

KENTSEL PLANLAMANNIN İLKELERİ VE TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNU

İsmail CERİTLİ

Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F., Araştırma Görevlisi

Abstract

In this study, the principles and the content of urban planning are handled; the types, goals and applications of public works are explained and the related applications in Turkey are expressed. "Gecekondu" problem of Turkey, which comes out as a result of wrong and irregular public works, is analysed and a different approach about the causes of "gecekondu" problem is presented.

I-GİRİŞ

Kent planlaması ve imarla ilgili çalışmalar, özellikle modern dünyanın üzerinde en fazla yoğunlaştığı konuların başında yer almaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte kentlerde yaşanan hızlı demografik büyüme, uzun döneme yayılan ve geniş bakış açılarına sahip kent planlamalarını gerekli kılmıştır. İmar planları söz konusu kent planlamasının önemli bir çalışma alanını oluşturmaktadır. Bu makalede, Türkiye'deki kent ve imar planlaması ele alınmakta ve hızlı kentleşmenin bir sonucu olan gecekondu sorunu incelenmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde kent planlamasının tanımı, ilke ve aşamalarına yer verilmektedir. İkinci bölümde, imarla (plan türleri, planların onanması ve yapılması, imar programları vs.) ilgili gelişmeler tarihsel süreç dikkate alınarak incelenmektedir. Metnin son bölümünde gecekondu sorunu ele alınmaktadır.

II-KENTSEL PLANLAMA

Planlama ulusal ölçekte ve genel çerçevede 'bir ülkede en yüksek yaşam kalitesinin (ekonomik, sosyal, psikolojik) sağlanması ve yaygınlaştırılması amacıyla eldeki sınırlı kaynakların değerlendirilme biçimine karar verilmesi' süreç, olarak tarif edilmektedir.[1] Daha açık bir ifadeyle, gelecekle ilgili bir faaliyet ya da alternatifler arasında seçim yapmayı gerektiren bir kararlar sistemidir.[2]

Özetle planlama, "mevcut ve muhtemel kaynakları rasyonel bir tarzda kullanmayı ve böylece, herhangi bir

faaliyeti etkili ve verimli kılmayı öngören ve uygulamalara esas olması düşünülen kararlar bütünü" şeklinde tanımlanabilir.

A-KENTSEL PLANLAMANNIN TANIMI VE AMACI

Kent bilimci Thomas Adams'a göre kent planlaması 'toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları göz önünde bulundurarak kentlerin fiziksel biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, sanat ve uğraş alanı' olarak tarif edilmektedir. Diğer bir tanımda ise 'kentsel alanların büyümesi ve gelişmesi için önceden saptanmış amaçlara ulaşmakta kullanılan basiret' şeklinde ifade edilmektedir.[3]

Kimi Türk kent bilimcilerine göre ise 'ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde bilimsel yöntemlere göre, yapılan araştırmalara dayanılarak plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanı'dır.[3]

Tanımlardan hareketle, kentsel planlamanın amacı, kentin, fiziksel, sosyal ve ekonomik gelişmesini düzenli ve dengeli bir yapı içerisinde gerçekleştirebilmektir.

B-KENT PLANLAMANNIN İLKELERİ

Türkiye'deki kent planlaması uygulaması, arazi kullanımıyla ilgili olarak üç temel plan kararlarına yer vermektedir[1]:

-Amir ve zorlayıcı nitelik taşıyan "kullanım kararları",

-Yönlendirici nitelik taşıyan "yerleşme kararları",

-Sınırlayıcı nitelik taşıyan "koruma kararları".

Kentsel planlama sürecinde, planlama kavramının içeriğine uygun olarak, zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tamamı rol oynamaktadır. Kimi

kararlar zorunlu olarak kısıtlayıcı ve engelleyici olmak durumundadır.[1] Kentin dengeli bir şekilde kalkınması ve gelişebilmesi ve aşırı yapılaşmanın getirebileceği olumsuz şekillenmelerin engellenebilmesi bakımından birtakım kararların alınması kentsel planlama sürecinin sağlıklı yürütülebilmesi açısından önem taşımaktadır.

Planların hazırlanmasıyla ilgili çerçeve kararlarla bağlantılı olarak diğer birtakım prensipleri de şöylece özetlemek mümkündür[4]:

-Türü ve ölçeği ne olursa olsun, plan karar ve hükümlerine uyulması zorunludur.

-Planlar ve plan uygulamaları fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olmalıdır.

-Planlar ve planlarda hüküm getirilmeyen konularda ve plansız alanlarda ilgili yönetmelik hükümlerine uyulması zorunludur.

Fayda analizleri, kültürel gelişmeye katkı hesapları yapılmamış, kaynak tedarikini, proje uygulamasını mümkün kılacak, idari ve hukuki çerçeveyi içermeyen planların, plan olarak isimlendirilmesi mümkün olamaz.[5]

Gerek şehir planlamasına yön verecek fiziki, ekonomik, sosyal, kültürel gelişme, koruma, uygulama, kaynak tahsisi konularıyla ilgili politikalar ve stratejilerden, gerekse uygulama programlarından mahrum şehir koruma planlarının sonuçsuz ve başarısız kalacağı aşıkardır.[5] tercihi olarak benimsemek yapılması gereken ilk iş olmak zorundadır.[5]

Sonuç olarak kentsel planlama sürecinde uyulması gereken ilkeler şu şekilde özetlenebilir[3]:

Genellik ilkesi: Kent planları, kentin gelecekteki gelişmesinin ana çizgilerini çizer. Ayrıntılara inmez.

Geniş kapsamlılık ilkesi: Kent, yalnızca fiziksel boyutuyla değil ekonomik ve sosyal sorunlarıyla birlikte bir bütün olarak ele alınmalıdır.

Uzun süreli olma ilkesi: Kentsel planlar geniş ve uzun süreli bakış açılarını gerektirir. Kentlilerin amaçlarına uygun olarak kentin uzun dönem içindeki gelişmesini denetim altına alan planlardır.

Zorunluluk İlkesi: Onaylanan planlar, planı hazırlayanlar da dahil herkes için bağlayıcıdır ve herkes hazırlanan planlara uymak zorundadır.

Nesnellik ilkesi: Kent planları, herkesi aynı derecede gözetmek zorundadır. Kimi grupların aleyhinde ya da lehinde olan planlar nesnellikten uzaktır.

Açıklık ilkesi: Herkesçe uyulması zorunlu olan kent planlarının yine herkesçe bilinmesi zorunludur. Kent planlarının açıklığı, bir yandan, plan hazırlama aşamasında halkın katkısını sağlamak, öte yandan, onaylanmış bir kent planını halkın bilgisine sunmakla sağlanır.

Esneklik ilkesi: Kent planları, ne hiç değiştirilemeyecek biçimde hazırlanmış katı belgeler, ne de sık sık değiştirilerek, gereksiz bir biçimde yaz-boz tahtasına çevrilebilecek belgeler olmalıdır.

C-KENTSEL PLANLAMAMININ EVRELERİ

Kent planlarının evreleri,

a)Hedeflerin belirlenmesi,

b)Araştırma ve çözümleme aşaması,

c)Plan yapımı ya da karar verme süreci,

d)Planın uygulanması,

e)Değerlendirme ve yeniden gözden geçirme olmak üzere beş aşamalı bir perspektife sahiptir.[3] Planlamanın ağırlık merkezini, bilgi toplama, toplanan bilgileri analiz etme ve karar verme süreçleri oluşturmaktadır.

Amaçların belirlenmesi: Planlamanın amaçları, kentte yaşayan vatandaşların tercihlerini kapsamalıdır. Her bireyin ve grubun farklı amaçlarının olması doğaldır. Esas olan ortak amaçlar paralelinde en yüksek doyuma ulaşmaktır. Kent planlamasında, sosyal refah, sağlık, düzenli gelişme, etkenlik, estetik, doğanın ve tarihi eserlerin korunması gibi, üzerinde genellikle birleşilen birtakım ortak hedefler her zaman vardır.

Araştırma ve çözümleme: Geleneksel ya da çağdaş yaklaşımlardan hangisini içerirse içersin, kent planlaması, geniş ölçüde verilerin toplanmasına ve sistemleştirilmesine bağlıdır. Kent planlaması için yapılan araştırmalar, kentin coğrafi ve jeolojik yapısı, iklimi, toprak kaynakları, tarihsel gelişimi ve eski eserleri, nüfus, konut ve gecekondular alanları, kentin ekonomik yapısı, eğitim, sağlık, kültür ve diğer toplumsal donanımları, her türlü altyapısı, ulaşım ve iletişim durumu ve belediye bütçesi gibi faktörlerle ilgili bilgileri sürekli olarak tespit etmek, değişiklikleri izlemek, eksiklikleri tamamlamak ve

yeni gelişmelere uygun iletişim ve bilgi bankalarını kurmak zorundadır.[3]

Karar verme: Hazırlanan planlara karar verme mercileri, planı yapanlar değildir. Planı hazırlayanlar, genellikle teknisyenlik işlevini yürütmekle sınırlıdır ve planları kurumlar adına hazırlamaktadır. Karar mekanizmalarını belediye meclisleri ya da yerel yönetimlerin karar organları oluşturmaktadır. Karar verme sürecinde[3];

a)Ulaşılmak istenen hedefler ve mevcut koşullar karşısında, bütün alternatifler ortaya konmalıdır.

b)Her bir alternatifin seçilmesi durumunda doğacak sonuçlar, hedeflere ulaşma ve yapılan tahminlerin geçerliliği açısından değerlendirilmelidir.

c)Neticede en elverişli eylem biçimi seçilmeli ve karar verilmelidir.

III-İMAR PLAN VE UYGULAMALARI

Cumhuriyet dönemi öncesinde imarla ilgili olarak düzenlenen tek yasa 1882 yılında çıkarılan **Ebniye (Binalar) Kanunu**'dur. Bu kanun kentin planlanmasından çok, yapılarla ilgiliydi.[3]

Cumhuriyet döneminde ise imarla ilgili ilk düzenleme **1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı özel bir yasa** ile Ankara'nın imar planını yapmak üzere bir müdürlüğün kurulmasıyla ilgilidir.[3] Daha sonra, **1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasası**'nın 15.maddesinin 30., 31 ve 32.fıkralarında yer almıştır. 30.fıkraya göre belediyeler, beldelerin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarını yaptırmak ve en az beşer yıllık bir mesai imar programı hazırlamakla görevlendirilmiştir. 31.fıkraya göre beldelerin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak düzenlemek ve iyileştirmek; 32.fıkraya göre de beldenin pissu kanalı ve foseptiklerini, plana ve programa göre yapımını ve onarımını gerçekleştirmek belediyelerin görevleri arasında yer almıştır.[6]

Daha sonra çıkarılan **1933 yıl ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar Yasası**'nın 5.maddesi, 1580 sayılı yasanın 15.maddesinin 30.fıkrasına paralel bir hüküm getirmiştir. **1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Yasası**'nın 30.maddesi ise 'program terimine' daha fazla açıklık getirmiştir. Söz konusu yasada imar programları 4 yıl olarak belirlenmiştir. **1985 tarih ve 3194 sayılı yeni yasa** ise programların süresini 5 yıla yükseltmiştir.[7]

A-İMAR PLANLARININ TANIM VE İŞLEVLERİ

İmar planı, 'Yöre halkının sağlığını korumak, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını, iyi yaşama düzenini ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve şehir verilerine göre oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında mevcut ve sağlanabilecek imkanlar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa kadastro durumu da işlenmiş, onaylı haritaların kopyaları üzerine nâzım plan ve uygulama planı olarak düzenlenip onaylanmış planlara' denir.[8] Bu tanımdan hareketle, imar planını, topluma en iyi yaşama şartlarını sunmak üzere ve toplumla ilgili her türlü değişkeni dikkate alarak hazırlanan kentsel düzenlemeler şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Yüklenilen fonksiyonları gereği, imar planları şu nitelikleri taşımaktadır[8]:

a)Devlet ve varsa bölge ve çevre düzeni planlarıyla uyumlu olmalıdır.

b)Yerel şartlara ve ihtiyaçlara cevap verebilmelidir.

c)Yönetmeliklerde belirtilen arazi kullanım standartlarına uymalı ve arazi kullanım biçimleri kapsamında en iyi çözümü getirmelidir.

d)Genişleme ve gelişmelerle ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara cevap verebilmelidir.

e)Hukuki, idari, ekonomik ve teknik yönden uygulanabilir niteliklere sahip olmalıdır.

f)Yörenin doğal, kültürel, ekonomik ve estetik varlıklarını koruyucu bir anlayışla ve şehircilik esaslarına uygun olarak düzenlenmelidir.

İmar planları, kentsel gelişmelerin sınırlarını çizen ve gelişme biçimini belirlemeye çalışan düzenlemelerdir. Kentsel gelişmenin belirlenmesi süreci toplumsal doyum sağlayan kimi alan ve mekanları korumayı da içermektedir. Bu çerçevede, fiziki planların etkinliği bakımından aşağıda belirtilen yaklaşımların dikkatlerden uzak tutulmaması gerekmektedir[5]:

a)Hazırlanan planların, şehir sit alanlarının korunmasıyla ilgili öngörülerini, korunacak alanın orijinal yaşama biçimini korumayı sağlayacak doğrudan tedbirleri de içermelidir.

b)Şehir sit alanlarının korunması yalnızca doğrudan tedbirlerle sağlanamaz. Korunmak istenen yörenin değişmesine sebep olabilecek dış etkilerin de ortadan kaldırılması gerekmektedir.

c)Plan içerisinde alınmayan tedbirlerin ve eksik ve yanlış planlamanın neticeleri de tahripkar olmaktadır. Gelişen şehirlerde yeni ticaret ve sanayii alanlarını, altyapılı konut arsası stoğunu hazırlayıp piyasaya zamanında sunmamak, merkezi alanda arazi değerini yükseltirken korunması gereken bölgelerde arazi fiyatlarını arttırmakta ve bu bölgelere olan talebi kışkırtmaktadır. Bu durum, korunması gereken alanlarda korumayı imkansızlaştırmaktadır.

B-PLAN TÜRLERİ VE PLAN YAPIM EVRELERİ

3194 sayılı İmar Kanunu'nun, planların onaylanması ve yürürlüğe konulmasıyla ilgili 8.maddesi ve plan kademelenmesine dair 6.maddesi hükümlerinden, imar planlarının **Nazım İmar Planı** ve **Uygulama İmar Planı** olmak üzere iki plandan oluştuğu çıkarılmaktadır.[4]

1.NAZİM İMAR PLANI

İmar Yasası'nın 5.maddesi ve 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin' 3.maddesinde yer alan tanıma göre nazım plan,

'Varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak halî hazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının, genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgenin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemleri ve problemlerinin çözümü gibi hususlarını göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporu ile beraber bir bütün olan plandır.'[4] Nazım planlar, genellikle 1/10.000 ve 1/25.000 ölçekte hazırlanırlar.[3]

Düzenli bir kentsel gelişme için, şehirlerin bulunduğu konuma ve nüfus artışına göre, Nazım planlarının, İmar Kanunu esaslarına göre tespit edilmesi ve uygulama planlarının da Nazım plana uygunluğunun sağlanması zorunludur. Nazım plan mutlaka şehrin geleceğine ve gerçeğe uygun olmalıdır ki, uygulama planları da şehir yapılanmasına yön verebilsin.[9]

2.UYGULAMA İMAR PLANI

Uygulama imar planı, 'Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlardır.' Uygulama imar planları 1/1.000 ölçekte hazırlanır.[4]

Nazım planlarla uygulama planları arasında iki benzerlik bulunmaktadır[3]

a)Her ikisi de güncel durum haritaları üzerine işlenir.

b)İkisi de topraktan yararlanmayı düzenlemek amacıyla yapılır.

Diğer taraftan, planlar arasındaki ölçek farklılıkları, iki plan arasındaki en önemli farkı oluşturmaktadır.

Nazım ve uygulama imar planlarından ayrı olarak, 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara İlişkin Yönetmelik'teki kavramlardan hareketle, uygulama süreciyle ilgili olarak üç ayrı imar planının daha var olduğu görülmektedir. Bunlar[3]:

a)**Revizyon imar planı:** Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının, ihtiyaçları karşılayamadığı durumlarda, planın tümünün ya da bir bölümünün yenilenmesi sonucunda elde edilen planlara 'Revizyon imar planı' denir.

b)**İlave imar planı:** Uygulama imar planının gelişmelere cevap veremediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve onun kararlarıyla tutarlı olarak hazırlanan ek planlar 'İlave imar planı' olarak tanımlanmaktadır.

c)**Mevzii imar planı:** Uygulama planı dışında kalan ve bu planla bütünleşmesi mümkün olmayan ve toplumsal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını, kendi içinde karşılamayı öngören planlardır.

3.İMAR PLANLARININ YAPIM EVRELERİ

Herhangi bir imar planının hazırlanması aşağıdaki aşamaları kapsamaktadır[1]:

1.İmar planı yapımına karar verilmesi,

2.Ön hazırlıkların yapılması,

-Halihazır (güncel durum) haritaların temin edilmesi,

-Kadastro durum tespiti,

-Jeolojik ve gerekirse jeo-fizik etütlerin yapılması,

-Korunacak olan tarihi ve doğal varlıkların etüt edilmesi,

-İmar planı hazırlanacak olan yerleşme yeri ve yöresiyle ilgili ulusal ölçekli altyapı ve ekonomik kararların araştırılması.

3.Planın hazırlanması yönteminin belirlenmesi ve çalışmaların başlatılması,

4.Plan üzerinde çalışılması,

-Hedeflerin belirlenmesi,

-Araştırma ve çözümlerinin gerçekleştirilmesi,

-Bulguları kayda geçirilmesi.

5.Planın amaçlara uygunluğunun denetlenmesi,

6.Son kez değerlendirme ve gözden geçirme işleminin yapılarak plana en son şeklinin verilmesi.

C.İMAR PLANLARININ YAPILMASI VE ONAYLANMASI SÜRECİ

Belediyelerin, imar planlarını üç ayrı yoldan hazırlamaları mümkündür. Bunlar sırasıyla[4]:

a)İmar planlarının İller Bankası aracılığıyla yaptırılması: Belediyeler imar planlarını İller Bankası'na yaptırabilir ya da yaptırtabilir. Hazırlanan planın onaylanması yine Belediye Meclisi kararıyla gerçekleştirilir.

b)İmar planlarını belediyelerin yapması: Belediyeler imar planlarını, işin gerektirdiği yeterliliğe sahip en az bir kişiyi istihdam ederek yapabilirler.

c)İhale yoluyla plan yapımı: Belediyeler, İmar Kanunu'nun 44.maddesi uyarınca 'İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlilik Yönetmeliği'ne uygun olarak ve ihale yoluyla özel bir büroya yaptırabilir.

Belediyeler ya da İller Bankası, planları, ihale dışında pazarlık ya da emanet usulleriyle de hazırlatabilirler. İhalelerde, İller Bankası onaylı tip

sözleşmelere uymak zorunda olduğu gibi, belediyeler de, sözleşme örneklerini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na onaylatmak zorundadır.[3]

Söz konusu yöntemlerin dışında '**Yarışma yoluyla**' ya da '**Özel Teknik Bürolar**' gibi yollarla da imar planı yaptırıldığı olmuştur.[3] Ancak, Özel Teknik Bürolar, Anayasa'nın 128.maddesine aykırı bulunarak 1984 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Hazırlanan imar planları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8.maddesi gereğince, belediye meclisince onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. Planlar, onay tarihinden itibaren, belediye başkanlığınca belirlenen ilân yerinde, bir ay süreyle ilân edilir. Planların askıda kaldığı bir aylık süre içerisinde yapılan itirazlar, belediye meclisine gönderilir. Belediye meclisi planları 15 gün içinde kesin karara bağlar.[10] 3030 sayılı Kanun'un 6/a maddesinin b bendine göre, nazım imar planlarını yaptırma yetkisi büyük şehir belediyelerine aittir. İlçe belediyelerince hazırlanan uygulama planlarının onaylanması ve uygulanmasının denetlenmesi de büyük şehirlerin görevleri arasında sayılmaktadır.[9]

Planları onaylama ve yürürlüğe koyma yetkisi 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı eski İmar Kanunu'nun 29.maddesi ile İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı idi.[10]

Kesinleşmiş imar planlarının bir kopyası Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gönderilir.

D.İMAR PLANLARININ UYGULANMASI VE ARAÇLARI

İmar uygulaması, kente ait kadastro kayıtlı arazi stokunun, imar planı ile getirilen düzenlemelere uygun olarak kullanılışı yolundaki en önemli müdahaledir. Halihazır programlar, imar uygulamaları ile, imar planına uygun hale getirilir. Fiili yapılaşmaların imara uygunluğu da, imar planlarının uygulanması yoluyla sağlanır. İmar planları, kamulaştırma işine de köklü düzen getirir.[1]

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18.maddesi, imar uygulamalarının merkezinde yer almaktadır. Hamur Kanunu olarak da bilinen 18.madde uygulamasıyla arsa üretimi ve imar düzenlemeleri mümkün olabilmektedir.

İmar kanunu ve 'İmar Kanununun 18.maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik' imar uygulamalarının, kamulaştırma yerine, arazi düzenlemeleriyle yapılmasını öngörmektedir.[1] Bu düzenlemeyle, belediyeler 'Düzenleme Ortaklık Payı' (D.O.P.) şeklinde, arazi oranının %35'e kadar olan bölümünü, arsa sahibinden bedelsiz olarak alabilmektedir. Kamu ortak kullanım

alanlarının %35'lik Düzenleme Ortaklık Payı'nı geçmesi durumunda, arazinin %35'ten sonraki kısmı için kamulaştırmaya gidilir.[1]

18.madde uygulamalarında aşağıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmalıdır[8]:

a)Her düzenleme alanında aynı ve maksimum oranda kamu kullanımını sağlamak için, düzenleme ortaklık payı %35'e yakın seçilmelidir.

b)Kadaströl parsellere tahsis edilecek imar parsellerinin, bulunduğu alanlara yakın verilmesi için, düzenleme alan sınırları dar tutulmalıdır.

c)Düzenleme sınırı, ilgili alanın düzenlenmeden sonraki sosyal altyapı ihtiyaçlarını karşılayabilir olmalıdır.

d)Düzenleme alanları meskun olmayan ve az yapılaşmış bölgelerden seçilmelidir.

e)Uygulamadan önceki haritada görülmeyen tüm yapı ve tesisler ölçülerek harita yenilenmelidir.

f)Düzenleme alanına, mevcut imar plan ve yönetmeliğine uygun ifraz görmüş ve yine mevzuata uygun yapılaşmış imar adaları alınmalı ve bu gibi yerlerin müktesap hakları korunmalıdır.

18.madde uygulamalarında, İmar Kanunu'nun dışında kalan bir dizi yasa sınırlayıcı bir rol oynamaktadır. Bunlar arasında, Çevre Kanunu'nu, Hıfzısıhha Kanunu'nu, Kıyı Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Su Kirliliğini Önleme Yönetmeliği gibi yasa ve yönetmelikleri saymak mümkündür.

İmar uygulamaları, İmar Kanunu'nun 10.maddesinde belirtildiği gibi beşer yıllık programlar halinde uygulamaya konmaktadır. İmar programlarının hazırlanmasında dikkat edilmesi gereken ilkeler şöyledir[3]:

1.İmar programlarına belediyé bütçesinde yer verilmelidir. Programın uygulanabilir olabilmesi için bütçede ödenek ayrılmalıdır.

2.Programların uygulanmasında kesinlik ilkesine uyulmalıdır. Açıklamak gerekirse, bir döneme ait plan tamamlanmadan, sonraki yılların uygulamalarına geçilmemelidir.

3.Planlar süreklilik göstermelidir. Herhangi bir dönemin programı tamamlanmasına en geç altı ay kala,

belediye meclisi yeni imar programını kabul etmek zorundadır. Bir program biter bitmez diğeri uygulamaya konmalıdır.

Bölgeleme (zoning) yöntemi de, imar uygulamalarında önemli bir yer tutmaktadır. Bölgeme işlemi yoluyla, uygulama alanının gelecekte alacağı muhtemel yapının önceden kestirilmesi söz konusudur. Burada, planlanan yerin özelliklerini ve yükleneceği fonksiyonları belirlemek amacıyla şehir küçük bölgelere ayrılır.[3]

Bölgeleme işlemi, plan yapılan yerin özelliklerinin tespit edilmesi şeklinde yapılabildiği gibi, nüfus yoğunluğu dikkate alınarak da yapılabilmektedir. Yoğunluk bölgelemesi yapı yoğunluğunun ya da binaların sac yüksekliklerinin belirlenmesine göre gerçekleştirilebilmektedir. Bu yolla yapılan uygulama denetimi sürecinde TAKS (Taban Alan Katsayısı) ve KAKS (Kat Alanı Katsayısı) önemli kriterler olarak ortaya çıkmaktadır.[4]

TAKS: Yapının taban alanı / İmar parseli alanı

KAKS: Yapının inşaat alanı / İmar parseli alanı

TAKS ya da KAKS katsayılarının denetimi yoluyla, ilgili bölgenin nüfus yoğunluğu kontrol altına alınabilmektedir.

IV-GECEKONDU SORUNU

Gecekondu, "Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak sahibinin arzusu ve bilgisi dışında plansız olarak yapılan, barınma gereksinimleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü" olarak tarif edilmektedir.[3]

Gecekondulaşma, tarımdan pazara yönelik üretime geçişin göreceli olarak hızlandığı ve kentteki nüfus yığılmasının hızla artmasına karşılık, sanayileşmenin daha yavaş gerçekleştiği toplumlarda ortaya çıkmıştır. Diğer bir sebebi ise, sosyo-ekonomik değişmelerin yalnızca klasik pazar mekanizmasıyla düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.[11] Devlet ya da yerel yönetimlerin desteğinden yoksun, serbest pazar ekonomisinin vicdanına terk edilmiş halk yığınları, bu yolla, gelir durumlarına paralel bir çizgide barınma sorunlarını çözmeye çalışmaktadırlar.[12] Gecekondulaşma ve gelir durumu arasındaki ilişki Şekil 1'de gösterilmiştir.

Türkiye'de gecekondulaşma ilk olarak 1940-45'lerde, yani endüstriyel üretimin hız kazanmaya

başladığı döneme rastlamaktadır. Bu dönem aynı zamanda, tarımda mekanizasyonun belirgin bir şekilde ortaya çıktığı süreci de temsil etmektedir.

Sayılan nedenlerden dolayı kentlere göç etmek zorunda kalan nüfusun düzenli bir kentsel gelişme içerisinde yerleştirilmesi ve yeter düzeyde arsa ve konut sağlanamamasının kaçınılmaz bir sonucu olarak düzensiz yapılaşma ve gecekondulaşma sorunu ülke yönetiminin gündemine girmiştir.

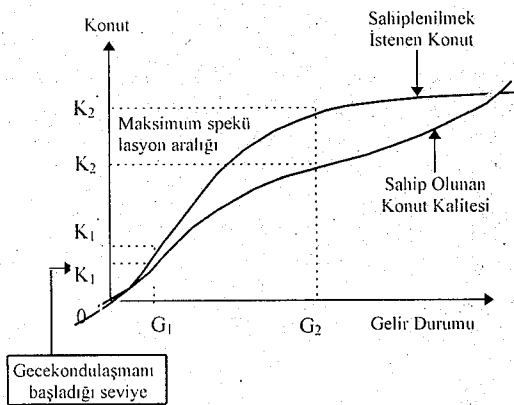
Kente göç eden nüfus, ilk aşamada barınma sorununu iki şekilde çözmeye çalışmıştır[11]:

-Göçmenler önce iş merkezlerine yakın alanlarda kiraladıkları bir evde kısa bir süre kaldıktan sonra kentin kenarlarındaki gecekondulu semtlerden birine taşınmışlardır.

-Ya da kentin merkezi alanlarında konut stokunun yeter düzeyde olmamasından dolayı, daha başlangıçta bir gecekondulu satın alarak ya da yaparak veya kiralayarak buralara yerleşmişlerdir.

Gecekondulaşmanın üçüncü bir nedenini ise arsa ve konut üzerinde yapılan spekülasyon kazançları oluşturmaktadır. Ancak bu aşama gecekondulaşmanın genişlemesi sürecinin bir ürünü olarak görülmelidir. Gecekondulaşma ve spekülasyon rant olgusu karşılıklı olarak birbirlerini beslemektedir.

A-İMAR VE GECEKONDULAŞMA İLİŞKİSİ



Şekil 1: Ailelerin Gelir Durumları ile Konut Maliyeti ve Yapılaşma Arasındaki İlişkiler

G₁:Asgari-yeter gelir düzeyi

G₂:Optimum gelir düzeyi

K₁:En düşük kalitede düzenli konut

K₁:En düşük kalitede düzenli konut düzeyindeki ailelerin sahip olmak istediği konut durumu

K₂:Optimum düzeyde kaliteli düzenli konut

K₂:Optimum kalitede düzenli konut düzeyindeki ailelerin sahip olmak istediği konut durumu

Halkın gelir durumu, asgari yeter gelir düzeyine ulaştıktan sonra düzenli yapılaşmanın gerçekleşebilmesi mümkün olmaktadır. En uygun yapılaşma ise, optimum gelir düzeyine ulaşıldıktan sonra ortaya çıkmaktadır. Asgari-yeter seviye ve bunun altında gelir düzeyine sahip toplum kesimleri gecekondulaşmanın önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye'nin sosyo-ekonomik skalasının merkezinde yoğun olarak dar gelirli gruplar yer aldığından, gecekondulaşma da yüksek oranda gerçekleşmektedir. Asgari-yeter gelir düzeyi aşıldıktan sonra gecekondulaşmanın hızı kesilmeye başlamaktadır.

Arsa ve konut üzerinden elde edilen spekülasyon kazançları, gelir profiline her düzeyinde ve her konutlaşma alanında gerçekleştiği görülmektedir. Ancak spekülasyon kazançları en yaygın olduğu alanı optimum gelir düzeyi ve yakın çevresi oluşturmaktadır. Spekülasyon kazançları, optimum gelir düzeyine yaklaşıldıkça artmakta ve gelir düzeyinin artışına (konut piyasasının marjinalleşmesine) paralel olarak azalmaktadır.

B-GECEKONDULU YASASI

1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondulu Kanunu, planlara aykırı mevcut yapıları düzenlemek, oluşabilecek yeni düzensiz yapılaşmaları önlemek ve belediyelerin halka ucuz arsa sunma imkanlarını genişletmek üzere çıkarılmış bir yasadır. Hedefleri, 'iyileştirmek', 'ortadan kaldırmak' ve 'önlemek' şeklinde üç maddede özetlenebilecek olan yasa, gecekondunun ve gecekondulu bölgelerinin, devletin, yerel yönetimlerin ve gecekondulu sahiplerinin işbirliği ile oturulabilecek niteliklere kavuşturulmasını amaçlamaktadır.[3]

Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamaları Gecekondulu Yasası'nın 7.maddesinde de görülmekte idi. Bu maddede 'İmar ve İskan Bakanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilir' denmektedir.[8] Aynı şekilde, yasanın 19.maddesine göre, İmar ve İskan Bakanlığı'nın, harita ve planların kabulü üzerinde de önemli bir vesayet yetkisi bulunmaktadır.

1985 tarih ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1.maddesiyle, 775 sayılı Kanun ile İmar ve İskan Bakanlığı'na verilen hak, yetki ve görevler, belediyelerin ilgili organlarına devredilmiştir.[8]

1983 yılında çıkarılan 2805 sayılı ve 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı yasalar, 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılmış gecekonduların bağışlanmasını ve gecekondulara tapu verilmesini öngörmüştür.[3] 1986 yılında yapılan değişiklikle (3290 sayılı) 10 Kasım 1985 tarihinden sonraki gecekonduların yıktırılmasına karar verilmiştir. Böylece, 1985 yılından önce yapılan gecekondulara af getirilmiştir.

C-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Gecekondu sorununun çözümüyle ilgili temel anlayış 'gecekonduyu konut, gecekondulaşmayı da konut yapımı olarak görmekten vazgeçmekle' başlayabilir.[12] Kaçak yapılaşmaya yol açan, hisseli arsa alım-satımını durdurmak ve ihtiyaç sahiplerine ucuz mesken alanı sağlamak için, 1580 sayılı kanunun 15.madde, 68.fıkrasının belediyelere verdiği yetki kullanılmak suretiyle, büyük şehir ve ilçe belediyeleri, ucuz arsa üretmek amacıyla bütçelerine ödenek koymalıdır.[9]

Gecekondu sorununun çözülebilmesi için, konut arzını artırmak, arsa spekülasyonunun önlemek, belediyelerin gelirlerini artırmak, yerel yönetimleri daha yetkili kılmak ve mevzuatları basitleştirmek gibi birtakım öneriler, sunulan çözümler arasında yer almaktadır. Ancak, bu öneriler arasında en etkili çözümü konut arzının artırılması oluşturmaktadır.[13]

Gecekondu sorunu tüm bölgeyi ya da oturma alanını kapsayan bir grup sorunu olarak görülmelidir. Bu tür bir yaklaşım, gecekondularda yaşayanların enerjilerinden yararlanmayı ve belli bir amaca kanalize etmeyi olanaklı kılar.[13]

Gecekondulaşmanın çözümü konut sorununun çözümlenmesine bağlıdır. Konut sorunu ise, birçok değişik ancak birbirleriyle ilintili faktörün bir arada düşünülmesi ve ele alınmasıyla mümkün görünmektedir[14]:

1-Kentleşme ve sanayileşme süreçlerinin hızı, yönü ve yurt çapındaki dağılımı,

2-Nüfusun dağılımı, yapısal özellikleri, nitelikleri ve eğilimleri,

3-Ülke, bölge ve kent ölçeğinde planlama ve yerleşme kararları,

4-Kentsel altyapının durumu,

5-Konut yapımına elverişli arsaların üretimi, iyelik durumu ve denetimi,

6-Yapı uygulamalarının geliştirilmesi,

7-Ailelerin gelir durumu,

8-İmar yasa ve yönetmeliklerinin konutlaşmaya etkileri,

9-Akçal kaynaklar ve kredi imkanları,

10-Konutların kaliteli ve ucuza üretilmesini etkileyen her türlü faktör.

V-SONUÇ VE ÖNERİLER

Kent planlamasının, bir kentin düzenli gelişimi ve kalkınması için gerekli, reel verilere dayanan bir programlama süreci olduğu daha önce ifade edilmişti. Bu süreç kentin ekonomik, sosyal ve fiziki gelişmesine katkı sağlayarak, ülke, bölge ve küresel gelişmelerle bütünleşebilmesinin ilk adımını oluşturmaktadır.

1.Amaçların tespit edilmesi,

2.Verilerin toplanması ve değerlendirilmesi,

3.Plan yapım süreci,

4.Planın uygulanması ve

5.Uygulamaların denetlenmesi kentsel planlama sürecinin hiyerarşisine karşılık gelmektedir.

Fiziki kent planlaması, yerleşim çalışmaları ve bu doğrultuda yapılan yer bölümlenmeler düzenli bir kentsel gelişme bağlamında büyük önem taşımaktadır. Ancak Türkiye'de yürütülmekte olan imar çalışmaları, daima kentsel büyümenin gerisinde kalmaktadır. Bu durumda, kaçak yapılaşma ve gecekondu sorunu, altyapı ve üstyapısız mekanlar özellikle yerel yönetimleri önemli sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Kent ve imar planlarının yapımı sürecinde üzerinde farklı görüşler ileri sürülen konulardan birini de 'vesayet' sorunu oluşturmaktadır. İmar planları üzerindeki vesayet büyük oranda kalkmış olmasına rağmen, imar uygulamaları üzerindeki fiili vesayet devam etmektedir. Bu vesayet özellikle arsa üretimi ve gecekondu sorunu alanlarında görülmektedir.

Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında da bir vesayet tartışması sürüp gitmektedir. Ancak büyük şehir belediye yönetimleri ve bir kısım

uzman kişiler, planlarda bütünlüğün sağlanması bakımından, bunun (ilçe belediyelerinin hazırladığı imar planların büyük şehir belediye meclislerince onaylanması ve konuyla ilgili diğer uygulamalar) bir sakınca teşkil etmediğini iddia etmektedirler.

Gecekondu sorunu da hızlı kentsel büyümenin olumsuz bir dışavurumu olarak değerlendirilmektedir. Gecekondulaşmanın sosyal, ekonomik, kültürel ve hatta siyasal nedenleri bulunmaktadır. Gecekondulaşmanın toplumsal anlamda bir çözülmenin ve kentle bütünleşememenin bir ifadesidir. Ekonomik bakımdan ise kırsal yetersizlik ve kentsel cazibe dikotomisi söz konusudur. Kültürel perspektifte bir dönüşüm sürecini temsil ederken, siyasal anlamda bir istismar konusu olarak gündeme gelmektedir. Bütün bu nedenleri dikkate alarak gecekondulaşmayla mücadelede başarıya ulaşılabilmesinde göz önünde bulundurulması gereken ilkeleri aşağıda olduğu gibi sınıflandırmak mümkündür:

1.Kır-kent gerginlikleri (ekonomik ve sosyal) giderilmeli ve kaynak dağılımında bir denge oluşturulmalıdır.

2.Kentin sosyo-kültürel yaşam koşulları, kır insanına da sunulabilmelidir.

3.Konut sorununun çözümünde sosyo-ekonomik gerçekler dikkate alınmalıdır. Sosyal konut sağlamak adına, gelir düzeyi orta seviyedeki ailelerin dahi karşılaması zor olan konut maliyetleri, gelir düzeyleri düşük toplum kesimlerinin önüne sürülmektedir. Bu durumda gecekondularda yaşayan toplum kesimlerinin, düzenli konutlara ulaşma imkanları kısıtlanmaktadır. Bu bakımdan sosyal konut üretiminde, ailelerin gelir durumları öncelikli olarak dikkate alınmalıdır.

4.Aynı şekilde konut sorununun çözümünde, sosyo-kültürel koşullar ve toplumsal alışkanlıklar da göz önünde bulundurulmalıdır. Gecekondu aileleri genellikle topraktan yeni kopmuş ve dolayısıyla kırsal yaşam koşullarının alışkanlıklarını henüz sürdürmekte olan aile tiplerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla kente yeni gelen ailelerin çok katlı yapılarda yaşamlarını sürdürmelerinde birtakım davranışsal sorunlarla karşılaşmaktadır. Çok katlı yapılara karşı bir yabancılaşma sözkonusu olabilmektedir.

5.Gecekondu sorununun çözümüne en büyük katkılardan birini de kırsal yaşam şartlarının güçlendirilmesi sağlayabilir. Kırsal kesim insanını kendi bölgesinde yaşatmanın koşulları oluşturulmadıkça, gecekondu sorununun çözülmesinde de güçlüklerle karşılaşılacaktır.

6.Son olarak, büyüyen kentsel nüfusun konut sorununu kendi kendine çözebilmesinin yolları açılmalıdır. Gecekondulaşma önlenmelidir. Ancak gecekondulaşma sürecinde görülen hızlı ve ucuz (fakat kaliteli) konut sahipliğiyle ilgili özellikler konut politikalarına yansıtılabilmelidir. Kent yönetimleri, makro seviyede alan düzenlemeleri yaparak hızlı konutlaşmanın önündeki en büyük engeli aşabilmelidir.

KAYNAKÇA

- [1]-DEMİR, Ömer (Ed.), **Belediyeler, İmar, Altyapı, Konut Rehberi**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995
- [2]-İSPİR, Eyüp G., **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986
- [3]-KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1993
- [4]-TEKİNBAŞ, Belma (Ed.), **Mücevvir Alanlar ve Fiziksel Planlama**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995
- [5]-CANSEVER, Turgut, **Şehir ve Mimari**, Ağaç Yayınları, İstanbul, 1992
- [6]-T.C.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **Belediyeler İmar-Altyapı ve Konut Rehberi**, Ankara, 1995
- [7]-T.C.İçişleri Bakanlığı, **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, 1988
- [8]-ABAMA, Muhittin, **Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu ve Uygulaması**, Cansu Basın Yayın, Ankara, 1989
- [9]-ÜRÜN, Halil, **İmar, Yapılaşma ve Şehircilik Üzerine Bazı Değerlendirmeler**, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.36, Şubat 1997
- [10]-PAZARCI, Şevki, **Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri**, Varol Matbaası, Ankara, 1990
- [11]-KIRAY, Mübeccel, **"Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Toprakdan Kopma ve Kentle Bütünleşememe"**, S.B.F. Dergisi, C.27, No.3, Eylül 1972
- [12]-KELEŞ, Ruşen, **"Konut Politikalarımız"**, SBF Dergisi, C.XLIV, No.1-2, Haziran 1989
- [13]-HEPER, Metin, **"Türkiye'de Gecekondu Politikası Üzerine Bazı Düşünceler"**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.12, Sayı.4, Aralık 1979
- [14]-GERAY, Cevat, **"Konut Gereksinmesi ve Karşılanması"**, Amme İdaresi Dergisi, c.14, Sayı.2, Haziran 1981.