

# BELEDİYELERDE İMAR PLANLAMA SÜRECİ VE DENETİM

## Reconstruction Planning Processes And Control Of Municipalities

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ\* - Mehmet UZUNAY\*\*

Geliş Tarihi: 08.11.2016 Yayına Kabul Tarihi: 06.09.2017

### Öz

Planlama hem yönetim biliminin hem de diğer çalışma alanlarının en önemli kavramlarından biridir. Ancak söz konusu olan imar ve planlama olunca, bir kentin imarı ve o kentin yönetimi için vazgeçilmez bir araca dönüşür. Kent yönetimlerinin en sorunlu alanlarından biri olarak imar ve denetim süreci ile ilgili tartışmalar aslında bir kentin nasıl yönetiliyor olduğunun da ölçütüdür.

Bu çalışmada imar süreci belediyeler açısından ortaya konurken, temel amaç, özellikle Büyükşehir kararı öncesi imar hareketliliğini Hatay Büyükşehir özelinde tartışmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İmar, Planlama, İmar Denetim, Belediye

### Abstract

Planning is one of the fundamental concepts of both science of management and other fields of research. However, if reconstruction and planning are the points in question, it turns into an indispensable tool for the construction and administration of the city. Debates on the process of town planning and inspection which are one of the most problematic issues of urban administration, are counted as the criteria in what way a city is being governed. In this study, on one hand construction of process is revealed with regard to municipalities, on the otherhand, reconstruction mobility particularly previous to the decision about metropolitan swill be discussed specific to Hatay Metropolitan Municipality.

**Keywords:** Reconstruction, Planning, Reconstruction supervision, Municipality

\* Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Öğretim Üyesi, mgunes92@gmail.com., orcid.org/0000-0002-3187-8233

\*\* Uzman, Hatay Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü, uzunay71@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-3702-0959

## GİRİŞ

Planlar, toplumların ihtiyaçlarının kısa orta ve uzun vadede belirlenerek kaynakların bu ihtiyaçlara tahsis edilmesi sürecidir. İmar Planları ise planlamanın özel bir kolu olup “belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir” (www.resmigazete.gov.tr, 2001). Bu belgeler değişik ölçeklerde hazırlanarak yürürlüğe konulmakta olup ülkemizde imar planı serüveni İstanbul’un bir bölümündeki imar uygulamalarını düzenlemek amacıyla 1848 yılında çıkartılan Ebniye Nizamnamesi(Yapılar Tüzüğü) ile başlamış Cumhuriyet döneminde yaşanan ilk gelişme ise Başkent Ankara’nın imar hizmetlerini daha kısa sürede yapmak üzere hazırlanan 583 sayılı Ankara’nın İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzağı Erazinin Şehremanetince İstimlaki Hakkında Kanun’un1925 yılında yürürlüğe girmesi ile yaşanmıştır. Cumhuriyet dönemindeki esas büyük gelişme ise 10.06.1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun yürürlüğe girmesi olmuştur. Zira bu kanunun 2.maddesi ile belediyelere şehir planı yapma mecburiyeti getirilmiştir(www.resmigazete.gov.tr, 1933).Yaşanan süreçte baskın bir merkezîyetçi düşünce hakim olmuş 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile plan karar alma süreçlerinde yetki görev ve sorumluluk yerel yönetimlere devredilmiştir. Yaşanan bu serüvene paralel olarak 1940`lı yıllarda köyden kente göçler artmış, yerel yönetimlerin bu duruma hazırlıksız yakalanmaları gecekondulaşmayı ülke gündemine getirmiş özellikle 1980 sonrasında bu durum çevre sorunlarına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin ekipman-mali yetersizlikleri ile yetişmiş personel eksikliği sorunların büyümesine neden olmuş, mesleki etik değerlerin mesleki personel tarafından içselleştirilmemiş olması sonucunda da plan kararlarının oluşması sürecinde siyasi yerel baskıya direnç gösterilememiştir. Diğer yandan “1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu da planlama ve yapılaşma alanında yönetsel ve mekânsal parçalanmayı destekleyen yapısı, bir yandan yerel yönetimlerin yetkilerini verirken

bir yandan da plan yapımı ve plan uygulamaları konusunda tip uygulama belgelerini tercih etmekte, fiziksel alanda yaratılan parçacı ve mevzi planlamayı destekleyen hükümleri yanında kanun istisnalar maddesi ile İmar Kanunu planlama ve yapılaşma alanında çerçeve kanun olma niteliğini kaybetmektedir” (Tekinbaş, 2008: 4). Bu durum aynı alanda birden çok idarenin plan yapma ve onaması sonucunu doğurmaktadır. İmar planlarının geleceğe dönük 25-30 yıllık projeksiyon önermesi karşısında bu parçalı yapı planlamanın ileriye dönük ilke ve kararlarında sapmaların mevzuat ayağını oluşturmaktadır.

İmar planları, mahiyetleri gereği kendilerine dayalı daha pek çok idari işlemin tesisine sebep teşkil eden işlemlerden olduklarından ve kendilerine dayalı olarak tesis edilen işlemler neticesinde ilgililerine verilen yetkilerin kullanımının salt hukuk âleminde kalmayan ve fiziki dünyaya da yansımaları bulunduğundan (Canbaloğlu ve Ayaydın, 2011: 325). Bu planların denetimi ayrı bir önem içermektedir. 5018 sayılı Kanunda yerel yönetimlerin iç ve dış denetimi öngörülmuş 5227 sayılı Kanunun yönetsel denetim alanına ilişkin öngörülmesi bir yana bırakılırsa, yerel yönetimlerin genel iş ve yürütümlerinin “dış denetimi” İçişleri Bakanlığı’na bağlı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından; “mali denetimi” ise Sayıştay denetçileri tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, vesayet yetkisi çerçevesinde vali ve kaymakamların da denetim yetkileri mevcuttur. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde günümüze kadar uygulamaya çalıştığı denetim, genellikle biçimsel bir denetimin ötesine geçememiş, yerel hizmetlerin plânlı ve programlı etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayıcı olamamıştır. Yeni yasal düzenlemeler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki zaten sınırlı ve etkisiz olan bu denetimi de, denetimini neredeyse tümüyle ortadan kaldıracak biçimde tasarlanmıştır (Şanal,(t.y): 118).

*“Türkiye’deki kamu denetim elemanlarının yerel yönetimleri denetimleri sonrasında düzenledikleri teftiş raporları ve layihalar, bu yönetimlerin işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının incelenmesiyle sınırlıdır. Bu raporlar, yerel yönetimlerin kararlarını bozma, kaldırmak veya erteleme gibi bir sonuç doğurmamaktadır”* (Karanfil, 2000: 12). Sonuç olarak etkin olarak kullanılacak iki temel denetim yolu kalmıştır. Bunlardan birincisi yargısal denetimdir. Ancak her türlü imar planı ilgililerce yargı denetimine konu yapılmadığı düşünüldüğünde bu denetim yolunun

kapsayıcı nitelikte olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır. Zira idari yargı organları imar planlarını sadece iptal etmekte, bu iptal sonucunda da ilgili yerel yönetim tekrar iptal edilen alanda yeni planlama çalışması yapmaktadır. İkinci temel denetim yolu ise kamuoyu baskısıdır. Ancak idarelerin demokrasiyi içselleştirememesi sonucunda imar planı onayı aşamasında idare-toplum birlikteliği gerçekleştirilmemekte ve nihayetince bir kaç cılız konu dışında kamuoyu bilgi sahibi olmaktadır. Diğer bir ifade ile girdi olarak kullanılan imar planlarından denetim işlevi sonucunda çıktılar üretilememektedir. Bu aşamada yapılması gereken en uygun yolun ise imar planlarının ilk aşamasında planların bölge gerçekleri ile örtüşerek toplumun genel iyiliği yönünde hazırlanması olacaktır. Bu çalışmada Antakya Metropolitan Bölgede 2014 yılında onaylanan imar planlarının gerekçeleri, bu gerekçelerin altında yatan temel nedenler, bölgeye etkileri incelenecek ayrıca Büyükşehir Belediye sürecinde imar planı açısından yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınacaktır.

## I. BELEDİYELER VE İMAR PLANLARI

Avrupa Ortaçağında esnaf, tüccar ve zanaatkârların soylulara karşı haklarını savunmak için kurdukları lonca teşkilatları ile temelleri atılan Belediyeler çeşitli süreçler içerisinde geçerek günümüzde kurumsal bir yapı haline gelmiştir. Çeşitli disiplinler tarafından farklı olarak tanımlansa da genel olarak Belediye; sınırları belirlenmiş bir coğrafi bölge içerisinde yer alan insanların belli bir nüfus sayısına ulaşmaları halinde bu nüfusun kolektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları düzenli ve serbest seçimlerle belirlenen tüzel kişiliğe sahip kurumsal yapılar olarak tanımlanabilir. Tüzel kişilik olarak örgütlenen bu belediyelerin sayısı 2014 yılı itibari ile 1397`dir.

Bu belediyelerin seçilmiş organlarından birisi olan meclislerin en önemli işlevi çeşitli ölçekteki (1/25.000-1/5000-1/2000-/1000) imar planlarının karara bağlanmasıdır. Zira bu planlar şehrin gelecekteki mekânsal kullanımına yön vermektedir. Bu planların hazırlık aşamasında konunun teknik boyutunun yanında rant-kamu yararı-etik-yargı ve siyaset gibi başka faktörlerde rol oynamaktadır.

İmar planları ile Belediyeler arasındaki esas ilişki 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesi ile kendini göstermiştir. Zira anılan

kanununun 8. Maddesi imar planı yapma ve onama yetkisini illerde valiliklere ve belediyelere vermiştir. Bu tarihten sonra planlama konusunda adeta belediyeler yarışa girmişlerdir. Planlama yetkisinin merkezi idarede olduğu dönemde Hatay ilinde onaylanan plan sayısı 76 iken 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Hatay Valiliği'nce onaylanan plan sayısı bu rakamın çok çok üzerine gerçekleşmiştir. Merkezi idarenin taşra teşkilatınca birçok denetimden geçerek onaylanan planlardaki artma hiçbir denetim organı bulunmayan belediyelerce öyle bir boyuta ulaştırılmış ki adeta plan onama çılgınlığına dönüştürülmüştür. Her türlü yapılaşmanın temelini oluşturan imar planlarının artması, ülkenin büyüme oranındaki artışa paralel olarak hız kazanmakta bu durum konut inşaatlarına zemin hazırlamaktadır. Son 5 yılın verileri dikkate alındığında Tablo 1`de görüleceği üzere inşaat sektörü ile büyüme oranları arasında aynı yönde hareket eden bir ilişkinin olduğu ancak yapı ruhsat belgesi verilen konut sayısında yıllara göre artan bir seyir izlendiği görülmektedir.

#### Çizelge 1: Yıllara Göre Yapı Ruhsat Belgesi Sayıları

Yıllar	Büyüme Oranı (%)	İnşaat Sektörünün Payı(%)	Verilen Yapı Ruhsat Belgesi (Adet)
2011	8.8	11.5	650.127
2012	2.1	0.6	771.878
2013	4.2	7.0	839.630
2014	2.9	2.2	1.030.684
2015	3.4	2.3	870.515

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden elde edilmiştir.

Bu durumun temel nedeni ise konut inşaat sektöründeki karlılık olgusudur. Bu olgu imar planı yapmanın dinamosunu oluşturmaktadır. Bu dinamoinun işlem merkezi ise belediyelerdir. Biyolojiden sosyolojiye dolayısı ile siyasete ithal edilen sistem teorisi göz önüne alındığında belediyeler de sistem özelliği göstermektedirler. David Easton "değerli olan şeyleri toplum içerisinde otoriter bir biçimde tahsis etme" olarak ifade ettiği siyaset tanımını çerçevesinde değerli olan para itibar gibi şeyleri elde etmek için sistemin işlem merkezini temsil eden belediyelerin yönetimini elde etmek için kıyasıya bir yarış sürdürülmekte bu yarışın kazanan taraf veya Easton'un ifadesi ile "yoğun destek" gösteren kesim bu sefer sistemin merkezini teşkil eden belediyelere talepler



şeklinde girdiler sunarak çıktı olarak plan onay kararı aldılmaktadır. Bu planlar sonucunda yapılan konutlardan elde edilen gelir başka çıkar gruplarınca da görüldüğünde aynı şekilde tekrar plan talepleri ile sisteme girdiler sunulmakta ve sistem bu şekilde kendini yeniden üretmektedir.

**Çizelge 2:Yıllara Göre Yapı Ruhsat Oranlarının Karşılaştırılması**

Yıllar	Yapı Ruhsatı Verilen Bina sayısı(ilk 3ay)	Yapı Ruhsatı Verilen Bina sayısı(Yıl Sonu)	İlk Üç Aylık Değişim Oranı(%)	Yıl Sonu Değişim Oranı(%)
2003	26.162	20.2854	25	25
<b>2004</b>	<b>58.981</b>	<b>330.446</b>	<b>125</b>	<b>63</b>
2005	77.382	546.618	31	65
2006	115.627	600.387	49	10
2007	112.394	584.955	-3	-3
2008	121.403	503.568	8	-14
<b>2009</b>	<b>135.571</b>	<b>518.475</b>	<b>12</b>	<b>3</b>
2010	129.674	907.451	-4	75
2011	109.618	650.127	-16	-28
2012	149.728	771.878	37	19
2013	163.008	839.630	9	9
<b>2014</b>	<b>297.910</b>	<b>1.030.684</b>	<b>83</b>	<b>23</b>
2015	184.492	870.515	-38	-16

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden elde edilmiştir.

“Yoğun destek” gösteren kesim ile bundan etkilenerek sisteme talepte bulunan diğer grupların bu istekleri seçim zamanı yaklaştığında artmakta, bunun bir sonucu olarak Belediye Başkanlıklarına Plan Onayının bir şekilde meyvesi olan Yapı Ruhsat başvuruları hız kazanmaktadır. TUIK verileri esas alındığında Çizelge 2`de görüleceği üzere yerel seçimlerin yapıldığı yıl olan 2004-2009 ve 2014 yıllarının ilk 3 ayında verilen Yapı Ruhsatlarının bir önceki ve bir sonraki yılların aynı dönemlerine göre çok daha yüksek oranda olduğu keza aynı yılın artış oranının da üzerinde olduğu görülmektedir. Bu durum seçim dönemlerinde aşırı kazanç elde etme duygusunun Belediyeler üzerinde nasıl bir baskı oluşturduğunun bir göstergesidir.

2016 Yılında Uygulanacak Bina Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerine İlişkin Genel Tebliğ göz önüne alındığında 1. Sınıf bir konut

inşaatının bir metrekare maliyeti 813.16 TL olarak belirlenmiş olup ortalama 120 m<sup>2</sup> `lik bir konutun maliyeti 97.580 TL iken piyasadaki arz talep dengesi bu değerin çok çok üzerinde gerçekleşmekte aradaki yüksek orandaki kar marjı bu sektörle ilgisi olmayanları da bu sektöre çekmekte belediye başkanlıklarına plan onayı talepleri her geçen zamanda artış göstererek sistem kendini üretmeye devam etmektedir. Bu dönemde bankaların konut kredi imkânları da arz talep dengesini yukarı çekerek sisteme taleplerin sunulmasını desteklemektedir.

Bu talebin sisteme yansması bir şekilde girdi haline dönüşebilmesi için arazinin güncel durumu bir harita mühendisi tarafından haritaya aktarılmakta bu harita üzerine de serbest çalışan Şehir ve Bölge Plancısı tarafından plan hazırlanarak çıkar gurupları tarafından teklif Belediye Başkanlığına sunulmaktadır. Sistemin yakın çevresinden ya da bizzat sistemin kendisinden sisteme yani belediyeye yöneltilen bu İmar Planı talebi Belediye Meclislerince incelenmek üzere komisyonlara gönderilmektedir. Komisyonlarca belediyedeki teknik personel marifeti ile bu planlar incelenmekte ve inceleme sonucu onay için Belediye Meclislerine sunulmaktadır. İnceleme aşamasında 3 temel kıstas söz konusu olmaktadır. Bunlardan ilki teklif edilen imar planının kamu yararı niteliğine haiz olup olmadığı, bir diğeri şehircilik ilkelerine uygunluğu diğeri ise teklifin yasal mevzuata uygun olup olmadığıdır. İncelemenin Harita Mühendisleri ile Şehir ve Bölge Plancıları tarafından yapılması germekte iken günümüzde birçok belediyenin bu pozisyonlarda personel istihdam etmediği de bir gerçektir. İncelemenin ilk aşaması teklifin kamu yararı içerip içermediğine yöneliktir. *“Zira kamu yararı, tüm idari işlemlerde var olması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksatı), işlemin kamu yararına yapılmasıdır. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamu yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır. Kuşkusuz ‘kamu yaran’ kavramı çok genel ve soyut düzeyde ifade edilen bir kavramdır”* (Ersoy, 1997:61-62). Kavramın soyut olması idareler açısından hem olumlu hem de olumsuz bir takım uygulamalara yol açmaktadır. Kamu yararı kavramının her bir somut olaya uygulanacak somut ifadeler içermiş olması halinde idareler belli bir çerçevede sınırlandırılmış olacak bu durum ise açık sistem özelliği gösteren kent ile imar planları arasındaki dengenin oluşmasını engelleyecektir. Diğer yandan kavramın soyut olmasının idarelerin birbiri ile çelişen uygulamalara yol açtığı göz ardı edilmemelidir. Kamu yararı

düşünürken bu kavram temel haklara zarar verecek şekilde de kullanılmamalıdır.” *Çağın gelişen ve değişen koşulları idarenin hizmetlerini komplike bir çeşitliliğe büründürmekte olduğundan kamu yararının nerede ve nasıl gerçekleştirileceği idari mercilerce bilinmemekte olduğundan idari iş ve işlemleri tesis ederken kamu yararını gözetmekte zorluk çekmektedirler. Bu durum, Danıştay’daki dava yüküne olumsuz etki etmekle birlikte kararlarında sürekli bir kamu yararı kavramı buhranı yaşamaktadır*” (Gül, 2014: 548). Kamu yararı gibi şehircilik ilkeleri de soyut bir kavram olup her bir kişi tarafından çeşitli şekilde içi doldurulmakta farklı anlamlar yüklenmektedir. Keza Danıştay 6. Dairenin 17.12.1996 tarih ve 1996/5823 karar nolu kararında “ İmar planlarının yargısal denetiminde taşınmazın yerinin, büyüklüğünün konum ve işlevi açısından ayrıldığı amacın şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararları açısından uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. “denilmiş ama şehircilik ilkelerinin ne olduğu hususunda açıklama getirilmemiştir. Bu karmaşa karşısında idarelerin kendi bakış açılarına göre farklı farklı şehircilik ilkeleri ortaya çıkmakta bu durum kenti bütüncül bir şekilde görmeyi engellemektedir. Kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve rant olgusuna bütüncül bakıldığında tüm paydaşların etik değerler ile donatılmadığı görülmektedir. Bu noktada Seneca’nın ünlü sözünü hatırlatmakta fayda vardır. Seneca “*Yasanın Yasaklamadığı Şeyleri Utanma Yasaklar*” diyerek 2000 yıl öncesinden günümüze göz kırpmaktadır. Seneca’dan modern dünyaya etik olarak evrimleşen ve insana içkin olan bu değerler günümüzde sadece normlardan ibaret olarak görülmektedir. Bu bağlamda “planlama etiğiyle ilgili konular ulusal literatürde kentsel rantlar, yerel baskı grupları ve koruma konularıyla ilgili olarak tartışılmaktadır. Diğer yandan planlama sisteminin sorunları da sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye’de planlama sisteminde kontrol mekanizması ve planlama aktörlerinin faaliyetleri birbirlerinden ayrı, dağınıktır. Bu nedenle kişisel planlar ve öncelikler planlamada belirleyici olmaktadır. Diğer yandan planlar parsel bazında yapılmakta, kentsel gelişme planları aşırı kullanıma yol açmakta ve bireysel faaliyetlerin kontrol mekanizması bürokratik ve karmaşık bir planlama sistemine yol açmaktadır.

Etik Sorunların Kaynağını aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür (T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2009: 102) :

“-Daha önceki dönemin yanlış uygulamaları



- Ahlaki eğitim eksikliği ve işlenen etik suçlara karşı caydırıcı önlemlerin ve cezaların yetersizliği
- Halkın planlama sürecine katılımının yetersiz olması
- Planlama sürecinin denetiminin demokratik olmaması
- Planlamanın şeffaf ve açık yapılmaması
- Bilimsel ve mesleki kurumların planlama sürecinde etkinliğinin az olması
- Planlama sürecinde yasalara uygun olmayan planlar yapılması
- Mülk sahiplerinin ve siyasilerin taleplerinin planlama ilke ve esaslarının önünde tutulması
- Yerel yönetimlerdeki liyakatsiz personel ve yöneticiler
- Nitelikli elemanın yerel yönetimlerde çalışmak istememesi
- Kurumlar arası eşgüdümsüzlük
- Denetim eksikliği
- Çıkar gruplarının kentlerdeki etkisi
- Günümüzde bireysel çıkarların toplumsal çıkarların önüne geçmesi
- Rant
- Standart ve yetkileri detaylı biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yetersizliği”

Söz konusu etik değerlerin imar planları bağlamında rant, kamu yararı, şehircilik ilkelerini kapsayan bir üst kavram olduğu görülmektedir.

## **II. İMAR PLANLARININ ONAYI**

Ülkemizde birçok kanun ile çeşitli kurum ve kuruluşlara imar planı yapma ve onama yetkisi verilmiştir. Kimi kanunlara göre yetki verilen kamu kurum ve kuruluşlarının önemli bir kısmı aşağıdadır.

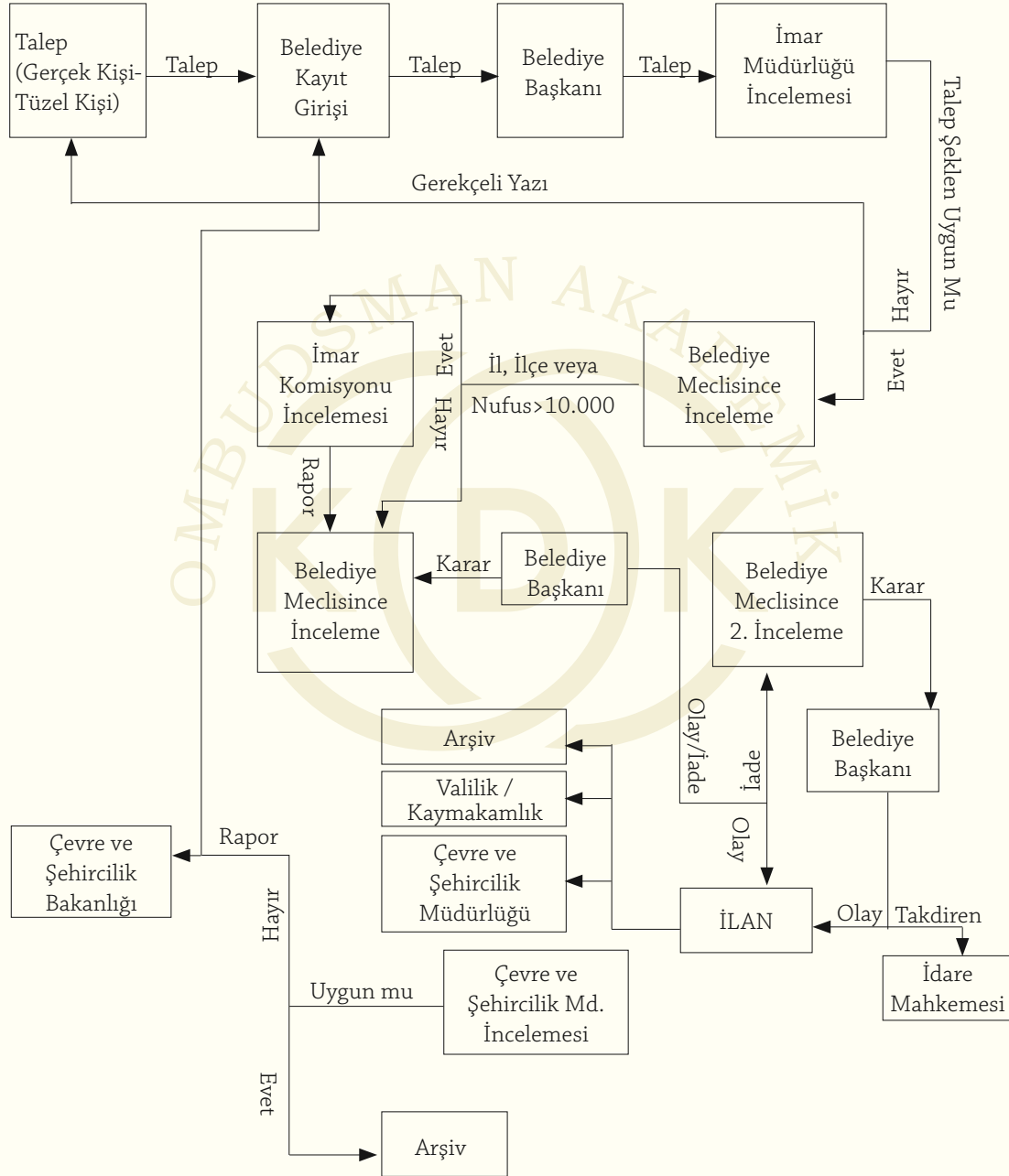
**Çizelge 3: Kanunlara Göre İmar Planı Onama Yetkisine Sahip Kurum ve Kuruluşları**

İdare	Yetki Aldığı Kanun	Yetki Alanı	Açıklama
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	3194 sayılı Kanun	Büyük proje. ile kent girişleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	644 sayılı KHK	Ülke Bazında	1/100.000 ölçekli plan onayı
	3621 sayılı Kanun	Kıyı ve Bütünleşik Alanlar	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	6551 sayılı Kanun	Patlayıcı mad. Alanı	1/1000 ölçekli mevzii plan onayı
	2872 sayılı Kanun	Özel Çevre Kor. Bölgesi	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	6306 sayılı Kanun	Riskli Alanlar	Her tür ölçekte plan onayı
	775 sayılı Kanun	Gecekondü Bölgeleri	Her tür ölçekte plan onayı
	7269 sayılı Kanun	Afete Maruz Bölge	Her tür ölçekte plan onayı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	2634 sayılı Kanun	Turizm Böl. ve Merkezleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	2863 sayılı Kanun	Sit Alanları	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	2873 sayılı Kanun	Milli Parklar	1/1000 ölçekli plan onayı
	4533 sayılı Kanun	Gelibolu Yarımadası	Gelişim Planları
Sanayi ve Tic. Bakanlığı	4562 sayılı Kanun	OSB Alanları	1/1000 ölçekli plan onayı
	4737 sayılı Kanun	Endüstri Bölgeleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	4691 sayılı Kanun	Teknoloji Gel. Bölgeleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Özelleştirme Yüksek Kurulu	3194 sayılı Kanun	Özelleştirme Alanları	1/1000 ölçekli plan onayı
Boğaziçi Komisyonu	2960 sayılı Kanun	Boğaziçi Alanı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Milli Komite	2302 sayılı Kanun	Atatürk Kültür Merkezi Alanı	1/1000 ölçekli plan onayı
Gap İdaresi Başkanlığı	388 sayılı Kanun	Gap Bölgesi	Her tür ölçekte plan onayı

Toplu Konut İdaresi	2985 sayılı Kanun	Kendi Mülkiyeti	Her tür ölçekte plan onayı
	775 sayılı Kanun	Gecekondu Bölgeleri	Her tür ölçekte plan onayı
Afet Acil Durum Başkanlığı	7269 sayılı Kanun	Afete Maruz Bölge	1/1000 ölçekli plan onayı
Büyükşehir Belediyeleri	644 sayılı KHK	Büyükşehir B. Alanı	1/25.000 ölçekli ÇDP onayı
	5216 sayılı Kanun	Büyükşehir B. Alanı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
İlçe Belediyesi	5216 sayılı Kanun	İlçe Belediye Sınırı	1/1000 ölçekli plan onayı
İlçe-Belde Belediyeleri(B.B. Olmayan)	5393 sayılı Kanun	Belediye Sınırı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Valilikler	5302 sayılı Kanun	Büy. B. Olmayan İllerde	1/25.000 ÇDP(İl Bel.+İl Gnl Mec.)
	5302 sayılı Kanun	Belediye sınırları dışında	Her tür ölçekte plan onayı

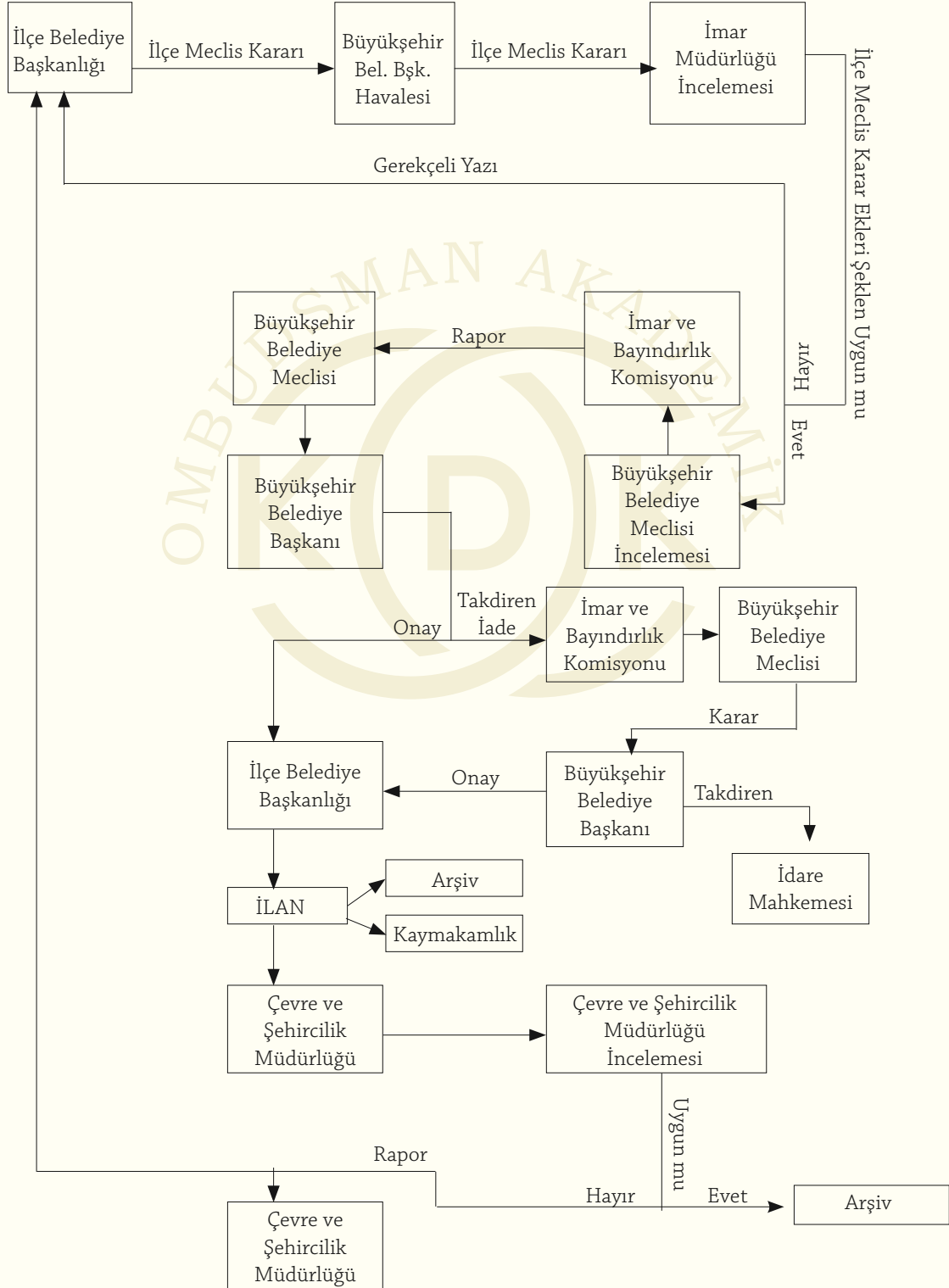
şeklinde sıralamak mümkündür. Bu kurum ve kuruluşlarca hazırlanan ya da hazırlatılan İmar planlarının onay usulü yetki aldıkları kanun hükümlerine göre farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar onay işleminin nasıl yapılacağına dair idari işlemler ile sınırlıdır. Bu makalede bu farklılıklara değinilmeden sadece imar planı onama yetkisine sahip idarelerin adlarının anılması ile yetinilecektir. Makalenin konusu Büyükşehir Belediyeleri ile diğer belediyeler olduğundan sadece bu konuda inceleme yapılacaktır. Ülkemizde büyükşehir belediyesi statüsünde yer alan belediyeler ile diğer belediyelerdeki imar planı onama süreci bir kaç değişiklik dışında temelde aynı usulü içermektedir.

**Şekil 1: Büyükşehir Belediye Statüsünde Olmayan Belediyelerde İmar Planı Onay Süreci**



Büyükşehir Belediyesi olan illerimizde imar planı onay ve denetim süreci iki aşamada yer almaktadır. İmar Planının ölçeğine göre yani 1/5000 Nazım İmar Planı ile 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı onay süreci birbirinden farklı alanlarda yürümektedir. Bu nedenle öncelikle büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerindeki imar planı onay süreci ele alınacak daha sonra ise Büyükşehir Belediyesinde imar planı onayının nasıl gerçekleştirildiği irdelenecektir.

**Şekil 2: Büyükşehir Belediye Statüsünde Olan İlçe Belediyelerinde Uygulama İmar Planı Onay Süreci**







Belediyelerin iş ve işlemlerinin hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi teftiş kurulu, belediye encümeni ya da belediye meclislerince de olabilir. İmar planı özelinde bakıldığında imar planlarının karar mekanizması içerisinde yer alan belediye meclislerinin bu planları denetlenmesi beklenemez. Zira düzenleyici bir işlemi tesis eden makamın aynı işlemi denetlemesi, denetim olgusuna yüklenen anlama aykırıdır. İmar Planlarının onay aşamasında belediye başkanlarının sadece geciktirici onama gibi bir yetkilerinin olduğu düşünüldüğünde iç denetimin imar planlarının onay aşamasında etkili olduğunu söylemek mümkün değildir.

Dış denetim ise başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili bakanlıkların denetim organlarıncı yapılan vesayet denetimi, Sayıştay`ca yapılan mali denetim, yargısal denetim ile kamuoyu denetimini de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Vesayet denetiminin işlemler üzerinde sadece geciktirici etkiye sahip olduğu ve vesayet makamının kendisini idare yerine koyarak işlem tesis edemeyeceğinden imar planlarının denetimi açısından bakıldığında yalnız dış denetim araçlarından olan yargısal denetim ile kamuoyu denetiminin etkin şekilde uygulandığı görülmektedir. Onaylanan her imar planı ilgisince ya da belediye başkanınca yargı konusu yapılmadığından tüm imar plan onamalarının yargı sürecinden geçtiği söylenemez. Dolayısı ile yargısal denetim sadece dava konusu yapılan imar planları için mümkündür. Belediye meclislerince onaylanan ya da onay aşamasında olan imar planlarının çok küçük bir kısmı kamuoyu tarafından bilinmektedir. Zira katılımcı demokrasinin ülke gündeminde yer almaması bu olguyu seçmenlerin içselleştirememesi nedeni ile Belediye meclisleri kendi üzerlerinde halkın genel çıkar yönündeki baskısını hissetmemesine yol açmış sonuç olarak da kamuoyu denetiminin de her plan kararı sürecinde etkin olmadığı sonucu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Denetimin, imar planı onay sürecinde etkin ve verimli olmadığından öncelikle imar planlarının yapım aşamasında genel yarar ilkesinin etik kurallar ile harmanlanmasının tek çözüm yolu olduğu düşünülmektedir.

#### **IV. HATAY İLİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ÖNCESİ ONAYLANAN PLANLAR**

Hatay ili 6360 sayılı Kanununun 1. maddesi ile Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüş olup aynı kanununun 36. maddesi ile bu

kanunun uygulanması ilk mahalli idareler seçimleri olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla 01.01.2014 ile mahalli idareler seçimi olan 30.03.2014 tarihleri arasında Hatay ilinde onaylanan imar planları incelenerek bu planların yapım gerekçelerine, bu gerekçelerin şehrin geleceğine katkıları irdelenerek, 30.03.2014 tarihinden sonra onaylanan imar planları üzerinden bu planların onay aşamasında ortaya çıkan sorunlar irdelenmiştir.

Hatay Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü kayıtları esas alınarak 01.01.2014 ile 30.03.2014 tarihleri arasında onaylanan imar planları incelenmiştir. Anılan tarihler arasında 21 adet imar planı onayı gerçekleştirilmiş olup bu imar planlarının 5 tanesinin Belediye Meclis Kararı ile 16 tanesinin ise İl Genel Meclisince onaylandığı görülmüştür.

#### Çizelge 4: 214 Ocak Şubat Mart Ayları İmar Planına Yönelik Meclis Kararı

İlçesi	Mahallesi	Plan Onama Öncesi Mekânsal Durum	Plan Onayı İle Getirilen Yenilikler	Açıklama	Planlama Alanı(m2)
Antakya	Allazi	Tarımsal Niteliği Korunacak Al.	Konut Alanı	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	61.851
Samandağ	Kuşalanı	Konut+Yol	Yol Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	2.337
Erzin	Yeşilkent	Plansız	Sanayi Alanı	Ekili Alan Sanayi Alanı Oldu	61.235
Erzin	Başlamış	Plansız	Tarım Deposu	Analizsiz Planlama Yapılmış	9.760
Samandağ	Tomruksuyu	A-3	B-3	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	1.200
Antakya	Gülderen	Yol	Yol Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	9.360
Belen	Çerçikayası	Tarım+Orman	RES	—	—
Yayladağı	Sebenoba	Tarım+Orman	RES	—	—
Antakya	Allazi	Konut	Konut Alanından Yol Geçirilmesi	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	652
Erzin	Başlamış	Orman Alanı	Turizm Alanı	Analizsiz Planlama Yapılmış	81.250

Antakya	Oğlakören	Plansız	Konut	Analizsiz Planlama Yapılmış	30.775
Antakya	Y.Okçular	Resmi Kurum Alanı	Resmi Kurum Alanı	Analizsiz Planlama Yapılmış	222.000
Antakya	Hanyolu	Mutlak Tarım Alanı	Kırsal Turizm Alanı	Yapılaşma Kararı Getirilmiştir.	72.600
Erzin	Başlamış	Plansız Alan	Kırsal Turizm Alanı	Analiz Yapılmadan Yapılaşma	46.600
Belen	Şenbük	Plansız Alan	RES	—	—
Belen	Atik	Plansız Alan	RES	—	—
İskenderun	Avcıarsuyu	Plansız Alan	Konut+Günöbirlik Tesis	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	144.800
Antakya	Derince	Planlı Alan	Yol+Park Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	6.580
İskenderun	Höyük	Planlı Alan	Yeşil Alan Kaydırılması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	6.350
Erzin	İstiklal	Resmi Kurum Alanı	Resmi Kurum Alanı	—	5.570
Erzin	İstiklal	Okul Alanı	Trafo Yeri	Okul Alanı İçinde Trafo Yeri	100

Çizelge 4`de ayrıntıları verilen bu planların incelenmesinde ortaya çıkan temel sonuçlar;

1-Tüm plan kararları parsel bazında olup, bütüncül plan anlayışı ile hazırlanmamıştır.

2-İl Genel Meclisince onaylanan Planlarda kat artırımına yönelik bir onama olmamasına karşın yol kaydırması, yeşil alan değişikliği gibi sebepler ile yapılan bu plan tadilatlarında ifraz şartları değişmiş ve yapı yoğunluğunda artışa neden olunmuştur.

3-Belediye Meclislerince yapılan Plan Tadilatlarında yoğunluk artışına gidilmiştir.

4-Anılan dönem içerisinde 4 adet RES planlaması yapılmış olup bunların tamamının İl Genel Meclisi yetki alanı içerisinde kalması ilgi çekicidir.

5-Onaylanan Plan kararlarında hiç bir şekilde analiz yapılmamış, planın şehir hayatına ve mevcut alt yapıya etkileri irdelenmemiştir.

## SONUÇ

Hatay'ın Büyükşehir olma kararı öncesindeki imar uygulamalarındaki hareketliliğin çalışma açısından önemi şudur. Genel olarak imar ve imar denetimi konusunda yetkili olan kurumların aynı zamanda denetim konusunda da yetkili olmalarının bir sonucu olarak, "Büyükşehir olmadan" aldıkları ve onadıkları kararların imar planlaması mantığına uygun olmaması dikkat çekicidir.

İmar planlama sürecin temel aktörleri olan belediyeler, aynı zamanda sürecin denetiminden de sorumlu olmakla beraber uygulamada, imar planlarındaki değişiklikler söz konusu olduğunda denetim dışına çıkma eğilimi içine girmektedirler denebilir.

İmar sürecinin denetiminde yansız, siyasal kararlardan çok temel şehircilik ilkelerine duyarlı yeni bir yapının gerekliliği çok açıktır. Bu yapı kurulmadan, kentleri, kısa vadeli gündelik çözümlere/çözumsuzlüklerle terk etmiş olacağız. Çözüm odağı olarak kamuoyu denetiminin öne çıkması ve sivil toplum örgütlerinin bu konudaki duyarlılıkları dikkate alınmalıdır.

Tüm paydaşlarca, İmar Planı Kararlarının kentlerin sadece yapı stoğunu değiştirmeye yönelik uygulamalar olmadığının, dolaylı yoldan da olsa bu kararların temel insan hakkı olan yaşam hakkına müdahalenin bir aracı haline geldiğinin bilincine varılamaması halinde yapılacak hiçbir yasal düzenlemeden gereken sonucun elde edilmeyeceği de göz ardı edilmemelidir.



## KAYNAKÇA

- CANANOĞLU, K. , Ayaydın, B. (2011). İmar Planlarının Yargısal Denetimi-II. **Türk Barolar Birliği Dergisi**, 94, s.325.
- ERSOY, M. (1997). İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi. **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 17:1-2, s.61-62.
- GÜL, İ. (2014). Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı. **Ankara Barosu Dergisi**, 2, s.548.
- İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine ait Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik. 2001. T. C. **Resmi Gazete**, 24345, 17 Mart 2001
- KARANFİL, A. (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9, 12
- KILINÇ, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009). **Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik**. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- ŞANAL, R. (t.y.).Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. **Türk İdare Dergisi**, s.118.
- Tapu ve Yollar Kanunu. 1933. T. C. **Resmi Gazete**, 2433, 21 Haziran 1933
- TEKİNBAŞ, B. B. 2008. **Yargı Kararlarında Planlama**. Ankara: TMMB Şehir Plancıları Odası, s.4.