun isteği üzerine, bu büro bir İstanbul Sanayi Nazım Planı hazırlamıştır. İstanbul'daki sanayi tesislerinin dağılımı büyük ölçüde 1966 planı ile belirlenmiştir. Gerek şehir içinde (örneğin Bomonti) gerekse şehir dışındaki (örneğin Halkalı, Kurtköy) sanayi alanları, faaliyetlerini yoğun ve düzensiz yerleşmeler yol açmıştır. 1966 yılında 775 sayılı yasayla gecekondu toplumu gerçeği olarak kabul ediliyordu. 1960 yılların ikinci yarısında bir yandan 775 sayılı yasayla denetim altına alınmaya çalışılırken öte yandan bu gecekondular alanlarında birbiri arkasına belediyeler oluştu. 1980 yılında İstanbul Belediyesi çevresinde 34 tane belediye bulunuyordu. Bu, kentin çevresindeki spekülasyonun niteliğini değiştiriyordu. Daha önceki dönemin kent çevresindeki imar dışı parselasyonunun yerini "hisseli mülkiyetle" satış alıyordu. Bunun paralelinde de hazine toprakları üzerinde gelişen gecekondular şeklinde yeni bir kategori ortaya çıkıyordu.

1967 - 1968 yılları Boğaz Köprüsü'nün yapılması hakkında, kamuoyunda çok yoğun tartışmaların yapıldığı yıllar olmuştur. Nazım Plan çalışmaları daha tamamlanmadan, İmar ve İskân Bakanlığı, sadece köprü ve çevre yollarının çizili olduğu bir planı "Çevre Yolları Mevzii Planı" adıyla 1968 yılında onanmıştır, 1970 yılında ihale edilen köprü inşaatı, 1973 yılında tamamlanarak trafiğe açılmıştır. Nazım Plan Bürosu, 1971 yılında 1/25000 ölçekli bir nazım plan çizmek zorunda kaldı. Çalışmalar tamamlanmadan böyle bir planın hazırlanması, Dünya Bankası'nın İstanbul'u kentsel projelerin finansmanına girişmek için bir örnek kent seçmiş olmasından kaynaklanıyordu. Planın varlığının işleri daha kolaylaştıracağı düşünülmekteydi. Bu plan 1971 yılı askeri müdahalesi sonrasında bir bilim kurulunun incelenmesine tabi tutulmuştur. Kurulan bu planın kararlarının yeterli bilimsel araştırmayla desteklenmediğini belirtmesi üzerine de Bakanlıkça onanmamıştır. Daha sonra İller Bankası'na metropoliten alandaki İstanbul dışındaki belediyelerin planlarını yapmak ve yaptırmak için "İstanbul Mücavir Belediyeler İmar Planlama Bürosu" kurdurulmuştur. Başına da Cevat Erbel getirilmiştir.

Bu sıralarda, Türk Hükümeti Dünya Bankasıyla İstanbul Şehirselsel Gelişme Projesinin dış finansmanını sağlayacak bir anlaşma yaptı. Bu anlaşmada, İstanbul Nazım Plan Bürosunda çalışacak yabancı uzmanlar ile birlikte bu büronun hazırladığı Nazım Plan Şeması'nın geliştirilmesi yanı sıra bu şemadan bir kısma Dünya Bankası'na finanse edilerek projelerin ve programın tanımlanması amaçlanmıştır. Bu proje çalışmalarının sürdüğü dönemde, ülkedeki iktidar partisinin değişmesine paralel olarak büronun başkanı Mithat Yenen'in yerini Turgut Cansever almıştır. Daha sonra kısa bir süre için büronun başına Prof. Hande Suher gelmiş, onun ayrılması üzerine de Kutlu Güzelsu büro başkanlığına atanmıştır. 1976 yılında, bu döneme kadar yapılan çalışmaları değerlendirerek yeni bir strateji öneren bir rapor hazırlandı. Büro, büyük ölçüde 1971 yılı önerisine dönüş niteliğindeki 1/50000 ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Nazım Planı'nı 1980 yılında onaylamıştır.

Bu nazım planının amacı metropoliten İstanbul'un ülke ve dünyaca bilinen öz değerlerini yitirmeden, uluslararası düzeydeki önemini ülke yakarına arttırılması, bu arada ülke kalkınmasına uyumlu olarak metropolün büyüme ve gelişmesinde gerekli hizmet ve fonksiyonların yaratılması olarak tanımlanmıştır.

1980 Nazım Planı'nda yer alan İstanbul'un "doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin korunması" ve "içme suyu kaynaklarının her şeye rağmen korunması" ilkeleri, "sürdürülebilir" bir gelişme için son derece önemlidir. 9 Temmuz 1984'te 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 9 Mayıs 1985'te ise 3194 sayılı yeni İmar Kanunu devreye girmiştir.

Bu yeni yasal düzenlemelerin ardından 1984'te, İmar ve İskân Bakanlığı Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu lağvedilmiş, bütüncül planlama çalışmaları, kısmi etütler biçiminde belediyede Planlama Müdürlüğü yetkisinde geliştirilmeye başlamıştır. Planlama çalışmalarında belediye ve mücavir alan sınırları içinde Belediye, bu alanların dışındaki yerlerde ise valiliklerin bünyesindeki, Bayındırlık ve İskân İl Müdürlükleri yetkili kılınmıştır. 1980 - 1990 arasında İstanbul planlama hareketleri, plandan çok eyleme dayanan etkinlikler olmuştur.

1948'den 1983 yılına kadar, yasal olarak oluşmayan gecekondular belirli dönemlerde "affeden" bir yasal süreç izlenmiştir. Ancak 1983'ten sonra 2805 sayılı yasa ile kentbilim alanına giren "İslah İmar Planları" kentleşmenin en güçlü yasal dayanakları haline gelmiştir.

Yasa üzerinde yapılaşma olmayan alanlarda dahi İslah İmar Planı yapımına izin vermiştir. Yapılan planların onay merci belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan valiliklerdir. 3030 sayılı kanun kapsamında kalan büyükşehir belediyelerinde, onay mercii ilçe belediye meclisleridir. Bu durum, özellikle İstanbul'da "gecekondulaşma tehlikesi var" diye, birçok belediyenin tek başına yapılaşma olmayan alanlarda planlama yapmasına neden olmuştur.

"Uygulamalarda bütüncül bir yaklaşımdan uzak planlar üretilmesi, bugün karşılaşılan imar kaosunun esas nedenlerinden birisidir" (Çetiner,1990).

1990'dan sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi planlama çalışmaları yine Belediye Şehir Planlama Müdürlüğü, tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde 1/50.000 ölçekli nazım plan çalışmaları yeniden başlatılmıştır. Bu kapsamda mevcut kentsel yerleşmelerin bir kısmı (örneğin Sultanbeyli vb) özellikle havza ve orman alanlarında enformel geliştikleri ifade edilerek, yapılan nazım planda, bu alanlara yönelik karar geliştirmekten kaçınılmış ve planda bu mevcut kentsel alanların yer almadığı görülmüştür. Ancak tüm bunlara rağmen, Sultanbeyli 1989 yılında belediye, 1992 yılında da ilçe statüsüne kavuşmuştur.

2006 tarihinde İstanbul belediye sınırlarındaki değişimler çerçevesinde, il bütünü için yeni bir planlama çalışması, İMP – İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi'nin kurulması ile önem kazanmıştır. 1/100.000 ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı olarak hazırlanan bu plan ilgili mahkeme süreçleri sonrasında revize edilerek 13.02.2009 gün ve 103 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararı ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

İstanbul metropolitan alanında, nüfus artışı ve ilçelere göre dağılımı ile mekânsal gelişme arasında önemli ilişkiler bulunmaktadır. Özellikle 2009 yılı sonrasında, İstanbul Çevre Düzeni Planı çalışmalarında, kentin doğal kaynaklarının korunması ilkesi çerçevesinde, nüfus artışının sınırlandırılması kararında nüfus artışı, nüfusun ilçelere göre dağılım oranları önemli bir belirleyicidir. Nüfusun artışı kadar bu nüfus artışının mekânsal olarak ilçelere göre dağılımı da plan kararlarının geliştirilmesinde etkili olmuştur.

İstanbul özelinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, gibi düzenlemeler neticesinde İstanbul İl Sınırları ile İstanbul Belediye sınırları üst üste çakıştırılmıştır. İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu'nda nüfus öngörüsü ve sektörel dağılım arasında bir denge oluşturulması hedeflenmektedir. 2023 yılı için İstanbul İli toplam nüfusu; mevcut dinamiklerin ve eğilimlerin devam etmesi durumunda 22-25 milyon olarak hesaplanmıştır. Ancak nüfus – istihdam dengesi ve kentin ekolojik taşıma kapasitesi göz önüne alındığında plan nüfusunun 16 milyon ile sınırlı kalması kararı alınmıştır. İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu ile Yönetici Özeti'nde nüfus ve istihdama ilişkin olarak şu şekilde bir açıklama yer almaktadır;

- Son nüfus sayımına göre mevcut nüfusun 12,5 milyonu geçtiği İstanbul'da plan çalışmasına temel oluşturmak üzere değişik yöntemlerle yapılan projeksiyonlarda 2023 yılı için İstanbul İli toplam nüfusu, mevcut dinamiklerin ve eğilimlerin devam etmesi durumunda 22- 25 milyon olarak hesaplandığı,

- Ancak sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde, doğal eşik analizi, nüfusa bağlı çalışma alanı ve konut alanı hesaplamalarının sonucunda, İstanbul'un bu seviyede bir nüfusu kaldıramayacağını anlaşıldığı,

- Planlama döneminde meri planlar, mevcut boş alan ve yapı stoku, doğal ve yapay eşikler dikkate alınarak, İstanbul İli için belirlenen nüfus 16 milyon olarak hesap edildiği,

- Bu çerçevede, mevcut dokuya yerleştirilebilecek ek nüfusun (emme kapasitesi) yaklaşık 1 milyon kişi olduğu kentte, yeni gelişme alanlarına yerleşebilecek ek nüfus yaklaşık 2,5 milyon olarak belirlendiği,

- Plan kararları, öngörülen nüfusun İstanbul İl sınırı içinde yerleşmesini denetleyecek ve nüfus projeksiyonuyla belirlenen nüfus (22-25 milyon) ile arasındaki farkın bölgede yerleşmesini sağlayacak nitelikte oluşturulması gerektiği,

- Doğal eşiklerin aşılmaması ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından kritik önem taşıdığı, ifade edilmektedir.

Hedeflenen nüfus öngörüsünün alt ölçekli planlarda sağlanabilmesi için doğal ve yapay eşikler dikkate alınarak İstanbul il bütünüünün 10 alt planlama bölgesine ayrıldığı belirtilmektedir (IMP, 2009). Söz konusu alt bölgeler ve bölgeleri oluşturan ilçeler şu şekilde açıklanmaktadır (IMP, 2009) ;

“1 Nolu Alt Bölge; Beykoz, Şile ve Çekmeköy İlçelerinin bir bölümünü kapsamaktadır. Bahsi geçen ilçelerin içme suyu havzaları dışında kalan bölümleri bu nüfus bölgesi içinde ele alınmıştır. 1 Nolu Alt Bölge, Anadolu Yakası'ndaki ekolojik-biyolojik sürdürülebilirliğinin temelini oluşturan orman alanlarıyla çevrilidir.

2 Nolu Alt Bölge; Anadolu Yakası'nda yer alan Sancaktepe, Çekmeköy, Beykoz, Sultanbeyli, Pendik ve Tuzla ilçelerinin içme suyu havzaları içerisinde yer alan kısımlarını kapsamaktadır. Ekolojik sürdürülebilirliğin temel yapı taşı olan su ve suya bağlı döngüler bu ilçelerdeki nüfus ve yapı yoğunluklarının sınırlandırılmasını zorunlu kılmaktadır.

3 Nolu Alt Bölge; ekonomik ve toplumsal sürdürülebilirlik ilkelerinin yoğunlaştığı Maltepe, Kartal, Pendik, Tuzla ilçeleri ile Adalar ilçesini kapsamaktadır. Anadolu Yakası'ndaki nüfus yoğunlaşmasının olacağı iki alt bölgeden biridir.

4 Nolu Alt Bölge; Anadolu Yakası'nın çekirdek ilçeleri olan Üsküdar ve Kadıköy İlçeleri ile bunların uzantısı olarak gelişen Ümraniye ve Ataşehir İlçelerini kapsamaktadır. Merkez fonksiyonlarının yer seçim ile bölgenin kısmi olarak yeniden yapılanması gerçekleşecektir.

5 Nolu Alt Bölge; İçme suyu havzaları dışında, Avrupa Yakası'nın hayati önem taşıyan ekolojik alanlarını içeren Sarıyer, Şişli ve Eyüp İlçeleri kısmen bu bölgeye girmektedir.

6 Nolu Alt Bölge; İstanbul'un merkezi niteliğinde olup, çoğunluğu MİA fonksiyonlarını kapsayan Beşiktaş, Şişli, Beyoğlu, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Sultangazi, Bayrampaşa, Zeytinburnu ve Kağıthane İlçelerini içine almaktadır.

7 Nolu Alt Bölge; Nüfus ve yapı yoğunluklarının yüksek olduğu Bakırköy, Esenler, Bağcılar, Güngören, Bahçelievler, Başakşehir ve Küçükçekmece İlçelerini kapsamaktadır.

8 Nolu Alt Bölge; Büyükçekmece ve Küçükçekmece Gölleri arasında yer alan Avcılar, Beylikdüzü, Esenyurt, Başakşehir ve Büyükçekmece İlçelerini kapsamaktadır.

9 Nolu Alt Bölge; İstanbul'da yeni gelişimin en yoğun yaşanacağı bölgedir. Silivri ilçesini kapsayan bu bölgede Ortaköy, Çanta, Değirmenköy, Büyükçavuşlu, Selimpaşa, Kavaklı ve Gümüşyaka yerleşimleri mevcuttur.

10 Nolu Alt Bölge; Anadolu Yakası'ndaki 2 Nolu Alt Bölge ile ortak karakterdedir. Bu alt bölge Avrupa Yakası'ndaki Arnavutköy, Çatalca ve Büyükçekmece İlçelerinin içme suyu havzalarına giren bölümlerini kapsamaktadır”

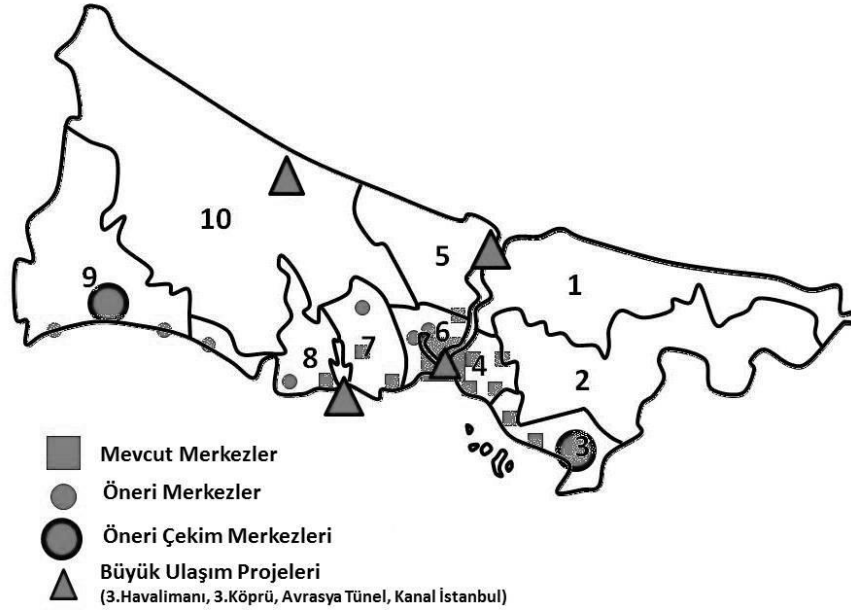
Alt bölgelerin son nüfus sayımındaki nüfusları, alt bölgelerdeki meri 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarının nüfusları ve 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın her bir alt bölge için nüfus öngörülmesi ise şu şekildedir (Bkz. Tablo 1);

**Tablo 1.** Alt Bölge Mevcut Nüfus – Meri Plan Nüfusu – Öneri Nüfus (IMP, 2009)

Alt Bölge No	Mevcut Nüfus (TÜİK 2007)	1/5000 Meri Plan Nüfusu	Öneri Nüfus
1	251,440	534,816	360,000
2	672,587	915,929	770,000
3	1,530,418	2,775,171	2,300,000
4	1,966,399	2,814,579	2,500,000
5	335,468	373,396	400,000
6	3,338,680	3,295,884	3,100,000
7	3,119,711	3,491,975	3,350,000
8	990,409	2,191,043	1,350,000
9	125,364	1,162,814	1,550,000
10	253,360	1,653,340	320,000
<b>Anadolu Yakası</b>	<b>4,420,844</b>	<b>7,020,495</b>	<b>5,930,000</b>
<b>Avrupa Yakası</b>	<b>8,152,992</b>	<b>12,168,452</b>	<b>10,070,000</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>12,573,836</b>	<b>19,188,947</b>	<b>16,000,000</b>

Bu tabloya göre, 3,8 ve 9 nolu bölgelerin mevcut nüfuslarında büyük artışlar beklenirken, diğer bölgeler için mevcut nüfusta daha düşük artışlar öngörülmektedir. Buna karşın meri plan nüfuslarına göre ise, 5 ve 9 nolu bölgelerin meri plan nüfuslarından daha fazla nüfus öngörüsü getirilmektedir. Söz konusu bu nüfus öngörülmesi ile oluşturulan çevre düzeni planı merkez kademelenmesi kararları, ana ulaşım bağlantıları arasında ilişkiler bulunmaktadır. Mevcut merkez alanlarında örneğin (6) nolu bölgede mevcut nüfusta azalma öngörülmüşken, öneri çekim merkezi olarak düzenlenen (9) ve (3) nolu bölgelerde mevcut nüfusta büyük artışlar beklenmektedir. Mevcut çevre düzeni planı TÜİK 2007 nüfus verilerine göre hazırlanmış ve 2023 yılı için nüfusun 16 milyonda kalacağı kurgusu üzerine düzenlenmiştir. Oysa İstanbul il nüfusu TÜİK verilerine göre 2009 yılında 12,915,158 kişi, TÜİK 2017 verilerine göre İstanbul nüfusu 15,029,231 kişi olmuştur. Buna göre yaklaşık 8 yılda İstanbul il nüfusuna yaklaşık 2 milyon kişi eklenmiştir.

Nüfus artış hızlarının aynı eğilimle devam etmesi durumunda 4 yıl içinde eklenecek yaklaşık 1 milyon nüfusla, 2021 yılı itibarıyla il bütününe yaklaşık 16 milyon nüfusa erişilebileceği söylenebilir. Bu durumda çevre düzeni planı ile öngörülen nüfus projeksiyonuna, hedeflenen tarihlerden önce erişileceği söylenebilir. Diğer yandan çevre düzeni planında kararları içinde olmayan ve merkezi hükümetçe yapılan büyük kentsel proje yatırımları (3.Köprü, 3. Havalimanı, Avrasya Tüneli, Kanal İstanbul vb) nüfusun ilçelere göre dağılımını etkileyecektir. Dolayısıyla daha önce Silivri'nin de içinde bulunduğu (9) nolu bölgenin havalimanı kararlarına bağlı olarak bir alt merkez şeklinde gelişeceği planlanırken, bu öngörülerin gerçekleşmediği görülmektedir. Merkezi hükümetin, İstanbul Çevre Düzeni Planı kararlarına aykırı bir şekilde, yeni havalimanı kararını, 2009 yılında ilçe statüsüne kavuşan Arnavutköy'e kaydırması sonucunda, daha önce çevre düzeni planı ile nüfus artışı öngörülmeyen içme suyu havzaları ve orman alanları ile kaplı (10) nolu bölgenin yeni yatırımlarla büyük nüfus artışlarına sahne olacağı kaçınılmaz hale gelmiştir. Sonuçta değişen idari sınırların planlama politikalarına olan etkilerinde, nüfus artış oranları, arazi kullanım kararları, merkezlerin oluşumu ve ulaşım bağlantıları gibi hususlar önem kazanmıştır (ŞPO,2010).



**Harita 1.** İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda Önerilen Alt Bölgeler, merkez oluşumu ve büyük ulaşım projeleri (İMP, 2009'dan yararlanılarak hazırlanmıştır)

### 3. 1980 SONRASI İSTANBUL'DA İLÇELERE GÖRE NÜFUS GELİŞİMİ

İçinde bulunduğumuz süreci temsil eden dönem, kent içi mekânsal değişimlerle birlikte özellikle sanayi desantralizasyonuna bağlı olarak bölgesel açıdan da diğer meselelerin merkezindedir (Erbil,2017). Üretim – yönetim birlikteliğinin bir arada olması zorunluluğun iletişim-ulaşım alanında yaşanan teknolojik yeniliklere bağlı olarak kalkması, ayrıca kent merkezinin artan rantını hizmet alanlarıyla karşılama eğiliminin güçlenmesi sonucunda, büyük üretim birimleri bir yandan İstanbul'un doğu yüzünde Düzce'ye uzanan eksene yönelmişler, öte yandan, batı istikametinde Trakya aksına da yoğun ilgi göstermişlerdir. Bu dönemin nüfus verilerine bakıldığında ortaya çıkan sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel değişimlerin mekânsal yansımaları görülebilir.

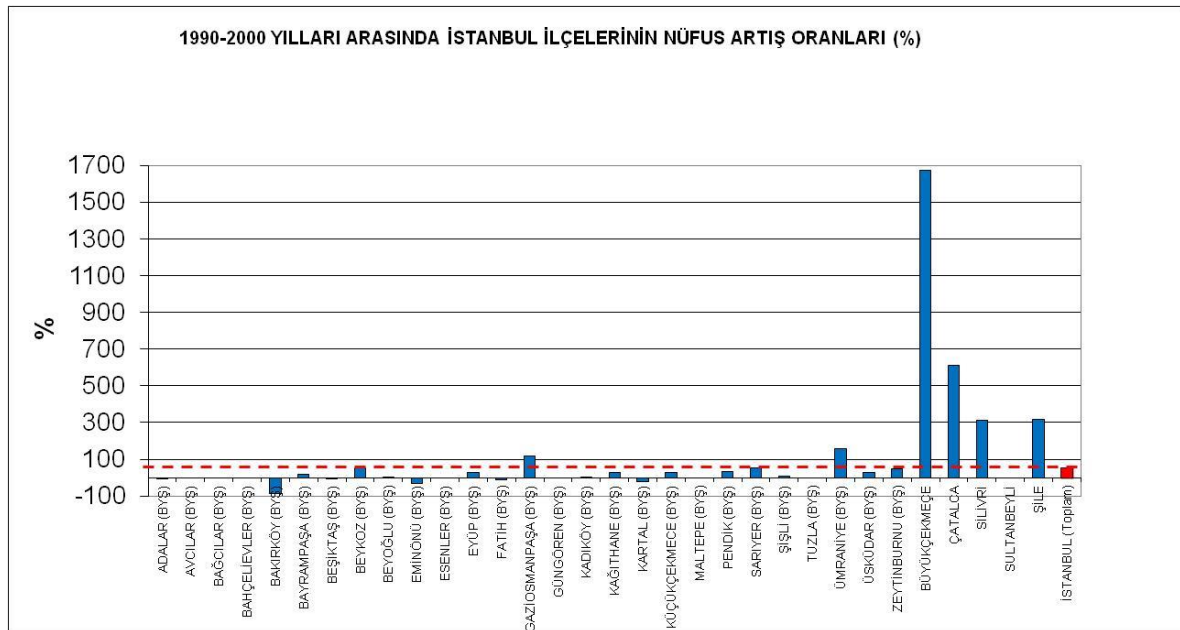
1980 yılında İstanbul nüfusu 4.741.890 kişidir. Bu nüfusun % 19'u Bakırköy'de, %10'u Fatih'te, %10'u Kadıköy'de, % 10'u Şişli'de oturmaktadır. 1980 - 1990 yılları arasında İstanbul nüfus artış oranı %54 olmuştur. Aynı yıllara arasında bu oran Gaziosmanpaşa'da %80, Eyüp'te %64 şeklinde gerçekleşmiştir. Diğer ilçelerin artış oranları İstanbul ortalamasının altındadır. Ayrıca Şişli ilçesi -% 56, Çatalca ilçesi -%28,

Eminönü ilçesi -%11 ve Fatih ilçesi -%3'lük bir oranda nüfus kaybetmişlerdir. Çatalca'daki nüfus azalması Büyükçekmece'nin ilçe olup, Çatalca'dan ayrılması ile ilgilidir. Şişli, Eminönü ve Fatih'teki düşüş ise, konutların işyeri fonksiyonlarına dönüşmesi şeklinde açıklanabilir. Ayrıca yeni ilçelerin oluşması da nüfustaki düşüşte etkilidir.

1990 yılında ise İstanbul nüfusu 7.309.190 kişidir. Bu nüfusun % 18'i Bakırköy'de, % 9'u Kadıköy'de, % 8'i Kartal'da oturmaktadır. 1990 sonrası kontrolsüz kentsel gelişme, kentin yaşam kaynakları olan su ve orman alanlarına doğru kaymıştır. Bu spekülasyonlu gelişme yapılan 2. Boğaz Köprüsü ile daha da hızlanmıştır. Bu baskılar sonucu, Sultanbeyli gibi koca bir kent enformel olarak oluşmuştur.

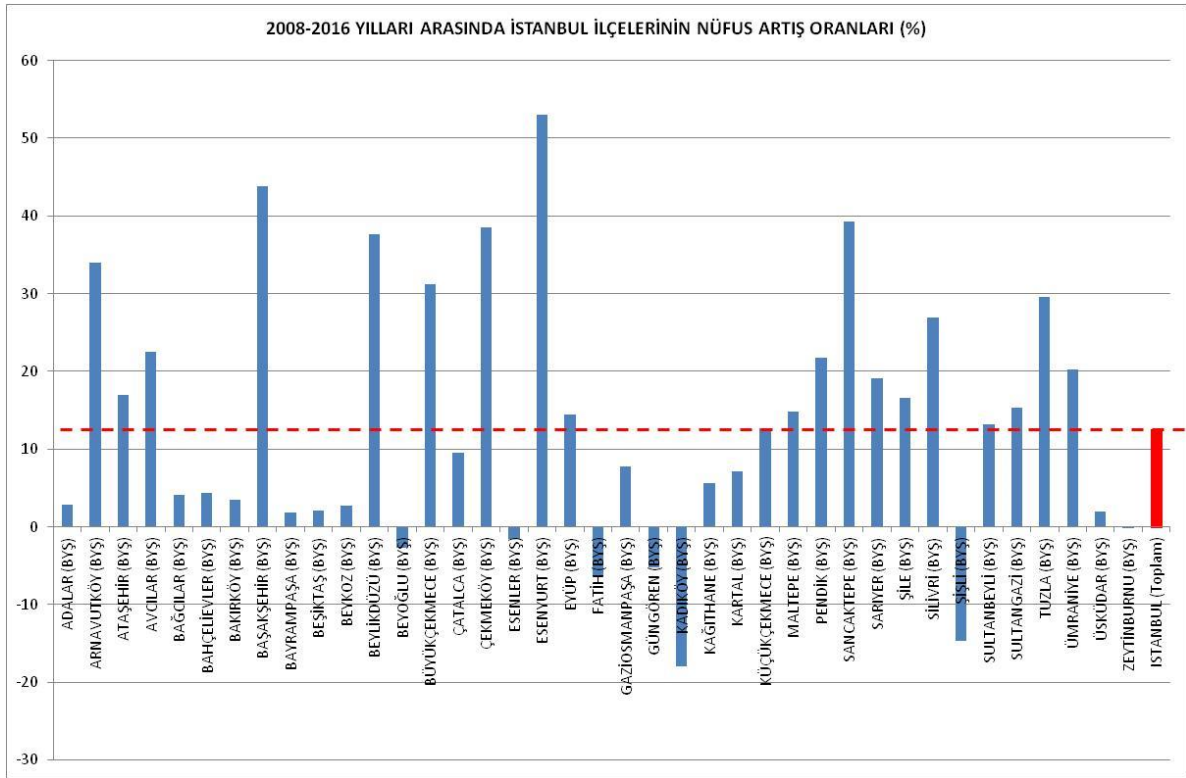
Yine bu dönemde özellikle kent çeperlerinde yer alan Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olmayan 1580 sayılı yasaya tabii ilçe belediyelerinde çok büyük nüfus hareketleri yaşanmıştır. Başta Büyükçekmece %1700 gibi inanılmaz bir oran ile yer alırken, Çatalca, Silivri ve Şile gibi diğer yerleşmelerde de nüfus artışı çok olmuştur (Bkz. Şekil 1). Bu durumun açıklanması gereken yönleri kentin gelişme dinamiklerinde saklıdır. Ancak özellikle 17 Ağustos Marmara Depremi ile başlayan süreç kentsel mekandaki tüm bu dinamiklerin üzerine sızramış ve gündemde ilk sıraya yerleşmiştir. Bütün kentsel gelişme yönleri değişmiş ve yepyeni alanlar yerleşime açılmaya başlamıştır. Bu değişime idari sınırlar üzerinde çok değişik etkiler yaratmaktadır. Deprem olgusu, kendisinden korkulması gereken bir doğal olaydan ziyade onunla birlikte yaşanması gereken bir doğal zenginlik olarak yaşama sokulabilir. Yaşamın bu olguya göre düzenlenmesi ve gereken önlemlerin alınması hayati önem taşımaktadır.

2008 yılında yapılan yeni yasal düzenlemeler neticesinde, İstanbul'da yeni oluşan ve kaldırılan İlçe Belediyeleri sonucunda toplamda 39 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır (Bkz Tablo 2). 2008 yılında İstanbul'un nüfusu 12.697.164 kişidir. Bu nüfusun dağılımına bakıldığında ise, toplam nüfustan aldıkları payların %5'in üzerinde olan iki ilçe bulunduğu bunların ise Küçükçekmece ve Bağcılar oldukları anlaşılmaktadır. 2016 yılına gelindiğinde ise İstanbul toplam nüfusu 14.804.116 kişidir. Bu nüfusun dağılımında ise toplam nüfustan aldıkları payların %5'in üzerinde olan iki ilçeye ek olarak bu kez Esenyurt'un listeye girdiği görülmektedir. Bu çerçevede önceki yıllara göre, İstanbul'da ilçelerin toplam nüfustan aldıkları paylarda bir dengeden söz edilebilse de nüfus artışının 2008-2016 yılları arasında %30 üzeri artan, Arnavutköy, Başakşehir, Beylikdüzü, Büyükçekmece, Çekmeköy, Esenyurt ve Sancaktepe İlçelerinin ileriki zamanlarda içlerinden yeni ilçeler oluşturabileceği de söylenebilir (Bkz. Şekil 2) .



**Şekil 1.** 1990-2000 Yılları Arasında İstanbul İlçeleri'nin Nüfus Artış Oranları (%)

(Kaynak: TÜİK, 1990-2000 Nüfus Verileri)



Şekil 2. 2008-2016 Yılları Arasında İstanbul İlçeleri'nin Nüfus Artış Oranları (%)  
(Kaynak: TÜİK, 2008-2016 Nüfus Verileri)

Tablo 2. 1950 Sonrası İstanbul'da Metropolitan Alan Gelişme Dinamikleri Süreçlerine Bağlı Oluşan İlçeler

	1950	1960	1970	1980	1990	1993	2000	2008
ASYA	ADALAR	ADALAR	ADALAR	ADALAR	ADALAR	ADALAR	ADALAR (BYŞ)	ADALAR (BYŞ)
	BEYKOZ	BEYKOZ	BEYKOZ	BEYKOZ	BEYKOZ	BEYKOZ	BEYKOZ (BYŞ)	BEYKOZ (BYŞ)
	KADIKÖY	KADIKÖY	KADIKÖY	KADIKÖY	KADIKÖY	KADIKÖY	KADIKÖY (BYŞ)	KADIKÖY (BYŞ)
	KARTAL	KARTAL	KARTAL	KARTAL	KARTAL	KARTAL	KARTAL (BYŞ)	ATAŞEHİR (BYŞ)
	ŞİLE	ŞİLE	ŞİLE	ŞİLE	PENDİK	MALTEPE	MALTEPE (BYŞ)	KARTAL (BYŞ)
	ÜSKÜDAR	ÜSKÜDAR	ÜSKÜDAR	ÜSKÜDAR	ŞİLE	PENDİK	PENDİK (BYŞ)	MALTEPE (BYŞ)
	YALOVA	YALOVA	YALOVA	YALOVA	ÜMRANIYE	SULTANBEYLİ	SULTANBEYLİ	PENDİK (BYŞ)
					ÜSKÜDAR	ŞİLE	SULTANBEYLİ	SULTANBEYLİ (BYŞ)
					YALOVA	ÜMRANIYE	TUZLA (BYŞ)	ŞİLE (BYŞ)
						ÜSKÜDAR	ÜSKÜDAR (BYŞ)	TUZLA (BYŞ)
					YALOVA	ÜMRANIYE (BYŞ)	ÜSKÜDAR (BYŞ)	
							ÜMRANIYE (BYŞ)	
							ÇEKMEKÖY (BYŞ)	
							SANCAKTEPE (BYŞ)	
AVRUPA	BAKIRKÖY	BAKIRKÖY	BAKIRKÖY	BAKIRKÖY	BAKIRKÖY	AVCILAR	AVCILAR (BYŞ)	AVCILAR (BYŞ)
	BEŞİKTAŞ	BEŞİKTAŞ	BEŞİKTAŞ	BEŞİKTAŞ	BAYRAMPAŞA	BAĞCILAR	BAĞCILAR (BYŞ)	BAĞCILAR (BYŞ)
	BEYOĞLU	BEYOĞLU	BEYOĞLU	BEYOĞLU	BEŞİKTAŞ	BAHÇELİEVLER	BAHÇELİEVLER (BYŞ)	BAŞAKŞEHİR (BYŞ)
	ÇATALCA	ÇATALCA	ÇATALCA	ÇATALCA	BEYOĞLU	BAKIRKÖY (BYŞ)	BAKIRKÖY (BYŞ)	SULTANGAZİ (BYŞ)
	EMİNÖNÜ	EMİNÖNÜ	EMİNÖNÜ	EMİNÖNÜ	BÜYÜKÇEKMECE	BAYRAMPAŞA	BAYRAMPAŞA (BYŞ)	BAHÇELİEVLER (BYŞ)
	EYÜP	EYÜP	EYÜP	EYÜP	ÇATALCA	BEŞİKTAŞ	BEŞİKTAŞ (BYŞ)	BAKIRKÖY (BYŞ)
	FATİH	FATİH	FATİH	FATİH	EMİNÖNÜ	BEYOĞLU	BEYOĞLU (BYŞ)	BAYRAMPAŞA (BYŞ)
	SARİYER	SARİYER	GAZİOSMANPAŞA	GAZİOSMANPAŞA	EYÜP	BÜYÜKÇEKMECE	BÜYÜKÇEKMECE	BEŞİKTAŞ (BYŞ)
	SİLVİRİ	SİLVİRİ	SARİYER	SARİYER	FATİH	ÇATALCA	ÇATALCA	BEYOĞLU (BYŞ)
		ŞİŞLİ	SİLVİRİ	SİLVİRİ	GAZİOSMANPAŞA	EMİNÖNÜ	EMİNÖNÜ (BYŞ)	BÜYÜKÇEKMECE (BYŞ)
		ZEYTİNBURNU	ŞİŞLİ	ŞİŞLİ	KAĞITHANE	ESENLER	ESENLER (BYŞ)	BEYLİKDÜZÜ (BYŞ)
			ZEYTİNBURNU	ZEYTİNBURNU	KÜÇÜKÇEKMECE	EYÜP	EYÜP (BYŞ)	ESENYURT (BYŞ)
					SARİYER	FATİH	FATİH (BYŞ)	ARNAVUTKÖY (BYŞ)
					SİLVİRİ	GAZİOSMANPAŞA	GAZİOSMANPAŞA (BYŞ)	ÇATALCA (BYŞ)
					ŞİŞLİ	GÜNGÖREN	GÜNGÖREN (BYŞ)	ESENLER (BYŞ)
					ZEYTİNBURNU	KAĞITHANE	KAĞITHANE (BYŞ)	EYÜP (BYŞ)
						KÜÇÜKÇEKMECE	KÜÇÜKÇEKMECE (BYŞ)	FATİH (BYŞ)
						SARİYER	SARİYER (BYŞ)	GAZİOSMANPAŞA (BYŞ)
						SİLVİRİ	SİLVİRİ	GÜNGÖREN (BYŞ)
						ŞİŞLİ	ŞİŞLİ (BYŞ)	KAĞITHANE (BYŞ)
					ZEYTİNBURNU	ZEYTİNBURNU (BYŞ)	KÜÇÜKÇEKMECE (BYŞ)	
							SARİYER (BYŞ)	
							SİLVİRİ (BYŞ)	
							ŞİŞLİ (BYŞ)	
							ZEYTİNBURNU (BYŞ)	



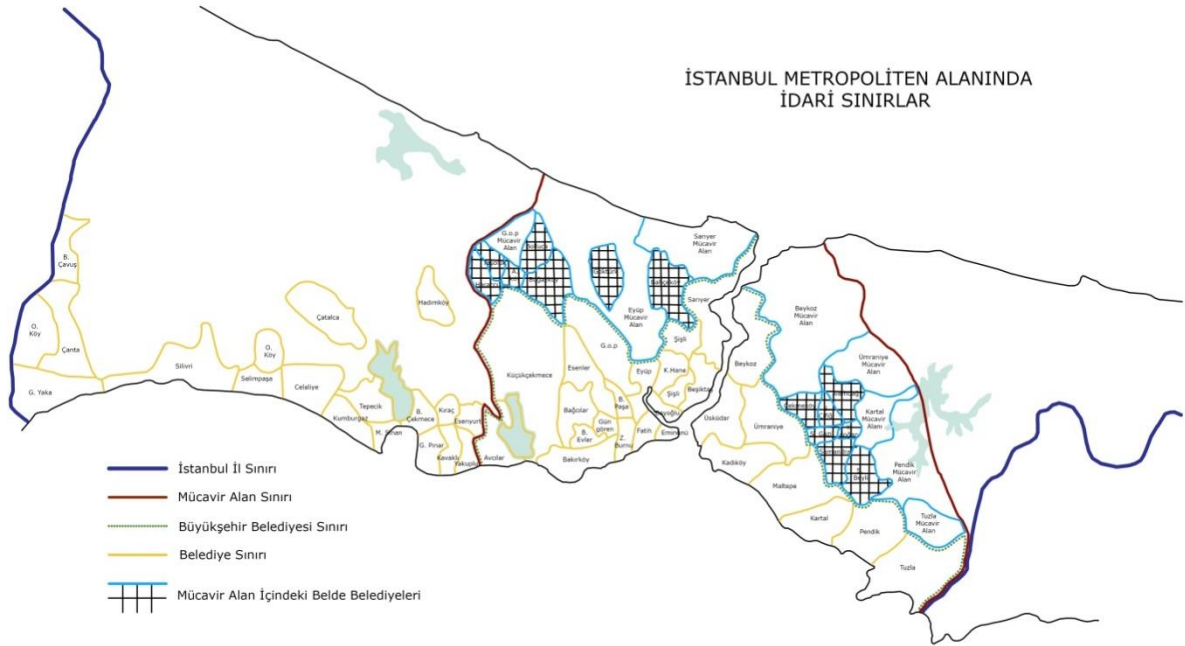
#### 4. İSTANBUL'DA İDARİ SINIR DEĞİŞİKLİKLERİNE İLİŞKİN YASAL-YÖNETSEL YAPI, MEKÂNSAL PLANLAMA İLİŞKİSİ

İstanbul metropolitan alanında idari sınır değişiklikleri bağlamında yasal ve yönetsel yapının mekânsal planlamaya etkileri 4 dönemde incelenecektir. Kırılma noktaları olarak mekânsal yapı ile doğrudan ilişkisi olduğu kabul edilen 3030, 5216, 5747 ve 6360 sayılı kanunların çıkış tarihleri ele alınmıştır.

##### 4.1. 1984-2004 Dönemi:

1984 tarih ve 3030 sayılı yasa ile nüfusu 2000'e ulaşmış yerlere belde belediyesi statüsü getirilmiştir. Mücavir alan sınırları içinde oluşturulan belde belediyeleri plan yönüyle büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyelerine bağlı olmadığından, bu alanlarda üst ölçek planlardan bağımsız bir kentsel gelişme görülmüştür. Belde belediyelerinin kentnin kuzeyinde yer alması, İstanbul kentsel gelişiminin de kuzeye doğru yönelmesine neden olmuştur. Bu durum kentnin kuzeyinde yer alan doğal kaynakların tahrip edilmesine sebep olmuştur.

Aşağıdaki haritada (Bkz. Harita 2) görülen daha önceki yıllarda belediye sınırları dışında kalan Pendik, Ümraniye, Bayrampaşa, Kağıthane, Küçükçekmece ve Büyükçekmece yerleşimleri, 1980-1990 yılları aralığında nüfusu artarak ilçe olmuştur. Bu nedenle 1980-1990 yılları arasında şehir nüfusu %132 artarken, kır nüfusu %70 azalmıştır. 1993 yılına gelindiğinde ise Maltepe, Sultanbeyli, Avcılar, Bahçelievler, Bağcılar, Güngören, Esenler yeni ilçe olan yerleşimlerdir (Erbaş, 1995).



**Harita 2.** İstanbul Metropolitan Alanında İdari Sınırlar (2004 öncesi)  
(Kaynak: Erbaş, 1995)

##### 4.2. 2004-2008 Dönemi:

2004 tarih ve 5216 sayılı kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinin Büyükşehir Belediye sınırları il sınırları olmuştur. Sınırları genişleyen büyükşehir belediyesi; planlama açısından daha fazla yetkiye sahip olmuş, genel bütçeden kendisine düşen payın artmasıyla finansal açıdan avantaj kazanmış, büyükşehir belediyesinin görev ve hizmet etkinliğinin artması yeni organizasyonlar oluşturmasına da olanak sağlamıştır. Aynı yasa ile orman köyleri haricindeki köyler kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. İlk kademe belediye yapısı bu yasa ile gündeme gelmiş, mevcut belde belediyeleri de ilk kademe belediyesine dönüştürülerek toplamda 41 tane ilk kademe belediyesi oluşturulmuştur. Belde belediyelerinin ilk kademe belediyesine dönüşmesi plan yönüyle Büyükşehir Belediyesine bağımlı hale gelmelerine, dolayısıyla da



#### 4.4. 2012 ve Sonrası:

2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tüm büyükşehirlerde büyükşehir belediye sınırı, il sınırlarına genişletilmiştir. 6360 sayılı kanun ile İstanbul Metropolitan Alanı içinde bazı ilçe sınırlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Eskiden Büyükçekmece İlçesine bağlı olan Muratbey Merkez Mahallesi ve Arnavutköy İlçesine bağlı Bahşayış ve Nakkaş Mahalleleri Çatalca İlçesine bağlanmıştır. Eskiden Şişli İlçesine bağlı olan Ayazağa, Maslak ve Huzur Mahalleleri Sarıyer İlçesine bağlanmıştır.

6360 sayılı yasa ile orman köyleri istisna olmakla birlikte tüm köyler kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. İl özel idareleri kapatılarak yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Yayınlanma tarihinden 5 yıl sonra uygulamaya konulacaktır. Köy statüsünün ortadan kaldırılmasıyla bu alanlar kentsel alan sınırları içine alınmış; köylerin mahalle olmasıyla birlikte, mahallelerde verilmesi zorunlu olan kentsel hizmetlerin bu bölgelerde de sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Oysa ki mahalle statüsüne sahip olan ancak hala kırsal karakterini koruyan bu alanlarda, kentlerde ihtiyaç duyulan hizmetlerin ne kadar gerekli olduğu kadar bu alanların nasıl planlanacağı gibi hususlar da büyük tartışma konularının başında gelmektedir (Öztaş, 2017)

#### SONUÇ

1980'lerden günümüze İstanbul Metropolitan Alanı'nda mekânsal yapı ile idari sınırlardaki değişim incelendiğinde, bu süreci şekillendiren ve yön veren kanunların sırasıyla 3030, 5216, 5747 ve 6360 sayılı kanunlar olduğu tespit edilmiştir. Özellikle metropol kentin çeperleri, söz konusu bu idari sınır değişikliklerinin etkisi ile bölünerek çoğalmaktadır.

İncelenen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundan elde edilen bulgular çerçevesinde; mahallelerin birleştirilerek veya ilçe sınırlarının değiştirilerek veya ilk kademe belediyelerinin kapatılarak oluşturulduğu ilçelerde; kurumlar arası yetki, görev ve sorumluluklar açısından yeni uyumsuzluklar meydana gelmektedir. Diğer yandan sınırların değişmesiyle yetki ve hizmet alanları genişleyen ilçeler, idari yapıdaki sorunlarını çözmeye çalışsa da getirilen çözüm önerileri, sadece kendi ilçe sınırları üzerinden ele alınan sorunları çözmeye yetmemiştir.

2004 tarihine kadar olan süreçte kent kır arayüzü ve çevresindeki gelişim, belde belediyelerinin sahip olduğu yetkiler nedeniyle, büyükşehir belediye yönetiminden bağımsız şekilde gerçekleştiğinden bu dönemde kentsel gelişim süreci çok hızlanmıştır. 2004'te çıkarılan 5216 sayılı Kanun ile belde belediyelerinin yapısı ilk kademe belediyesi olarak değişerek eski yetkileri, plan yapma yönüyle kısıtlanmıştır. İstanbul ve Kocaeli illerini kapsayan 5216 sayılı Kanun ile köylerin mahalle statüsüne girmesi bazı kentsel hizmetlerin bu bölgelerde sağlanmasını zorunlu kılmıştır. Mahalle statüsüne girmiş olan fakat hala kırsal karakterini koruyan alanlarda, bölgeye özgü yaşam şekilleri göz önünde bulundurularak kentsel kamusal hizmetlerin sağlanması beklenmektedir.

2008'de çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyeleri kapatılmış, yeni ilçeler kurulmuş ve bazı ilçelerin sınırlarında değişiklik yapılmıştır. Bu tür değişikliklerin temelinde, kent kır arayüz bölgelerinin önceden kentin çeperlerinde yer alıp zaman içerisinde büyüyüp gelişerek merkez niteliği taşıyan alanlara katılması bulunmaktadır.

2012 yılı 6360 sayılı kanun ile tüm büyükşehirlerde büyükşehir belediye sınırı il sınırına genişletilerek büyükşehir belediyelerinin yetki ve hizmet alanları artırılmıştır. Bunun yanı sıra köyler, mahalleye dönüştürülmüş, bu bölgelerin yönetimi ve planlanması ilçe belediyelerine bırakılmıştır. İl özel idareleri de kapatılarak yetkileri büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Bütün bunlarla birlikte büyükşehir

belediyelerinin görev ve hizmet etkinliğini artırsa da diğer yandan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ gibi merkezi hükümete bağlı kurumların planlama sürecindeki etkisi de giderek artmaktadır.

İstanbul Metropolitan Alanı'nda kentsel gelişmenin bir göstergesi olarak idari sınırlar sürekli değişse de uluslararası sermayenin yönlendirmeleri ile kentsel bölgedeki dinamikler daha çok etkili olmaktadır. Bu haliyle idari sınır değişiklikleri, kentsel gelişmenin yönlendiricisi olmaktan çok, mekânsal değişimin yasallaşmasına olanak sağlayan bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. 1980'den günümüze kadarki Büyükşehir Belediye Kanunları ve ilgili yasal değişiklikler karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, il sınırları içinde kalan alanda, idari sınırların büyük değişim gösterdiği, kırsal karakterli bölgeden kentin en yoğun merkezi iş alanlarına kadar, önce kentsel gelişmenin yaşandığı, sonrasında idari sınır değişikliğinin yapıldığı görülmektedir. İstanbul'u içinde bulunduğu bölge içinde bir finans merkezi yapma yolundaki değişim hedefleri ile kentin bütüncül planlama çalışmaları arasında doğrusal bir ilişki bulunmadığı, yasal mevzuat ve planlama sürecindeki parçalanmışlığı destekleyecek şekilde idari sınır değişikliklerinin yapıldığı anlaşılmaktadır. Planlama kararları alınırken merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında eşgüdüm ve koordinasyonun sağlanarak idari yapının yetki, görev ve sorumluluklarının, yerleşmenin mevcut ve gelecekteki konumu açısından yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İstanbul gibi ülkemizdeki birincil metropol kentin, salt kendi il ve ilçe sınırları içinde planlanması farklı zorluklar taşımaktadır. Bu derece devingen bir beşeri organizasyona sahip kentin, içinde bulunduğu metropoliten bölgenin bir parçası olarak planlanması beklenmektedir. İdari sınırları değiştirerek, bütüncül anlayıştan uzak, parçacı mekânsal müdahalelere izin veren, geniş kapsamlı bir mekânsal planlamadan ziyade, stratejik mekânsal planlama bölgelerine dayalı idari sınırların geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

## KAYNAKLAR

- ANGEL, A. (1993). "Henri Prost ve İstanbul'un İlk Nazım Planı", Planlama Dergisi, Sayı 10, Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara.
- ÇETİNER, A.(1990). Günümüze Kadar İstanbul'da Planlama Eylemleri ve Yarattığı Çevre Sorunları s. 39 İstanbul Çevre Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu, Türkiye. Çevre Koruma ve Yeşillendirme Kurumu, İstanbul.
- DÖKMECI, V., BERKÖZ, L. (1994). Transformation of Istanbul from a monocentric to a polycentric city. *European Planning Studies*, 2(2), pp.193-205.
- DPT, (2009). İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı, Ankara
- ERBAŞ, A.E. (1995). Planlamaya Ekolojik Yaklaşım; Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde İstanbul Örneği İrdemesi, MSÜ, FBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (Danışman: Doç. Dr. Güzin Konuk), İstanbul
- ERBAS, A.E., ERBİL, T. (2011). Rethinking the Urban Transformation Projects Again: the Distribution of Public Burden and Benefits. The Case of Kartal District, Istanbul., Essen
- ERBAŞ, A.E. (2014). "Central Business District Planning and the Sustainable Urban Development Process in Istanbul", *Sustainable City VIII*, Editör: Zubir, S. S., & Brebbia, C. A. WIT PRESS, Southampton, UK, DOI:10.2495/SC130061, pp., 69-80
- ERBİL, T. (2017). "Planning Dilemmas in Deindustrialization Process in Istanbul." *İTÜ AZ*, Vol.14, No.2, pp. 43-56.
- GÖÇER, O. (1971). Doğu Marmara bölgesi içinde büyük İstanbul metropoliten sınırlarının tespiti ve yeni bir yerleşme düzeni ön araştırması (Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniv. Matbaası).
- GÜVENÇ, M.(1993). Metropol değil azman sanayi kenti. İstanbul, 5, pp.75-81.
- HEALEY, P (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International journal of urban and regional research*,28(1), pp.45-67.
- IMP, (2009). 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı ve Plan Raporu, Bimtaş, IMP- İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi, Tepebaşı, İstanbul
- MORTAN, K., KÜÇÜKERMEN Ö. (2010). Çarşı, pazar, ticaret ve Kapalıçarşı. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul
- MSGSU, (2015). "İstanbul Kır-Kent Arayüzü", Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Lisans 4. Planlama Atölyesi Çalışması, İstanbul
- OZUS, E., TURK, S. S., ve DOKMECI, V. (2011). Urban restructuring of Istanbul. *European Planning Studies*, 19 (2), pp. 331-356.,
- ÖZAY, İ.H., SELÇUK, M., KAÇAR, M., HACISALİHOĞLU, İ.Y. ve ERBAŞ, A.E. (2002). Dünden Bugüne Yarınların İstanbul'u, İstanbul İli İdari Sınır Bilgi Sisteminin Kurulması İş Döner Sermaye Raporu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Planlama ve İmar Daire Başkanlığı, Harita Müdürlüğü, İstanbul,
- ÖZTAŞ ÇÖREK, Ç. (2017). Büyükşehir Belediyelerinde Kentleşen Kırsal Alanların Planlanma Sorunlarına Yönelik Sürdürülebilir Model Önerisi, Gazi Üniversitesi, FBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Danışman: Prof.Dr. Şule Karaaslan), Ankara
- SASSEN, S. (1999) *Global Financial Centers*. *Foreign Affairs*, pp.75-87.
- ŞPO, (2010), İdari Sınırların Planlama Politikalarına Etkileri ve İstanbul Metropolitan Alanında Değişen İlçe Sınırları, Çalıştay 06 Mayıs 2008, TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi Yayını, İstanbul
- TANERİ, E. (1986). Bölge Planlama, Yıldız Üniversitesi Yayınları Sayı: 186, İstanbul
- TEKELİ, İ. (1972). Bölge Planlama Üzerine. İstanbul Teknik Üniversite Matbaası, İstanbul
- TEKELİ, İ. (1993). "İcabında Plan", İstanbul Dergisi, Sayı 4, Tarih Vakfı, İstanbul
- TÜİK (1990, 2000, 2008, 2016, 2017), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları

TÜMERTEKİN, E. (1973), Türkiye'de şehirleşme ve şehirselleşme fonksiyonları (Vol. 72). Edebiyat Fakültesi Matbaası, İstanbul

UNITED NATIONS, (2017) Habitat III, New Urban Agenda, Quito, Ecuador