



# Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kentsel Planlama Pratiğinin Dönüşümü: Adana Örneği<sup>1</sup>

\*

Fikret Zorlu<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0002-9243-1398

İlker Söğüt<sup>3</sup>

ORCID: 0000-0002-2481-9841

## Öz

Günümüz kentleri yoğun sermaye yatırımlarından yararlanmak için büyük değişim, dönüşüm ve yenilenme süreci içerisine girmişlerdir. Planlamanın statik yapısının kentlerdeki sürekli değişim, dönüşüm ve yenilenme taleplerini yönetememesi piyasa aktörlerinin, kentlerdeki beklentilerini sık sık yapılan plan değişikliği yolu ile karşılamasına sebep olmuştur. 1980’li yıllarda başlayan, özellikle 2000’li yıllardan sonra hız kazanan yasal çerçevedeki değişiklikler ile planlamanın bütünselliğinin ve denetleyebilme olanaklarının aşındığı tespit edilmiştir. Bu çalışmada Adana’daki planlama süreci içerisinde tespit edilen sorunlar üzerinden bir değerlendirmeye gidilerek büyük ölçekli kentsel yatırımların dinamiği karşısında planlamanın etkisizleşmesi sorununun nedenleri araştırılmıştır. Adana kentinde eski sanayi alanları ve kamu arazilerinin alışveriş merkezi, hastane, otel, kamu tesisi kullanımlarına dönüştürülmesi şeklinde kentsel mekâna büyük ölçekli müdahaleler gerçekleşmiştir. Bütüncül planlama uzun erimli mekânsal düzen öngörürken proje temelli plan değişiklikleri ve revizyonları yatırımların kısa sürede gerçekleşmesini amaçlamaktadır. Son yirmi yılda kentin biçimlenmesinde özel sektör, merkezi yönetim daha etkin olurken yerel yönetim daha edilgen kalmıştır. Sıklıkla yapılan mevzuat değişiklikleri ise bu süreci hızlandırmıştır. Planlamanın büyük ölçekli özel sektör yatırımlarını öngörememesi sorunu ve kamu politikalarındaki yapısal değişim Adana kentinde planlamanın etkisiz kalmasının en önemli nedenleri olarak değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Planlama pratiği, sermaye yatırımları, Adana.

<sup>1</sup> Mersin Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yönetim Kurulunun 20.12.2019 tarih 2019-49/1911 sayılı kararı ile onaylanan *Büyük Ölçekli Kentsel Yatırımların Etki Analizi: Adana Örneği* başlıklı tez çalışmasından üretilmiştir.

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Mersin Üniversitesi, E-mail: fikretzorlu@yahoo.com

<sup>3</sup> Mersin Üniversitesi, E-mail: ilkersogutt@gmail.com



# Transformation of Urban Planning Practice in Turkey After 1980: Adana Case

\*

Fikret Zorlu<sup>4</sup>

ORCID: 0000-0002-9243-1398

İlker Söğüt<sup>5</sup>

ORCID: 0000-0002-2481-9841

## Abstract

*Today's cities aim to attract intensive capital investments experience major transformations. Static structure of long-term planning hasn't been able to manage the capital investments and the policies concerning the transformation of cities. This had led to market leaders' achieving their economic benefit and expectations via frequent modifications in planning. Changing legislation and economic transformation after 1980s had its peak during the 2000s resulted in a fragmented structure of land use planning. Thus, the unruly policies of this situation may have many adverse effects on the cities and their residents. This study investigates planning experiences in Adana city and the reasons of ineffectiveness of planning in the presence of dynamic structure of capital investments. Large scale interventions in Adana city are observed especially on industrial plots and public lands which are utilized by installing shopping centers, hospitals, hotels, and public buildings. While holistic planning foresee long-term spatial order, project-based plan changes and revisions aim to reduce investment period. In the last two decades, while the private sector and central government have been more effective in shaping the urban form, local government has remained more passive. Frequent legislative amendments have accelerated this process. Structural changes in public policy and limited predictive capacity of land use planning about large scale investments of private developers are regarded as the main reasons of ineffectiveness of physical planning in Adana case.*

**Keywords:** *Planning practice, capital investments, Adana.*

---

<sup>4</sup> Asst. Prof., Mersin University, E-mail: fikretzorlu@yahoo.com

<sup>5</sup> Mersin University, E-mail: ilkersogutt@gmail.com

## Giriş

Kentsel araştırmalar yazınında yoğun sermaye yatırımlarının kentlerde mekân üretiminin yatırımcıların beklentileri doğrultusunda şekillenmesine sebep olduğunu dile getiren sayısız çalışma bulunmaktadır (Sager, 2011). Alexander (2001) bu sorunu planlamanın dışsal bağlamından (ekonomik, politik ve sosyal) kaynaklanan bir paradigma değişimi olarak açıklamaktadır. Planlama yazınında kentsel mekân üzerinden sermaye birikiminin mekânsal sonuçlarını irdeleyen pek çok çalışma olmasına karşın bu süreçlerin gerçekleşmesini sağlayan planlama pratiğinde nasıl bir değişim olduğu yeterince irdelenmemiştir. Bu çalışmada, sermaye yatırımlarının kentsel planlama bağlamını etkileyerek uzun erimli planlama yaklaşımı yerine kısa erimli ve proje odaklı planlama anlayışına bıraktığı, planlamanın sermaye yatırımlarını hem öngöremediği hem de yönetemediği iddia edilmektedir. Planlama yazınında “planlama artık uzun vadeli değil kısa vadeli, talep eksenli ve parçacıl hale geldiği” sıklıkla dile getirilmektedir (Hall ve Hubbard, 1996; Şengül, 2002). Bu sorunu somut örnekler üzerinden değerlendirmek amacıyla Adana kentindeki büyük ölçekli kentsel müdahaleler ve mekânsal planların geniş bir zaman dilimi içindeki evrimi incelenmiştir.

Planlama, geleceğe yönelik olarak, istenilen hedeflere ulaşmak amacıyla, sistemli eylem programları hazırlama süreci olarak tanımlanmakta (Ersoy, 2016) ancak sermaye yatırımlarının kentler üzerindeki talep ve beklentileri planlamanın sürekli değişmesine sebebiyet vermektedir (Hall ve Hubbard, 1996; Savini vd, 2016). Geleneksel planlama çerçevesi ve yöntemlerinin, özellikle büyük ölçekli kentlerdeki yeni dinamikler ve sorunlar karşısında yetersiz kalması, planlama alanını etkisizleştirmiş ve bir çıkmaz içerisinde bırakmıştır (Savini vd. 2016). Dünyada ve Türkiye’de serbestleşen ekonominin fiziki mekân üzerindeki etkileri fiziksel planlamayı çeşitli yönlerden etkilemiştir. Sermaye yatırımlarının planlama üzerindeki hâkimiyetine kadar gečen süreç içerisinde hâkim olan planlama yaklaşımı öncelikle fiziksel planlama, daha sonra kapsamlı akılcı planlamadır (Levent & Levent, 2011). Klasik planlama yaklaşımında fiziksel bir düzen ve kentsel alan kullanımının yer seçimleri belirlenmekte, bu yaklaşımın ardından benimsenen kapsamlı kent planlaması ise kentin yalnız fiziksel yönleri ile değil toplumsal, ekonomik, yönetsel politikaları da saptayan kararlar dizisi olarak ele almaktadır (Keleş, 2004, s.143-147). Her iki planlama anlayışı içerisinde uzun vadeli bütüncül bir planlama yaklaşımı bulunmaktadır. Kapsamlı planlama ile akılcı bir

karar alma sürecinin uygulandığı, nesnelliğin öne çıkarıldığı, geniş kesimlerin çıkarlarını savunan bir kamu yararı anlayışının benimsendiği, sorunların bütünsel bir çerçeveden ele alındığı, politikanın mümkün olduğunca dışlanmaya çalışıldığı mekanik ve teknik bir süreç anlatılmaktadır (Ersoy, 2016). Planlama pratiği 2000’li yıllardan sonra uzun erimli bütüncül planlama değil kısa erimli parçacı bir planlama yaklaşımını benimsemekte, kentler kentsel projeler ile geliştirilmeye çalışılmakta bu sayede piyasa aktörleri sermaye birikim süreçlerini hızlı ve sorunsuzca gerçekleştirebilmek için sürekli değiştirdikleri mekânsal taleplere kısa sürede yanıt alabilmektedir (Levent vır Levent, 2011). Kantor ve Savitc (1993) kamunun sıkı denetiminden ziyade özel sektörle “pazarlık” yapılarak bir denge bulunabileceğini iddia etmektedir.

Türkiye’de planlama yazınında sermaye yatırımlarının kentsel mekâna etkilerini irdeleyen çalışmalar çoğunlukla İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerini kapsamaktadır. Bu çalışmada Adana kentinde 1980 sonrasında değişen ekonomik büyüme modeli çerçevesinde özellikle 2001 ekonomik krizi sonrasında yoğun sermaye yatırımlarının ne düzeyde gerçekleştiği, sermaye taleplerinin planlama anlayışını ve kentsel mekânı nasıl dönüştürdüğü irdelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de yoğun sermaye yatırımlarının ve müdahalelerinin başladığı 1980’li yıllardan günümüze sermayenin kentsel mekâna yığılma biçimleri incelenmektedir. İkinci bölümde, sermayenin kentleri biçimlendirdiği süreç içerisinde piyasa aktörlerinin beklentileri doğrultusunda değişen planlama yaklaşımları ve yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde planlama yetkilerinin değişimi incelenmiştir. Üçüncü bölümde; Adana Kentinde 1980 sonrasında mekânsal planlar incelenmiş ve kentteki büyük ölçekli yatırımların mekânın işlevsel ve fiziksel dönüşümündeki etkileri irdelenmiştir.

## **Yazın Araştırması**

Gerek yapılı çevrenin dönüşümünün ve gerekse yeni mekanların üretiminde sermaye birikiminin hem planlamanın etkinliğini hem de mekanın kamusal niteliğini aşındırdığı dünyanın farklı coğrafyalarında yapılan çalışmalarda ortaya çıkmaktadır (Mohan, 1996; He ve Wu, 2009; Campbell vd., 2014; Güzey, 2014). Kentlerdeki bu dönüşüm süreci devletin değişen rolünden bağımsız değildir; bu sorun hem gelişmiş hem de gelişme çabası içindeki ülkelerde devletin dönüşen rolünün ve düzenlenmemiş piyasanın etkinliğinin yansıması olarak değerlendirilmektedir (Mc Guirk, 2005). Mc Guirk’e göre planlamanın edilgenliği ve piyasa taleplerini yönetememesinin iki önemli nedeni

bulunmaktadır. Birincisi piyasanın hızla değişen yapısı, ikinci neden ise kentlerin işgücü ve ekonomik kayıplarını telafi edecek yatırımlar yaratamaması nedeniyle piyasanın sunduğu seçeneklere mecbur bırakılmasıdır. Piyasanın ekonomide artan baskınlığı kamusal hizmetleri ve kentsel arazileri ticari değere dönüştürme yaklaşımı, sunduğu yeni ürünler ve tüketim alışkanlıkları ile yeni mekân talepleri ortaya çıkarmaktadır. Planlamanın bu kadar değişken bir yapıyı ve talepleri öngörmesi ve denetlemesi kolay değildir. Üstelik geleneksel üretim mekânlarının tasfiye olması sonrasında artan işsizlik ve ekonomik kayıpların telafi edilmesi için merkezi ve yerel yönetimlerin yapması gereken yatırımları gerçekleştirememesi durumunda kentler piyasa yapıcılarının sunacağı yatırımlara mecbur kalmaktadır. Bu durumda yatırımın içeriği ve amacı ne olursa olsun yerelde kaynak yaratma ve değer artışı beklentisi nedeniyle olumlu karşılanmaktadır.

Mekânın düzeni ve kamusal niteliği sermaye çekme ve kaynak yaratma beklentisi karşısında edilgen kalmaktadır. Campbell vd. (2014) bu karamsar tabloyu aşmanın çeşitli yollarını tartışmaktadır. Bunlardan ilki piyasanın karmaşık ve değişken yapısını anlamak ve buna karşı önlem almak, planlamanın araçlarını ve yöntemlerini geliştirmektir. İkinci strateji devletin aktif rol alması ile yaratılacak kaynaktan pay almasını sağlamak ve etkinliğini arttırmasıdır. Üçüncü yol ise kentleri yarıştıran, kiminin kazançlı kiminin kaybeden olacağı ve sürdürülebilir olmayan emlak geliştirme yarışı yerine yerel yönetimlere sürdürülebilir ekonomik gelişme konusunda farklı ve kalıcı etkileri olacak seçenekler geliştirmektir. Dünyada yaygın olan dış finansman temelli kentsel arazi geliştirme ve büyüme politikasının sınırları bulunmaktadır ve sermaye yatırımlarının tıkanıdığı durumlarda tekrar kapsamlı planlama ile kentin gelişimine yönelik ihtiyaç ortaya çıkabilir (Lovering, 2010).

Türkiye'deki fiziksel planlama pratiği ve kentlerin mekânsal yapısı dünyadaki sermaye dolaşımı, birikimi ve yatırım arayışlarından kayda değer düzeyde etkilenmektedir. Öktem (2011) İstanbul kentindeki piyasacı mekânsal müdahale yaklaşımının sosyo-mekânsal etkilerini, Güzey (2014) Ankara örneğinde kentsel arazilerin sermaye birikimi aracına dönüşümünü ve fiziksel planlamanın değişen rolünü, Uzun (2006) kentsel planlamanın kapsam ve yetkilerini belirleyen yasal çerçevedeki dönüşümü, Yoloğlu (2014) mekana müdahale ve sermaye birikim süreçlerinde etkinlik yarışında planlama yetkilerindeki parçalanma ve tekelleşmeyi irdelenmiştir. Bu çalışmada ise sermaye yatırımlarının Adana kentindeki etkileri irdelenmektedir.

## **1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Sermaye Kent İlişkilerinin Fiziksel Planlamaya Etkileri**

Şengül, Cumhuriyet’in kuruluşundan 2000’li yıllara kadar geçen süreci inceleyen üç ayrı kentleşme dönem ve kentleşme katmanı tanımlamıştır; 1923–1950 yılları arasındaki dönemi *devletin kentleşmesi*, 1950 – 1980 yılları arasındaki dönemi *emek gücünün kentleşmesi*, 1980 ve sonrasındaki dönemi ise *sermayenin kentleşmesi* olarak tanımlamıştır (Şengül, 2001). Türkiye’de sermayenin kentsel mekâna yığılmasının temelinde 24 Ocak kararları etkili olmuştur (Şengül, 2001; Tekeli, 2014). Bu dönemde sermayenin hegemonyası kentleşmeye yön vermiş, kentlere yapılan yatırımların büyük bölümü özel sektöre verilen ihaleler yoluyla gerçekleşmiştir (Şengül, 2001). Büyük ölçekli ulusal ve uluslararası inşaat şirketleri yer altı raylı sistemleri, toplu konut ve altyapı gibi büyük inşaat projelerinin yapımını almış, kentler sermayenin birikiminin merkezine yerleşmiş ve 1990’lı yılların başlarından itibaren alışveriş merkezleri, beş yıldızlı oteller ve iş merkezleri büyük kentleri hızla işgal etmiştir (Şengül, 2001). Türkiye’de ve Dünya’da, ekonomik yapının değişmeye başladığı 1980 sonrası dönem sosyal ve fiziksel yapının da değiştiği yıllardır. Kentlerdeki bu dönüşümün ana eksenlerini “sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küresel dünyaya, modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçişler” oluşturmuştur (Tekeli, 2014).

Yapılı çevrenin üretilmesi, sermaye birikiminin devamlılığı açısından önemli bir eşittir. Sermaye döngüsü kapitalist sistemde üç çevrim (döngü) üzerinde gerçekleşmektedir (Harvey, 1989). Harvey’in gelişmiş kapitalist ülkelerdeki sermaye birikim süreçleri analizinde post-fordist dönemle birlikte aşamalı olarak endüstriyel ürünlerin üretimi terk edilerek ticaret, turizm gibi tüketim odaklı sektörlerle ve bilgi ve teknoloji üretimi odaklı sektörlerle yatırımın yapılması olarak yorumladığı bu durum Türkiye’de farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Türkiye’de endüstriyel üretim tasfiye edilmemiş ancak ilk çevrimden eş zamanlı olarak ikinci ve üçüncü çevrime sermaye birikimi aktarılmıştır (Penpecioglu, 2016). Türkiye’de batı Avrupa ülkelerine benzer nitelikte bir sanayisizleşme olmamakla beraber, ekonomik yatırımlar büyük ölçüde kentlerde tüketim faaliyetleri odaklı gerçekleşmektedir. Bu durumun özellikle sermaye yatırımlarının ekseninde 2001 ekonomik krizi sonrasındaki süreç içerisinde kentleri dönüştüren, planlamayı ve devletin kentsel gelişmedeki rolünü yeniden ele alan bir yapılanma ile gerçekleştiği söylenebilir. İmar mevzuatında gündeme gelen ve yapılı çevre üretimini etkileyen çok sayıdaki

yasal düzenlemeler bunun bir göstergesidir. Özellikle büyükşehirlerde kentsel dönüşüm projeleri, büyük ölçekli kamu hizmet tesisi yatırımları, özelleştirmeler, alışveriş merkezleri ve kapalı konut siteleri mekânsal yapılanmanın somut örnekleri olarak öne çıkmıştır. 2000'li yıllardan itibaren devletin yönlendirdiği ve teşvik ettiği gayrimenkul ve inşaat sektörleri ekonominin yeni dinamikleri olmuştur. (Balaban, 2016).

Türkiye 1980'li yıllardan itibaren kalkınma ve planlama kavramları geriplanda kalmıştır. Bu süreç içerisinde 3194 sayılı İmar Kanunu 09.05.1985 tarihinde yürürlüğe girmiş ve imar yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu durumun oluşmasındaki en büyük faktör 24 Ocak kararları sonrasında serbestleşen ekonomik düzenin sermayenin çıkarlarına yerel yönetimlerce kentsel anlamda hızlı bir şekilde cevap verilmek istenilmesidir (Şengül, 2001). Özel kanunlar, İmar Yönetmelikleri, Bakanlar Kurulu Kararları ve Genelgeler gibi hukuki düzenlemeler ile Merkezi Yönetim birimlerinin plan yapma yetkisini genişletilmiştir (Kalabalık, 2011). 2004 ve 2005 yıllarında uygulanan Yerel Yönetim Reformu ile İl Özel İdare, Belediye ve Büyükşehir Belediye Mevzuatında yapılan düzenlemeler yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmıştır (Akay ve Akgün, 2014). Buna karşın 29.06.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Merkezi Yönetime özel yetkiler verilmiştir. Bu kararname ile Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda resen nazım ve uygulama imar planları yapma yetkisine de sahip olmuştur. İmar mevzuatındaki değişiklikler temelde kentsel araziler üzerinden özel sektöre kaynak yaratma ve sermaye birikimini hızlandırma amacını taşımaktadır. 2001 yılında yaşanan mali kriz sonrasında inşaat ve gayrimenkul yatırımları yolu kaynak sorunu çözülmeye çalışılmış, özellikle kamuya ait arsa ve arazilerin çeşitli kentsel yatırımlar için satışı gerçekleştirilmiştir (Balaban, 2016). Kentsel alana yönelik yapılan, inşaat ve gayrimenkul sektörünü canlandıran en önemli yasal düzenlemeler ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kentsel Dönüşüm Yasası, Toplu Konut Yasası ve Özelleştirme Kanunu'dur.

### **Adana Kenti Planlama Tarihiçesi: 1985 Yılı Öncesi**

Adana kentine yönelik ilk imar planı 1935 yılında Hermann Jansen tarafından hazırlanmıştır. Bu planda kentin kuzey yönünde gelişimi öngörülmüştür. Kentin ikinci imar planı 1966 yılında İller Bankası Genel Müdürlüğü, tarafından yarışma yoluyla elde edilmiştir. Yüksek Mimar Bülent Berksan, Yüksek Mimar Mehmet Ali Topaloğlu ve Yüksek Mimar Melâhat Topaloğlu

tarafından hazırlanan bu planda kuzeybatı, kuzey ve kuzeydoğuda büyük ölçekli gelişme alanları öngörülmüştür (Şekil 1).



**Şekil 1.** 1967 Yılında Onanan 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

Hazırlanan 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planı’nda kamunun mekânın biçimlenmesinde etkin bir rolünün olduğu ya da bunun varsayıldığı anlaşılmaktadır. 1972 yılında yine aynı ekip tarafından hazırlanan 1/5.000 ölçekli nazım imar planı İller Bankası tarafından 15.03.1972 tarihinde, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından 08.09.1972 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. 1980 yılında aynı ekip tarafından 1/20.000 ölçekli çevre düzeni planı hazırlanmış ve mülga İmar ve İskân Bakanlığı tarafından 17 Mart 1980 tarihinde onaylanmıştır (Şekil 2). Planda otoyol güzergahı eklenerek kentin kuzeybatı yönünde gelişimi öngörülmüştür.





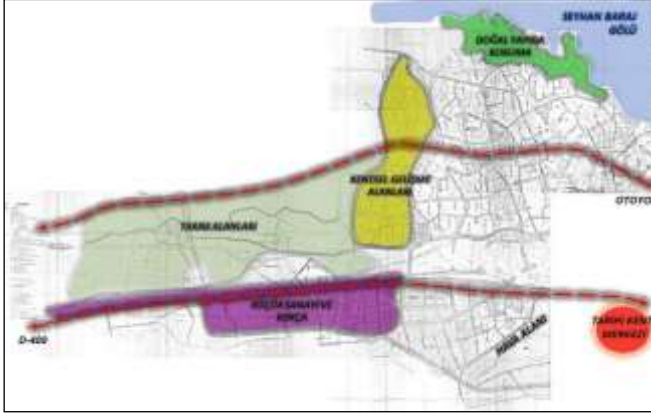
**Şekil 2.** 1980 Yılı Adana Mücavir Sahalar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

Plan açıklama raporunda, Çukurova Üniversitesi'nin geçmiş yıllardaki plan öngörüsü dışında bir konumda yer seçtiği, mevcut kampüsün plana dahil edildiği belirtilmiştir. Bu planın en önemli hedef ve öngörülere ise şunlardır:

- Kentin batısındaki tarım arazilerinin (Adana–Mersin Karayolu çevresinde) korunması,
- Otoyol güzergâhı kuzeyi ile Seyhan Baraj Gölü arasında kalan bölgenin kentsel gelişme alanı olarak belirlenmesi,
- Adana–İncirlik arasındaki çalışma alanları ile Üniversite ve İncirlik Havaalanı arasında konut gelişim alanı eklenmesi (Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi).

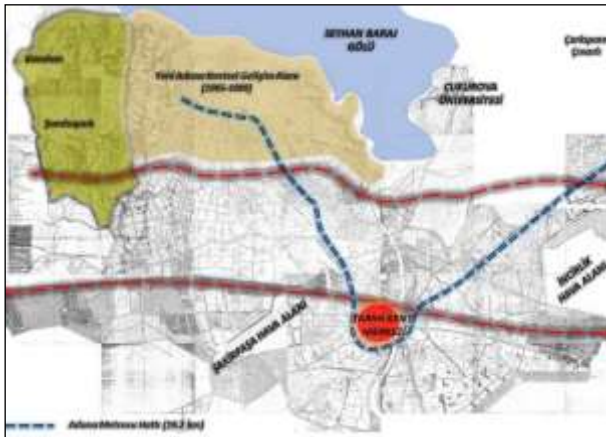
### **Adana Kenti'nde 1985 Sonrası Dönemde Planlama Pratiği**

1985 yılında Yüksek Mimar Bülent Berksan, Yüksek Mühendis-Mimar Melahat Topaloğlu ve Yüksek Mühendis-Mimar M. Ali Topaloğlu tarafından hazırlanan 1/5.000 ölçekli ilave nazım imar planı mülga İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 24.06.1985 tarihinde onanmıştır. Arşiv araştırmasında 33 paftanın 19'una ulaşılmış olup bu plan şematik olarak **Şekil 3'**te görselleştirilmiştir.



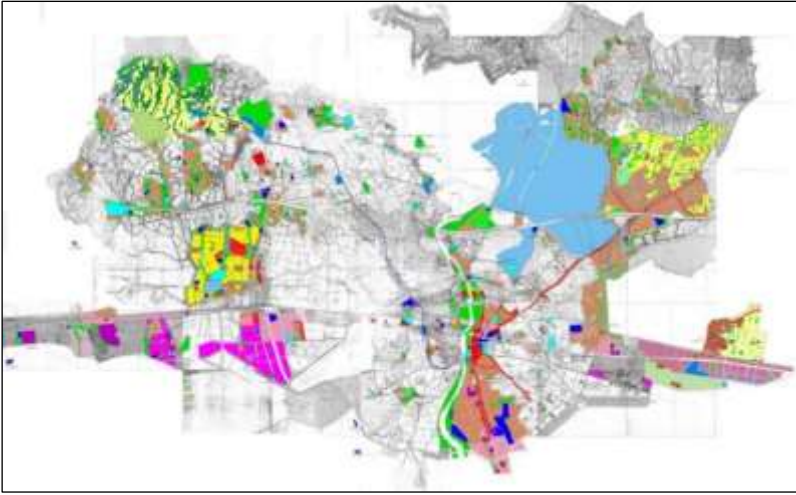
Şekil 3. 1985 yılı Adana İlave Nazım İmar Planı Öngörülerini (Şematik Plan)  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

3194 Sayılı İmar Kanun’unun 09.05.1985 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile birlikte Adana Kentinde Planlama çalışmaları hız kazanmıştır. 1985-1989 döneminde kentin kuzeybatısında hayata geçirilen Yeni Adana Kentsel Gelişim Projesi kentin gelişme yönünü belirlemiştir. Buna karşın 1985 yılı nazım imar planlarının Yeni Adana Kentsel Gelişim Bölgesi kapsamındaki toplu konut taleplerini karşılamak için plan değişikliği yapılmıştır. Bu değişikliklerin artması nedeniyle planda kapsamlı bir revizyon ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Adana Nazım İmar Planı Şehir Plancısı Oğuz Aldan tarafından hazırlanmış ve planlar 1995 ve 1996 yıllarında 3 planlama bölgesine ayrılarak onaylanmıştır (Şekil 4).



Şekil 4. 1995-1996 yılı Adana İlave Revizyon Nazım İmar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

Uzun erimli ve bütüncül bir planlama yaklaşımı ile ele alınan bu planın onaylanmasından kısa bir süre sonra Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kent mekânını dönüştüren iki önemli plan değişiklik kararı alınmıştır. Bu kararlardan ilki (24.07.1996 tarih ve 239 sayılı karar) CarrefourSA Alışveriş Merkezi, ikincisi ise (01.08.1996 tarih ve 263 sayılı karar) Real (M1) Alışveriş Merkezi ile ilgilidir. Her iki alışveriş merkezinin kurulması Adana'da sermayenin kentle ilişkisinde yeni bir dönemin başlangıç noktası olarak kabul edilebilir. 1996-2007 döneminde çok sayıda plan değişikliği yapılmış ve plana yeni gelişme alanları eklenmiştir (**Şekil 5**).



**Şekil 5.** 1995-2007 yılları arasındaki plan değişiklikleri ve ilave planlar  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

### **Adana Kentinde 2001 Yılı Sonrasında Planlama Pratiğindeki Değişimler**

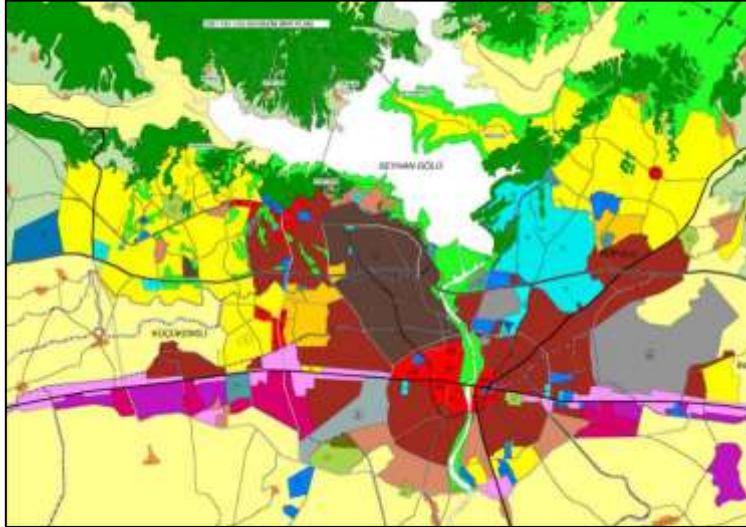
1995 ve 1996 yıllarında onaylanan 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planında yapılan değişiklikler, diğer taraftan 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimler reformu sonrasında bütüncül plan hazırlama arayışı başlamıştır. Bu çerçevede Adana İl Özel İdaresi tarafından 1/100.000 ölçekli İl Çevre Düzeni planı hazırlanmış, planlar Adana İl Genel Meclisi'nin 03.09.2007 tarih ve 149 sayılı kararı ile onanmış ve yine aynı Meclis'in 04.12.2007 tarih ve 267 sayılı kararı ile yürürlüğe girmiştir (**Şekil 6**). Hazırlanan İl Çevre Düzeni Planı kentin mekânsal ana kullanım kararlarının belirlendiği arazi kullanım planı niteliğinde hazırlanmıştır. Çevre Düzeni Planında kentin gelişme yönü geçmiş yıllardaki plan kararları ile farklılaşmayarak kuzeydoğu ve kuzeybatı yönlü

olarak devam etmiş, ayrıca 2025 yılı için kentin nüfusu 3.000.000 kişi olarak öngörülmüştür.



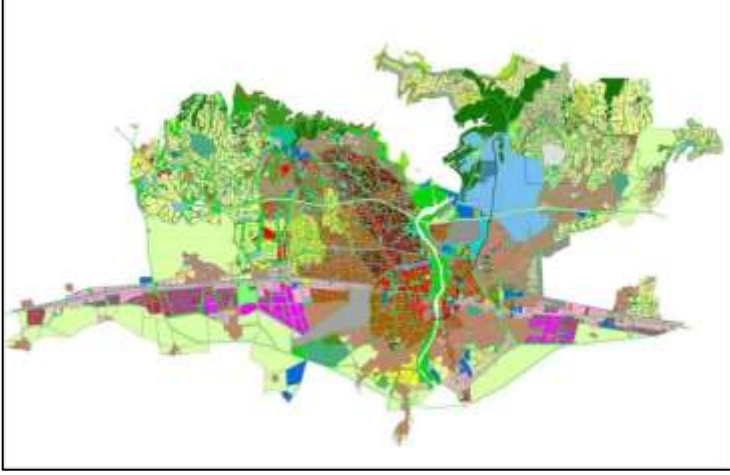
**Şekil 6.** 1/100.000 Ölçekli Adana İl Çevre Düzeni Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planı ise Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 12.12.2007 tarih ve 253 sayılı kararı ile kesinleşmiştir (**Şekil 7**).



**Şekil 7.** 2007 yılı 1/25000 Ölçekli Nazım İmar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

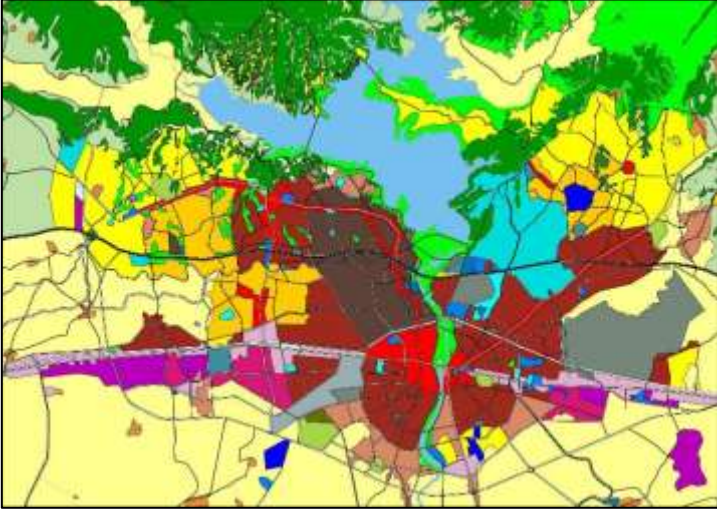
1/25.000 ölçekli plana uygun olarak hazırlanan 1/5.000 ölçekli revizyon nazım imar planı ise 6 etap halinde onaylanmış ve 2008 yılı içerisinde Büyükşehir Belediye Meclisi'nin almış olduğu ayrı ayrı kararlar ile kesinlik kazanmıştır (Şekil 8).



Şekil 8. 2008 yılı 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

1/25.000 ölçekli nazım imar planına ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı etaplarına karşı Adana İdare Mahkemeleri nezdinde çok sayıda dava açılmış ve İdare Mahkemelerinin almış olduğu çeşitli kararları ile planlar iptal edilmiştir. Büyükşehir Belediyesince mahkeme kararlarının gereğinin yerine getirilmesi amacıyla yeniden 1/5.000 ölçekli nazım imar planı çalışmalarına başlanmıştır. Hazırlanan 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarında, Adana İdare Mahkemelerinin iptal kararlarının gerekçeleri ve planlarda tespit edilen eksiklikler ile önceki yıllarda onaylanmış plan değişikliklerine de dikkat edilerek hazırlanmış ve Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu ayrı ayrı kararlar ile planlar onaylanmıştır. Şehir Plancısı Oya Erişen tarafından hazırlanan 1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planı Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 12.03.2012 tarih ve 38 sayılı kararı ile kesinlik kazanmıştır. Bu planda önceki nazım imar planından farklı olarak ana cadde ve bulvarlar üzerinde ticari alanlar ile kentin kuzeybatı kesiminde Sanayi, Otogar ve Üniversite alanı önerilmiş, kentsel gelişme alanları yoğunluk değerlerinde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda bir önceki 1/25.000 ölçekli planda az yoğunluklu olarak planlanan Zincirlibağlar, (Real civarında), Kireçocağı, Şambayadı, Sofulu, Gültepe, Çarkıpare, Osmangazi, Çınarlı, Boynuyoğun, Buruk,

Kürkçüler ve Suluca Mahallelerinin bir bölümü veya tamamı orta yoğunluklu gelişme konut alanı olarak öngörülmüştür (Şekil 9).



Şekil 9. 2012 yılı 1/25000 Ölçekli Nazım İmar Planı  
(Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Arşivi)

Era Planlama Mühendislik Müşavirlik San. Tic. Ltd. Şti.’nin müellifi olduğu 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planı ayrı ayrı planlama bölgelerine ayrılmış ve Adana Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 2013 yılında almış olduğu kararlar ile kesinlik kazanmıştır. D-400 karayolu kuzeyi ile Seyhan nehrinin doğusunda kalan Yüreğir ve Sarıçam İlçeleri sınırları içerisinde yer alan alanlara yönelik planlama çalışmaları ise Planart Tasarım Şehir Planlama Müh. Müş. Tic. Ltd. Şti tarafından hazırlanmıştır. Hazırlanan planlar yine planlama bölgelerine ayrılarak 2013 yılı içerisinde Adana Büyükşehir Belediye Meclisi’nin almış olduğu kararlar ile kesinlik kazanmıştır. D-400 karayolu kuzey kesiminde hazırlanan nazım imar planları Seyhan İlçesinde 6, Çukurova İlçesinde 7, Yüreğir İlçesinde 5 ve Sarıçam İlçesinde 4 planlama bölgesi olmak üzere toplam 22 planlama bölgesine ayrılmış ve her planlama bölgesi için ayrı ayrı Meclis Kararları alınarak nazım imar planları kesinlik kazanmıştır (Şekil 10). 1/5.000 ölçekli Nazım İmar Planlarının çok sayıda planlama bölgesine ayrılarak onanmasına yönelik kararlarda “planların onama sınırlarının kapsamının daraltılarak İdare Mahkemelerine açılacak davalardan yalnızca dava açılan planlama bölgesinin etkilenmesi diğer planlama bölgelerinin bu karardan etkilenmeyerek inşaat ve gayrimenkul sektörünün daha az sekteye uğratılmasının hedeflendiği” belirtilmiştir. D-400 karayolu kuzey kesimi nazım

imar planı çalışmalarının ardından Karayolunun güney kesiminde yer alan alanlara yönelik 1/5.000 ölçekli nazım imar planı çalışmalarına başlanmış, bu kapsamda D-400 Karayolunun güneyi ile Seyhan nehrinin batısında yer alan 7000 hektarlık alan ile ilgili planlamalar MAS İmar Harita İnş. Turz. Gıda tar. Hayv. San. Tic. Ltd. Şti. tarafından, Seyhan nehrinin doğusunda yer alan 6000 hektarlık alan ile ilgili planlamalar ise Yükseliş İmar Ltd. Şti. tarafından hazırlanmıştır. Bu kapsamda Seyhan İlçesi 7, Yüreğir İlçesi ise 6 Planlama Bölgesine ayrılarak planlama çalışmaları 2015 ve 2016 yılları içerisinde kesinlik kazanmıştır (Şekil 10).



Şekil 10. 2013-2016 yılları arasında kesinlik kazanan 1/5.000 Ölçekli Nazım İmar Planlarının Birleştirilmiş Paftası (Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi)

Adana kentinde planlama açısından yaşanan bir diğer gelişme ise Bakanlar Kurulu'nun 2006/10966 sayılı kararı ile ilan edilen (Resmi Gazete'nin 05.10.2006 tarih ve 26310 sayılı yayımı) Adana Seyhan Baraj Gölü Yaban Hayatı Geliştirme Sahası içerisinde yer alan saha ile ilgilidir. Toplam 11.436 ha'lık sahayı kapsayan Yaban Hayatı Geliştirme sahası içerisindeki alanlardan 4.092 hektarlık kısmı önceden planlanmış alanları da kapsamakta ayrıca bu saha içerisinde mevcut yapılaşmalar da yer almaktadır. Planın Genel Prensipler Bölümünde "Bu imar planı yapımında ve yapılaşmaya ilişkin mimari ve peyzaj tasarım (yapı ve tesisler bölgenin karakterine ve amacına uygun olacak şekilde) projelerinde Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nun uygun görüşü alınır" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm ile imar planı ile ilgili konulara esneklik getirilerek bu koşulların sağlandığı alanlarda yapılaşma faaliyetlerin devam etmesi sağlanmıştır. Ancak

alanda yürürlükte yer alan 1/5.000 ölçekli nazım imar planının bulunmaması ve birçok alanda uygulama imar planı ve imar uygulama işlemlerinin iptal edilmiş olması nedeniyle Nazım İmar Planı yapılmasına karar verilmiştir. Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından 4.092 hektarlık sahada hazırlatılan Seyhan Baraj Gölü Yaban Hayatı Geliştirme ve Koruma Sahası I. Etap 1/5.000 ölçekli nazım imar planı (**Şekil 11**) merkezi ve yerel yönetimler arasındaki eşgüdüm sağlanamadığından onama süreci uzamıştır. Plan, Bakanlık Makamı’nın 29.05.2018 tarih ve 96241 sayılı Olur’u 644 sayılı KHK’nın 13/A maddesi uyarınca onanmıştır.



**Şekil 11.** Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahası ve Taslak Nazım İmar Planı

Adana Metropoliten alan içerisindeki Yaban Hayatı Geliştirme Sahası hariç 1/5.000 ölçekli nazım imar planları; Seyhan İlçesinde 13, Çukurova İlçesinde 7, Yüreğir İlçesinde 11 ve Sarıçam İlçesinde 4 olmak üzere toplam 35 planlama bölgesine ayrılarak Meclis kararları alınmıştır. 1990’lı yıllardan 2017 yılına kadar geçen süreç içerisinde ülke politikalarına paralel olarak Adana kentinde de büyük ölçekli yatırımlar gerçekleşmiştir. Bu yatırımlar özel girişimciler tarafından Ticaret (Alışveriş Merkezleri) ve Turizm (5 Yıldızlı Oteller) sektörleri üzerine yapılan yatırımlar olduğu gibi Devlet eliyle



yapılan Toplu Konut Alanları ve Hizmetler sektörü üzerine yapılan yatırımlar olarak gerçekleşmiştir. **Tablo 1**, ve **Şekil 12'**de Adana Kentinde yapılan büyük ölçekli yatırımların listesi ve konumları görülmektedir.

**Tablo 1.** 1996-2016 Döneminde Adana Kentsel Alanındaki Büyük Ölçekli Yatırımlar

No	İlçe	Alan	Meclis Kararı
1	Seyhan	Galeria Reşatbey Mah. 1467 Ada 15-28-31-32-85 Parseller	24.09.1990/182
2	Çukurova	Carrefour Sa Kireçoçağı Köyü 7653 adadan 7663 adaya kadar 7668, 7680, 7686, 7687 adalar "TİCARET ALANI"	24.07.1996 / 239
3	Seyhan	M1 AVM ZincirliBağlar Mh.1182 ada 10 parsel (Tepe Grubu) "TİCARET ALANI, YEŞİL ALAN, TURİSTİK TESİS"	01.08.1996 / 263
4	Yüreğir	Hilton-Sa Karşıyaka Mah. 9517 Ada 1 Parsel	02.04.1996/228 (III. Etap NİP)
5	Çukurova	75. Yıl Orman Alanları Kurttepe, Karslılar Mah. (Yaklaşık 400 ha Alanda)	04.12.1998/505
6	Yüreğir	Kuzey Yüreğir Nip Menekşe, Bayramhacılı, Çınarlı, Çarkıpare, Boynuyoluğun ve Akkuyu Mahalleleri	28.11.1997/384 28.06.2006/81
7	Çukurova	Tüyap Fuar Alanı Kurttepe ve Kabasakal Köyleri "FUAR ALANI"	01.04.1998/ 451
8	Sarıçam	Toplu Konut Alanı Çınarlı, Boynuyoluğun Mahalleleri (Toki)	16.11.2005/337
9	Yüreğir	Toplu Konut Alanı Köprülü Mahallesi (TOKİ)	17.03.2006/75
10	Seyhan	TOPLU KONUT ALANI ZincirliBağlar Mahallesi (TOKİ)	14.06.2006/126
11	Sarıçam	Katıtkbertaraftesisi Sofulu Katı Atık Yönetim Alanı UİP	15.12.2006/298
12	Yüreğir	Yüreğir Numune Ve Araştırma Hastanesi Köprülü Mah. 1115 ada 1 parsel Otel, Çarşı, Dini Tesis Alanı, Hastane Sağlık Tesisi	13.09.2006/192 26.11.2010/237
13	Çukurova	Toplu Konut Alanı Şambayat Mahallesi (TOKİ)	13.04.2007/85
14	Yüreğir	Optimum Avm Rönesans Alışveriş Merkezi 5159-5160-11472-11473-11474Adalar ve Çevresi	15.10.2007/179
15	Yüreğir	Sheraton Otel Karşıyaka Mah. 11436 Ada 1 Parsel "Yüreğir Otel Yeri	18.01.2008/13 14.10.2014/344
16	Sarıçam	Satadyum Alanı Balcalı Mah. 101 Ada 1 Parsel	14.03.2008/51 (5.ETAP NİP - 18.02.2012/76)

17	Yüreğir	Eski Bossa Fabrikası Yeri" Alışveriş Merkezi" Cumhuriyet Mahallesi	11.06.2008/ 90 (RED)
18	Yüreğir	Adliye Sarayı Köprülü Mah. 726 Ada, Kazım Karabekir Mah. 1123 Ada 6 p.	12.02.2010/27
19	Seyhan	Milli Mensucat Alanı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)	BAKANLIK OLURU 18.04.2013/6024
20	Seyhan	Divan Oteli Çınarlı MAhallesi 1653 ada 143 parsel (YÖNETMELİK)	27.03.1995/120 14.03.2008/49
21	Yüreğir	Adana Şehir Hastanesi Köprülü Mah. 1104-1105-1106-1107 Adalar	12.02.2014/54
22	Sarıçam	Bilim Ve Teknoloji Üniversitesi Balcalı Mahallesi 202 Ada 4 Parsel	12.09.2013/230
23	Çukurova	Forum AVM zurevleri (Kanalüstü) Mah. 7180 Ada 4 Parsel Mahkeme Kararı İle İptal	Hu-12.03.2015/102 <b>İptal Kararı</b> : 27.11.2015/365
24	Seyhan	Park Adana Avm Esas 01 Burda Avm Ahmet Remzi Yüreğir, Sakarya ve Döşeme Mah. (54 Ha)	12.02.2016/57



**Şekil 12.** Kapsamlı Plan Değişikliklerinin Kent İçerisindeki Dağılımları

Büyük ölçekli yatırımlar 1990'lı yıllardan itibaren kentin batı kesiminde Çukurova ve Seyhan İlçe sınırları içerisinde yoğunlaşırken 2008 yılı sonrasında Yüreğir ve Sarıçam ilçelerinde artmıştır. Kentin kuzeybatısındaki arazi fiyatlarının yüksek olması nedeniyle devlet eliyle yapılan yatırımlarda arsa maliyetlerinin minimize edilmesi amacıyla yatırımlarda kentin kuzeydoğusunda kamu arazileri tercih edilmiştir. Kentteki büyük ölçekli kamusal arazileri imar planı değişiklikleriyle yatırım yapılacak işleve (Hastane, Kamu İdari Tesisi, Stadyum) uygun hale getirilerek yasal süreç yerine getirilmiştir. Planlama sürecine etki eden bir diğer etken ise kentsel dönüşüm projeleridir. Adana metropoliten alanı içerisinde 2017 yılına kadar Meclis Kararı 30 bölgede kentsel dönüşüm alanı ilan edilmiş olup bu alanların toplam büyüklüğü 1041 hektardır (Şekil 13).



Şekil 13. Adana Kentinde İlan Edilmiş Kentsel Dönüşüm Alanları

Adana metropoliten alanı içerisinde 1996-2018 döneminde toplam 1311 noktada nazım imar plan değişikliği onaylanmıştır. Günümüz planlama yaklaşımı içerisinde nazım imar planlarında sık sık yapılan değişikliklerin yanı sıra bazı planlar Mahkeme kararları ile iptal edilmiştir. Yerel Yönetimler ise planların iptal olması durumunda diğer bölgelerdeki kararların Mahkeme kararına konu olmaması için planlama alanlarını küçük bölgelere (çok sayıda

etaba) ayırarak onaylamaktadır. Bütün bu göstergeler Adana kentinde bü-tüncül planlamanın uygulamada geçerliliğini yitirdiğinin somut göstergeleridir. Kenti şekillendiren temel yöntem ise proje bazlı yer seçimi ve plan de-ğişiklikleridir.

## **Sonuç**

Adana kentinde 1990lı yıllardan başlayarak perakende, konut, turizm, özel eğitim, özel sağlık ve diğer kentsel hizmetlerin büyümesinin ve yatırımlarının kentsel etkileri artmış, yapılı çevre hızla değişme, dönüşme ve yenilenme süreci içerisine girmiştir. Adana kentinde büyük ölçekli eski sanayi alanları ve kamu arazilerinin alışveriş merkezi, hastane, kamu tesisi kullanımlarına dönüştürülmesi şeklinde kentsel mekâna büyük ölçekli müdahaleler gerçekleşmiştir.

1996 ve 2008 yılı Adana nazım imar planı öngörülere, yapılan değişiklikler ile hedefine ulaşamamış, plan parsel ölçeğindeki değişiklikler nedeniyle sıklıkla büyük oranda dava konusu olmuş, kısa zaman aralıklarında yapılan ilave ve revizyon planlarla değişime uğramıştır. Planın uzun kentsel alandaki vadeli öngörülere, yatırımcının değişen taleplerini karşılamakta yetersiz kalmış, büyük sermaye grupları kente ekonomik büyüme ve canlanma gerekçeleri ile planlamanın mekânsal gelişim ve dönüşümü denetleyebilme kapasitesini ortadan kaldırmıştır. Plan değişiklikleri yoluyla gerçekleşen yoğun sermaye yatırımları;

- Kentlinin ortak olarak kullanacağı kişi başı donatı alanları (yeşil alan, spor alanı vb. gibi) oranlarını azaltmakta,
- Çevresindeki diğer yapılardan daha yüksek yapılaşma olanaklarına sahip olmakta,
- Bulunduğu çevreden farklı bir kullanım kararı üretebilmekte,
- Çevresinde oluşabilecek yoğun trafik, gürültü gibi vb. negatif etkiler ortaya çıkmakta,
- Doğal ve kültürel çevre değerlerini dikkate almamakta,
- Orman ve çevre gibi doğal değerleri inşaat sektörünün canlanması adına göz ardı etmektedir.

Kentsel mekândaki büyük ölçekli yatırım ve fiziksel müdahale kararları çoğunlukla merkezi yönetimce ya da mülk sahibi büyük şirketlerce alınmaktadır. Yerel yönetim son aşamada planın onay veya uygulama süreçlerinde rol almaktadır. Büyük ölçekli sermaye yatırımları, kentte kaynak aktarımı,

istihdam artışı gibi gerekçelerle kabul görmektedir. Kentsel alan etaplara bölünerek revizyon planlar kapsamında projelere uygun biçimde düzenlenmektedir. Plan revizyonları ve değişikliklerinin yerel yönetimlerce uygun bulunmadığı durumlarda merkezi yönetim yetkisini kullanarak süreci tamamlamaktadır. Bu durumun oluşmasındaki nedenlerden biri kentlerin sürekli değişim, dönüşüm ve yenilenme sürecindeki politikalara uzun vadeli planlamanın statik yapısının cevap verememiş (öngörememiş) olmasıdır. Diğer yandan yerel yönetimler özel sermaye yatırımları ile ekonomik canlanma sağlama politikası çerçevesinde yatırımların plan değişiklikleriyle gerçekleşmesini sağlamıştır. Yapılan incelemede yerel yönetimlerin, kente sermaye çekmek için planlamayı etkisiz kılma ya da sadece bir prosedür belgesine dönüştürme eğiliminde olduğu tespit edilmiştir.

Kentlerin ekonomik büyüme ve kentsel rekabet amacıyla yatırım çekme stratejileri, planlamanın denetleyici ve düzenleyici bir çerçeveden çıkarak yatırımlara yasal çerçeve kazandıran bir prosedür belgesine dönüşmesine neden olmaktadır. Bu yaklaşım ise kent mekânında dengesiz, düzensiz ve yeni sorunlara neden olan bir yapılaşmaya, ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel olumsuz etkilere neden olmaktadır. Bu durum sermaye yatırımlarına bağımlı kentsel kaynak üretimi ve ekonomik canlandırma politikalarının planlamayı edilgenleştirmesinin tipik bir sonucudur (Alexander, 2001). Mekâna gayrimenkul ve proje bazlı müdahaleler, bir yandan mekânsal dengenin, mekan kalitesinin ve yaşanabilirliğin olumsuz etkilenmesine diğer yandan planlamanın mekan düzeni üretebilme kapasitesinin aşınmasına neden olmaktadır (Alexander, 2001). Planlamanın katı bir çerçevede kalması ise büyük ölçekli sermaye yatırımları için sınırlamaya neden olabilmekte ve kentsel ekonomik gelişme sıkıntısı ise yerel yönetimleri ikileme (dilemmaya) sürüklemektedir; yaşanabilirliğini kaybeden kent ya da ekonomik canlılığını kaybeden kent. Adana kenti için tespit edilen açmazı Savini ve diğerleri (2015) günümüzde planlamanın sermaye karşısındaki en önemli sorunu olarak ifade etmektedirler.

Planlama kuramında benzer sorunların yaşandığı ülke deneyimleri incelenerek sermaye yatırımlarını yönetebilecek, denetleyebilecek hatta kısıtlayabilecek yeni yaklaşımlar tartışılmaktadır. Yukarıdaki tespitler planlama yazınındaki tartışmalar çerçevesinde değerlendirildiğinde planlama pratiğinin sermaye yatırımları karşısındaki ikilemini açığa çıkarmakla beraber bu ikilemin dışındaki seçeneklerin geliştirilebileceği söylenebilir. Sermaye yatırımlarının denetimsiz olması durumunda aşırı rekabet, kapasite fazlası yatırım nedeniyle özel sektör yatırımlarının atıl kalması sorunu ortaya çıkmaktadır

(Harvey, 1978). Bunun için her bir sektör (perakende, konut, turizm, sağlık, eğitim) talep analizine dayalı kapasite sınırları tanımlanarak yatırımlara sınırlama getirilebilir. Diğer yandan yatırımların olası konumları önceden öngörülerek kapsamlı plan revizyonları geliştirilebilir. Aksi durumda (özel sektörün yer bulamaması durumunda) yatırımdan vaz geçesi, ya da planı etkisiz hale getirerek olumsuz etkilere rağmen yatırımı gerçekleştirilmesi söz konusu olmaktadır. Kentsel planlama pratiğindeki aşınma, parçalanma ve etkisizleşme sorunu kentlerdeki sürdürülemez yatırımların tıkanması sonrasında yeniden ele alınabilir. Arazi geliştirme ve gayrimenkul yatırımlarının büyüme ve istihdam yaratma kapasiteleri sınırlı olduğundan günümüzde tıkanma aşamasına geçmektedir. Bu sorunu aşmak için yeniden kalkınmacı ve kamusal amaçları öne çıkan planlamaya duyulan ihtiyaç artmaktadır ve planlama meslek alanının karamsar yaklaşımından öngörücü ve dönüştürücü role dönüşmesi beklenmektedir. Dünyadaki değişimlere uyum sağlayabilmek ve kentsel mekânın denetlenebilmesi için; bir yandan uzun vadeli planların öngörme kapasitesinin geliştirilmesi diğer yandan yatırımların konum, ölçek ve sayısında sınırlama getirecek planlama stratejileri geliştirilmesi önerilmektedir.



## Extended Abstract

# Transformation of Urban Planning Practice in Turkey After 1980: Adana Case

\*

Fikret Zorlu  
Mersin University

İlker Söğüt  
Mersin University

Today's cities aim to attract intensive capital investments and experience major transformations. Static structure of long-term planning hasn't been able to manage the capital investments and the policies concerning the transformation of cities. This had led to market leaders' achieving their economic benefit and expectations via frequent modifications in land use plans. Changing legislation and economic transformation after the 1980s had its peak during the 2000s resulted in a fragmented structure of physical planning. Thus, the disordered policies of this situation may have many adverse effects on the cities and their residents. This study investigates planning experiences in Adana city and the reasons of ineffective form of planning under dynamic structure of capital investments.

Although there are many studies in the planning literature examining the spatial results of capital accumulation over urban space, the changing character of planning practice has not been adequately studied. This study argues that capital investments affect urban planning context via short-term and project-oriented approach. Savini argued that the inadequacy of traditional planning frameworks and methods in the face of new dynamics and problems, especially in large-scale cities, rendered the planning field ineffective. The liberalization of the economy's impact on physical space in the world and Turkey has influenced various aspects of physical planning. Harvey's analysis about the process of capital accumulation in the capitalist countries implies that post-Fordist production abandoned industrial production in the cities of developed countries gradually and those cities attracted trade, tourism, and other consumption-oriented economies. In Turkey the corresponding process differs from the developed countries. Industrial investments at periphery and deindustrialization process of city centers are simultaneously observed. Levent and Levent argued that planning practice adopts a short-term, piecemeal

planning approach rather than long-term holistic planning after the 2000s, cities are tried to be developed with urban projects, so market actors can respond to spatial demands. Studies examining the effects of urban location, type of capital investment planning in Turkey, mostly focus on Istanbul, Ankara and Izmir cities. In this study, the processes were analyzed within the framework of the economic growth model that changed after 1980 in Adana city, especially after the 2001 economic crisis.

The first development plan for the city of Adana was prepared by Hermann Jansen in 1935. The second plan was prepared in 1966. Both plans try to extend the city toward north in order to protect fertile agricultural lands on the southern part of the city. In the following period, in 1972, in 1980 and in 1985 master plans and specific land use plans were revised and planned area were extended to manage rapid urban development due to increasing rates of population growth. In 1996 two major urban projects (shopping centers) were initiated in the city. In the last two decades, major urban projects introduced by public and private developers had significant role in shaping urban land use plans. In addition, property specific plan modifications became a typical method of land use planning. This method has been criticized by citizens and many lawsuits were filed against master plans and development plans, thus many parts of the plans were canceled by decisions taken by the Courts. Then Adana Metropolitan Municipality adopted a new strategy in land use planning; land use plans had been revised and approved into 22 stages. Preparing a new plan takes long time, therefore Municipality reduces time and so called “risks” in case of lawsuits. Time is the crucial factor for landowners and developers to benefit from urban rents. Municipalities give priority to urban projects and land development to attract capital. Central government has also significant role in accelerating capital accumulation in urban space. In this regard laws have been enacted in order to accelerate and promote urban development, transformation, investments. Developers and the government invested in 24 major urban projects in the city since 1996. Large-scale interventions took place in the urban space by transforming large-scale old industrial areas and public lands into shopping malls, hospitals, and public facilities. Those projects have significant role in shaping urban form and land use plans. Land use planning process usually follows investment decisions, so unlike theory, in practice principally an unplanned (but formally planned) development is observed. As a result, following impacts has been observed in the city. The share of urban public services and green areas per capita have been reduced, the city is reshaped in three dimension



with a chaotic and irregular distribution of building heights. Incompatible functions are located in urban parts. Natural assets have not been protected and built up area covered the periphery.

The process has been led by developers and sometimes by the central government. The local government could not be able to act proactive. Actually it is difficult to manage such a kind of structural change in economy, legislation and property market. Structural changes in public policy and limited predictive capacity of land use planning about large scale investments of private developers are regarded as the main reasons of ineffectiveness of physical planning in Adana case.

Today there is an opportunity for local governments, because recently property development projects have slowed down. The capacity of land development and real estate investments in macro-economy is limited, and it is not a sustainable way of development. Local governments can seek for alternate development strategies aiming at long term sustainable economic development.

### Kaynakça/References

- Akay, A. ve Akgün F. K. (2014). Türkiye'de planlamada dönüşüm süreci: Çevre ve koruma mı? kentleşme ve yapılaşma mı? *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (4), 93-115.
- Alexander, E. R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control: Towards the institutional analysis of public planning. *Town Planning Review*, 72(1), 45-76.
- Balaban, O (2016). *İnşaat ya resullullah, inşaat sektörü neyin lokomotifi?* Birikim Kitaplar, İstanbul
- Campbell, H., Tait, M., ve Watkins, C. (2014). Is there space for better planning in a neoliberal world? Implications for planning practice and theory. *Journal of Planning Education and Research*, 34(1), 45-59.
- Çopuroğlu, M. A. (2012) Adana'da kentleşme ve imarsız gelişmenin 50 yılı. *Planlama Dergisi*, 2009 (1), 53-65.
- Ersoy, M. (2016). *Kentsel planlama kuramları*. İmge Kitapevi, Ankara.
- Güzey, Ö. (2014). Neoliberal urbanism restructuring the city of Ankara: Gated communities as a new life style in a suburban settlement. *Cities*, 36, 93-106.
- Hall, T. ve Hubbard, P. (1996). The entrepreneurial city: New urban politics, new urban geographies? *Progress in human geography*, 20(2), 153-174.
- Harvey, D. (1989). *The urban experience*. JHU Press.
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: A framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-3), 101-131.

- He, S., ve Wu, F. (2009). China's emerging neoliberal urbanism: Perspectives from urban redevelopment. *Antipode*, 41(2), 282-304.
- İller Bankası (1966). *Adana merkez nazım imar planı araştırma raporu*.
- Kalabalık, H. (2011). *İmar hukuku dersleri*. Seçkin Yayıncılık. İstanbul.
- Kantor, P., ve Savitch, H. V. (1993). Can politicians bargain with business? A theoretical and comparative perspective on urban development. *Urban Affairs Quarterly*, 29(2), 230-255.
- Keleş, R. (2004) *Kentleşme politikası*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Levent, T. ve Levent, Y.S. (2011) Küreselleşme, mekânsal planlama yaklaşımlarındaki değişme ve kamu yararı. *Toplum ve Demokrasi*, 5(11), 53-74.
- Lovering, J. (2010). Will the recession prove to be a turning point in planning and urban development thinking?. *International Planning Studies*, 15(3), 227-243.
- Mc Guirk, P. M. (2005). Neoliberalist planning? Re-thinking and Re-casting Sydney's metropolitan planning. *Geographical Research*, 43(1), 59-70.
- Mohan, G. (1996). Neoliberalism and decentralised development planning in Ghana. *Third World Planning Review*, 18(4), 433.
- Öktem, B. (2011). İstanbul'da neoliberal kentleşme modelinin sosyo-mekansal izdüşümleri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (44), 23-40.
- Penpecioglu, M. (2016). Kapitalist kentleşme dinamiklerinin Türkiye’deki son 10 yılı: Yapılı çevre üretimi, devlet ve büyük ölçekli kentsel projeler. *Birikim*, 270, 62-73.
- Sager, T. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147-199.
- Savini, F., Majoor, S., ve Salet, W. (2015). Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, 14(3), 296-315.
- Şengül, H. T. (2001). *Kentsel çelişki ve siyaset: Kapitalist kentleşme süreçleri üzerine yazılar*. Demokrasi Kitaplığı.
- Şengül, H. T. (2002). Planlama paradigmalarının dönüşümü üzerine eleştirel bir değerlendirme. *Planlama Dergisi*, 21, 8-31.
- Tekeli, İ. (2014) *Modernizm, modernite ve Türkiye'nin kent planlama tarihi*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Uzun, C. N. (2006). Yeni yasal düzenlemeler ve kentsel dönüşüme etkileri. *Planlama Dergisi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2006 (2), 49-52.
- Yoloğlu, A. C. (2014). Planlama piyasasının iki yeni dinamiği: Parçalama ve tekelleşme. *İDEALKENT*, 5(13), 128-151.