

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**İMAR HUKUKUNDA PLAN HİYERARŞİSİ VE
PLANLAMA SİSTEMİNDEKİ YETKİ
KARMAŞALARI, BAŞAKŞEHİR İLÇESİ ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

ELİF YILMAZABDURRAHMANOĞLU

İSTANBUL, 2012

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

**İMAR HUKUKUNDA PLAN HİYERARŞİSİ VE
PLANLAMA SİSTEMİNDEKİ YETKİ
KARMAŞALARI, BAŞAKŞEHİR İLÇESİ ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

ELİF YILMAZABDURRAHMANOĞLU

Tez Danışmanı: DOÇ. DR. PELİN PINAR ÖZDEN

İSTANBUL, 2012

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tezin Adı: İmar Hukukunda Plan Hiyerarşi Ve Planlama Sistemindeki Yetki Karmaşaları , Başakşehir İlçesi Örneği
Öğrencinin Adı Soyadı: Elif YILMAZABDURRAHMANOĞLU
Tez Savunma Tarihi: 15.06.2012

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Yard.Doç.Dr., Tunç BOZBURA
Enstitü Müdürü
İmza

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylıyorum.

Prof.Dr., Mustafa ILICALI
Program Koordinatörü
İmza

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

_____ Jüri Üyeleri _____

_____ İmzalar _____

Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN

Yrd. Doç. Dr. Hülya YAKAR

Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN

İÇİNDEKİLER

TABLolar	v
ŞEKİLLER	vi
KISALTMALAR	ix
1. GİRİŞ	1
2. PLAN HİYERARŞİSİNE KAVRAMSAL BİR BAKIŞ	3
2.1 HİYERARŞİ KAVRAMI	3
2.2 İMAR HUKUKUNDAKİ PLAN HİYERARŞİSİNİN ANLAMI	4
2.2.1 Alt Ölçekli Planlar İle Üst Ölçekli Planlar Arasındaki Hiyerarşi	9
2.2.2 Özel Amaçlı Planlar Açısından Hiyerarşi	11
2.2.2.1 Özel amaçlı plan kavramı	12
2.2.2.2 Özel amaçlı imar planlarının hiyerarşik düzeni	12
2.2.2.3 Hiyerarşi sorunu ve kente yansımaları	23
3. TÜRKİYE'DE KENT PLANLAMA SÜREÇLERİNDE YETKİ KAVRAMI VE TARTIŞMALARI	25
3.1 PLANLAMA PERSPEKTİFİNDE YETKİ KAVRAMI	25
3.1.1 Yetki Kavramı	25
3.1.2 Planlamada yetkinin anlamı	27
3.2 DÖNEMSEL YAKLAŞIM	29
3.2.1 Cumhuriyet Dönemi	29
3.2.1.1 1923-1950 dönemi	29
3.2.1.2 1950-1980 dönemi	31
3.2.1.3 1980-2000 dönemi	35
3.2.1.4 2000 sonrası dönem	39
4. BAŞAKŞEHİR İLÇESİ ÖZELİNDE YETKİ KARMAŞALARI	46
4.1 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ GENEL BİLGİLERİ	46
4.2 BAŞAKŞEHİR BELEDİYESİ İDARİ VE ÖRGÜTSEL YAPILANMA	51
4.3 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ PLANLAMA SÜRECİ	56
4.4 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ PLAN HİYERARŞİSİ	66
4.5 BAŞAKŞEHİR İLÇESİNDEKİ PLAN YAPMA VE ONAMA YETKİLERİNE SAHİP KURUM VE KURULUŞLAR VE ÖRGÜTLENME YAPISI	71

4.6 BAŞAKŞEHİR İLÇESİNDEKİ PLANLAMADAKİ YETKİ	
KARMAŞALARININ YAŞANDIĞI BÖLGELER.....	76
4.6.1 Ayazma – Kuzey Ayazma Kentsel Dönüşüm Bölgeleri	76
4.6.2 Bahçeşehir, Filtepe Bölgesi.....	78
4.6.3 Tepeüstü Mevkii.....	85
4.6.4 Resneli Çiftliği Ve Kayabaşı Bölgesi	86
4.6.5 Yarımburgaz Mağaralarının Bulunduğu Arkeolojik Sit Alanı.....	88
4.6.6 Sıvat Yeşiltepe Kentsel Dönüşüm Alanı.....	90
4.6.7 Atatürk Olimpiyat Parkı Alanı.....	92
4.6.8 Kuzey Marmara Otoyolu Kamulaştırma Alanı	95
5. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	100
KAYNAKLAR	105

TABLÖLAR

Tablo 2.1: İmar Kanunu'nda plan hiyerarşisi	4
Tablo 4.1: Başakşehir Belediyesi Plan ve Proje Müdürlüğünün ve birleştirilen belediyelerden devredilen plan adetleri	56
Tablo 4.2: Başakşehir İlçesi oluşumunda planlama sürecinde çıkan problemler	69

ŞEKİLLER

Şekil 2.1: 27.05.1996 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Kayabaşı İslah İmar Planı	16
Şekil 2.2: 27.05.1996 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Kayabaşı İslah İmar Planı sonrası hızla gelişen gecekondular dokusu ve ifrazlı parseller	16
Şekil 2.3: Galataport projesi.....	20
Şekil 2.4: Başakşehir İlçesi, Organize Sanayi Bölgesi plan mozaïği.....	22
Şekil 3.1: 1950-1960 yılları arası kentsel gelişme aksları.....	33
Şekil 4.1: Başakşehir İlçesi konumu ve mahalleleri	47
Şekil 4.2 : Başakşehir İlçesi-çevresel ilişkiler	48
Şekil 4.3: Başakşehir İlçesi bütününde ayrışan fizik ve sosyal mekanlar	49
Şekil 4.4: Başakşehir İlçesindeki farklı sosyo-ekonomik ve fiziksel mekân örnekleri.....	50
Şekil 4.5: Başakşehir İlçesinin sınırlarını belirleyen belediye ve ilçelerin konumları.....	51
Şekil 4.6: Başakşehir İlçesini oluşturan belediyelerin, planlama sürecini yöneten idari ve örgütsel yapılanmaları.....	52
Şekil 4.7: Küçükçekmece Belediyesi'nden, Başakşehir Belediyesi'ne devredilen kısımdaki bölgeler	53
Şekil 4.8: Esenler Belediyesi'nden Başakşehir Belediyesi'ne devredilen kısımdaki bölgeler.....	54
Şekil 4.9: Bahçeşehir Belde Belediye'sinden Başakşehir Belediye'sine devredilen kısımdaki bölgeler	55
Şekil 4.10: Esenler Belediyesinden devredilen alanın plan mozaïği	58
Şekil 4.11: Esenler Belediyesinden devredilen alanın bir kısmındaki 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı tadilatı	59
Şekil 4.12: Küçükçekmece Belediyesinden devredilen alanın plan mozaïği.....	60
Şekil 4.13: Bahçeşehir Belediyesinden devredilen alanın plan mozaïği.....	62
Şekil 4.14: Farklı belediyelerin yaptığı farklı planların arasındaki sorunlar (enkesiti farklı ulaşım aksları).....	63
Şekil 4.15: Farklı belediyelerin yaptığı farklı planların arasındaki sorunlar – devam etmeyen ulaşım aksları	64
Şekil 4.16: Başakşehir İlçesi 1/1000 ölçekli plan mozaïği	65
Şekil 4.17: Başakşehir İlçesi 1/500 ölçekli plan mozaïği	65
Şekil 4.18: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı	66
Şekil 4.19: Başakşehir İlçesinde 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanlar.....	67

Şekil 4.20: Başakşehir İlçesinde 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanların oranı	67
Şekil 4.21: Başakşehir İlçesinde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanlar.....	68
Şekil 4.22: Başakşehir İlçesinde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanların oranı	68
Şekil 4.23: Başakşehir İlçesinde yasalara göre kurumların plan yapıp onayladıkları bölgeler...	72
Şekil 4.24: Başakşehir İlçesinde plan yapma ve onaylamada merkez ve yerel yönetimlerin yetkilerinin alansal dağılımı.....	75
Şekil 4.25: Başakşehir İlçesinde plan yapma ve onaylamada merkez ve yerel yönetimlerin yetkilerinin oransal dağılımı	75
Şekil 4.26: Başakşehir İlçesi, Ayazma-Kuzey Ayazma bölgeleri- sağlık tesisi alanı.....	77
Şekil 4.27: Filtepe Mevkii-toplu konut alanı ilan edilen bölge.....	78
Şekil 4.28: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Filtepe Mevkii'nde toplu konut alanı ilan edilen bölge	79
Şekil 4.29: 12.03.2012 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli imar planı	80
Şekil 4.30: 12.03.2012 tasdik tarihli 1/10000 ölçekli plan ve ortofoto.....	81
Şekil 4.31: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı askeri alan	82
Şekil 4.32: 24.02.2003 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli plan ve toplu konut alanı sınırı	83
Şekil 4.33: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı-lojistik alan	84
Şekil 4.34: Başakşehir İlçesi, Tepüstü Mevkii	85
Şekil 4.35: Kayabaşı, batı Resneli Çiftliği Mevkii planları	86
Şekil 4.36: Batı Resneli Çiftliği Mevkii, havza koruma alanı, Yarımburgaz Mağaraları, Küçükçekmece Gölü ekolojik ve tarihi koridoru	87
Şekil 4.37: Yarımburgaz Mağaralarının bulunduğu sit alanı ve gecekondu önleme bölgesi sınırı	88
Şekil 4.38: Yarımburgaz Mağarası, sit alanı, gecekondu alanlar	89
Şekil 4.39: Yarımburgaz Mağarası, sit alanı, gecekondu alanları.....	90
Şekil 4.40: Sıvat Yeşiltepe kentsel dönüşüm ve gelişim proje alan sınırı.....	91
Şekil 4.41: Atatürk Olimpiyat Parkı alanı 1/1000 ölçekli plan ve kadastral sınırlar	93
Şekil 4.42: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı-Atatürk Olimpiyat Parkı alanı	95
Şekil 4.43: 08.08.2010 tasdik tarihli Kuzey Marmara Otoyolu güzergahı	96

Şekil 4.44: 20.04.2011 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Batı Resneli Çiftliği Uygulama İmar Planı	97
Şekil 4.45: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planındaki Batı Resneli Çiftliği bölgesi- gelişme konut alanı	98
Şekil 4.46: 08.08.2010 tasdik tarihli Kuzey Marmara Otoyolu güzergahı, İSKİ havza koruma alanı, G.Ö.B. toplu konut alanı sınırları	99
Şekil 5.1: Planlama sürecindeki yetki karmaşaları ve sonuçları	101
Şekil 5.2: Planlama sürecinin yönetilmesine ilişkin model önerisi.....	102
Şekil 5.3:Yerel özerklik modeli	103

KISALTMALAR

TOKİ	:	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
GÖB	:	Gecekondu Önleme Bölgesi
TEM	:	Trans Europe Motorway
OSB	:	Organize Sanayi Bölgesi
KİPTAŞ	:	İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.

1. GİRİŞ

Planlama sürecinde, üst-alt ölçekli imar planlarının arasındaki ilişkiyi anlatan ve bütüncül, sürdürülebilir, etkin, uygulanabilir, sistematik bir planın hayata geçmesinin temel taşı niteliğinde olan “Planların kademeli birlikteliği” ilkesi, özellikle, imar hukukunda yapım, onama, uygulama ilişkileri kapsamında net olarak tanımlanmadığı, farklı kanunlarla farklı kurumlara verilen yetkilerin koordinasyonsuzluğu ve bunun doğurduğu meşruiyet sorunu, uygulamayı ve dolayısıyla kent coğrafyasını, sosyo ekonomik yapıyı olumsuz yönde etkilediği kuşkusuz yıllardır tartışılacak bir konu halindedir.

Özellikle, Türkiye’de 1950’lerden sonra sanayileşmeyle gelen nüfus artışının kentlerde oluşturduğu baskılar, ardından da 1980’lerden sonra oluşan yapısal reformlar ile gelen neoliberal politikalar ve bunun doğurduğu imar hareketleri sebebiyle ortaya çıkan problemlerin ve ihtiyaçların çözümü noktasında, planlama sisteminin işlerliği ve yönetimi adına yeni birtakım yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmaktadır. Özellikle yasal düzenlemeler kapsamında; imar kanununun da önüne geçen birtakım özel kanunlar oluşturulmuş bu kanunlar doğrultusunda birçok kuruma plan yapma ve onama yetkisi verilmiştir.

Özel amaçlı planlara konu olan özel kanunların verdiği yetkiler; 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı imar kanununda “Planların kademeli birlikteliği” olarak da tanımlanan plan hiyerarşisinde üst ve alt ölçekteki planlar arasında uyumsuzluğa neden olmaktadır. Bu nedenle yürürlükteki İmar kanununda belirtilen, plan yapım ve onama sürecindeki yetki tanımları, özel kanunlarla ilişkileri, planlamanın yasal ve hukuki boyutu açısından ciddi eksiklikler teşkil etmektedir.

Özel kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelerle çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına plan yapma ve onama yetkileri verilmesi ile aynı alanın birden fazla kanun kapsamına girdiği durumlarda oluşan yetki karmaşaları ve yaşanan koordinasyon sorunu, parçacıl,

çok başlı, uyumsuz ve bütüncül planlama anlayışından uzak plan süreçlerinin yaşanmasına sebep olmuştur.

Bahsedilen bu kurumlararası yetki karmaşası ve eşgüdüm sorunu, barındırdığı özellikli fonksiyon alanları sebebiyle, plan yapma-onama süreci açısından birçok kurumun yetki sahibi olduğu, plan yaptığı, onadığı ve gelişim süreçlerini yönlendirdiği bir alan olan Başakşehir İlçesi kapsamında değerlendirilecektir.

Bu konular ve görüşler çerçevesinde; tezin birinci bölümde, hiyerarşi kavramının idare hukukundaki dili ve planlamadaki hiyerarşi kavramının planların üst ve alt ölçek ilişkisi olduğu tanımlanarak, 3194 sayılı imar kanunundaki tariflemelerinden dolayı ortaya çıkan sorunlardan bahsedilecektir. Aynı zamanda özel amaçlı planların ve özel amaçla çıkarılan kanunların hiyerarşik düzeni nasıl etkilediği sorusuna cevap aranacaktır.

İkinci bölüm ise; hem planların hiyerarşik düzeninin de anlatıldığı yönetsel (merkez-yerel yönetim), yapısal, hukuksal yapının günümüze kadar olan süreci yakın tarihteki kırılma noktalarının belirlediği dönemler çerçevesinde anlatılacaktır. Bu süreç anlatılırken Dünya'daki ve Türkiye'deki özellikle ekonomi politikalarının toplumsal sınıf, sermaye ve devlet arasındaki dengeyi değiştirirken, yasal ve yönetsel boyutu ne şekilde etkilediği ve bunun fizik ve sosyal mekana etkilerini anlatılacaktır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde, planlama sistemimizde imar planı yapma ve onama yetkisinin çeşitli kurumlarda olmasının yarattığı kurumlararası koordinasyon eksikliği, eşgüdüm ve hiyerarşik sisteminde yaşanan sorunların ve bunun neden olduğu plan sürecini yönetme modelinde yaşanan zorluklara çözüm aranması amaçlanmıştır.

2. PLAN HİYERARŞİSİNE KAVRAMSAL BİR BAKIŞ

Bu bölümde, hiyerarşi kavramı ve planların kademeli birlikteliği ilkesinin esas alındığı planlama hiyerarşisi, İmar Kanunu ve Özel Amaçlı İmar Kanunları kapsamında incelenecektir.

2.1 HİYERARŞİ KAVRAMI

Hiyerarşi kelimesinin aslı Yunanca “Hierark” kelimesinden gelmekte olup Eski Yunan ve Bizans’ta “kutsal hakimiyet” manasında kullanılmıştır. Kilise teşkilatının Papa’dan aşağıya doğru inen örgütlenmesini ifade etmek için de hiyerarşi kavramı kullanılmıştır.¹

Türk hukuk dilinde ise hiyerarşi “silsile-i meratip” veya “mertebeler silsilesi” sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılan, bugün de sözlük anlamı ile kademelenme ya da derecelenme olarak çevirebileceğimiz bir kavramdır (Özay 1996).

Anayasa’nın 123. maddesinde “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” denmekte olup; aslında merkezi idarenin ve tüzel kişilerin içinde yer aldığı örgüt ve birimler arasında bütünlüğü ifade edilmektedir.

Bu bağlamda bakıldığında, yönetim yapısında sözü edilen bu idari kuruluşlar ve birbirleriyle olan ilişkileri (ast-üst ilişkileri) tarif eden hiyerarşi kavramı, Anayasa’nın 126. maddesinde tariflendiği “idarenin bütünlüğü” tanımının temel taşıdır.

İdare hukukunda hiyerarşi kavramı incelendiğinde aslında, merkezi idarenin ve tüzel kişilerin içerisinde yer alan kademelerin görevlilerinin astlık üstlük ilişkisi çerçevesinde birbirleriyle bağlantıların oluşturulduğu ve böylece idarenin bütünlüğünün sağlandığı hukuki bir araçtır.

¹ <http://www.genelbilge.com/hiyerarsi-nedir.html/>

2.2 İMAR HUKUKUNDAKİ PLAN HİYERARŞİSİNİN ANLAMI

İdare hukukunda “görevliler arasındaki ast-üst ilişkileri” olarak tanımlanan hiyerarşi kavramı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ikinci bölümde “imar planları ile ilgili esaslar” başlığı altında “planlama kademeleri” olarak tanımlanarak, farklı ölçekteki planlar arasındaki kademelenmeyi ifade etmektedir.

İmar mevzuatımızda planlar, sosyo-ekonomik planlar olan Ülke Kalkınma Planları ve Bölge Planları, fiziki planlar olarak ise; Çevre Düzeni Planları, Nazım ve Uygulama İmar Planları şeklinde kademelenmektedir. Bunların yanında; Tamamlayıcı Planlar (revizyon imar planları, ilave imar planları, mevzii imar planları) ve Özel Amaçlı Fiziki Planlar (turizm planları, v.b.) da bulunmaktadır (Tablo 2.1).

Tablo 2.1: İmar Kanunu’nda plan hiyerarşisi

PLAN ADI	PLANLAMA	ÖLÇEK	PLAN YAPMA YETKİSİ	PLAN ONAMA YETKİSİ	HUKUKİ DAYANAK
BÖLGE PLANI	BÖLGE	BELİRSİZ	DPT	DPT	3194 SAYILI İMAR KANUNU
ÇEVRE DÜZENİ PLANI	HAVZA VE BÖLGE	1/50.000 VE 1/100.000	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	648 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME
İL ÇEVRE DÜZENİ PLANI	İL SINIRLARI İÇİNDE KALAN ALAN	BELİRSİZ	İL ÖZEL İDARESİ, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, İLGİLİ BELEDİYE	5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU
NAZIM İMAR PLANI	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARI İÇİNDE KALAN ALAN	1/25.000	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 648 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME
NAZIM İMAR PLANI	BELEDİYE VE MÜCAVİR ALAN	1/5.000	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, İL ÖZEL İDARESİ	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, İL ÖZEL İDARESİ	5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 648 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME, 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU
UYGULAMA İMAR PLANI	BELEDİYE VE MÜCAVİR ALAN	1/1.000	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ (İLÇE BELEDİYELERİ 1 YIL İÇİNDE PLANI YAPMAZSA), İLÇE BELEDİYELERİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	İLÇE BELEDİYESİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 648 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

Kaynak: 3194 sayılı İmar Kanunu (revize edilmiştir), 2012

Tablo 2.1’de gösterildiği üzere İmar Kanunu’nda görelî olarak bir plan hiyerarşisi olsa da planları yapacak olan kurumlar ve bunların bağılı olduğu yasal dayanaklar bir çok yetki ile şekillendirilmiştir.

Bugün Türkiye’de birçok kurum kendi yasal oluşumlarının verdiği yetkilerle plan yapmaktadırlar. Ülkemizde planlama konusunda yetkilendirilmiş en önde gelen kurumlar; Kalkınma Bakanlığı, 2011 yılı 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleridir. Bunun yanında aynı zamanda Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, farklı kanunlarla bir çok alanda plan yapma ve onama yetkisine sahiptir.

İmar Kanunu’na göre yukarıdaki kurumlar en yetkili isimler olsa da aslında bu kurumların yapacağı ve onaylayacağı planların belirlenmesinde ve bu planların tanımlanmasında ciddi eksiklikler bulunmaktadır.

Bu eksikliklerden bir tanesi "ülke planı" tanımıdır. İmar kanunun tanımlara yer verilen 5. maddesinde "ülke planı" tanımı, tanımlar başlığı altında yer almamış, kanunun 6. maddesinde de böyle bir plan türüne yer verilmemiştir. Kanunun 5. maddesinde Çevre Düzeni Planı’nın tanımında, Çevre Düzeni Planı’nın ülke planları kararlarına göre yapılacağından bahsedilmiş ancak, planın tanımı, ne hüküm getireceği, nasıl ve kim tarafından hazırlanacağı tariflenmiştir.

Ülke planı tanımı; Plan Yapımına Dair Yönetmeliğin 13. maddesi gereğince İller Bankası’na hazırlanan, İller Bankası Teknik Şartlaşma, Sözleşme ve Özel Şartnamesinin 1. maddesinin 2.fıkrasında, temel kavramlar arasında yer almaktadır. Söz konusu şartnamede, ülke planı için:

“...ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekana yansımaları, mekandaki oluşumların kalkınma planına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan, bölge, çevre düzeni nazım imar planı ve uygulama imar planları gibi daha alt kademe planları yönlendiren üst düzeyde planlardır.”,

tanımı yapılsa da ne yazık ki bu sosyo-ekonomik planın fizik mekana yansıtılmasında ciddi sorunlar çıkmıştır.

Bölge planı ise, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde;

“...sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.”

şeklinde tariflenmiştir.

İller Bankası Teknik Şartlaşma, Sözleşme ve Özel Şartnamesinin 1. Maddesinde ise;

“...seçilen ve sınırları belirlenen, ülke fiziksel ve kalkınma planları ilkeleri doğrultusunda hazırlanan; bölgesel alan kullanımı ve alt yapıya ilişkin kararları mekan boyutu ile belirleyen; ilgili kuruluşların sektörel uygulama plan ve programlarına yansıyan, yatırımların koordinasyon ve yönlendirilmesini sağlayan; çevre düzeni ve nazım imar planlarını yönlendiren planlar...”

olarak tanımlanmıştır.

Bölgelerin sosyo ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetleri ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planları vasıtasıyla, soyut ve genel düzeyde olan kalkınma planları ile somut ve yerel düzeydeki imar planları arasında bağ kurularak, ekonomik, toplumsal ve fiziki planlamada eşgüdüm sağlanması amaçlanmaktadır (Keleş 2002). Ancak İmar Kanununun 5. maddesinin (a) bendinde; nazım imar planlarının “varsa” bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanacağı hükmü ile, bölge planlarının yapılması zorunlu hale getirilmemiştir. Bu aslında bölge planları kararlarının fiziki planlar olan nazım ve uygulama imar plan kararlarına aktarılamamasına sebebiyet vermiştir.

Çevre düzeni planı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde, “...ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan...” olarak tanımlanmıştır.

Genellikle 1/25.000 ölçek olarak hazırlanan bu planlar, yerleşme alanları ile arazi kullanım alanlarının ve sektörel dağılımın dengelerini belirleyen, yol gösterici sınırlayıcı planlar bütünü olarak tanımlanmıştır.

Çevre düzeni planı her ne kadar İmar Kanunu'nda tanımlanmaya çalışılsa da, plan yapacak kurumun net belirlenmemesi nedeniyle merkezi ve yerel yönetimlerin plan yapma yetkilerinin paylaşımında sorunlara neden olmuştur.

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde tanımlanan çevre düzeni planları konusunda yetkinin Bayındırlık Bakanlığı'nda olduğu kabul görmeye başlamışken, 01.5.2003 tarih ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile, çevre düzeni planlarında yetkinin Çevre ve Orman Bakanlığı'na verilmiş, şimdilerde ise 648 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

İl Çevre Düzeni Planı 5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasında; *"...valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır."* denilerek il çevre düzeni planı adı altında yeni plan türünden bahsedilmiştir. Ancak planın niteliği ve nasıl hazırlanacağı konusunda ayrıntıya girilmemiştir.

12.7.2006 günlü ve 26226 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5538 sayılı yasa ile 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde değişiklik yapılmış ve altıncı maddenin üçüncü fıkrasının sonuna ; *"...Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır."* tanımı eklenmiş ve böylece Büyükşehir Belediye sınırları ile il sınırları örtüşen Büyükşehir Belediyelerinin İl Çevre Düzeni Planı yapmaları yetkisi verilmiştir. Bu noktada da İl çevre düzeni planının hangi ölçekte yapılması net belirlenmemiş ve ölçek kademelenmesindeki yerini almasında sorunlar yaratmıştır.

Nazım imar planları, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerlerde yapılacak olan imar planları ile bu alanlar dışında yapılacak olan planların nasıl hazırlanacağı ve "varsa" Çevre Düzeni Planı'na uygun şekilde yapılacağı, İmar Kanunu'nun 8'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Nazım imar planının ölçeği ilgili tanımlama ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin (b) bendinde;

“...Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak...”

denmiştir. Bu tanımlama ile 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı ile aynı ölçekteki nazım imar planlarının arasında farklılık olmayacak ve hiyerarşik sistem işlevini yitirmiş olacaktır.

İmar Kanununun 5. maddesinin 2. Fıkrasında, Uygulama İmar Planlarının; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yollara ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlar olduğu belirtilmiştir. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğın 3. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendine göre uygulama imar planları 1/1000 ölçeğinde hazırlanacaktır.

Uygulama imar planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konulmasında, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerler için yapılacak olan uygulama imar planları, nazım imar planlarında olduğu gibi, İmar Kanunu'nun 8'inci madde hükmü gereğince, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu alanlar dışında kalan yerler için yapılacak planlar ise, valilik veya ilgisine yapılır veya yaptırılır ve il genel meclisince onaylanarak yürürlüğe girer.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını yapma yetkisi yine ilçe belediyelerine verilirken, aynı kanununda büyükşehir belediyelerine uygulama imar planlarını “değıştirerek onaylama” yetkisi ve nazım imar planı yapıldıktan bir yıl içerisinde ilçe belediyelerinin uygulama imar planı yapmaması durumunda planı "doğrudan hazırlama" yetkisi de verilmiştir.

1984 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar kanunu her ne kadar bir hiyerarşik plan düzenini tarif etmeye çalışsa da; 1990 yılından sonra küreselleşme ile hızla değışen ve

marka kentler olarak ön plana çıkmaya çalışan kentler yeni bir planlama sürecine girmiştir. İmar Kanunu'ndaki hiyerarşik düzen bu sisteme ayak uyduramamaktadır.

2.2.1 Alt Ölçekli Planlar İle Üst Ölçekli Planlar Arasındaki Hiyerarşi

Her imar planı bir üst ölçekli plan kararlarını temel alırken, alt ölçekli planlara da birer girdi vermektedir. Alt ölçekli plan kararları, ulusal ve bölgesel planlarla belli bir tutarlılığa sahip olmak durumundadır.

Bu bağlamda özellikle nazım imar planı ve uygulama imar planlarının sosyo-ekonomik, toplumsal fiziksel anlamda stratejilerin belirlendiği üst ölçekli planlara uygun olması gerekmektedir. Aynı zamanda uygulama imar planlarının da nazım imar planlarında belirlenen plan kararları ile aynı yönde ilerlemesi sağlıklı bir kent mekanı yaratmanın temelini oluşturmaktadır.

Planlar arasında hiyerarşik ilişkinin kurulması ile, en üst düzeyde alınan plan kararlarının, en alt düzeydeki planlara kadar inebilmesinin sağlanmasının yanı sıra; üst düzey kararların çeşitli düzeylerden geçerek mekana indirilmesi aşamasında, hem her düzeydeki planlar arasında ülke genelinde bir eşgüdüm sağlanması, hem de alt düzeydeki bir planın kendisinden bir üst düzeydeki plana uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının denetim altına alınması amaçlanır (Ünal 2003).

Ancak, İmar kanununda aslında plan hiyerarşisi tanımı, alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması gerekliliği yani” Planların kademeli birlikteliği” sağlanmaya çalışılsa da aslında İmar Kanunu'nda, bu planların tanımları ve planların net hiyerarşik konumunu belirleme hususunda bazı boşluklar bulunmakla birlikte, aynı zamanda üst ölçekli planların alt ölçekli planlara hangi ayrıntıda aktarılacağı hususu da somutlaştırılmamıştır.

İmar kanununda bu tariflemenin olmamasının yanı sıra planların bir üst ölçekli plana uygun bir şekilde yapılmasının “varsa” üst ölçekli plana göre yapılacağı belirtilmiştir. Bu aslında İmar Kanunu'nda planlama hiyerarşisinin net olarak tariflenmediğin en önemli örneklerinden bir tanesidir. Aynı zamanda kanundaki planların kademeli

birlikteliği ilkesinin net tanımlanmaması ve alt ölçekli planların üst ölçekli planlar olmadan da yapılmasına neden olmuş ve böylece ülke planları, kalkınma planları gibi planların kararlarının kent mekanına taşınmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

Kalkınma planlarının, bölge planlarının ve ana ara plan konumunda olan çevre düzeni planının kararlarının, alt ölçekli plan kararlarına yön verememe sorunsalı bölgeler arasında dengesiz bir gelişme durumunu da doğurmaktadır.

İstanbul metropolitan alanı incelendiğinde, 2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı olmasına rağmen henüz 1/25.000 ölçekli bir çevre düzeni planı bulunmamaktadır.

Oysaki yerleşme ve arazi kullanımını sektörler arasında dengeli ve uyumlu olarak belirleyen çevre düzeni planları, ekonomik, sosyal, kültürel, doğal, tarihi, ekolojik, topografik vb. özelliklerin fiziki mekan düzenlemelerinde yansımaları üst ölçekte sağlayan bir kararlar bütünü olmasının yanı sıra; yönlendirici, yol gösterici, kısıtlayıcı, koruyucu ve engelleyici nitelikleriyle de, alt ölçekteki planlara temel oluşturan kararlar içerir (Tekinbaş 2009).

Bunun yanında, üst ölçekli plan kararlarının bölgede detaya inildikçe çıkan karmaşık yapılar, farklı siyasi ve politik güç dengelerinin oluşu, farklı birçok kurumun plan yapma ve onaylama yetkilerinin oluşu ve bunların arasındaki koordinasyonsuzluk nedenleriyle üst ölçekli plan kararlarının alt ölçekli plan kararlarına yön vermesi zorlaştırılmıştır.

Oysaki kalkınma planları ve ülke planları kararları, bölge planına; bölge planı kararları çevre düzeni planına; çevre düzeni planı kararları nazım imar planı kararlarına, nazım imar planı kararları ise uygulama imar planı kararlarına uygun olmak zorundadır. Bu bağlamda aslında uygulama imar planında yapılacak olan bir plan değişikliği sadece nazım imar planı kararlarına değil daha üst ölçekli plan kararlarına da uygun olması gerekmektedir.

Özellikle uygulama imar planlarındaki yapılan plan tadilatları, günümüzde, farklı bir çok kurum ve kuruluşlar farklı yasalardan aldıkları yetkiyle plan yapıp onaylayarak, hem planların kademeli birlikteliğini bozmuş hem de planların bütüncül bir planlama anlayışı içerisinde yapılmasına köstek olmuştur.

Üst ölçek kararlarının alt ölçekli plan kararlarına yön vermesi hususu bir diğer sorunu da ortaya çıkarmaktadır. Bu sorun elbette ki kanun ve yasalarla net tariflenmemenin bir sonucudur. Bu da üst ölçekli plan kararlarının tamamının alt ölçekli plan kararlarını aynen koruması durumunda alt ölçekli planların geçerliliğinin azalmasıdır.

Bunun yanı sıra özellikle küreselleşme ile kentlerin artık rekabet metası haline gelen yapısı kentlerin noktasal parçacıl ve hızlı bir şekilde değişimine sebebiyet vermiş bu da 1984 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı imar kanunundaki hem plan hiyerarşik tanımının hem de ölçek kademelenmesinin yetersiz hale gelmesi sorunsalını ortaya çıkarmıştır.

Bu yüzden, üst ölçekli planda yer alan arazi kullanımına ilişkin kararların hakim arazi kullanımı olarak alt ölçeklere aktarılması suretiyle, alt ölçekli planlarda daha fazla ve çeşitli arazi kullanımlarının yer alması gerektiği kabul edilmektedir. Belirtmek gerekir ki, farklı arazi kullanımına yer verilmesi, alt ölçekli planlarda üst ölçekli planlardan tamamen bağımsız kararların öngörülebileceği anlamına gelmez (Ersoy 2003).

Üst ölçekli planların alt ölçekli plan kararlarındaki uygulanabilirliği ilkesinin delindiği bir diğer yasal dayanak ise özellikle 2000 yılından sonra çıkarılan özel amaçlı kanunlardır.

2.2.2 Özel Amaçlı Planlar Açısından Hiyerarşi

Bu bölümde 3194 sayılı İmar Kanunu'ndan ayrı tariflendirilen ve ayrıca yetkilendirilen, Özel amaçlı planları ve kanunları incelenecektir. Bu kanun ve planların yürürlüğe girmesindeki ana etken, plan sürecini ve uygulama sürecini hızlandırmaktır.

2.2.2.1 Özel amaçlı plan kavramı

İmar Kanunu'nda görelî olarak oluşturulan bu dikey plan hiyerarşisinin yanında aslında yatayda da bir gelişen bir plan hareketleri bulunmaktadır. İmar kanundaki genel kurallara tabi olmayan farklı statülü alanlar da yapılan farklı yasaları olan ve farklı kurumlar tarafından yaptırılan planlara Özel amaçlı kanunlar diyoruz.

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 4. Maddesi'ne göre; “...*özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde bu kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır.*” denilerek, bir takım özel kanunlar ile getirilen hükümlerin, bu kanun hükümlerine göre öncelikli olarak uygulanacağı ifade edilmektedir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür Tabiatlar Varlıkları Koruma Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3830 ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu vb. kanunlarla değişik kurum ve kuruluşlara plan yapma ve onama yetkileri verilmiştir.

2.2.2.2 Özel amaçlı imar planlarının hiyerarşik düzeni

Özel amaçlı imar planları, İmar Kanunu'nda tanımlanan dikey hiyerarşik sistemden ayrı yatay bir hiyerarşik sistem kurmuş ve kanunlarda bunları desteklemiştir. Bu bölümde bazı özel amaçlı planlar ve bu planların dayandırıldığı kanunlar anlatılacaktır.

Koruma Amaçlı İmar Planları:

2863 sayılı kanun ile Koruma Amaçlı İmar Planının tanımı yer almıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun “İstisnalar” başlıklı 4'üncü maddesinde de belirtildiği gibi, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun, İmar Kanunu'na göre özel kanun sayıldığından, 2863 sayılı kanun kapsamına giren alanlarda öncelikle uygulanacak; İmar Kanunu'nun ise, bu özel kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

2863 sayılı Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3. Maddesinin 8. Bendinde, Koruma amaçlı imar plânı;

“...bu Kanun uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kùltür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânlardır.’

şeklinde tanımlanmıştır.

2863 sayılı kanununun 17. maddesinde göre koruma bölge kurulunca bir alanın sit olarak ilanı, bu alandaki her ölçekte planların uygulamasının durdurulacağı belirtilirken aynı zamanda bu alanlarda etkileşim-geçiş sahası varsa 1/25.000 ölçekli plân kararlarının sit alanı statüsü olarak dikkate alınıp yeniden düzenlenmesinin de altını çizmektedir.

Aynı kanununun 17. Maddesinin değişik ikinci paragrafından, “... Koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar, koruma bölge kurulu tarafından üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlenir...”denmektedir. Aynı zamanda bu maddenin devamında planı yapacak olan kurumların, “Belediyeler, valilikler ve ilgili kurumlar” olduğu tariflenerek üç yıl içerisinde koruma amaçlı imar planı hazırlanması gerekliliği tariflenmiştir. Bu planlar hazırlandıktan sonra koruma bölge kuruluna verilmek zorundadır. Koruma bölge kurulunda görüşülen ve uygun görülen koruma plânları onaylanmak üzere ilgili idarelere gönderilir.

İslah İmar Planı:

İslah imar planları, ilk olarak, 2805 sayılı İmar Affı Kanunu'nda tariflenmiştir. 2805 sayılı Kanun, 1984 yılında yürürlüğe giren 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler kanunu ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir

Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.2981 sayılı Kanununa dayanarak çıkarılan İmar Affi yönetmeliği 1987 yılında çıkarılmış ve ıslah imar planlarının yapımı ve uygulamasına yönelik maddeler eklenmiştir.

İmar Affi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin (24) numaralı bendinde, ıslah imar planı,

“...(d)üzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla, halihazır haritalar üzerine yapılan ve yapılanma şartlarını da belirleyen imar planı...”

olarak tariflenmiştir.

Bu kanunun ve bu kanunla yapılan ıslah imar planlarının, hangi alanlarda geçerli olacağı, kanunun 20. maddesinde tariflenmiştir. Bu maddeye göre ıslah imar planları; bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmış gecekondular alanlarında, yine bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliğini haiz olup, üzerinde imar mevzuatına aykırı yapılar bulunan hisseli arsa veya arazilerde yahut imar planı mevcut olduğu halde, imar planı ve mevzuat hükümlerine aykırı yapılanmalar nedeniyle, imar planının uygulanma kabiliyeti kalmamış olan alanlarda yapılabilmektedir. Bu tariflenme net bir şekilde yapılırken yine bu kanunun 20. maddesinin (d) bendinde ıslah imar planı olabilecek nitelikleri taşımayan ve belediyelerin veya valiliğin belirlediği alanlarda özel parselasyon planı bulunduğu takdirde ıslah imar planlarının yapılabileceğinin altı çizilmiştir.

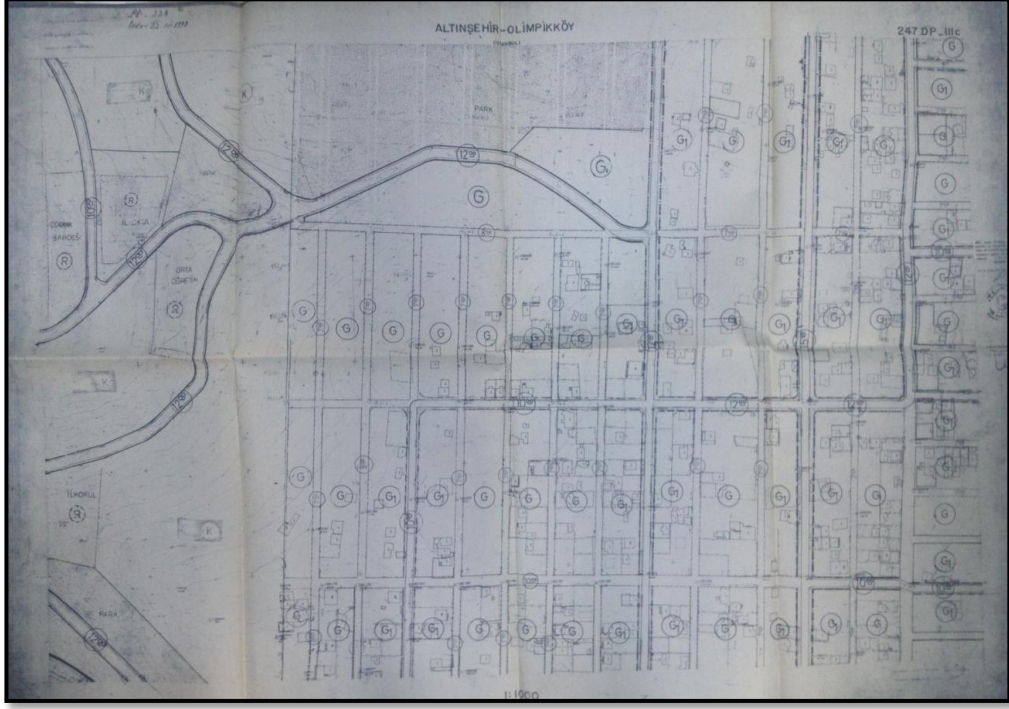
Ayrıca, İmar Affi Kanunu'nun 13'üncü maddesinin (c) bendinde, *“...(ı)ıslah imar planları(nın) belediye veya valiliklerce mümkün olduğu kadar fiili durum dikkate alınarak ve yapılanma şartları da belirlenerek...”* denmiş, 23'üncü maddesinin (h) bendinde ise, *“...(p)lanlar, mümkün olduğu kadar fiili durum dikkate alınarak yapılır. Yapılaşma koşullarının belirlenmesinde, mevcut teknik donanım gözetilir”* denmiştir

Bu kanun ile belediyelere ve valiliğe, sadece özel parselasyonun olduğu bölgelerde, fiili duruma uygun bir şekilde ıslah imar planı yapabilmelerinin önü açılmıştır.

Bu kanun ile ıslah imar planları, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'deki gerekli olan standartlara uymayan, kaçak yapılara teşvik veren, altyapıdan yoksun, niteliksiz ve üst ölçekli planlardan ve çevresindeki planlardan kopuk bir plan sürecini doğurmaktadır. Bu planlar ile kentlerin planlı, sağlıklı ve dengeli bir şekilde gelişmesi olanaksız hale getirilmiştir. Ayrıca özellikle İstanbul gibi birinci deprem kuşağında olan bir bölgede böyle planlarla kaçak, sağlıklı, dayanıksız yapıların legalleşmesi büyük bir tehlike arz etmektedir.

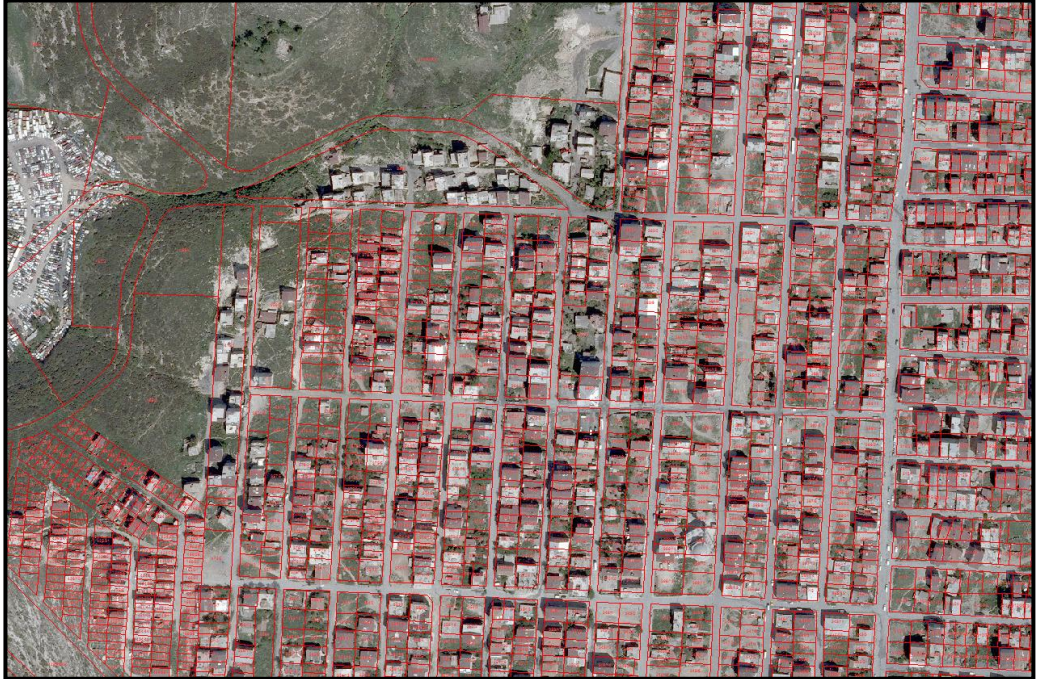
3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde belirtilen imar planı yapma koşulları, İmar Affı Kanunu ile yapılan ıslah imar planlarının plan sürecine tabi değildir. Sadece İmar Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerine göre yapılan imar planları için gözetilmesi gereken standartlara, teknik ve sosyal donatı alanları ile ilgili koşullara plan bütünlüğü içerisinde uyulması zorunluluğuna işaret edilmiştir. Asıl amacı sağlıklı kent dokusunu ıslah etmek olan imar affı kanunu ile aslında 3194 imar kanunundan ayrı düşünülen ve planlamanın hiyerarşik düzen sistematığı içerisinde yer almayan, üst ölçekli planlardan kopuk ve dengesiz gelişen plan süreçlerini ortaya çıkarmıştır (Şekil 2.1, 2.2).

Şekil 2.1: 27.05.1996 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Kayabaşı İslah İmar Planı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Şekil 2.2: 27.05.1996 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Kayabaşı İslah İmar Planı sonrası hızla gelişen gecekondü dokusu ve ifrazlı parseller



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Turizm Amaçlı İmar Planları:

4957 sayılı Kanun ile değişik 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Turizm amaçlı imar planlarının tanımı yer almıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 4'üncü maddesinde de belirtildiği gibi, Turizmi Teşvik Kanunu, İmar Kanunu'na göre özel kanun sayıldığından, kapsamına giren alanlarda öncelikle uygulanacak; İmar Kanunu'nun ise, bu özel kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

4957 sayılı Kanun ile değişik 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3. Maddesinde; "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri için:

"...Tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve plânlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilen bölgeler..."

denmektedir.

4957 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra, Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7'nci maddesinin yeni şekline göre, Kültür ve Turizm Bakanlığı, "...kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili..." kılınmıştır.

Aynı kanunun 4. maddesinin (h) bendinde bölgeye ilişkin yapılacak olan nazım imar planlarının "varsa" üst ölçekli kültür ve turizm gelişim planlarına uygun biçimde hazırlanması gerekliliğinden bahsedilmiş, üst ölçekli plana uygunluğu esnekletirmiş, bu da aslında planların kademeli birlikteliği ilkesini ve planlama bütünlüğü bozucu nitelikte olmuştur.

Kıyılarda İmar Planlaması:

Anayasa'nın kamu yararı başlığı altındaki kıyılardan yararlanma alt başlığındaki 43. maddesinde

"... Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir..."

denmektedir.

Kıyıların imar planları ve uygulamaları ile ilgili hususlar 4.4.1990 tarih ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nda yer almaktadır. Kanunun ikinci bölümünün kıyı, kıyı kenar çizgisi, sahil şeridi, planlama ve yapılanma kıyının korunması bölümünün alındaki 6. madde de *"... Kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz..."* denmekte olup, kıyı alanlarının planlanmasında kamusal alan olması gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Ancak aynı kanunun 6. maddesinin 2005 yılında değiştirilen (c) bendinde

"... Organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin (krvaziyer gemilerin) bağlandığı, günün teknolojisine uygun yolcu gemisine hizmet vermek amacıyla liman hizmetlerinin (elektrik, jeneratör, su, telefon, internet ve benzeri teknik bağlantı noktaları ve hatlarının) sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, ülke tanıtımı ve imajını üst seviyeye çıkaracak turizm amaçlı (yeme-içme tesisleri, alışveriş merkezleri, haberleşme ve ulaşturmaya yönelik üniteler, danışma, enformasyon ve banka hizmetleri, konaklama üniteleri, ofis binalar) fonksiyonlara sahip olup, krvaziyer gemilerin yaşamasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı krvaziyer ve yat limanları..." denilmekte, (d) bendinin ek fıkrasında ise *"...Özelleştirme kapsam ve programına alınan ve sahil şeridi belirlenen veya belirlenecek olan alanlar ile kıyı ve dolgu alanlarında yapılacak yat ve krvaziyer limanlarının ihtiyacı olan yönetim birimleri, destek birimleri, bakım ve onarım birimleri, teknik ve sosyal altyapı ve konaklama birimleri ile ilgili kullanım kararları ve yapılanma şartları imar plân ile belirlenir..."*

denilmektedir.

Yukarıda bahsedilen ve 3621 sayılı Kıyı kanununa özellikle 2005 yılında eklenen, ek fıkralar ile kıyı alanları tüm kamunun kullanabileceği, ortak mekanların olabileceği alanlardan çıkararak, büyük yat limanlarının, konaklama alanlarının, krvaziyer alanların v.b. bulunduğu büyük prestij alanlarına dönüşmeye başlamıştır. Bunun özellikle

İstanbul'da değerli olan kıyı alanlarındaki sanayi alanlarının desantrilizasyonu ile yerine gelen bu büyük projeler, ciddi bir insan, yapı ve araç yoğunluğuna da sebebiyet verecektir.

Kıyı alanlarında ve sahil şeritlerinde yapılacak olan imar planları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca, belediye valilik ya da mülga bayındırlık ve iskan bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Ancak 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren alanlarda, bu kanunun 7. maddesine göre Kültür ve Turizm Bakanlığı, bu turizm alanları için her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir.

Bunun yanı sıra bu alanlarda özelleştirme alanı kapsamında değerlendirilen bölgelerde 4046 sayılı özelleştirme uygulamaları hakkındaki kanun hükümleri geçerli olup bu kanunun 41.maddesinde² özelleştirme kapsamında bulunan alanlarda, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığının plan yapma ve onaylamada yetkili olduğu belirtilmiştir. 2011 yılında yürürlüğe giren 648 sayılı Kanunun Hükmü Kararname³ ile de Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı'na, bu bölgelerde plan yapma ve onama yetkisi verilmiştir.

Kıyı alanları, kenttin merkezinde bulunan, değerli arazi bölüntüleridir. Bu alanların farklı açılardan değerlendirilmesi amacıyla birçok kanun çıkarılmış, farklı uygulamalar getirilmiş ve farklı kurumlara yetki verilmiş bu da bu alanlardaki yetki karmaşalarını

² (Ek ibare:3/4/1997-4232/4 md.) Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş (Belediye) alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. İlgili Belediyeler görüşlerini onbeş gün içinde bildirir.

³ ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak...

yaratmıştır. Bu karmaşa yaşanırken, bu kanunla kıyı alanlarına getirilecek olan uygulamaların, kent mekanına ve sosyal profile ne şekilde yansıtacağı göz ardı edilmiş, uygulamaların hangi kurumca yapılacağı tartışması gündeme getirilmiştir. Buna en iyi örnek ise Galataport projesini, Özelleştirme İdaresinin mi yoksa Kültür ve Turizm Bakanlığının mı yapacağı tartışmasıdır (Şekil 2.3).

Şekil 2.3: Galataport projesi



Kaynak: www.kaptanhaber.com

Organize Sanayi Bölgelerinde Planlama:

“Sanayi bölgelerinin bir bütünlük içerisinde çevreye duyarlı ve arazi kullanımının yasal kısıtlayıcılarına uyularak belirlenmesi” adı altında belirlenen Sanayi alanları, Organize Sanayi Bölgelerinde imar planı yapma ve uygulama yetkilerinin dayanağı olan kanunlar; 12.4.2000 tarih ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile, bu

Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan, OSB'nin yer seçimi aşamasını düzenleyen, 21.5.2001 tarih ve 24408 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan Organize Sanayi Bölgeleri Yer Seçimi Yönetmeliği ve bu bölgelerin kuruluş, yapım ve işletilmesine dair hükümlere yer veren, 1.4.2002 tarih ve 24713 sayılı Resmi gazetede yayımlanmış olan Organize Sanayi Bölgesi Uygulama Yönetmeliğidir.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, organize sanayi bölgeleri:

"...sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, kentleşmeyi yönlendirmek, çevre sorunlarını önlemek, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, imalat sanayi türlerinin belirli bir plan dahilinde yerleştirilmeleri ve geliştirilmeleri amacıyla, sınırları tasdikli arazi parçalarının gerekli altyapı hizmetleriyle ve ihtiyaca göre tayin edilecek sosyal tesisler ve teknoparklar ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dahilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre işletilen mal ve hizmet üretim bölgeleri..."

olarak tanımlanmaktadır.

Organize Sanayi Bölgeleri'nin yer seçimi, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde ilgili kurum ve kuruluşların da katılımıyla oluşturulmaktadır. Bu alanda yapılan imar planları varsa 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı kararları esas alınarak belirlenir. Organize Sanayi Bölgesi olarak belirlenen alanların imar planı yapma yetkisi Mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndadır.

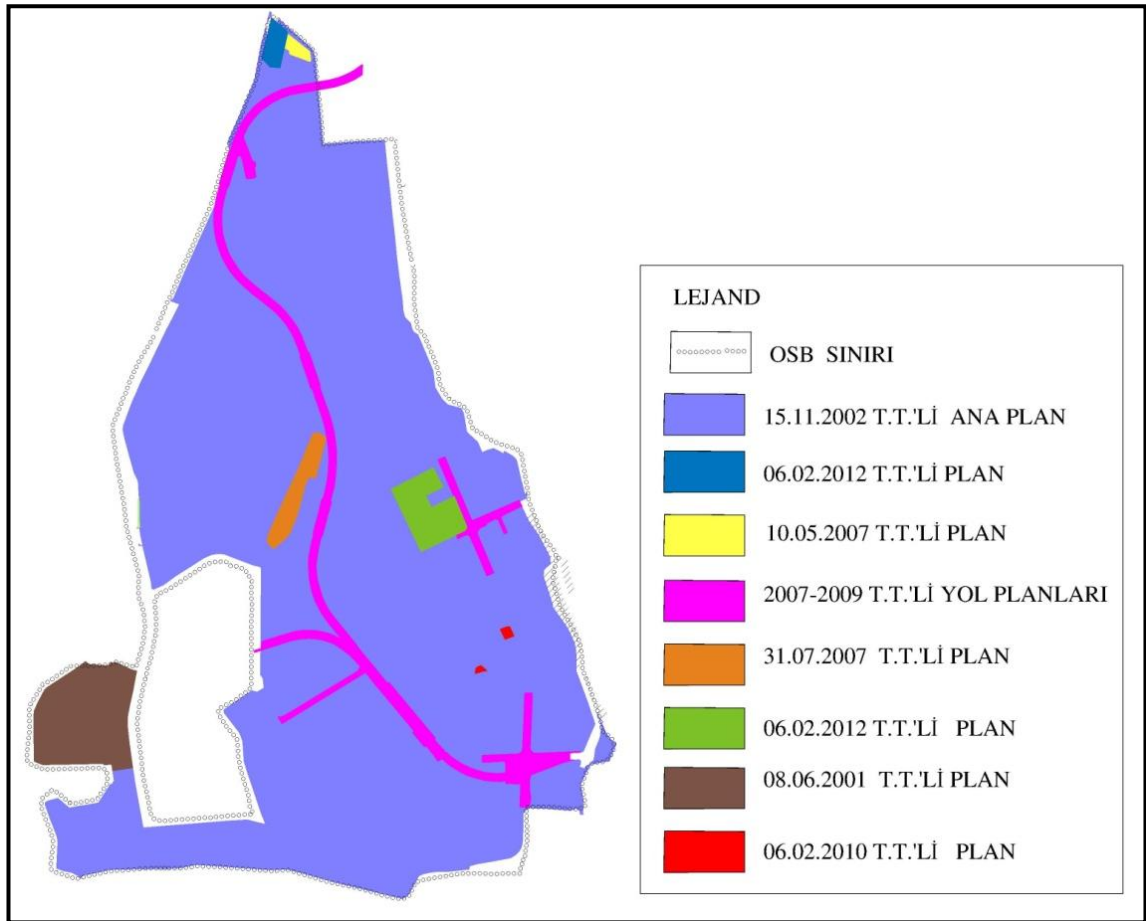
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ya da ilgili kuruluşlarca yapılan imar planlarının ölçeği Organize Sanayi Bölgesi Uygulama Yönetmeliği'nin 53'üncü maddesinde gösterilmiştir. Bu maddeye göre, "Organize Sanayi Bölgesi için:

"...imar planı, Organize Sanayi Bölgesi'nin büyüklüğüne göre 1/5000 veya 1/2000 ölçeğinde nazım imar planı ve 1/1000 ölçeğinde uygulama imar planı olmak üzere iki aşamada hazırlanır. İmar planları açıklama raporu ile bir bütündür. 1/1000 ölçekli imar planı uygulamaya esastır."

denmektedir.

Yapılan imar planlarında sanayi parselleri ile sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunlu olmadıkça yapılmayacağı, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu 60. maddesinde belirlenmesine rağmen bu alanlarda özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yaptığı ulaşım plan ve projeleriyle delinmiştir. Bu planlar ile arazi kullanım formları değişikliğe uğramış ve yeni tadilatlar ve yeni mevzii planlar ortaya çıkmıştır (Şekil 2.4).

Şekil 2.4: Başakşehir İlçesi, Organize Sanayi Bölgesi plan mozaïği



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

2.2.2.3 Hiyerarşi sorunu ve kente yansımaları

Özel kanun ve Torba kanunlarla beraber çeşitli kurumlara plan yapma ve onama yetkisi verilmesi; çok parçalı bir yetki sistemi ve çok başlı planlama sistemine neden olmuş; çok başlı planlama sistemi ise; kimi zaman aynı alana ilişkin birden çok planın yapılması ya da alanın plansız kalmasına, birbirleriyle ilişki içinde düşünülmesi gereken alanların parça parça planlanmasına, bütüncül planlama anlayışından uzak bir sisteme neden olurken aynı zamanda üst ölçekli plan kararlarından kopuk bir planlama sisteminin de temelini oluşturmuştur. Bunlar aynı zamanda, plan onama ve uygulama süreçlerinde denetimsizliğe ve yetki karmaşasına, dolayısıyla uygulamada yaşanan sorunlara ve sürecin uzamasına, fizik mekanda sosyo-ekonomik yapıda olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Özellikle, planlama sürecini hızlandırma amaçlı çıkarılan yasalar ve yeni yetkiler ile üst ölçekli planlama anlayışından uzaklaşmış, yapılan planlar kendi noktasal sorunlarına çözüm arayışı niteliğinde oluşturulmaktadır. Bu noktasal çözümler bölgesel ölçeklerdeki kararlardan bağımsız alındığı için kendi içinde ve çevresinde yeni sorunlara da sebebiyet vermiştir.

Planlama hiyerarşisindeki yetki karmaşasının ve üst ölçekten bağımsız alınan kararlarının yanı sıra bu kararların tek elden merkezi yönetim tarafından yapılması yerelleşme adına bir tehdit oluşturmuştur.

Kapitalizmin etkisiyle hızla gelişen ve değişen kentlere ayak uydurmak adına atılan bu adımlar ve noktasal çözüm hareketleri, üst ölçekten kopuk olması nedeniyle, yeni ve çevresiyle bağlantılı süreç eğilimlerinin dışında kalma tehlikesi yaşayabilir bu da bu alanda yapılan kent mekanlarının atıl bir alan olma niteliğinde bir bölge olmasına sebebiyet verebilir. Aynı zamanda bu hızlı ve kısa adede ürün elde edilmesi hedeflenen plan anlayışı ile yeni kentsel sorunlara sebebiyet verebileceği hesaplanmalıdır.

Kentin fizik mekanında yapılan bu noktasal hızlı ve kopuk plan süreci, mekanı farklı biçimlendirmesinin yanı sıra aynı zamanda sosyo-ekonomik boyutları da hızlı bir şekilde değiştirmektedir. Bu da ciddi anlamda bir sınıf ayrılığına, kutuplaşmaya buna bağlı güvensiz ortamların gelişmesinde etkin rol oynamaktadır.

Bir diğer açıdan bakıldığında ise, “Çok aktörlülük” ile aslında; plan kademeleri arasında dikey ilişkilerin kurulması, özellikli alanlarda (afet bölgeleri, sit alanları vs.) yetkili kurumların yerel yönetim ile eşgüdümlü çalışması ve mevuzattaki görev ve yetkilerinin iyi tanımlanması halinde bütüncül planlama sisteminin oluşturulması sağlanacaktır. Bu koordineli ve eşgüdümlü çalışan sistem aslında planlama ilkelerinin en önemli unsurlarından birisi olan kamu yararını ön plan çıkararak, sürdürülebilir ve bütüncül bir planlama anlayışının gelişmesinde önemli bir rol alacaktır.

Aynı zamanda, hızlı gelişen bu sürecin olumlu yönetilmesi; “hantal bürokrasi” kavramının ortadan kalkmasında en önemli rolü oynamaktadır. Bu da planlama sürecinin hızlı işlemesine sebebiyet vermiş ve plansız alanların varlığını azaltmaya başlamıştır. Kent mekanlarının plansız olarak gelişimi daha büyük kentsel sorunlara sebebiyet vereceği unutulmamalıdır.

3. TÜRKİYE’DE KENT PLANLAMA SÜREÇLERİNDE YETKİ KAVRAMI VE TARTIŞMALARI

Türkiye’de planlamada yetki hususu, yasa ve yönetmeliklerle kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanları itibariyle paylaştırılmıştır.

Ancak, bu paylaşımda yetkinin hangi kurum tarafından kullanma önceliği, genişliği, hangi imar planında söz sahibi olacağı v.b gibi konularda yetersiz kalmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki karmaşaları ve yetki çatışmaları yaşanmasına neden olmuştur. Bu bölümde planlamadaki yetki kavramı tanımlanacaktır.

3.1 PLANLAMA PERSPEKTİFİNDE YETKİ KAVRAMI

İmar planı yapma yetkisini kullanacak kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki unsurunun, planlama sistemindeki olumsuz etkileri şüphesiz aşikârdır.

Özellikle 2000 yılından sonra, plan sürecini hızlandırmaya yönelik, noktasal çözümler arayan plan süreçleriyle, ardı sıra çıkarılan yeni yasa ve yönetmelikler bu süreci daha kaotik bir ortama sürüklemiştir.

3.1.1 Yetki Kavramı

Yetki kavramı genel olarak; bir görevi, bir işi yasaların verdiği imkânlarla göre, belli koşullara göre yürütmeyi sağlayan hakkı tariflemektedir.

Yetki, Anayasa ve kanunların idareye bıraktığı alanlarda alınacak idari kararın veya yapılacak işlemin hangi idare makamı ve organınca yapılabileceğini veya alınabileceğini ifade etmektedir (Günday 2002).

Karar alma yetkisi idare makam ve organlarının karar alabilme, işlem yapabilmesinin gücüdür. Bu gücü idarelere veren kurallar ise, yetki kurallarıdır. İdari işleyişte yetkinin

sınıflandırılmasındaki ana kriterler, kim, ne zaman, nerede, hangi konuda gibi soruların cevapları ile belirlenmektedir.

Bu sınıflandırmada yetki kavramı; “zaman yönünden yetki”, “yer yönünden yetki”, “Konu yönünden yetki”, “kişi yönünden yetki” olarak dörde ayrılır.

Kişi yönünden yetki; idarenin görev alanı içine giren bir konuda hangi idari merciin irade açıklamaya veya işlem tesis etmeye yetkili olduğunu belirtmektedir. Bir idari kararın ve işlemin sıhhatli ve geçerli olabilmesi için, idari karar ve işlemin ehil bir kimseden çıkmış olması gerekir. Mahalli idareler adına bu kuruluşların karar organları, idari kararlar alma yetkisine sahiptir (Altıntaş 2007). Örneğin, İmar Kanununun 8. maddesinin (b) bendinde göre belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Daha sonra belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer.

Konu yönünden yetki; belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade etmektedir. Konu yönünden yetki veya yetkisizlik sorunu, ayrı hiyerarşik düzene tabi makamlar arasında ortaya çıkabileceği gibi, aynı hiyerarşik düzen içinde bulunan makamlar arasında da ortaya çıkabilmektedir (Altıntaş 2007).

Konu yönünden yetki kavramı incelendiğinde ilk örnek astın üst yerine karar alması işlemidir. Bu işlemde, ast üstle aynı hiyerarşik düzen içerisinde yer alabileceği gibi aynı zamanda vesayet denetimi sağlanarak üst tarafında kontrol edilen bir astta olabilir. 5216 sayılı yasanın geçerli olduğu alanlarda ilçe belediyelerinde nazım imar planı hazırlaması veya Koruma Kurulu Müdürlüklerinin koruma kurulları yerine karar alması, astın üst yerine karar almasının en iyi örneklerinden birini oluşturmaktadır.

Konu yönünden yetki kavramı incelendiğinde diğer bir örnek ise üstün ast yerine karar almasıdır. Astın görev alanına giren bir konuda üstün vesayet yetkisini kullanarak, aynı konuda, yetki sahibi olmasıdır. Bunlar, planlama onama, planları düzelterek onama, düzeltilmesini isteme v.b. gibi işlemlerdir. Örneğin 5393 sayılı kanunun 73. Maddesi gereği ilçe belediyelerine Kentsel dönüşüm alanı planlarını yapma yetkisi verse de bu

alanın kentsel dönüşüm alanı ilan edilmesi ve bu planların onaylanmasında asıl yetki büyükşehir belediyelerindedir. Bu da aslında üstün astın üzerindeki vesayet yetkisinin en etkin örneklerindedir.

Konu yönünden yetki kavramının bir diğer örneği ise, aynı kuruluşun farklı organları arasındaki yetki karmaşasıdır ki bu ya bir organın görevine giren bir konuda başka bir merciinin yetkili olma durumudur.

Yer yönünden yetki; idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabileceği coğrafi alanı ifade etmektedir. İdari makamların yetkili oldukları coğrafi alan dışında yetkilerini kullanarak idari kararlar almaları, o kararları yetki yönünden hukuka aykırı kılmaktadır (Altıntaş 2007).

Zaman yönünden yetki; idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade etmektedir. Buradaki yetki kuralları; yetkinin kazanılması ve kaybedilmesi, yetkinin belli bir süre içinde kullanılması halleri düzen altına almaktadır (Altıntaş 2007).

3.1.2 Planlamada yetkinin anlamı

Planlama Perspektifinde yetki kavramı plan sürecini yöneten, denetleyen ve uygulamayı yapan “yöneticiyi” ve bu yöneticinin yapmakla yükümlü olduğu “görevleri” ifade etmektedir. Diğer bir deyişle planlama sürecinin çeşitli kademelerinde belirlenen amaçların gerçekleşmesi için belirli görevleri yaptırma, denetleme, düzene koyma ve karar verme işidir

Üst ölçekli planların net tariflenmesi, yetki kavramının net belirlenmesi;

Plan sürecinde yetkinin kimde olduğu ve bu yetkiye sahip olan kurum veya kuruluşların bu sürecin hangi aşamalarında aktif olarak rol alacağı adımların belirlenirken üst ölçekli planlar ile fiziksel ve sosyal bağlantıların koparılmaması gerekmektedir. Üst ölçekli plan kararlarının net olarak tarif edilmesinin yanında kürselleşme sürecinin gereği

olarak ortaya çıkan “noktasal” projeci yaklaşımı her ne kadar hızlı ve kolay bir çözüm önerisi sunuyor gibi görünse de aynı zamanda üst ölçekli plan kararlarından giderek uzaklaşan bir yapıya neden olmaktadır.

Bu nedenle üst ölçekli plan kararlarının ve mevcut ölçek kademelenmelerinin hızla değişen mekansal ve sosyal ihtiyaçlara cevap verebilecek niteliğe sahip olması gerekmektedir. Açıklama gerekirse kent değişen canlı yapıya sahip olan dinamik, sosyal ve fiziksel bir mekandır. Bu nedenle kent ekonomik, sosyal, doğal, siyasal vb. gibi birçok konjonktürün değişimiyle etkilenen ve farklılaşan bir yapıdadır. Bu nedenle kentlerin gelişim ve değişimde etkin rol oynayan planlar ile bu planların sağlıklı gelişimine yön veren planlama kademelerinin net tariflenmesi, aynı zamanda da kentleşmeyi etkileyen süreç ve dinamiklere göre şekillenmesi gerekmektedir.

Kentin değişen bir içeriğe sahip olduğu bilinmeli ölçek kademelenmesi buna göre belirlenerek yetki kavramları tariflenmesi;

Plan kademelenmesinin belirlenmesinde etkin olan ölçek kurgusu; gelişen kentlere göre şekillenmekte ve söz konusu kentlerin gelişim hızına ayak uydurabilmesi için yeniden düzenlenmelidir. Örneğin küreselleşme sürecinin etkin olduğu günümüzde, İstanbul gibi süreci hızlı yaşayan kentler, söz konusu sürecin gerekliliklerini ve ihtiyaçlarını hızlı bir şekilde karşılamak adına planlama sistematüğinde ölçek kademelenmesini göz ardı ederek üst ölçekli planlara bağlı kalmadan, fiziksel mekan özelinde çözüm önerileri getirmektedir. Özetle bu hızlı ve noktasal gelişimin bir planlama sistematüğinde olması için ölçek kurgusunun bu gelişime göre şekillenmesi gerekmektedir.

Kentsel sorunların kısa vadeli parçacıl noktasal çözümler getirilerken, yeni yasal süreçlere başvurulmaması ve buna göre yeni ve ayrı kentsel yöneticilerin yetkilendirilmemesi;

Kentlerin değişen ve gelişen bir canlı olduğundan bahsedilmiştir. Bu gelişmede oluşacak kentsel sorunlar çözümü zor olan ve çok yönlü değerlendirilmesi gereken problemlerdir. Bu nedenle kentsel sorunlar ele alınırken, kısa vadeli, noktasal ve süreç

kolaylaştırıcı yöntemler, yasal dayanaklar, uygulamalardan kaçınılması yetki karmaşasını önüne geçen en önemli faktörler arasında olmalıdır. Çünkü bu tür çözümler ile asıl yasal karmaşa ve bu yasal dayanakların yetki verdiği birçok kurumun arasındaki yetki karmaşaları ortaya çıkmaktadır.

3.2 DÖNEMSEL YAKLAŞIM

Bu bölümde, planlama sistemini ve planlamanın hiyerarşik düzenini yöneten hukuki süreç dönemsel olarak ele alınacaktır.

3.2.1 Cumhuriyet Dönemi

Türkiye’de planlama adına atılan ilk adımlar Cumhuriyet döneminde başlamıştır. Dönemin başlarında ortaya koyulan ulus-devlet modeli plan kararlarını etkilemiş ve bu plan kararları, başkentin İstanbul’dan Ankara’ya aktarılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin yerseçimi kararları ve Anadolu’ya ağırlık veren yeni ulaşım politikaları olarak sıralanmıştır. Bu dönemde, her ne kadar savaş sonrası kentlerde oluşan tahribatı düzeltmeye ve dengeli bir kalkınmaya yönelik üst ölçekli plan kararları getirilse de, kent ölçeğine inildiğinde, Tanzimat döneminden beri gelen merkezîyetçi yönetim anlayışının halen devam etmesi nedeniyle, çıkarılan yasalar, uygulamalar ve planlar başarıya ulaşamamıştır.

3.2.1.1 1923-1950 dönemi

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, kentlere, temel ideolojisi toplumu çağdaş toplumlar düzeyine yükseltmek olan bir misyon yüklenmişti (Kalabalık 2002). Bu nedenle Türkiye’nin Başkenti olan Ankara, çağdaş gelişim için en önemli coğrafi nokta olarak benimsenmiş ve ilk imar plan hareketleri bu alanda başlatılmıştır.

Öncelikle Ankara’da yapılacak imar planlarındaki kamulaştırma işlemlerinin yapılabilmesi adına 1925’de, 583 Sayılı Kanun çıkarılmış ve Şehremaneti kurulmuştur.

1928 yılında 1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevlerini belirleyen kanunun yürürlüğe girmesiyle Ankara imar müdürlüğü kurulmuştur. Ankara'daki imar planlarını yapmaya yetkili bu müdürlük zaman içerisinde diğer kentlerinde imar planlarını yapma ve onamada yetkili bir kurum haline getirilmiştir.

Cumhuriyetten sonraki bu ilk dönemde imar planlarının yapılması ve kentin canlandırılması adına yapılan en önemli ikinci adım ise, savaş sonrası harap olan kentlerin yeniden yapılandırılmasının sağlanmasıydı. Bu nedenle 1925 yılında Ebniye kanunun hükümlerinin bazıları değiştirilmiş ve 642 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla ve daha sonra çıkarılan kanunlarla 1924-1933 yılları arasında özellikle savaş sonrası harap olan ege kasabalarını yeniden canlandırma adına birçok imar hareketleri yapılmıştır.

Cumhuriyet yönetiminin çıkardığı imar ile ilgili ilk yasalar, daha çok Osmanlılardan kalan mevzuatın değiştirilerek yeni bir kurumsal düzenleme yapılmasına yönelik olmuştur. 1930 Tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun yayımlanmasıyla bütün belediyeler için imar planı yaptırma zorunluluğu getirilmiştir (Kalabalık 2002; Türk 1995).

Kısa bir süre sonra çıkartılan 1930 Tarihli 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile, belediyelere birçok imar ve sağlık görevleri verilerek kamu sağlığı ile ilgili esas görevlerin yerel yönetimlerde olduğu ifade edilmiştir (Kalabalık 2002).

1593 sayılı kanunla belediyelere her ne kadar imar planı yapma hakkı verilse de, üst ölçekli bir mekansal planlama anlayışı henüz ortaya çıkamamıştır. Çünkü kent henüz yeterince genişlememiş, kentsel sorunları yeterince büyümemiş, dolayısıyla üst ölçekli planlama sistemine ihtiyaç duyulmamış, noktasal çözümler uygulanmıştır. Aynı zamanda belediyelerin teknik anlamda ancak alt ölçekli planları yapabilecek düzeyde olması bu anlayışının yerleşmemesinin en önemli nedenlerindedir.

1933 Tarihinde yürürlüğe giren 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile Ebniye Kanunu'nun çoğu hükmü kaldırılarak, belediyelerin imar planı yaptırma zorunluluğu vurgulanmıştır (Türk 1995).

Belediyelere bu yasal düzenlemelerle verilen yetkilerin uygulanabilir olması adına 1933 yılında 2301 Sayılı kanunla Belediyeler Bankası kurulmuş, 2722 Sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Belediyelerin imar planlarını kente yansıtamaması sonucunda, 1935 yılında 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti'nin Kuruluşuna İlişkin Kanun ile, merkezi yönetim ve Belediyeler İmar Heyeti imar planı yapma ile yetkilendirilmiştir. Aynı yılda Bayındırlık Bakanlığı'nda Fen Heyeti kurulmuş ve bu birimce de imar planı hareketleri yapılmaya başlamıştır. Ancak İmar planları yapım ve onama işlemi, 1939 yılında 3611 Sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun ile büyük bir kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığına devredilmiştir. Böylece imar planlarını yapma ve onama işlemi merkezi yönetimin yetki ve görevleri arasında yer almaya devam etmiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nde, 1930-1945 Yılları arasında kent planlaması ve bu planların uygulanmasında kentleşme hızının düşük olması nedeniyle temel sorun, yeni yerleşme alanlarının açılmasından çok, mevcut sanayi öncesi kentine imar uygulamaları ile modern bir görünüş vermek olmuştur (Tekeli 1980).

Cumhuriyetin ilk yıllarında her ne kadar belediyeler imar planı yapma konusunda zorunlu tutulsa da, ülkenin içerisinde bulunduğu zor şartlardan dolayı uygulamaya aşamasına geçememişlerdir. Bu da aslında bu dönemde yapılan bazı üst ölçekli plan çalışmalarının alt ölçeğe indirilmesine ve bunun kente yansımaya engel olmuştur.

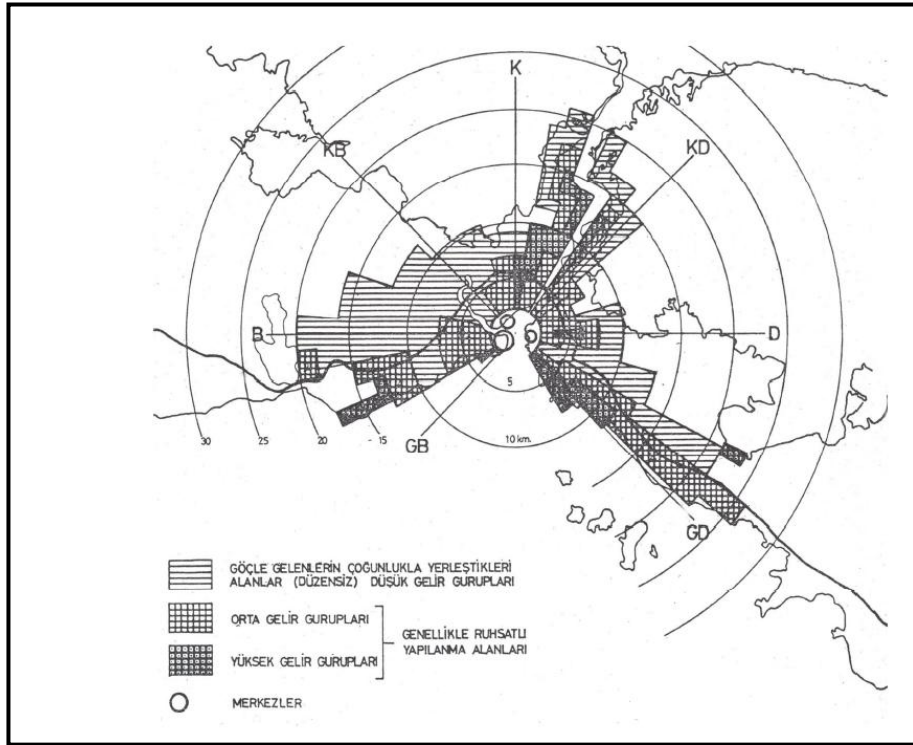
3.2.1.2 1950-1980 dönemi

1950 yıllarında sanayileşmenin etkisiyle hızlı kentleşmenin ve yoğun göçün olduğu bir dönemdir. Göç ile oluşan nüfus yoğunluğu, yeni konut ve çalışma alanlarının kentte hızla artmasına ve yenilenmesine sebebiyet vermiştir.

Bu dönemde uygulanan politikalar, özellikle İstanbul'un gelecekteki arazi kullanımının oluşumunda etkili olmuştur. İstanbul'da, Henry Prost tarafından yapılan imar planıyla Haliç kıyısında sanayi alanları yer seçmeye başlamıştır. Aynı zamanda bu dönemde yapılan önemli imar hareketleri olarak, büyük geniş bulvarların açılması, büyük kamulaştırmalar, tarihi dokunun tahribatı örnekler arasında verilebilir.

İstanbul'a sanayileşme ile gelen nüfus, sanayi alanlarının yakın çevresinde gecekonduların barınmıştır. Bu dönemde çok partili döneme geçilmesiyle beraber partiler aralarındaki rekabeti, gecekonduların niteliksiz konut stoklarında da sağlamaya başlamışlardır. Bu alanların legal hale getirilmesi adına imar affı yasaları çıkarılmış, daha sonraki dönemlerde ise ıslah imar planlarıyla gecekondulaşma süreci desteklenmiştir. İzlenen bu siyasal konjonktür, aslında bugün İstanbul'un konut stokunun yüzde 70'inin plansız geliştiği gerçeğiyle bizleri karşı karşıya getirmiştir. Bu sürecin devamında gelen Kat Mülkiyeti Kanunu, yap-satçılık uygulamaları ile bugün aslında daha masum görünen, birer ikişer katlı olan gecekondular, beş altı katlı plansız gelişen niteliksiz apartmanlara dönüşmüştür (Şekil 3.1).

Şekil 3.1: 1950-1960 yılları arası kentsel gelişme aksları



Kaynak: Aysu, 1990

Bu dönem kentlerdeki yoğun nüfus artışı, özellikle planlamada yeterli nitelikte yasal ve yönetsel altlığının olmaması ve üst ölçekli plan kararlarının alt ölçekli plan kararlarındaki etkinliğinin az olması nedeniyle, kentsel alanlarda daha büyük sorunlara sebebiyet vermiştir. Bu hızlı ve denetimsiz gelişen yapıyı kontrol altında tutabilmek adına yeni kanunlar çıkarılmış ve üst ölçek planların yapımı ciddi anlamda ele alınmaya çalışılmıştır.

Planlı dönemin ilk yasal düzenlemesi olan 6785 Sayılı İmar Yasası; 1956'dan 1984'e, 3194 sayılı İmar Yasası'nın yayımlanmasına kadar yürürlükte kalmıştır (Altın 2006; Ayataç 2000).

Bu kanun ile imar planlarının imar programlarına uyması gerekliliği, şehirlerin çevresindeki mücavir sahaların plan bütününde düşünülmesi ve yapı, ruhsat işlerine ilişkin getirilen hükümler oldukça önem taşımaktadır (Türk 1995).

Aynı zamanda bu yasa ile ilk kez Nazım İmar planı tanımı yapılmıştır. Yasa ile imar planlarını yapma-onama yetkileri ile denetleme işlevi merkezi yönetime devredilmiştir. Bu dönemde bölgeleme çalışmaları yapılmaya başlanarak; iskan, ticaret, sanayi gibi farklı bölge tipleri planlarda yer almıştır. Fakat bu kanun kapsamında yapılan planlama çalışmalarında; onanma sürecinin merkezi yönetimin denetiminde olması, zaman içinde planlama sisteminde tıkanıklıkların oluşmasına sebep olmuştur (Altın 2006; Türk 2003).

1958 yılında yurdun her bölümünü bölge, kent, kasaba ve köy ölçeğinde planlama adına 7116 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Kurulan bu bakanlık ile yerel yönetimlerin planlama yetkileri azaltılmış ve yine merkezde bu yetkilerin toplanması hedeflenmiştir.

Bunun akabinde 1959 yılında İmar Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ve 1960 yılında ise Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.

6785 sayılı İmar kanunuyla çözülemeyen plan kademelenmesi, 1972 yılında 1605 sayılı İmar kanunuyla, metropol kentler, bölge ve alt bölge kavramlarının altını çizmiş ve planların kademeli birlikteliği ilkesinin önemi vurgulamıştır.

1963-1967 yıllarını kapsayan 1. Beş yıllık Kalkınma Planı da bölge planlaması ve kalkınması başlığı altında bölge planı kavramını tanımladığı gibi, potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler, büyük şehir bölgeleri (metropolitan bölgeler) ayrımını ortaya koymuştur. Bu kapsamda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu, Antalya, Doğu Marmara ve Zonguldak Bölge Planlaması çalışmaları başlatılmıştır (Özden 2007).

Cumhuriyetten itibaren oluşturulan imar ile ilgili mevzuat, 1950'lerden sonra yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme ile ortaya çıkan sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır. 1980 sonrası yaşanan küreselleşme sürecinde serbest piyasa ekonomisi sisteminin gelişmesi ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte eş zamanlı olarak bölgeselleşme ve yerelleşme düşüncesi de güç kazanmış olup; yerel yönetimleri ve üstlenecekleri misyonu yeniden gündeme getirmiştir. Bu yeniden yapılanma sürecinde

yerel yönetimler; hem artan demokratikleşme eğilimlerinin karşılanması hem de artan küresel rekabette etkin çalışabilecek, yerel potansiyelleri daha çabuk harekete geçirecek hizmet birimleri olarak öne çıkmışlardır.

3.2.1.3 1980-2000 dönemi

1980 sonrası dönemde, küreselleşmenin, küresel rekabetin, sermaye birikimin kentin ve kentlinin tepeden tırnağa etkilendiği bir dönemi ifade etmektedir. Kentler bu hızlı ve rantsal dönüşüme göre şekillenirken artık yarışan küresel, marka kentler ve bölgeler ile tanımlanmaya başlamışlardır.

Küreselleşmenin kent mekanına inmesiyle geleneksel planlama anlayışının aksine artık kentler bölgesel ve ülkesel ölçekten de öte, küresel bir ölçekten bakılması gereken bir sistem olmuştur.

Küreselleşmeyle gelen özel sermaye ve sermaye birikimi uygulamaları, yerel yönetimlere plan yapmada verilen yetkilerle kent mekanına inerken, 2000 yıllarda artık merkezi yönetimlere plan yapmada verilen yetkilerle misyonunu tamamlamıştır. Bu uygulamalarının kent mekanına indirgenmesi adına, kamu yönetimi reformlarıyla yerel yönetimlere haklar tanımlanmaya başlamıştır. Sermayenin kentlerdeki baskısı ile üst ölçekli planlardan kopuk noktasal planlarla gelişen alanlarda büyük projeler, yüksek yapılar, rezidanslar, alışveriş merkezleri v.b. gibi çok kullanımlı yapılar belirlemeye başlamış, bu noktasal gelişme, altyapı, ulaşım v.b. sorunlarını da doğurmuştur.

Yerelliğin ön plana çıktığı 1980 sonrası dönemde yerel ölçekte ihtiyaçların tespiti ve sorunların kısa vadede çözülmesi amacı ile kurumsal yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmelerle kamu hizmeti anlayışındaki değişimler, bir takım hizmetlerin mahalli idare kuruluşlarına devredilmesini zorunlu hale getirilip süreç hızlandırılmıştır.

Küreselleşmeyle başlayan bu dönemde, hızlı gelişen kentlerin plan sürecindeki hiyerarşik düzeni, ölçek kademelerini de etkilemeye başlamıştır. Çünkü kentler artık

sürekli değişen ve eski geleneksel plan kademeleriyle kontrol edilemeyen birer yarışan bölgesel güçler halinde gelmiştir. Bu nedenle bu dönemle başlayan, noktasal, parçacıl, hızlı ürün alınan, üst ölçekten bağımsız, tamamen prestij odaklı plan süreçlerinin yaşandığı bir dönem haline, yasalarında yardımıyla getirilmiştir.

Yukarıda anlatılan hususların ilk yasal girdileri; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu, 1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu, 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu, 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 1710 Sayılı Eski Eserler Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu olmuştur.

Serbest piyasanın etkin olduğu bu dönemde aynı zamanda büyük kentlerde ve metropollerde ciddi nüfus yığılmaları meydana gelmiştir. Zaten geçmişinde de çevresiyle birlikte ve üst ölçek planlama anlayışıyla düşünülerek planlanmayan, noktasal çözümlerle gelişen, bu kent parçaları, yavaş yavaş kentsel sorunların öbeklerini oluşturmaya başlamıştır. Bu sorunların çözümünü sağlamak amacıyla merkezi yönetimdeki bazı imar yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir.

Bu dönemde üst ölçekli planlama anlayışı git gide kaybolmaya başlamış nazım imar plan büroları kapatılmaya başlamıştır. 1985-1989 dönemini kapsayan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı, benimsediğı yaklaşımla gecekonduya hizmet götürme, bunları yasallaştırma döneminin önünü açmıştır (Özden 2007).

Bu kentsel sorunların yanı sıra aynı zamanda kentin sağlıksız yapıları (gecekondu) devam etmiş, hatta yapsatçılık ve Kat mülkiyeti kanunuyla apartmanlaşmıştır. Bu alanlar peşi sıra çıkarılan imar affi yasaları ve ıslah imar planlarıyla legalleşen gettolara dönüşmüştür. Bu yapıyı destekleyen ve yol veren kanunlar özellikle; 8 Mart 1984 tarihli 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun”, Haziran 1986 tarihli ve 3290 sayılı “2981 sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun”, 26 Mayıs 1987 tarihli ve 3366 sayılı “3290 Sayılı Kanun ile 2981 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun”, 11 Mart 1988 tarihli ve “775 sayılı

Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ve 247 sayılı kanun hükmünde kararname ile bu kanun hükmünde kararnamenin iki maddesinde değişiklik yapılmasına dair kanun ve “250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki 3414 sayılı Kanun” olarak sıralanabilir.

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye yasası çıkarılmış, imar planı yapma yetkileri Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Söz konusu bu 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeler Yasası, ne kadar bu merkezi yönetime plan yapma onama yetkilerinin büyük bir bölümünü verse de aslında bu kanunda da bu kurumlarda bir meşruiyet sorunun yaşanmasına da sebebiyet vermiştir. Bu kanunla planlama yetkisi, Belediyesi ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı verilmiş olup; yetki karmaşasına da sebebiyet vermiştir.

Yerinden yönetim modelinin tüm yurt genelinde de yaygınlaştırılması hedeflenmiş bu nedenle de 1985 yılında halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu çıkartılmıştır. Günümüzde de imar kanunu planlama ve imarın ana kaynağını oluşturmaktadır.

3194 sayılı yasa ile ilk defa planlama bir sisteme bağlanmış, fiziki plan kademeleri ve sosyo-ekonomik planlar tanımlanmaya çalışmış ancak bu yasa ile sorunların sadece fiziksel planlama anlayışı ile çözülebileceği düşünülmüş, planlamaya yeni yöntemler getirilmediği gibi aynı zamanda planlar, planların kademeli birlikteliği ilkesi, yetkiler net tariflenmemiştir.

Günümüzde geçerli olan 3194 Sayılı İmar Kanunu ve yönetmeliklerin; imar mevzuatında tanımlanan çok sayıda plan türünün yapım ve onama aşamalarında merkezi yönetimin çeşitli kurumlarını sürece dahil etmesi sonucu, plan bütünlüğünün bozularak kurumlar arası yetki karmaşasının çıkmasına sebebiyet verdiği görülmektedir (Ünal 2003).

Neoliberal politikaların ve sermaye birikiminin etkisiyle oluşan yarışan kentlerin oluşmasıyla ortaya çıkan projeci yaklaşımların uygulamaya dökülmesi için hantal kalan 3194 sayılı İmar kanunu, yerinde hiyerarşik düzeni yatayda değişen özel amaçlı imar planları ve yasaları yürürlüğe girmiştir. Bunlardan bir tanesi 1990 yılında yürürlüğe giren 3621/3830 sayılı Kıyı Kanunu'dur. Bu kanunla özellikle metropollerin değerli kent merkezleri olan kamusal alanlar, farklı ve imar kanununda tanımlanan üst ölçekli plan kararlarından bağımsız gelişen kentsel rantın ön planda olduğu bölgelere dönüşmeye başlamıştır. 1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ile de bu uygulamalar desteklenmiş, üst ölçekli plan kararlarından kopuk alt ölçekli noktasal ve hızlı plan aşamalarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

1985 yılında Nazım imar plan bürosu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanmış, 1994 yılında 1/50.000 ölçekli İstanbul Büyükşehir Nazım Planı Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmıştır. 1995 yılında ise 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmıştır.

Bölge planı yapma ve onama işlemi ise, 1994 yılında yürürlüğe giren 540 Sayılı “Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” de Devlet Planlama Teşkilatının görevleri arasında tanımlanmaktadır.

Ancak, “Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü”nün görevlerinin sayıldığı 14. madde'de⁴ müdürlüğe verilen yetkiler arasında bölge planı yapma ifadesi yer almamaktadır.

⁴“İl ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek”

3.2.1.4 2000 sonrası dönem

2000 yılı ve sonrası olarak tariflenen dönem, küresel ekonominin artık merkezi yönetimin kararlarını da yönlendiren, bu nedenle kentlerin rekabet edebilir hale gelmesi için bir çok uygulamanın yapılabilmesi için bir çok kanun ve torba kanunun çıkarıldığı, üst ölçekli planlama anlayışıyla gelişen plan süreci yerine projeci planlama anlayışının yerleştiği ve merkezîyetçi düşüncenin yer aldığı bir dönemdir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görevleri tanımlanmış, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arası ilişkiler düzenlenmiş ve Büyükşehir Belediyesi yetkileri genişletilmiştir. 5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerine, sınırları içerisinde üst ölçekli plan yapma ve onama yetkilerinin yanında, ilçe ve ilk kademe belediyelerince hazırlanan alt ölçekli planları ve plan değişikliklerini de üst ölçekli planlara göre kontrol etme ve onama yetkileri verilmiştir.

Böylece, o tarihe kadar büyükşehir çeperlerinde bulunan belde belediyelerince herhangi bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyelerince üst ölçekli planlara göre değerlendirilerek denetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Bu düzenleme, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yaptığı işlemler denetlenmiş ancak kamu yönetimi reformunu oluşturan kanun ve tasarılar da temel vurgulardan birisi olan yerinden yönetimin güçlendirilmesi anlayışıyla çelişen bir boyut halini almıştır.

Bu kanun ile üst ölçekli planlarla ilgili olarak yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmiş, görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde;

“...Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak...”

denmektedir

Bu madde ile geçici 1. madde ile birlikte, nazım plan üst ölçeğini 1/5.000' den 1/25.000'e yükseltmekte ve bu aralıkta yapılacak planların tümünde de “nazım imar planı” olarak tanımlanmaktadır.

Oysaki Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 10. maddesinde⁵, Çevre düzeni planı, 1/25000, 1/50000, 1/100000, veya 1/200000 ölçekte hazırlanan planlar olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle, yukarıda bahsedilen Büyükşehir Kanunundaki hüküm, ölçek itibarıyla 1/25.000 ölçekli planları “nazım plan” olarak tanımlarken 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceğine ilişkin bir karmaşaya sebebiyet vermektedir.

2005 yılına yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yeni bir Çevre düzeni planı tanımı bulunmaktadır. Kanunun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6.maddesinde:

“...İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.”

hükmü yer almış olup; İdareler ilin çevre düzeni plânını hazırlamakla görevlendirilmektedirler.

Halihazırda Çevre düzeni planının kapsamı, içeriği ve ölçeği konusunda açık hükümlerin olmaması zaten bir karmaşayı doğururken, bu kanunla da plan yapmada yetkili mercilerin yetki ve sorumlulukları açısından yeni bir tartışma zeminini de hazırlamıştır.

1/25.000 ölçekli İl çevre düzeni planlarını hazırlama yetkisini, Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan 5302 sayılı yasa ile almak isteyen, İl Özel İdaresi, 2005 yılında

⁵ 10) ÇevreDüzeniPlanı: (Değişik:RG-17/3/2001-24345) Konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1:50000, 1:100000, veya 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır.

yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye kanununun 84. maddesi⁶ gereği çevre düzeni plan yapma yetkisine sahip olmuştur.

İl Özel İdaresi ile Büyükşehir ve İl Belediyelerine, İl Çevre Düzeni Planlarını hazırlama görevinin verilmesi üzerine ortaya çıkan bu karmaşayı önlemek üzere Çevre ve Orman Bakanlığının Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 25.04.2005 tarih ve 2097-23859 sayılı genelge ile, “Sınırları il sınırlarından küçük ve/veya büyük olan yeni çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onama yetkisinin Çevre ve Orman Bakanlığında olduğu, il sınırları ile “birebir aynı olan” Çevre Düzeni Planlarının ise İl Özel İdareleri tarafından yaptırılabilceği belirtilerek, yetki alanları ayrılmaya çalışılmıştır (Ersoy 2002).

Ancak 2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9.maddesinin (b) fıkrasına⁷ göre bu tartışma kısmen sona erdirildi. Bu maddede, üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılacağı ve çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği tariflenmiştir.

Ayrıca, 11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 2'nci maddesinde,

“...Bu yönetmelik, planlama alanı bütününde 1 inci maddede tanımlanan amaç doğrultusunda hazırlanacak 1/50.000-1/100.000 ölçekteki çevre düzeni planı, revizyon, ilave ve değişikliklerinin hazırlanması, hazırlanması, onaylanması, uygulanmasının izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.”

⁶ "1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır."

⁷“Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.

denmekte olup; çevre düzeni planı tanımı yapılmıştır. Ancak kanunun 4. Maddesindeki “yetkili idare: ilgili mevzuatı uyarınca çevre düzeni planı yapma, yaptıрма, onaylama ve izleme ve denetleme yetkisine sahip idareler” denilmiş olup, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri de Yönetmelik kapsamına alınmış ve yetkilendirmiştir.

Üst ölçekli planları yapma ve onama hususundaki yetki karmaşasının yanı sıra çıkarılan ve özellikle yeni hak, yetki ve sorumlulukları getiren, sadece planlama sürecini hızlandırmayı hedefleyen yeni yasa ve yönetmelikler de ortaya çıkmıştır.

Hızla gelişen uygulamalardaki kamu-kamu, kamu-özel sektör ortaklığının bir ürünü olan, 2004 yılında yürürlüğe giren 5162 sayılı Toplu Konut Kanununun 4. maddesi⁸ ile Toplu Konut İdaresi, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda, her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilendirilmiştir.

Planların onaylama ve uygulama süreçleri hızlandırılmıştır. Ancak bu hızlandırılmış uygulama ve noktasal çözümler ile üst ölçekli plan kararları, alt ölçekli planlardaki söz hakkını kaybetmiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5366 sayılı Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması Ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'un yine merkezi yönetimin etkisiyle uygulanan ve noktasal, kısa vadeli, üst ölçek plan

⁸ (Değişik madde: 05/05/2004 - 5162 S.K./2.mad) *1* (Değişik fıkra: 24/07/2008-5793 S.K./7.mad) Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.

kararlarından kopuk ve hızlı süreçlerin oluşmasına sebebiyet bir kanun olarak ortaya çıkmıştır. Bu kontrolsüz şekilde hızlı uygulamalara sebebiyet kanun Koruma Kurullarıyla koordinasyonda eksik kalmış ve kültürel, tarihi, doğal v.b. birçok potansiyele sahip bölgelerinde potansiyellerini de göz ardı edilen parçacıl çözümlerin hayata geçmesine sebebiyet vermiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı belediye kanununda ise yeni kamu yönetimi anlayışına dayalı olarak girişimci ve rekabet edebilir, yerel hizmetlerde genel yetkili, etkili, verimli, hizmet odaklı, özerk bir belediye modeli hedeflenmiştir. Belediyelere yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan idari ve mali özerklik getirilmiş olup; belediyelerin kurulması için nüfus ve alan büyüklükleri yeniden belirlenmiştir. Ancak bu kanun ne kadar yereli daha yetkili hale getirmeyi hedeflese de yine de uygulama da en etkin modelin merkezi yönetim olduğunu işaret etmiştir.

2010 yılında yapılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesindeki değişiklik ile belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine verilse de bu alanlarda tüm uygulamaya yönelik hükümleri yapma yetkisi ve onaylama yetkisi büyükşehir belediyelerindedir. Ayrıca kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi, Bakanlar Kurulu kararına bağlı kılınmıştır. Bu kanun, aslında kentsel dönüşüm ve gelişim projesinin ilçe belediyelerince yapılmasını zorlaştırmakta ve bu tür özellikli alanların uygulamasının merkezi yönetim tarafından yapılacağına göstergelerindedir.

Özellikle kentsel dönüşüm alanlarındaki uygulama aşamasında etkin olan kanunlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunları ve 648 sayılı kanunun hükmünde kararnamedir. Bu yasal karmaşa dönüşüm alanlarındaki uygulamalardaki yetki karmaşaları yaratmıştır.

Yine, 2011 yılında çıkarılan ve yerelleşmeyi geri plana atan bir diğer yasal adım ise 6017 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu'dur. Çünkü yerel

yönetimlerin, sürekli ve nitelikli hizmet üretmelerini sağlamak amacıyla, teknik destek ve kamusal finansman sağlamakla görevli bir kamu kurumu olan 1933 yılında kurulan İller Bankası; bu kanun ile yerel yönetimlere verdiği mali desteği ortadan kaldırmıştır. İller Bankasının kuruluş amacıyla çelişen bu kanun yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sekteye uğramasına neden olmuştur.

Son zamanlarda sıklıkla tartışılan, 29/06/2011 tarihi ile yürürlüğe giren 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'de, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına; mülkiyeti kamuya ait olan araziler üzerinde yapılacak her tür yapıya ilişkin, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını ve değişikliklerini, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapma, yaptırma, onaylama ve iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni verme yetkisi verilirken aynı zamanda 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun ek 7 nci maddesi çerçevesinde uygulama ve plan yapma yetkisi, 2863 sayılı kanun ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarının yetki kapsamında bulunan tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanlarda her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi verilmiştir. Bu kararname yine katı merkezizetçi politikanın henüz kırılmamış olduğunu göstermektedir.

1980 sonrası dönem, yerelleşme adına önemli adımların atıldığı yerel yönetimlerin planlama yetkileri açısından kuvvetlendiği aynı zamanda büyükşehir örgütlenmelerinin yapılandığı bir dönem olarak önem taşımaktadır. Ancak hemen ardından da 2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu, 4046 Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 648 sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Kanun Hükmünde Kararname vb. gibi oluşumlarla ve uygulamada rastlanan örneklerle görmüş olduğumuz gibi bu dönemin adeta “sanal” bir yerelleşme dönemi olduğu ve ardından en önemli ve süreci parçalayan kararların merkezi yönetimler ya da irade tarafından alındığı izlenmektedir. Aynı zamanda bu dönemde sürekli yarış halinde olan marka kentlerin hızlı gelişimi ile uygulamaların yapılabilmesi için bir çok kanun çıkarılmış ve yetki karmaşaları artmıştır. Bu bir çok

kanun ve hızlandırılmış imar programı ile üst ölçekli plan kararlarından kopuk parçacıl planlar yapılmaya başlamıştır.

4. BAŞAKŞEHİR İLÇESİ ÖZELİNDE YETKİ KARMAŞALARI

Kurumlararası yetki karmaşası ve eşgüdüm sorunu, barındırdığı özellikli fonksiyon alanları sebebiyle, plan yapma-onama süreci açısından birçok kurumun yetki sahibi olduğu, plan yaptığı, onadığı ve gelişim süreçlerini yönlendirdiği bir alan olan Başakşehir ilçesi kapsamında değerlendirilecektir.

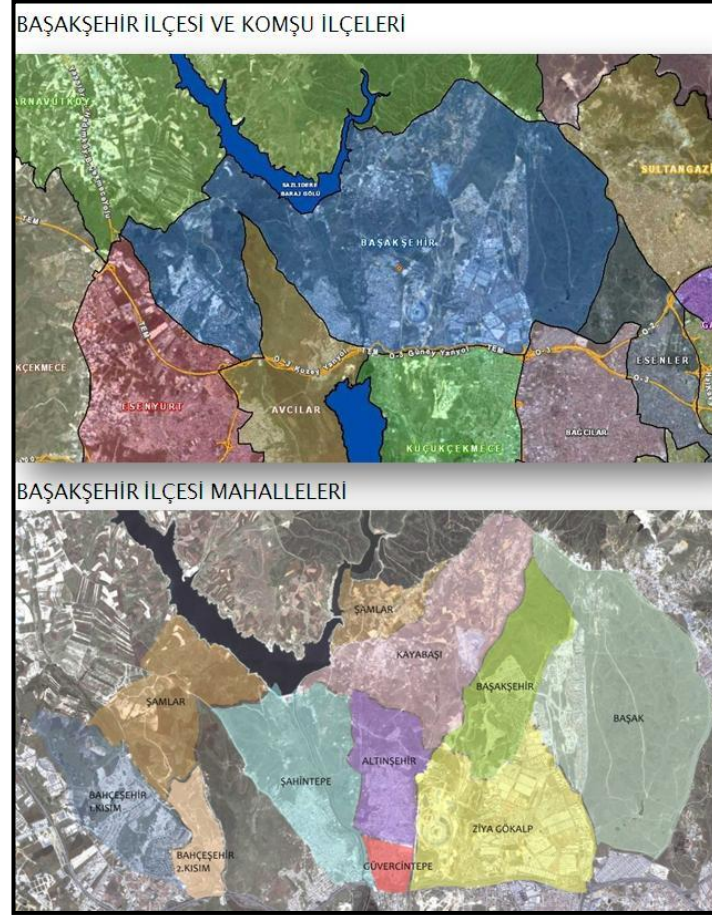
Başakşehir İlçesi, TEM ve 3. Köprü bağlantı yolları gibi İstanbul için önem taşıyan stratejik ulaşım güzergâhları üzerinde konumlanmasının yanı sıra, sınırları içerisinde farklı birçok doğal ve kültürel değeri bulundurması (Yarımburgaz Mağaraları, Resneli Çiftliği), farklı sosyo-ekonomik nüfus gruplarını ve fiziki mekân özelliklerini barındırması, aynı zamanda da özellikle son yıllarda önemli yatırımların yapıldığı cazibe merkezlerinden birisi olması ile dikkati çekmektedir.

4.1 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ GENEL BİLGİLERİ

Başakşehir ilçesi, 2009 yılında çıkarılan, 5747 sayılı kanun kapsamında; Küçükçekmece ilçesine bağlı Başakşehir, Kayabaşı, Ziyagökalp, Güvercintepe, Altınşehir, Şahintepe, Mehmet Akif Mahallesi'nin TEM'in kuzeyinde kalan bölümü, Sazlıdere Baraj Gölü'nün batısında, doğusunda ve güneyinde kalan kısımlarıyla Şamlar Köyü, Esenler İlçesine bağlı Bahçeşehir yerleşimlerini kapsayan yaklaşık 226.018 (Tuik 2009) nüfusa sahip, toplam 10434 hektar alanı kapsamaktadır (Harita 4).

İlçenin kuzey ve kuzeybatısında Avnavutköy, güneyinde Esenyurt, Avcılar, Küçükçekmece, Bağcılar ve Esenler doğusunda ise Sultangazi ilçeleri bulunmaktadır. (Şekil 4.1).

Şekil 4.1: Başakşehir İlçesi konumu ve mahalleleri



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi, 2012

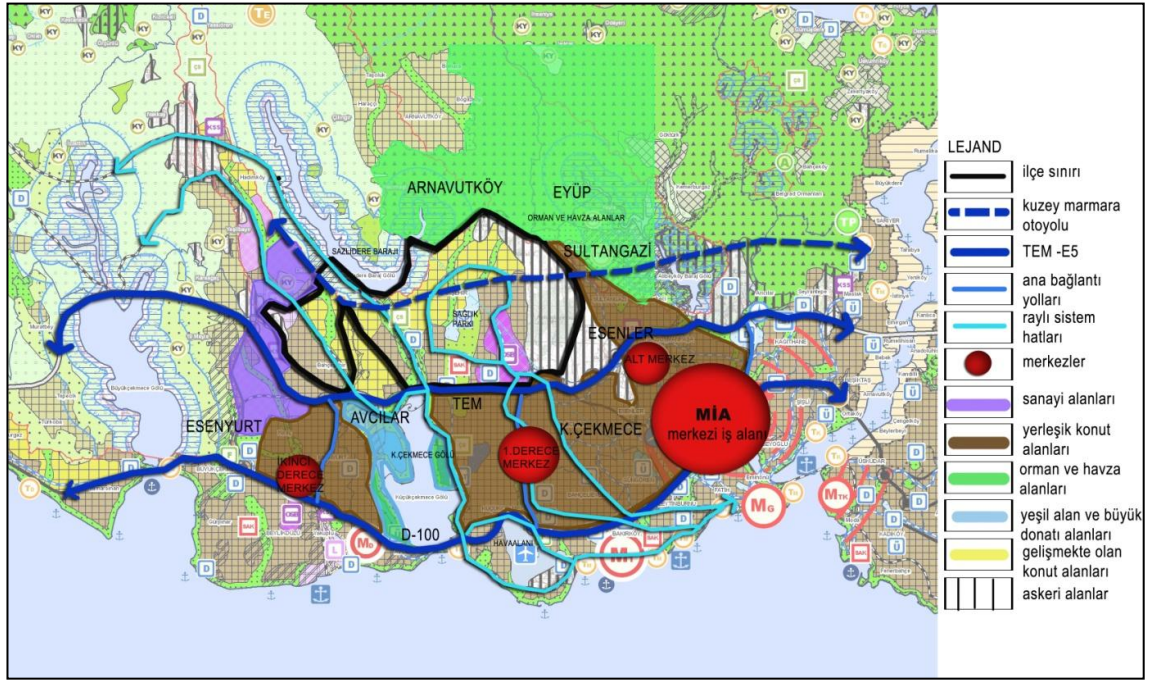
Başakşehir ilçesi, güneyinde Tem Otoyolu yapay eşiği ile Küçükçekmece gölü doğal eşiği, kuzeyinde Orman alanları doğal eşiği, batısında sanayi alanları, doğusunda ise askeri alan yapay eşikleri ile sınırlandırılmıştır (Şekil 4.2).

Alanın güneyinden Tem otoyolu hattının geçmesi, ortasından geçen ve üçüncü köprü güzergahının ana bağlantı yollarından biri olan Kuzey Marmara Otoyolu hattının geçmesi ve Marmaray'ın Atatürk ve Sabiha Gökçen havalimanları ile ilişkilendirilmesi için projelendirilen, Ataköy – Havaalanı - Sefaköy – İkitelli - Başakşehir raylı sistem hattının geçmesi ile ilçe, İstanbul ili içerisinde stratejik bir konumda yer almıştır (Şekil 4.2).

Bölgedeki ulaşım akslarıyla, alanın çevresindeki Basın Ekspres Yolu çevresinde öngörülen birinci derece merkez alanı ve E5 Tem Haramidere Bağlantı yolu'nda belirlenen ikinci derece merkez alanı ile bağlantıları sağlanmıştır (Şekil 4.2).

Bölgenin özellikle güneyi ve doğusu niteliksiz konut alanlarıyla gelişirken, batısı sanayi ve lojistik alanları ile gelişmektedir. Alanın kuzeyi ise havza alanlarının ve orman alanlarının bulunduğu bölgedir. Bölge hinterlandı tüm ile ve çevresine hizmet verecek olan Sağlık Tesis Alanı, Atatürk Olimpiyat Alanı, sit alanının yanı sıra, bölgenin büyük bir bölümü, 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında, gelişmekte olan konut alanı olarak tanımlanmıştır (Şekil 4.2).

Şekil 4.2 : Başakşehir İlçesi-çevresel ilişkiler

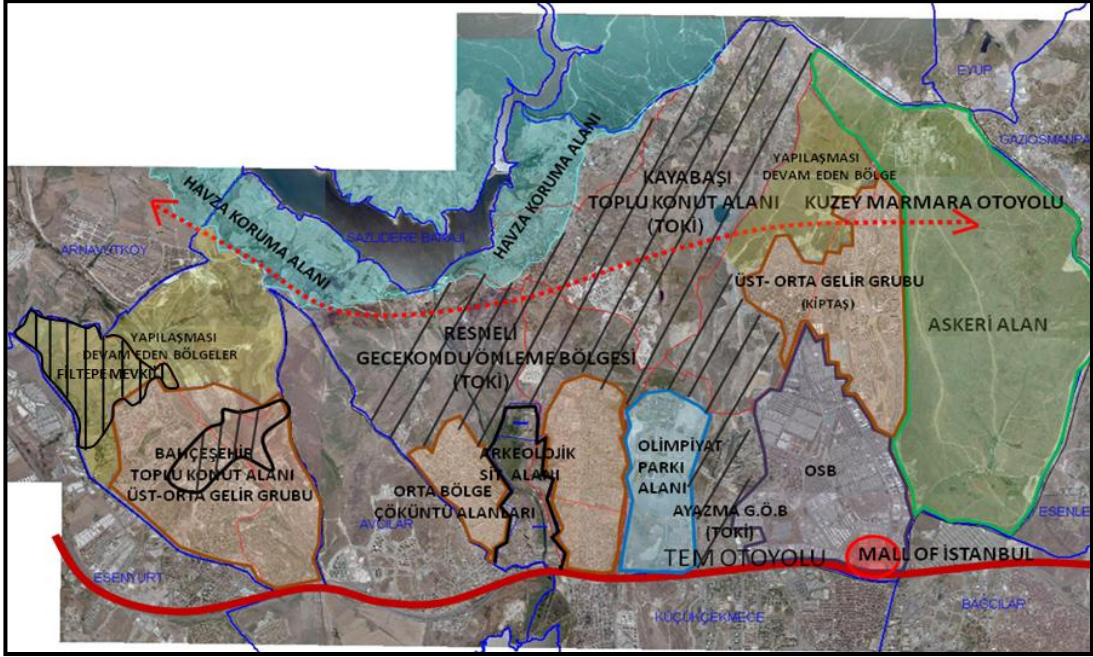


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

İlçenin fiziki, sosyo ekonomik yapısı, eşikleri, özel statülü alanları incelendiğinde; öncelikle İlçenin toplam alanının yaklaşık yüzde 50 si yapılaşmamıştır. İlçenin doğusunda askeri alan, askeri alanın batısında Kiptaş'ın yaptığı planlarla gelişen üst-orta gelir grubunun yaşadığı Başak 4.5. etap, Başak 4.5. etabın güneyinde Organize Sanayi bölgesi, kuzeyinde ise yapılaşması devam eden Oyakkent olarak adlandırılan

bölge yer almaktadır. İlçenin kuzeyinde ise Sazlıdere Barajı Havza koruma alanları yer seçmiştir (Şekil 4.3).

Şekil 4.3: Başakşehir İlçesi bütününde ayrışan fizik ve sosyal mekanlar



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Şekil 4.3’de taralı olarak gösterilen ve tüm ilçe alanının yüzde 35 ini oluşturan bölge Başbakanlık Toplu Konut İdaresi’nin plan yapma ve onaylama ile yetkilendirildiği alandır. Ayazma Kentsel Dönüşüm Alanları, Kayabaşı toplu konut alanları, Bahçeşehir Toplu Konut Alanları, Filtepe Mevkii ve Resneli çiftliği toplu konut alanları bu bölgelerde yer almaktadır.

Ortabölge olarak da adlandırılan ve Şekil 4.3’de kahverengi ile gösterilen alan, Şahintepe Altınşehir Güvercintepe Mahalleleri’nin bir kısmından oluşmaktadır. Bu alanlar 1985’den sonra gecekonduların yer seçtiği ve daha sonra ıslah imar planlarıyla gelişen ve yasallaşan bölgelerdir. Bu çöküntü alanlarının ortasında ise 400.000 yıllık tarihi geçmişe sahip olan Yarımburgaz Mağaralarının bulunduğu arkeolojik sit alanı yer almaktadır. Bu bölgenin doğusunda ise, Şekil 4.3’de mavi ile gösterin Atatürk Olimpiyat Park Alanı bulunmaktadır.

İlçenin güney sınırını Tem Otoyolu oluştururken (kırmızı çizgi ile gösterilen yol hattı) 2010 yılında onaylanan 3. Köprü güzergahının ana ulaşım bağlantılarından biri olan Kuzey Marmara Otoyolu hattı (kırmızı kesik çizgi ile gösterilen yol hattı) ise ilçenin doğu ve batı istikametinden geçmektedir

İlçenin bu fiziki dokusu ve sosyo ekonomik yapısından tamamen farklı olan Bahçeşehir bölgesi de ilçenin batısında yer almaktadır.

İlçe hem farklı statülü alanları barındırdığı hem de farklı yönetimlerden ve farklı plan süreçlerinden geçen bölgelerin birleşmesiyle olduğu ve bir çok doğal ve yapay eşğin yer seçmesi nedeniyle sosyal ve fizik mekan açısından keskin hatlarla birbirinden ayrılmaktadır (Şekil 4.4).

Şekil 4.4: Başakşehir İlçesindeki farklı sosyo-ekonomik ve fiziksel mekân örnekleri

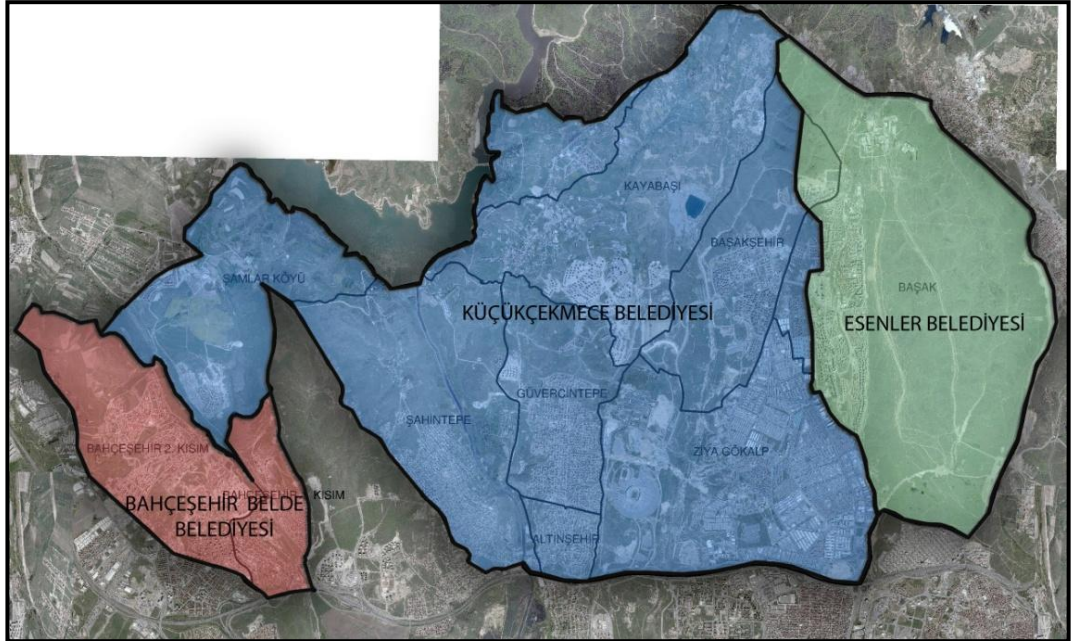


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

4.2 BAŞAKŞEHİR BELEDİYESİ İDARİ VE ÖRGÜTSEL YAPILANMA

2009 yılında yürürlüğe giren, 5747 sayılı “ Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁹” ile kurulan Başakşehir İlçesi belediyesinin; Küçükçekmece Belediyesinin yetkili olduğu alanın, Esenler Belediyesinin yetkili olduğu alanın ve Bahçeşehir Belde Belediyesinin yetkili olduğu alanın bir kısmının birleşmesiyle sınırları belirlenmiştir (Şekil 4.5).

Şekil 4.5: Başakşehir İlçesinin sınırlarını belirleyen belediye ve ilçelerin konumları

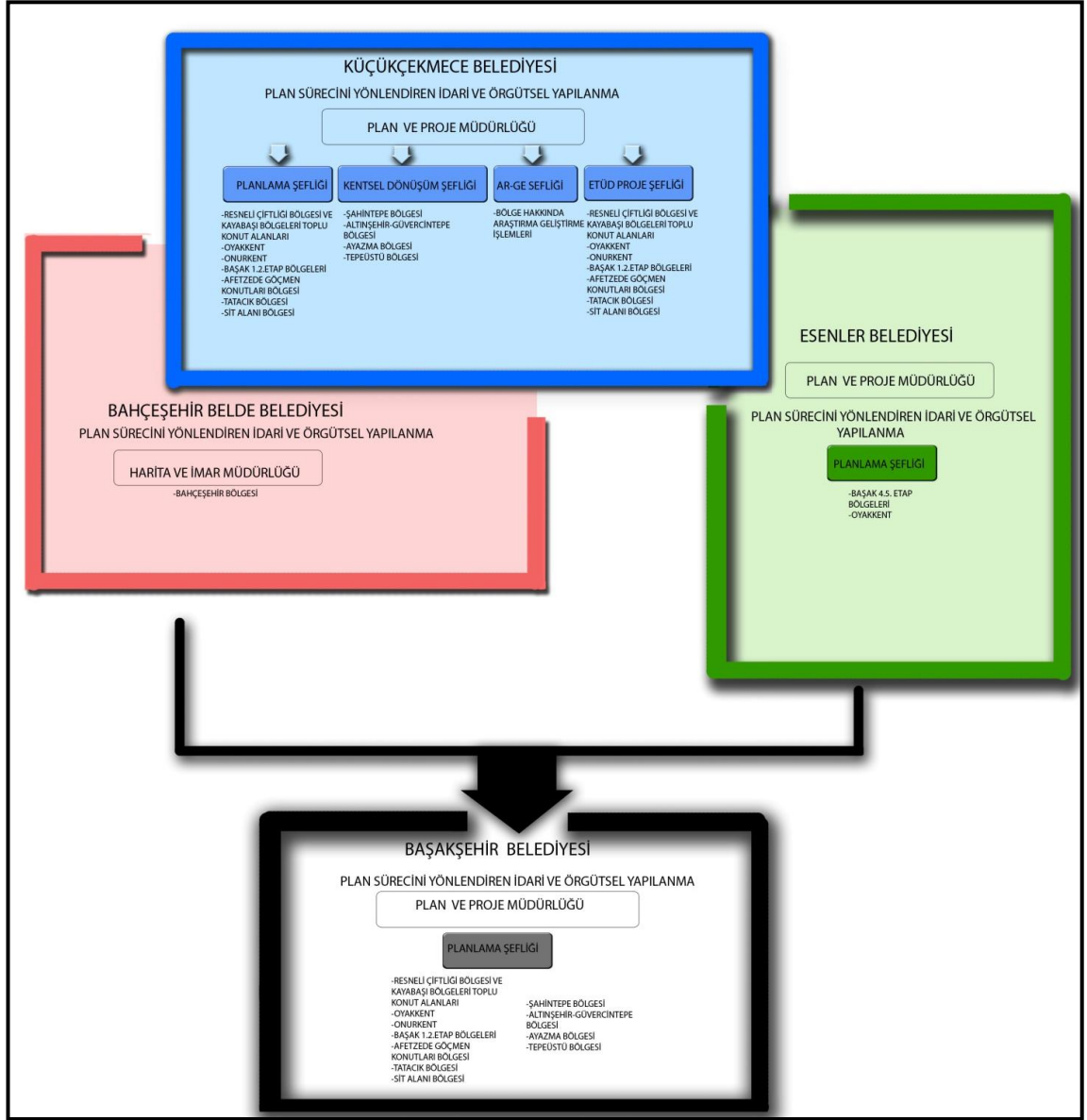


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Başakşehir İlçesi ve belediyesinin sınırlarını belirleyen bu üç ilçenin planlama sürecini yöneten idari ve örgütsel yapılanmaları birbirlerinden farklı bir biçimde işlemektedir (Şekil 4.6). Küçükçekmece ilçesinden 6678 hektar, Esenler İlçesinden 2504 hektar, Bahçeşehir ilçesinden de 1252 hektar alan birleşerek Başakşehir İlçesini oluşturmuştur.

⁹(17) Sayılı Liste, İstanbul İli Başakşehir İlçesine Bağlanan Mahalleler, Küçükçekmece İlçe Belediyesine Bağlı; 1) Başakşehir 2) Kayabaşı 3) Ziya Gökalp 4) Güvercintepe 5) Altınşehir 6) Şahintepe, Esenler İlçe Belediyesine Bağlı; 7) Başakşehir Küçükçekmece İlçe Belediyesine Bağlı;8) Mehmet Akif Mahallesinin Tem'in Kuzeyinde Kalan Kısmı, Bahçeşehir İlk Kademe Belediyesine Bağlı;9) 1. Kısım Mahallesinin Kuzeyinde Kalan Kısmı, 10) 2. Kısım Mahallesinin Hadımköy-Hoşdere/Esenyurt-Hadımköy Yolunun Doğusunda Kalan Kısmı

Şekil 4.6: Başakşehir İlçesini oluşturan belediyelerin, planlama sürecini yöneten idari ve örgütsel yapıları

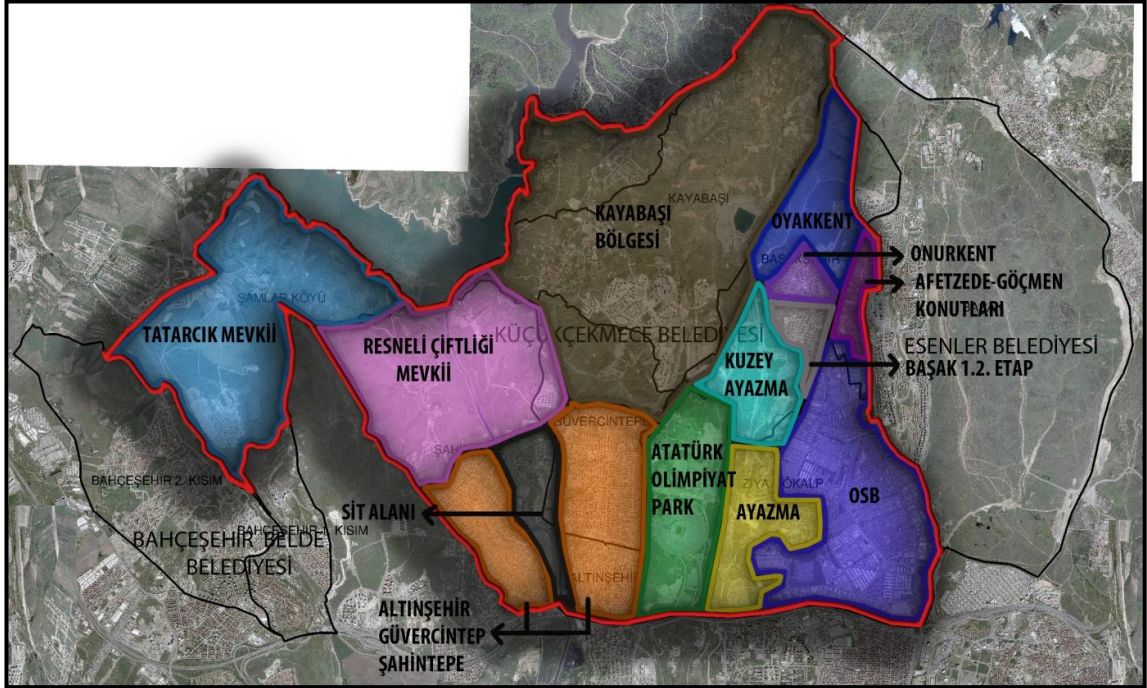


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

İlçenin yaklaşık yüzde 64 ünü oluşturan ve Küçükçekmece belediyesinden ilçeye katılan bölge birçok farklı nitelikte ve özel statüde alanları kapsamaktadır. Bu alanların plan süreçlerinin yönetimi, Plan ve Proje Müdürlüğü adı altında farklı şeflikler kapsamında değerlendirilmiştir.

Bölgenin farklı alanlarının yönetimi dört farklı şeflikle sağlanmıştır. Bunlar; Planlama Şefliği, Kentsel Dönüşüm Şefliği, Ar-ge Şefliği ve Etüd Proje Şefliğidir. Şahintepe-Altınşehir, Güvercintepe, Ayazma, Tepeüstü gecekondular alanlarının plan süreçleri “Kentsel Dönüşüm Şefliği” altında yönetilirken; Sit alanı, Onurkent bölgesi, Kayabaşı, Afetzedede-Göçmen konutları v.b. mevkilerinin planlama süreçleri, Planlama ve Etüd Proje Şefliği tarafından yönetilmiştir. Bölgenin henüz yapılanmasını tamamlamamış bir alan olması ve gelişen bir bölge olması nedeniyle, bölgenin kalkınması ve geliştirmesi amacıyla Ar-ge Şefliği kurulmuş, araştırma ve geliştirme işlevleri bu birimden yönetilmiştir (Şekil 4.7).

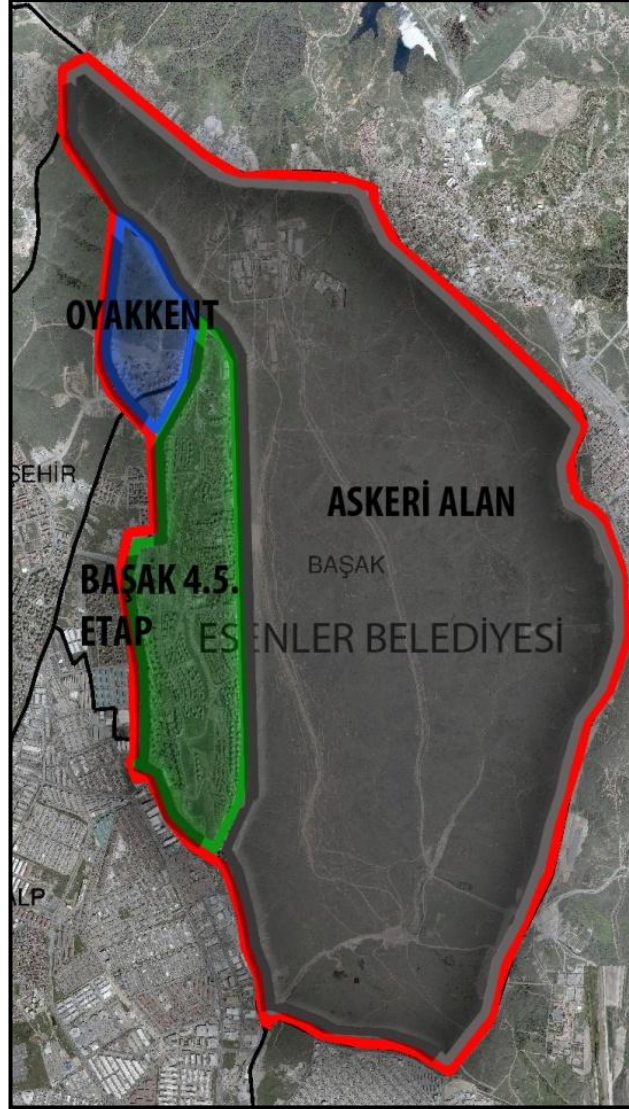
Şekil 4.7: Küçükçekmece Belediyesi'nden, Başakşehir Belediyesi'ne devredilen kısımdaki bölgeler



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

İlçenin yaklaşık yüzde 24'ünü oluşturan ve Esenler Belediyesi'nden ilçeye katılan bölgenin yüzde 80'i askeri bölgeden oluşmaktadır. Kalan bölge Oyakkent bölgesi ve Kiptaş planlarıyla gelişen “Başak 4-5 Etap Toplu Konut Alanlarının” bulunduğu bölgedir. Bu bölgede, Esenler Belediyesi'nin planlama sürecini yöneten birimi “Plan ve Proje Müdürlüğü'nün” altındaki “Planlama şefliğidir” (Şekil 4.8).

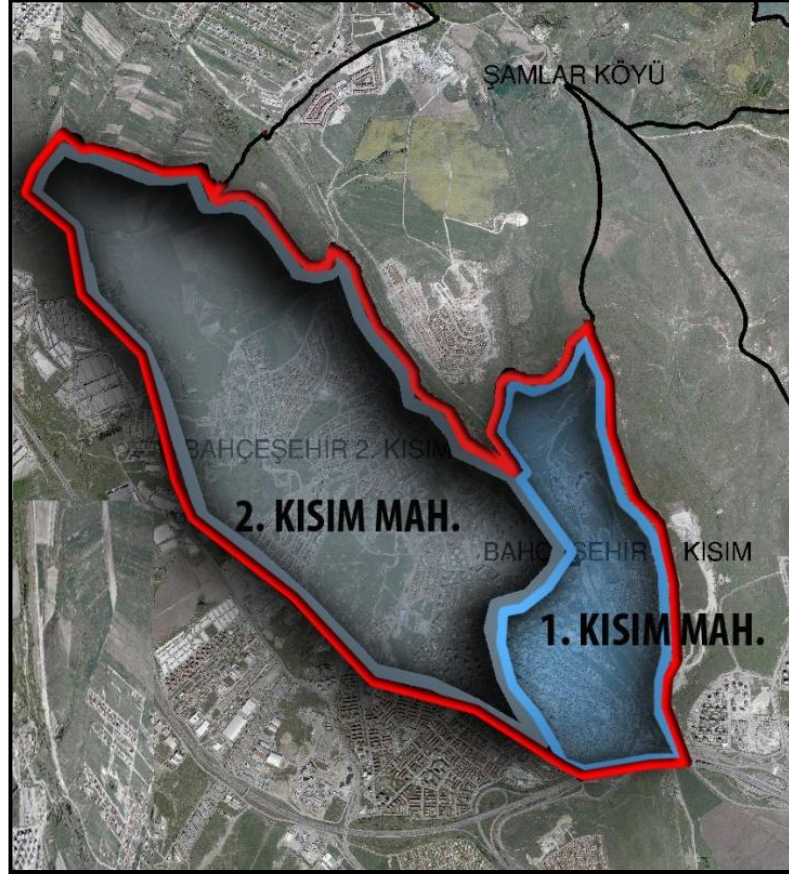
Şekil 4.8: Esenler Belediyesi'nden Başakşehir Belediyesi'ne devredilen kısımdaki bölgeler



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

İlçenin yaklaşık yüzde 12'sini oluşturan ve Bahçeşehir Belde Belediyesi'nden ilçeye katılan bölgenin plan sürecinin tamamı “Harita ve İmar müdürlüğü” tarafından yönetilmiştir. Bahçeşehir bölgesi, iki mahalleden oluşmakta olup: bu mahalleler Bahçeşehir 1. Kısım ve Bahçeşehir 2. Kısım mahalleleridir (Şekil 4.9).

Şekil 4.9: Bahçeşehir Belde Belediye'sinden Başakşehir Belediye'sine devredilen kısımdaki bölgeler



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

2009 yılının Mart ayında çıkarılan 5747 sayılı kanun ile kurulan Başakşehir Belediyesinde planlama sürecini yöneten tek birim “Plan ve Proje Müdürlüğü’nün” altındaki “Planlama Şefliğidir”. İlçeyi oluşturan belediyelerdeki planlamayla ilişkili birimlerdeki farklı idari yapılanmalar tek bir idari birimde toplanmıştır. Kentsel dönüşüm alanları, gecekondular alanları, toplu konut alanları, sit alanı v.b. gibi özel statülü alanların planları bu birimden yapılmaktadır. Farklı bölgelerin ve belediyelerin ilçede yer alması nedeniyle bölgeye hakim olmayan çalışanlardan oluşturulan bu yeni idari-örgütsel yapılanma, bu bölgedeki verilerin toplanmasında (bu belediyelerden Başakşehir belediyesine devredilen toplam 344 plan bulunmaktadır.), plan sürecinin anlaşılmasında farklı birçok sorun yaşatırken aynı zamanda tek şeflik altında yönetimi; iş yükünün fazlalığını ve planlama süreci yönetimindeki sıkıntıları da ortaya çıkarmıştır.

4.3 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ PLANLAMA SÜRECİ

Yukarıdaki bölümlerde bahsedildiği üzere; Başakşehir ilçesi ve belediyesi Küçükçekmece Belediyesi'nin yetkili olduğu alanın, Esenler Belediyesi'nin yetkili olduğu alanın ve Bahçeşehir Belde Belediyesi'nin yetkili olduğu alanın bir kısmının birleşmesiyle oluştuğundan, bu belediyelerdeki planlama süreci Başakşehir İlçesi'nde plan geçişini belirlemiştir.

Başakşehir belediyesi Plan ve Proje Müdürlüğü, Planlama Şefliği arşivine; Bahçeşehir Belde belediyesi zamanında yapılan 35 imar planı, Küçükçekmece belediyesi zamanında yapılan 173 imar planı, Esenler belediyesi zamanında yapılan 17 imar planı devredilmiştir. Bölgeye ilişkin toplam 344 imar planı bulunmaktadır (Tablo 4.1).

Tablo 4.1: Başakşehir Belediyesi Plan ve Proje Müdürlüğünün ve birleştirilen belediyelerden devredilen plan adetleri

BELEDİYE ADI	ÖLÇEK	PLAN SAYISI
ESENLER BELEDİYESİ	1/5000-1/1000	17
KÜÇÜKÇEKMECE BELEDİYESİ	1/5000-1/1000	173
BAHÇŞEHİR BELEDİYESİ	1/5000-1/1000	35
BAŞAKŞEHİR BELEDİYESİ	1/5000-1/1000	119
TOPLAM	1/5000-1/1000	344
MER'İ PLANLAR	1/5000-1/1000	176

Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

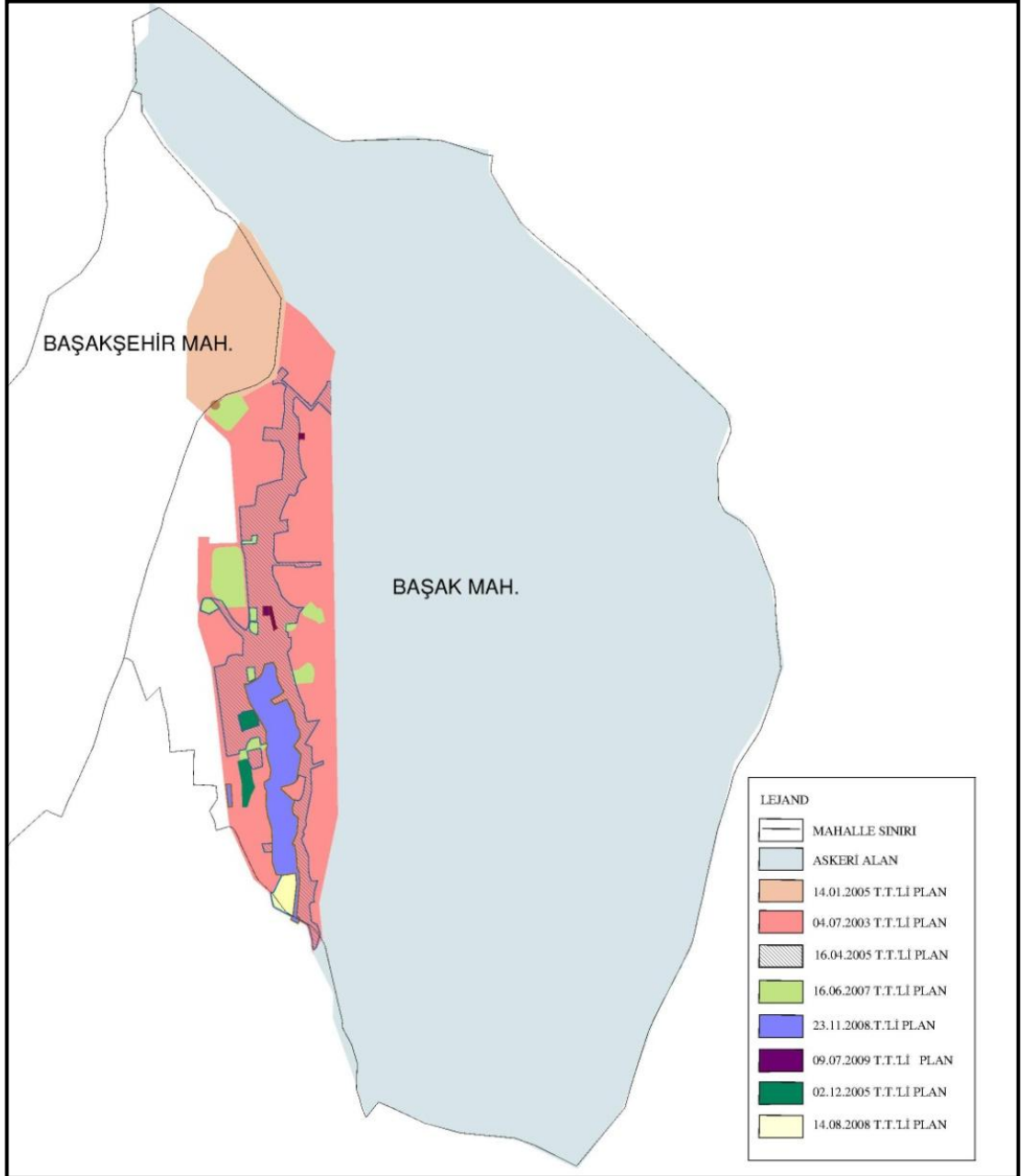
Esenler Belediyesi'nden, Başakşehir Belediyesi'ne devredilen alan; (Askeri bölge haricinde) Başak 4. Ve 5. Etap bölgesi ve Oyakkent bölgesi olarak tanımlanmaktadır.

Bu bölgelerde planların neredeyse tamamı İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bir kuruluşu olan KİPTAŞ tarafından yapılarak, 3030 sayılı kanunun 6. Maddesinin (a) ve (b) bendine ve 14. ve 42. maddesine¹⁰ göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmıştır.

Bölgeye ilişkin ilk 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı 2001 yılında yürürlüğe girmiştir. Daha sonra yaklaşık 35 adet revize ve tadilat imar planları yapılmıştır. Bu imar planların 20 tanesi mer'î planlardır ki bu da bu bölgede parçalı bir çok planın olduğunu göstermektedir (Şekil 4.10).

¹⁰... 3030 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin (A) fıkrası ile büyük şehir belediyelerine bırakılanlar dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür. İlçe Belediyeleri Görevlerinin Devri: - İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı; a) İlçe belediye meclise kararı ile talepte bulunulması, b) Mali külfetin kendilerince karşılanması, c) Büyük şehir belediye meclisince talebin uygun bulunması...

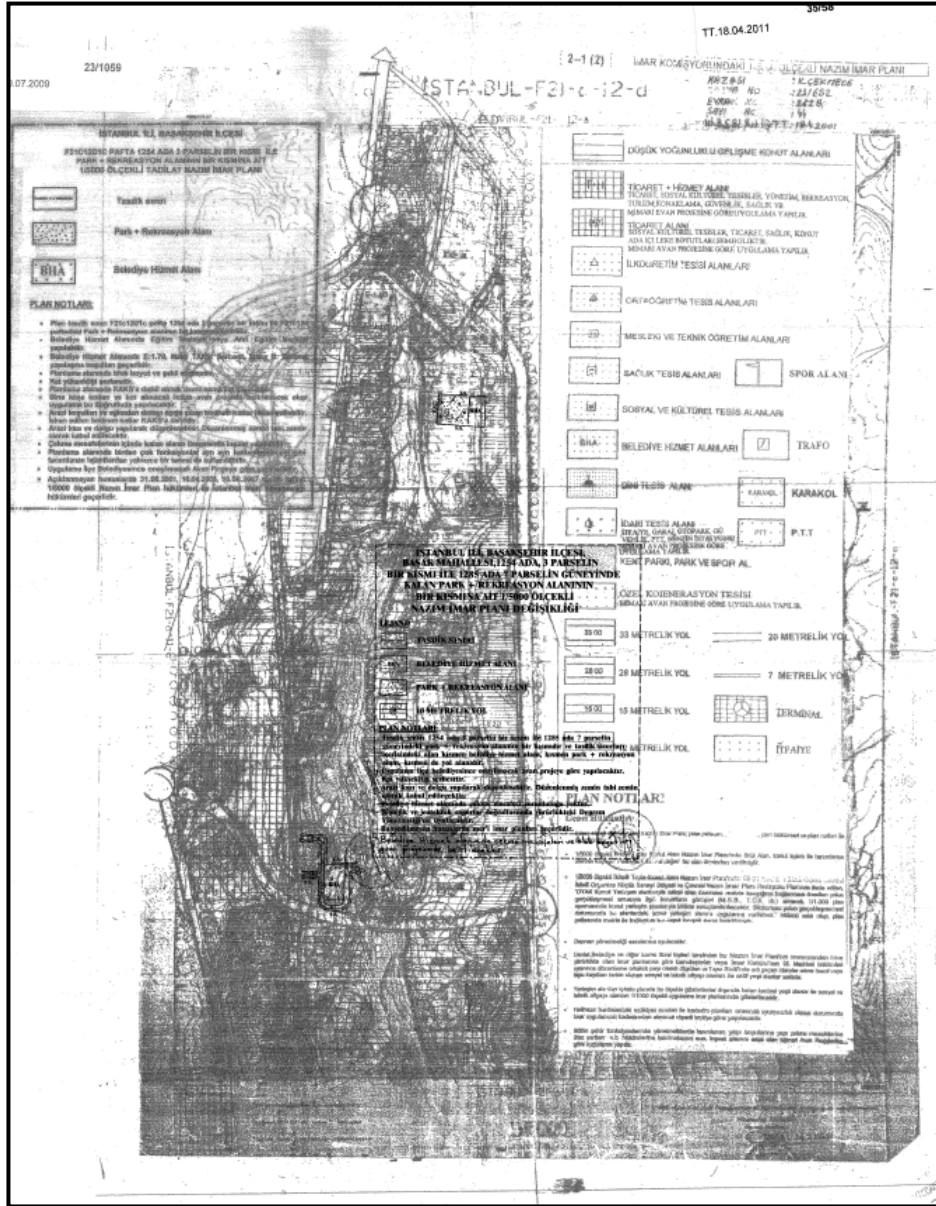
Şekil 4.10: Esenler Belediyesinden devredilen alanın plan mozaığı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Aynı zamanda planı yapan kurumun plan yapımında teknik anlamda yetersizliği ve birçok tadilatın olmasıyla birlikte, günümüzde mer'î planın neredeyse okunamamasına sebebiyet vermiştir (Şekil 4.11).

Şekil 4.11: Esenler Belediyesinden devredilen alanın bir kısmındaki 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı tadilatı



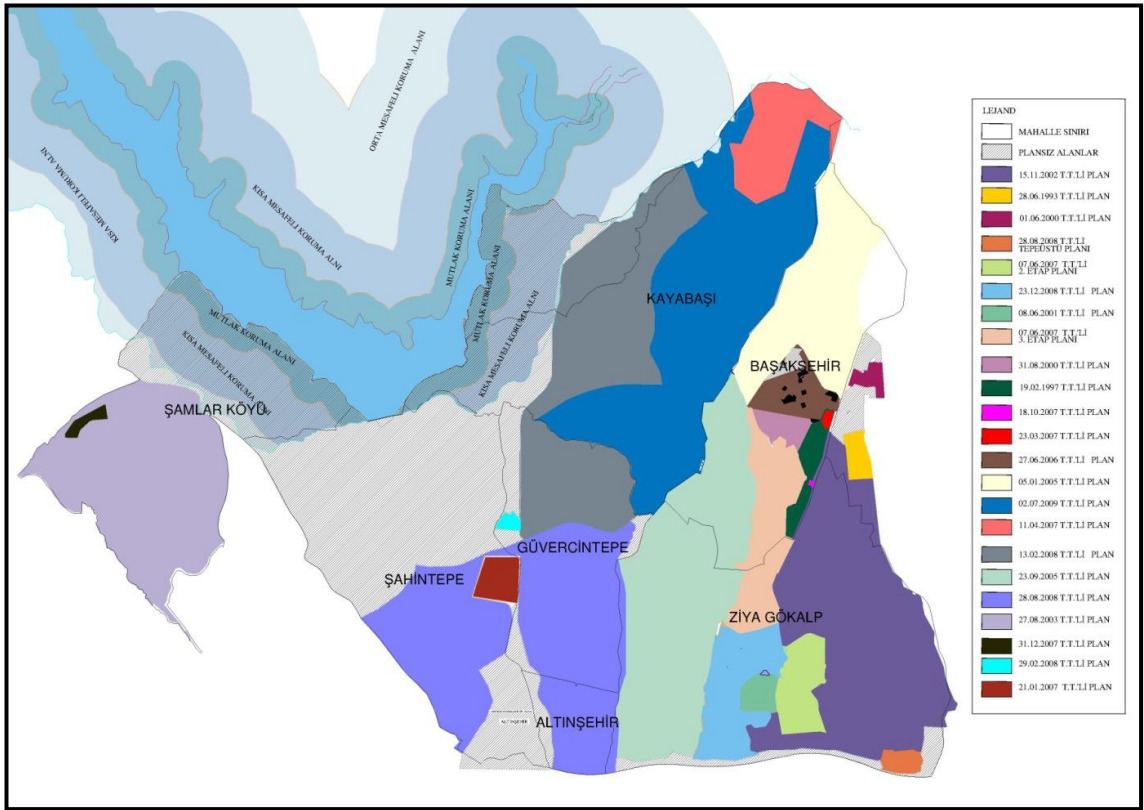
Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Küçükçekmece Belediyesi'nden, Başakşehir Belediyesi'ne devredilen alanlar, Oyakkent bölgesinin bir kısmı, Onurkent, Başak 1.2. etap, Afetzede-Göçmen Konutları, Organize

Sanayi bölgesi, Ayazma, Kuzey Ayazma, Kayabaşı bölgesi, Atatürk Olimpiyat Parkı, Altınşehir-Güvercintepe-Şahintepe Bölgesi, Sit alanı, Resneli Çiftliği Mevkii, Tatarcık Mevkii bölgeleridir.

Bu bölgelerde planların neredeyse tamamı Küçükçekmece Belediye Başkanlığı tarafından yapılarak, 3030 sayılı kanunun 6. Maddesinin (a) ve (b) bendine ve 14. ve 42. maddesine göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmıştır (Şekil 4.12).

Şekil 4.12: Küçükçekmece Belediyesinden devredilen alanın plan mozaïği



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Şahintepe-Güvercintepe-Altınşehir Mahallelerinin olduğu gecekondular alanları 1996 yılında yapılan İslah imar planları ile legalleşen bir bölge niteliğindedir. 2008 yılında Küçükçekmece Belediye Başkanlığının yaptığı plan, topografyadaki sorunlar, gecekondular sorunu ve mülkiyetteki sıkıntılar (5 parsel üzerinde yaklaşık 8000 hissedar

bulunmaktadır.) nedeniyle uygulamaya geçirilmemiştir. 2011 yılında Başakşehir Belediye Başkanlığı'nın yaptığı imar planları ve imar uygulamaları ile bölgenin sorunun çözüleceği hedeflenmiştir.

Yarımburgaz Mağaralarının bulunduğu 1. ve 3. Derece Arkeolojik Sit Alanlarına ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce, 2006 yılında yapılan 1/5000 ölçekli Koruma Amaçlı İmar Planı bulunmakta olup; 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı İmar Planı henüz yapılmamıştır.

Kayabaşı, İkitelli Mevki ve Resneli Çiftliği Mevki, Toki'nin yetki alanında olduğundan, Toplu konut idaresi tarafından yapılan planlar kapsamında gelişmektedir.

Küçükçekmece Belediye Başkanlığı'nın; 1997 yılında yaptığı planla Başak 1. 2. Etap, 2001 yılında yaptığı planla Onurkent bölgesi, 2003 yılında yaptığı planla Tatarcık Mevkii gelişmeye başlamış ancak bu planların bazıları iptal edilmiş, ya da üzerinde yeni revize ve tadilat imar planları yapılmıştır.

Organize Sanayi Bölgesi'nin ise, 1986 yılında mevzii imar planları olsa da, söz konusu bölge, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca, 1996 yılında yapılan ilk 1/5000 ölçekli planla gelişmeye başlamıştır.

Bahçeşehir Belde Belediyesi'nden, Başakşehir Belediyesi'ne devredilen alan, Bahçeşehir 1. ve 2. Kısım Mahalleleridir.

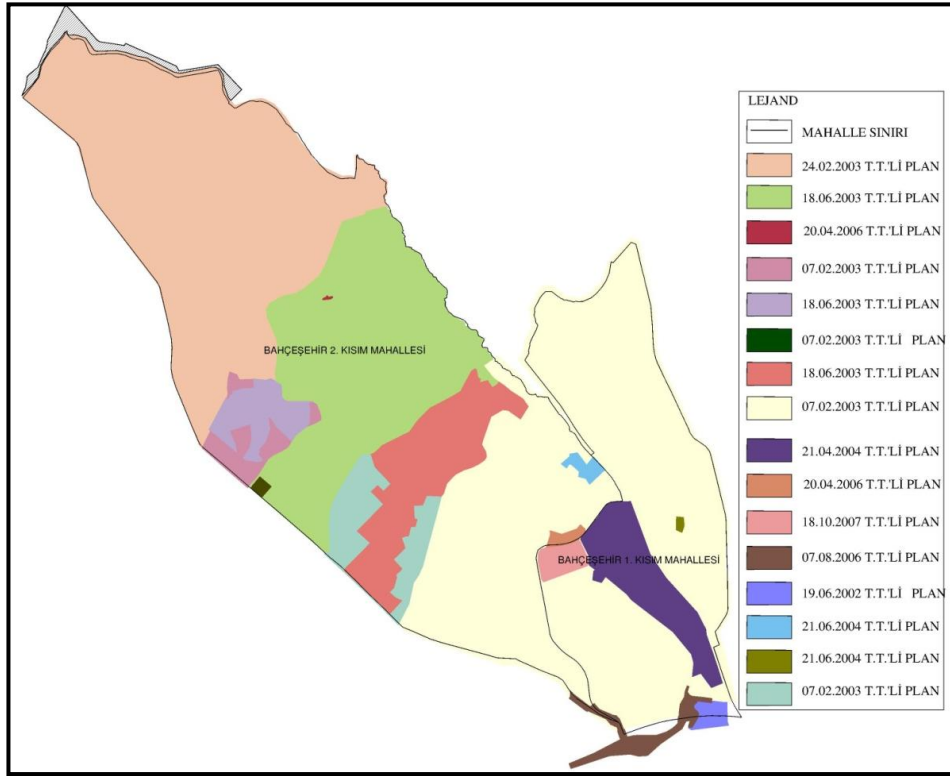
Bu bölgede Bahçeşehir belde belediyesinden Başakşehir belediyesine devredilen 35 imar planınının 14'ünü Bahçeşehir, Kıracı ve Büyükçekmece Belediyeleri, 3194 sayılı kanunun 8-B. Maddesi¹¹ gereği kendileri yapmış ve onaylamıştır. 21 tane İmar Planı ise 10.7.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7-b maddesine¹² göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmıştır. 2004

¹¹ ...Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer.

¹² Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır: Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte

yılından önce, Bahçeşehir belde belediyesine ondan önce de Kırac ilk kademe belediyesine bağı olan bu bölgede planlar denetimsiz, parçacıl bir bakış açısıyla yönetilen, bir planlama süreciyle gelişmiştir (Şekil 4.13).

Şekil 4.13: Bahçeşehir Belediyesinden devredilen alanın plan mozaığı



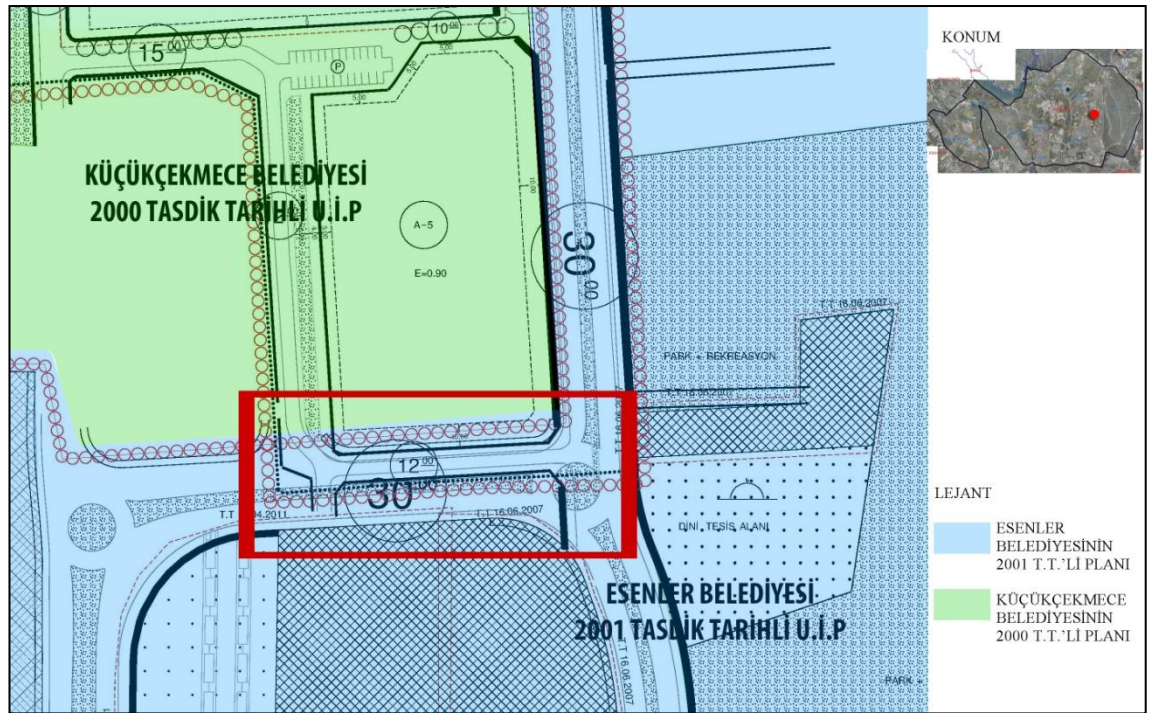
Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Bu bölgenin bir kısmına ilişkin ilk 1/5000 ölçekli plan 1997 yılında Kırac belediyesi tarafından yapılmış ve Kırac belediyesi tarafından onaylanmıştır. Daha sonra 2000 yılında Bahçeşehir Belde Belediyesi'nin 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlarıyla gelişmesine üst ve orta gelir grubuna yönelik toplu konut alanları niteliğinde devam etmiştir.

nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak...

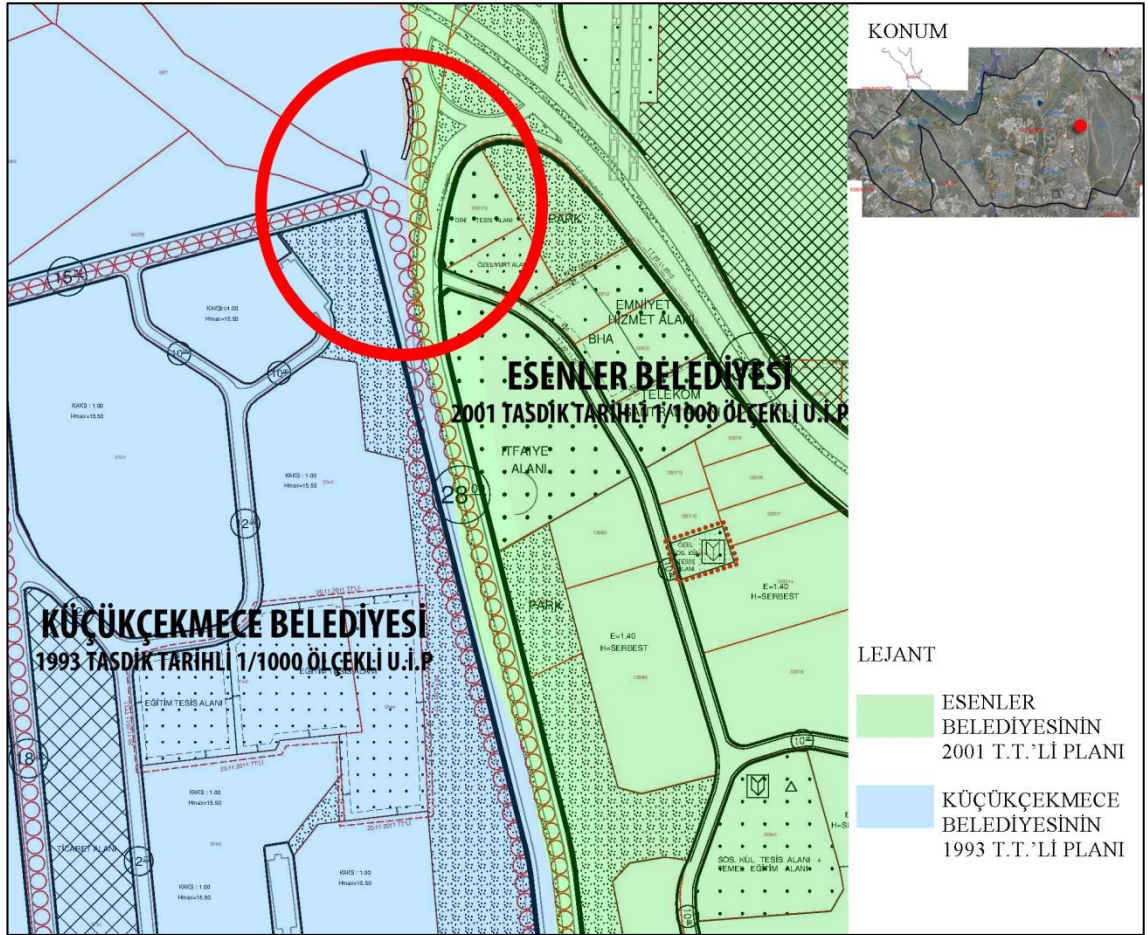
Tüm ilçenin plan süreci incelendiğinde, bölgeye ilişkin bir çok plan olduğu ve farklı kurumlar tarafından farklı yöneticilerle ortaya çıktığı ortadadır. Özellikle teknik açıdan birçok sorunu da tetiklemiştir ki bunlardan bir tanesi onaysız halihazırlara çizilen ve onaylatılan imar planlarıdır. Buna bir diğer örnek ise planlarda birbirleriyle ilişkilendirilmeyen, kopuk, devam etmeyen imar yollarıdır (Şekil 4.14, 4.15).

Şekil 4.14: Farklı belediyelerin yaptığı farklı planların arasındaki sorunlar (enkesiti farklı ulaşım aksları)



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

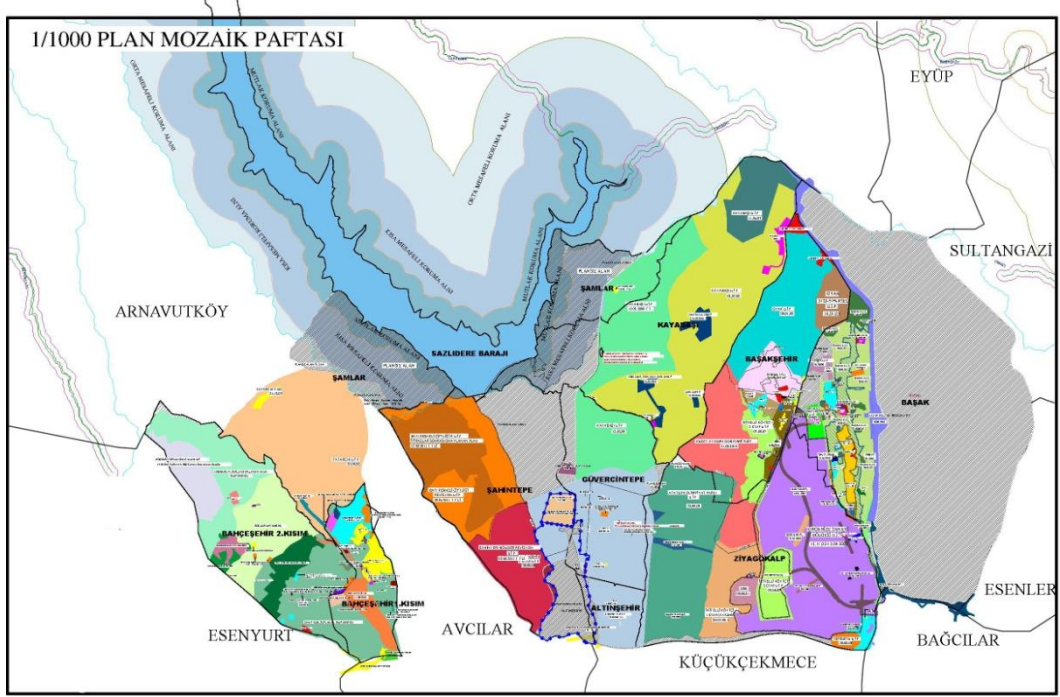
Şekil 4.15: Farklı belediyelerin yaptığı farklı planların arasındaki sorunlar – devam etmeyen ulaşım aksları



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

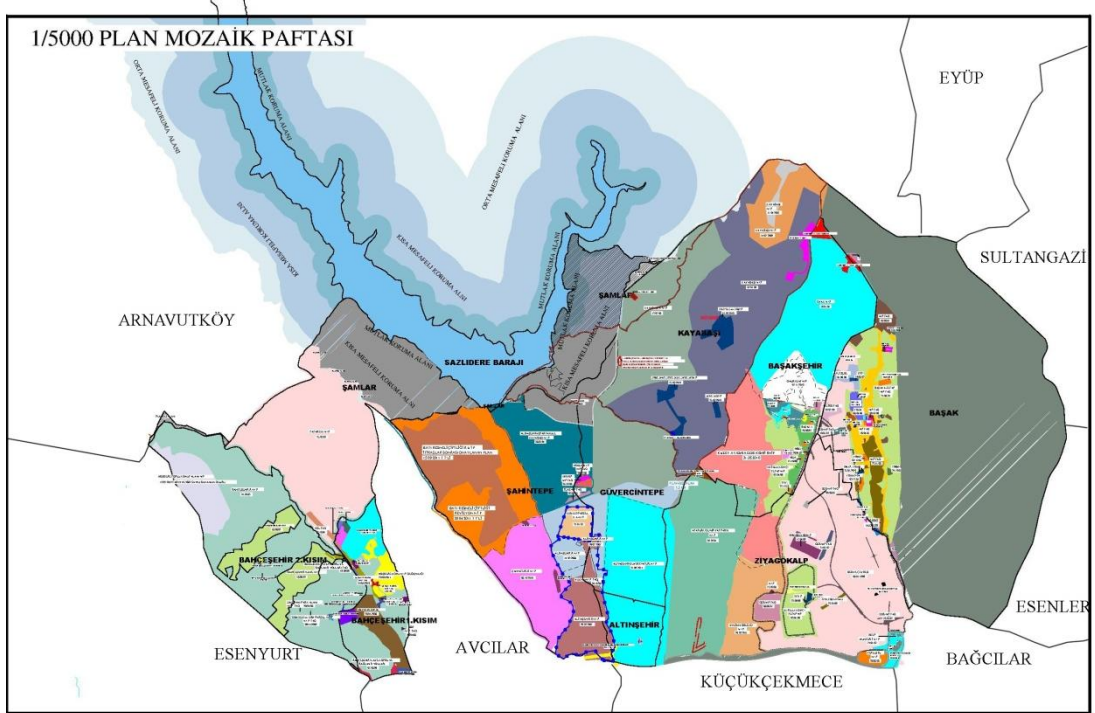
Planları onaylamada geçerli olan yasaların farklılığı ve bunun doğurduğu farklı kurumların plan onaylama ve yapma şekilleri ile aslında bütüncül planlama anlayışı terk edilmiş, bunun yanı sıra denetimsiz plan aşamalarının da oluşmasına sebebiyet vermiştir. Şekil 4.16 ve 4.17' de de belirtildiği üzere renklerin her biri bir planı göstermekte olup, alanın tamamının parçacıl ve noktasal planlarla gelişmekte olduğu görülmektedir. Şekil 4.16 ve 4.17' de bulunan planların sayısı toplam 176'dır.

Şekil 4.16: Başakşehir İlçesi 1/1000 ölçekli plan mozaiği



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Şekil 4.17: Başakşehir İlçesi 1/500 ölçekli plan mozaiği

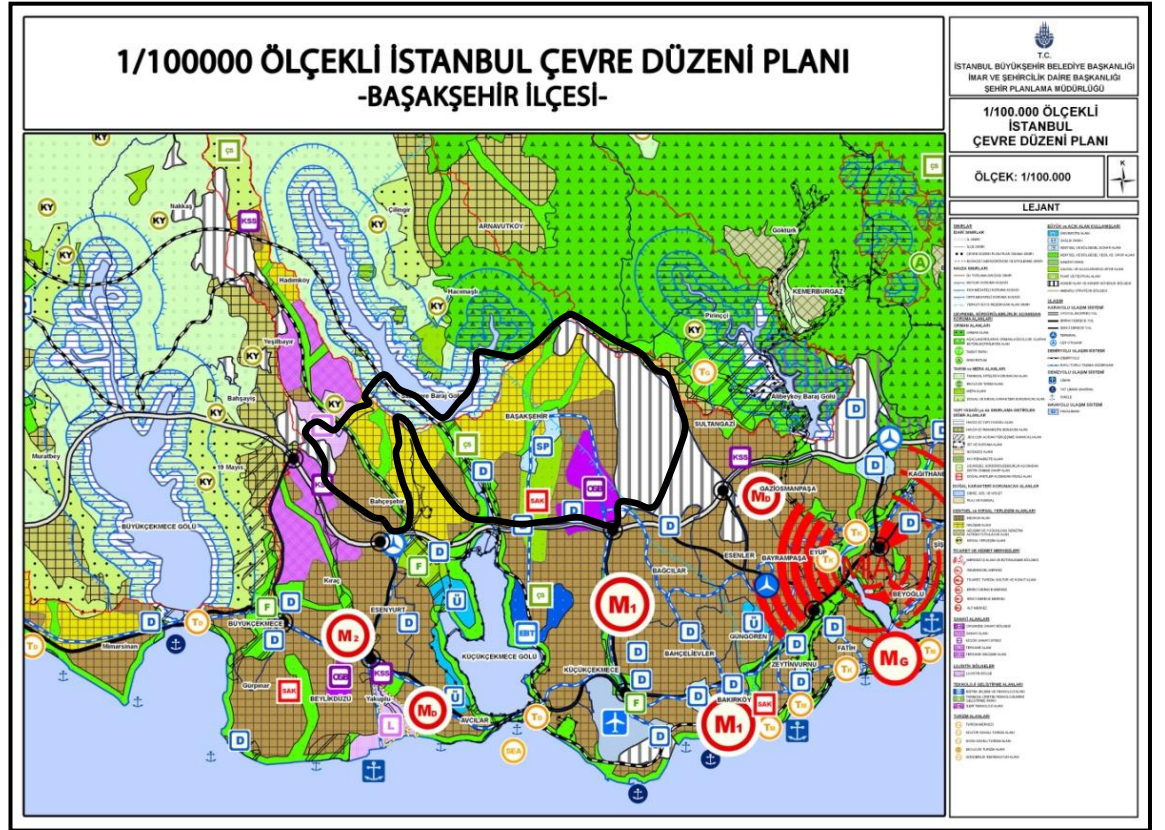


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

4.4 BAŞAKŞEHİR İLÇESİ PLAN HİYERARŞİSİ

Başakşehir ilçesi, 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda; kısmen Askeri Alan, kısmen Gelişme Konut Alanı, kısmen Mevcut Konut Alanı, kısmen Yeşil Alan, kısmen Sanayi Alanı, kısmen Sağlık Parkı Alanı kısmen Atatürk Olimpiyat Parkı alanı, kısmen Kentsel ve Bölgesel Donatı Alanı, kısmen Çevresel Sürdürülebilirlik Açısından Kritik Öneme Sahip Olan Alan, kısmen Doğal Afetler Açısından Riskli Alan lejantında kalmaktadır. Aynı zamanda bu planda Raylı Sistem hatlarının da bölgeden geçtiği gösterilmiştir (Şekil 4.18).

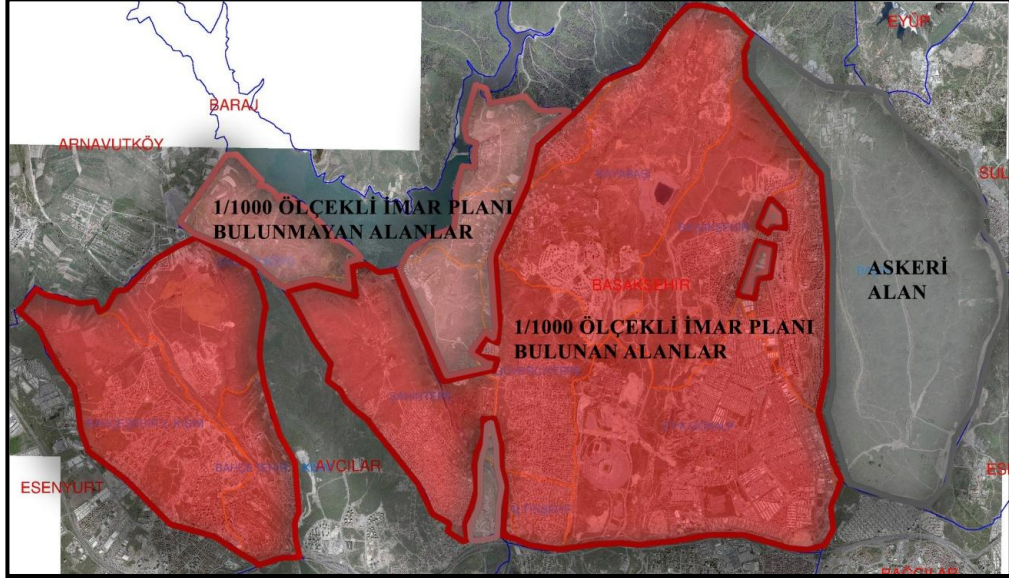
Şekil 4.18: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Bölgeye ilişkin 1/25.000 ölçekli Çevre düzeni bulunmamaktadır. Bölgenin Askeri Alan hariç, yüzde 15'inin 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı bulunmamaktadır (Şekil 4.19, 4.20).

Şekil 4.19: Başakşehir İlçesinde 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanlar



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

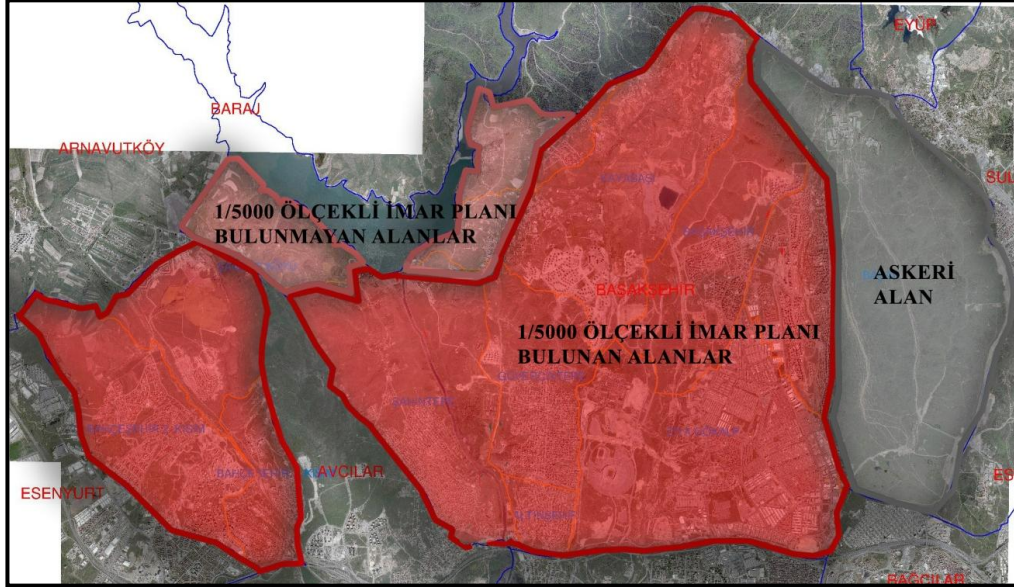
Şekil 4.20: Başakşehir İlçesinde 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanların oranı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

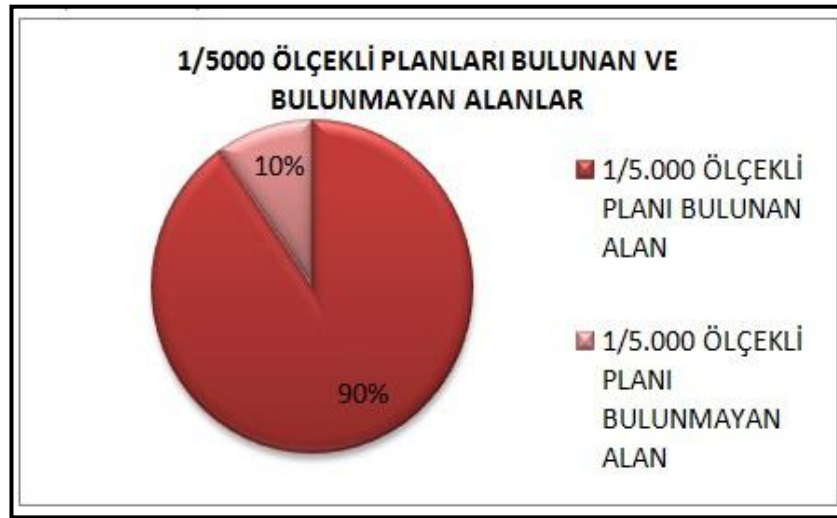
Bölgenin Askeri Alan hariç, yüzde 10 unun da 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı bulunmamaktadır (Şekil 4.21, 4.22).

Şekil 4.21: Başakşehir İlçesinde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanlar



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Şekil 4.22: Başakşehir İlçesinde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı bulunan ve bulunmayan alanların oranı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Başakşehir İlçesini oluşturan kurumların planları yöneten idari ve örgütsel yapılanmaları, ilçenin tüm planlama süreci ve plan hiyerarşisi incelendiğinde Tablo 4.2 ‘deki problemler belirlenmiştir. Yukarıda bahsedilen kaosun oluşumunda en etkin faktör şüphesiz Başakşehir Belediyesini oluşturan bu üç belediyenin parçacıl planlama anlayışıyla plan süreçlerini yönetmeleridir.

Tablo 4.2: Başakşehir İlçesi oluşumunda planlama sürecinde çıkan problemler

Süreç İçerisinde Üst Üste Gelen Problemler	Problem Tanımı
Problem 1	Başakşehir İlçe Belediyesi Sınırlarının, Bahçeşehir Belde Belediyesinin Tamamı İle Küçükçekmece Ve Esenler İlçelerinin Bir Kısımlarının Birleşmesi İle Oluşması
Problem 2	Geçmiş Süreçte Farklı İlçe Ve Belde Sınırları İçerisinde Yer Alan Alt Bölgelerin, Bağlı Oldukları İlçelerin Kimlikleri Ve Belirledikleri Vizyon Doğrultusunda Plan Süreçlerine Tabi Tutulmaları
Problem 3	Söz Konusu Farklı İlçe Sınırları İçerisinde Yapılan Planların Fiziksel Anlamda “Devamlılığı” Sağlayamaması. Birbirinden Kopuk Olarak Yapılan Nazım Ve Uygulama İmar Planlarının Örtüşmemesi Ve Ortaya Çıkan Parçacıl Planlama Süreci
Problem 4	Beraber Değerlendirilmesi Gereken Alt Bölgelerin Farklı Plan Süreçlerinden (Islah Planı, Tadilat Planları, Vb.) Geçmeleri İle Günümüzde Var Olan Uyumsuz Kentsel Dokunun Ortaya Çıkması
Problem 5	Farklı İlçe Belediyelerinin Kendi İçerisindeki Farklı Birimler Tarafından Yürütülen Plan Süreçlerinde Söz Sahibi Olan Kurum Ve Kuruluşların Plan Kararlarını Yönlendirmesi İle Parçacıl Planlama Anlayışının Devam Etmesi
Problem 6	Parçacıl, Kopuk Ve Birbirleri İle Fiziksel/Niteliksel Olarak Uyuşmayan Plan Süreçlerinden Sonra Ortaya Çıkan Bölgede (Başakşehir Belediyesi)1/25.000 Ölçekli Planların Bulunmaması, Aynı Zamanda Alanın %10’unun Nazım İmar Planı Ve %15’inin Uygulama İmar Planı’nın Bulunmaması
Problem 7	İmar Ve Şehircilik, Plan Proje, Kentsel Dönüşüm, Ar-Ge Gibi Farklı Alt Birimlerin Üstlendiği Planlama Sürecinin, Günümüzde Sadece Başakşehir Belediyesi Alt Birimi Olan Planlama Şefliği’nde Toplanmış Olması

Esenler ve Küçükçekmece Belediyelerinin bir kısmı ile Bahçeşehir Belde Belediyesinin tamamının birleştirilmesi ile oluşturulan Başakşehir Belediyesi henüz kurulum aşamasında planlama sistematigindeki eksikler ve sorunlar karşılaşmıştır. (Tablo 4.2, Problem 1).

Öncelikli olarak dikkat edilmesi gereken nokta, idari sınırlar gözetilerek belirlenen ilçe sınırları ve bu ilçelere Çevre Düzeni Planı'nda verilen kimlikler, yüklenen misyonlardır. Küçükçekmece, Esenler ve Bahçeşehir olmak üzere 3 farklı idari yapının kimlikleri birbirinden farklı olduğundan bu doğrultuda yapılan planlar ilçenin kimliğine yönelik olarak ve komşu ilçelerden bağımsız olarak yapılmaktadır. Ulaşım sistemlerine ve fonksiyon/işlev alanlarının yer seçimlerine tamamen farklı vizyonlara sahip ilçelerin bakış açısı ile karar verilmiştir (Tablo 4.2, Problem 2).

Bu doğrultuda farklı ilçe sınırları içerisinde yapılan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planları ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarının birbirleri ile sürdürülebilir olması mümkün değildir. Süreç öncesinde beraber değerlendirilmesi gereken alt bölgelerin, idari sınırlar nedeniyle farklı meri planlar ile şekillendirilmesi mevcut durumda Başakşehir Belediyesi'nin parçacıl birçok alt bölgeye ortak bir çözüm getirmesi gereğini doğurmaktadır (Tablo 4.2, Problem 3).

Farklı kimliğe sahip ilçeler bünyesinde yapılan meri imar planlarının “parçacıl planlama anlayışını” tekrarlamasının yanında süreç içerisinde planların da tadil edilmesi ile alt bölgeler arasındaki uyumsuzluk maksimum seviyeye çıkmıştır. Bunun yanında geçmiş önemde ıslah imar planı, tadilat planı, koruma amaçlı imar planı gibi farklı planlama süreçlerine konu olan alanlar günümüzde birbirleri ile uyumsuz kentsel dokunun oluşmasına neden olmuştur (Tablo 4.2, Problem 4).

Yukarıdaki paragrafta da anlatıldığı gibi idari sınırlar nedeniyle farklı boyutta ve ölçekte “parçacıl planlama” anlayışı ile belirlenen kentsel mekanlar aynı zamanda plan sürecini yönlendiren kurumların farklı olması nedeniyle de problemler içermektedir. 3 farklı ilçenin bünyesinde barındırdığı alt bölgelerde yapılan planlar birçok kurum ve kuruluşun görüşleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu “çoğulculuk” günümüzde parçacıl

planlamanın yanında asıl olarak “yetki karmaşası” problemini de ortaya çıkarmaktadır (Tablo 4.2, Problem 5).

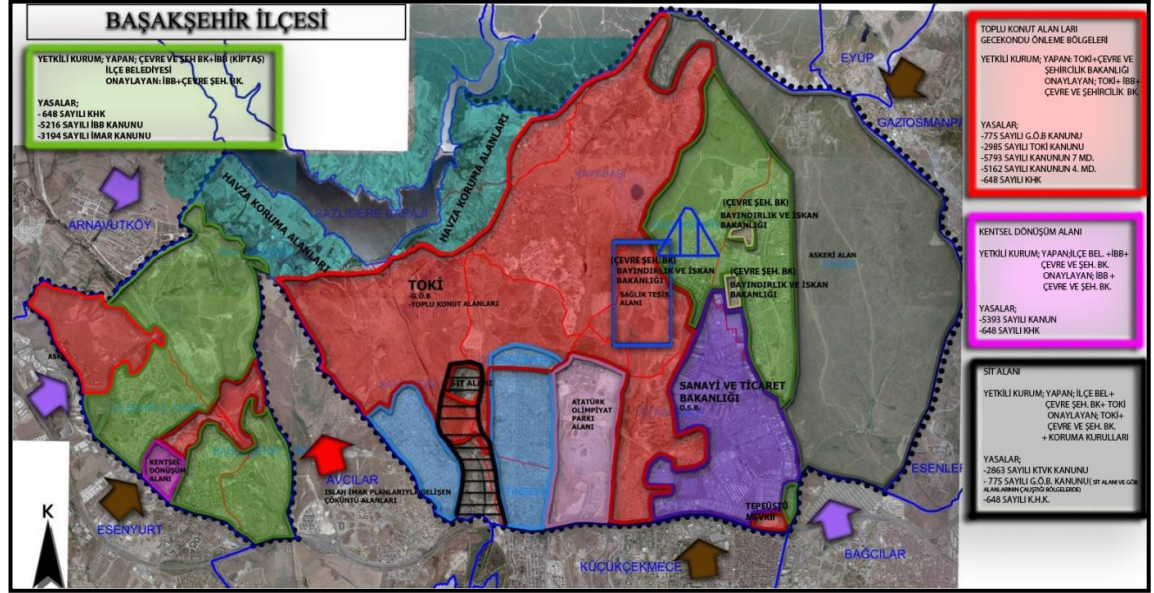
Başakşehir ilçesinin geçirdiği parçacıl planlama süreci, günümüzde üst ölçekli planların olmaması nedeniyle giderek büyüyen ve geri döndürülmesi imkânsız hale gelen sorunlara neden olmaktadır. Bölgenin 1/25.000’lik Çevre Düzeni Planı’nın bulunmaması, bunun yanında söz konusu alanın yüzde 10’unda Nazım İmar Planı, %15’inde de Uygulama İmar Planı’nın olmaması, “parçacıl planlanan kentsel mekan üzerinden denetimsiz ve plansız yapılaşan bir dokuya” sebep olmaktadır (Tablo 4.2, Problem 6).

Geçmişten günümüze kadar olan süreçte parçacıl planlama anlayışının devam etmesi, problemler çözülmeden yenileri ile karşılaşılması ve halen var olan plansız alanların bulunması Başakşehir İlçesi içerisinde çok boyutlu bir sorun olgusuna neden olmaktadır. Ancak süreç içerisinde birçok birimin, kuruluşun ve kurumun müdahale ederek oluşturduğu, farklı kimliğe sahip ve farklı çözüm öneri gerektiren alanların günümüzde yalnızca Başakşehir Belediyesi, Planlama şefliği tarafından yapılan çalışmalar kapsamında çözülmeye çalışılması kendi içerisinde ayrı bir kaosu da oluşturmaktadır (Tablo 4.2, Problem 7).

4.5 BAŞAKŞEHİR İLÇESİNDEKİ PLAN YAPMA VE ONAMA YETKİLERİNE SAHİP KURUM VE KURULUŞLAR VE ÖRGÜTLENME YAPISI

İlçe genelinde, özellikli alanların yer alması nedeniyle yasa gereği birçok kurumun yetki alanına girmekte ve birçok yasa kapsamında değerlendirilmektedir. Bu durum, bölgede kurumlararası koordinasyon eksikliği ve yetki karmaşalarına neden olmaktadır. Bu bağlamda karşılaşılan sorunlar; birkaç örnek alan incelemesi üzerinden tartışılacaktır.

Şekil 4.23: Başakşehir İlçesinde yasalara göre kurumların plan yapıp onayladıkları bölgeler



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Şekil 4.23’de kırmızı renkle gösterilen bölge Toplu Konut alanları ve Gecekondu Önleme Bölgelerini göstermektedir. Bu alanlarda, 775 sayılı Gecekondu Önleme Bölgesi Kanunu’nu 19. Maddesine¹³ ve Uygulama Yönetmeliğinin 59. Maddesine, 2985 sayılı Toplu Konut İdaresi Kanunu’nun 14. Maddesi yani 5793 sayılı kanunun 7. maddesine¹⁴ ve 5162 sayılı kanunun 4. maddesi’ne göre TOKİ bu alanlarda plan

¹³ **Madde 19** – Islaha muhtaç veya tasfiyesi gereken gecekondu bölgeleri ile yeniden halk konutu veya nüve konut yapımına tahsis edilecek sahalardan seçimi, haritalarının hazırlanması, İmar ve ıslah planlarının düzenlenmesi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının denetimi altında, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır.

¹⁴ ...2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. “Başkanlık, gecekondu dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re’sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre

yapma ve onama yetkisine sahiptir. İlçe bütünü de TOKİ'nin plan yapma onama yetkisi olduğu alanlar toplam alanın yüzde 35 i, askeri alanlar hariç toplam alanın yüzde 40 unu kapsamaktadır.

Ayrıca, 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'de,¹⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığına; 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun ek 7 nci maddesi çerçevesinde uygulama ve plan yapma yetkisi verilmiştir. Yani bu alanlarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın plan yapma ve onama yetkisinin olduğunu görüyoruz.

Şekil 4.23'de siyah tarama ile gösterilen bölge ise Yarımburgaz mağaralarının bulunduğu Arkeolojik Sit Alanı'dır. Harita 16'da görüldüğü üzere, 775 sayılı Gecekondu Önleme Bölgesi ilan edilen ve TOKİ'nin plan yapma ve onama yetkisi olduğu alan (kırmızı ile gösterilmiş) ile 2863 sayılı kanun ile plan denetlemede görevli Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü'nün (siyah taralı alan) yetkili olduğunu görüyoruz.

Şekil 4.23'de mor ile gösterilen alan Organize Sanayi Bölgesi Alanıdır. Bu alandaki plan yapma ve onama yetkisi 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri kanununun 4.Maddesi¹⁶ ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yapılır, yaptırılır ve onaylanır.

Şekil 4.23'de Pembe rengi ile gösterilen alan Atatürk Olimpiyat Parkı Alanıdır. Bu bölgede 648 sayılı kanunu ile Çevre Şehircilik Bakanlığı, 5216 sayılı Kanun ile

belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.”

¹⁵ ... 2 nci maddenin birinci fıkrasının (h) bendinde belirtilen konularla ilgili olarak 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun ek 7 nci maddesi çerçevesinde uygulama yapmak veya yaptırmak, bu uygulamalara yönelik olarak kentsel dönüşüm, yenileme ve transfer alanları geliştirmek, bu alanların her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak, bu çerçevede paylı mülkiyetleri ayırmak, birleştirmek, arsa ve arazi düzenlemeleri yapmak, imar hakkı transfer etmek, kamulaştırma ve gerektiğinde usulüne uygun olarak acele kamulaştırma yoluna gitmek, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izinlerini vermek ve kat mülkiyeti tesis ve tescilini sağlamak.”

¹⁶... OSB sınırları içerisinde yapılacak (...) (1) imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, OSB tarafından yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır ve Bakanlığın onayına sunulur. İl İdare Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Onaylı OSB imar planları ilgili kurumlara bilgi için gönderilir...

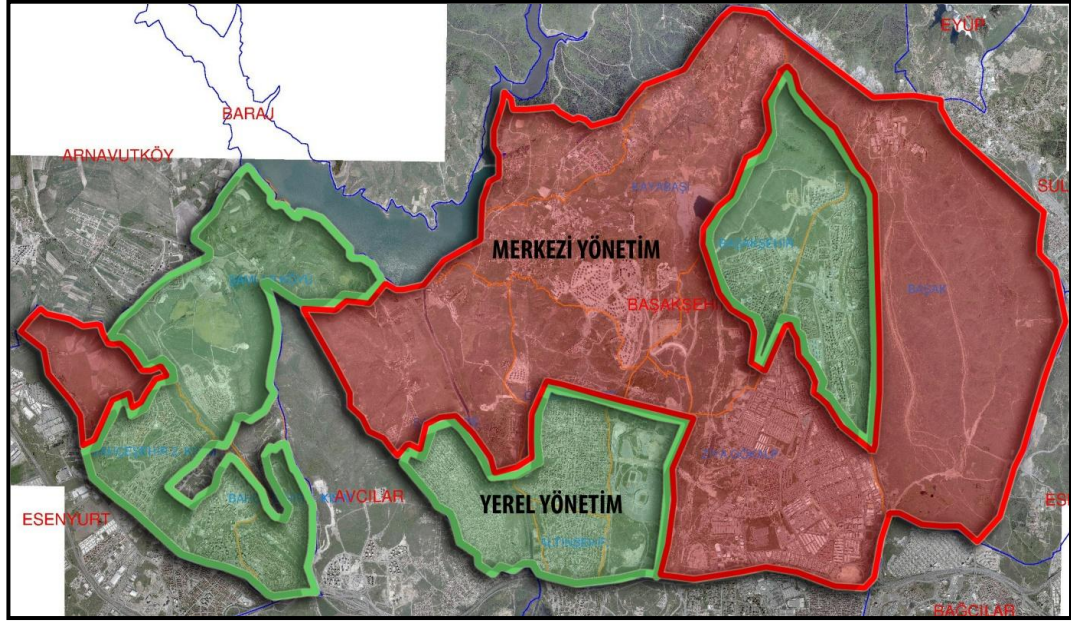
Büyükşehir Belediyeleri, 3194 sayılı İmar kanununa göre de İlçe Belediyeleri plan yapma hususunda yetkilidir.

Şekil 4.23’de mavi renkle gösterilen alan “Ortabölge” olarak nitelendirilen Şahintepe Altınşehir Güvercintepe mahallelerinin olduğu bölgedir. Bu alan ıslah imar planlarıyla gelişen gecekonduların bulunduğu alandır. Bu alanda plan yapma yetkisi 648 sayılı kanun ile Çevre Şehircilik Bakanlığı’na, 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerine, 3194 sayılı İmar kanununa göre de İlçe Belediyelerine aittir.

Şekil 4.23’de koyu Pembe olarak gösterilen alan Bahçeşehir 2. Kısım Mahallesindeki Sıvat Yeşiltepe Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje alanıdır. Bu alanda 5393 sayılı kanunun 73. maddesine göre ilçe belediyeleri plan yapacaktır. İlerideki örneklerde bu bölge için yetki karmaşaları detaylı bir biçimde anlatılacaktır.

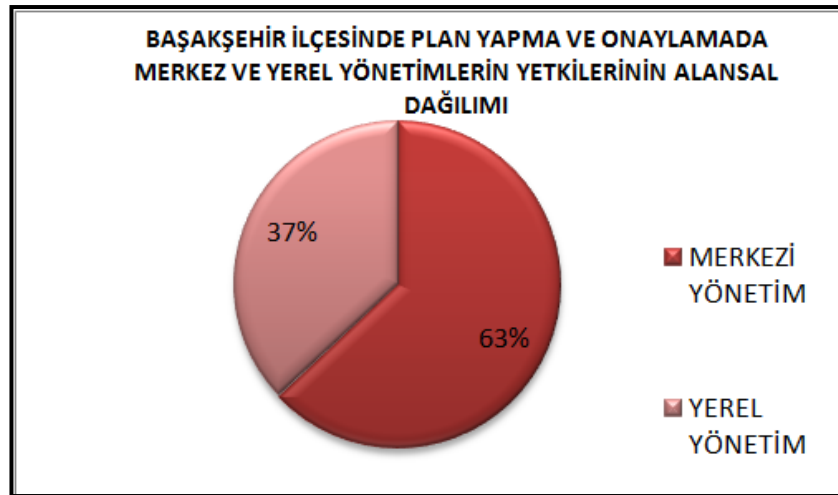
Şekil 4.24 ’de yeşil ile gösterilen alanlar ilçe belediyesinin 1/1000 ölçekli plan yapmada yetkili olduğu alanlardır. Bu alanlar toplam alanın sadece yaklaşık yüzde 37’sini kapsamaktadır. Alanın yüzde 63’ü merkezi yönetimlerce plan yapılan ve onaylanan bölgelerdir (Şekil 4.25).

Şekil 4.24: Başakşehir İlçesinde plan yapma ve onaylamada merkez ve yerel yönetimlerin yetkilerinin alansal dağılımı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Şekil 4.25: Başakşehir İlçesinde plan yapma ve onaylamada merkez ve yerel yönetimlerin yetkilerinin oransal dağılımı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Bu durum, yetki karmaşıklığının ve merkezi otoritenin yerel yönetimlerin yetkilerini almaya başladığının en iyi örneklerinden birisidir.

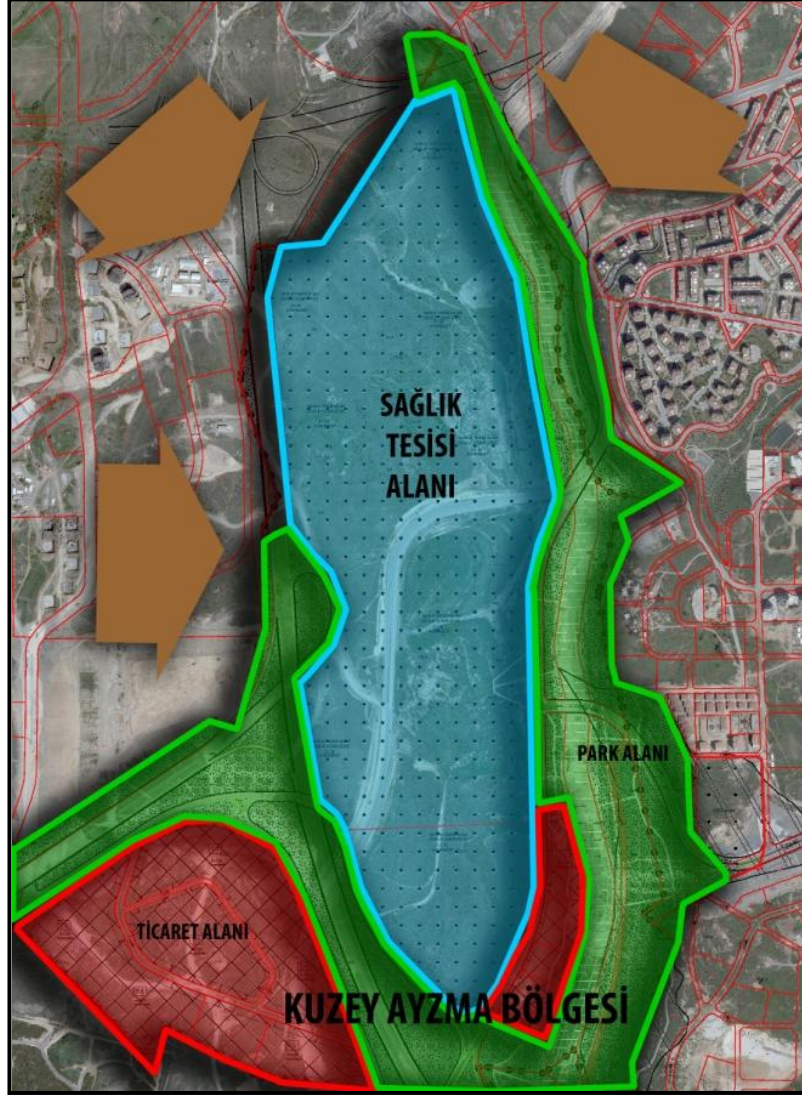
4.6 BAŞAKŞEHİR İLÇESİNDEKİ PLANLAMADAKİ YETKİ KARMAŞALARININ YAŞANDIĞI BÖLGELER

Yukarıda da anlatıldığı üzere, yeni gelişen ve barındığı potansiyellerle büyük projelere açık bir bölge olan Başakşehir ilçesinde birçok farklı kurum kendi yasalarıyla farklı planlar ortaya koymuşlardır. Bu bölümde özellikle yetki karmaşalarının olduğu bölgelerdeki, planların kademeli birlikteliği ilkesiyle çelişen, parçacıl bir planlama anlayışıyla yürütülen planların fizik mekan ve sosyal profildeki sorunları örnekler üzerinden anlatılacaktır

4.6.1 Ayazma – Kuzey Ayazma Kentsel Dönüşüm Bölgeleri

İlçenin, Başakşehir Mahallesiinde yer alan, 25.11.2009 tarihli Toplu Konut İdaresi Başkanlığı oluru ile Gecekondü Önleme Bölgesi ilan edilen, “Kuzey Ayazma” olarak adlandırılan bölgedir. Gecekondü Önleme Bölgesi olarak ilan edilen alanlarda 775 sayılı Gecekondü Kanununun 19. Maddesi’ne göre plan yapma ve onaylama yetkisi TOKİ’de olmasına rağmen; bu alanda 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesine göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığı “Entegre Sağlık Parkı Alanı Planı” hazırlamış ve 21.04.2010 tarihinde onaylamıştır. Ancak TOKİ’de bu alanda eşzamanlı olarak plan çalışmaları yürütmüş ve 31.05.2010 tarihte onaylanan “Kuzey Ayazma Gecekondü Önleme Bölgesi Planı”nı yürürlüğe koymuştur. Böylece bölgede iki farklı kurumun yaptığı planlar oluşmuş daha sonra Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın yaptığı plan iptal edilmiştir (Şekil 4.26).

Şekil 4.26: Başakşehir İlçesi, Ayazma-Kuzey Ayazma bölgeleri- sağlık tesisi alanı



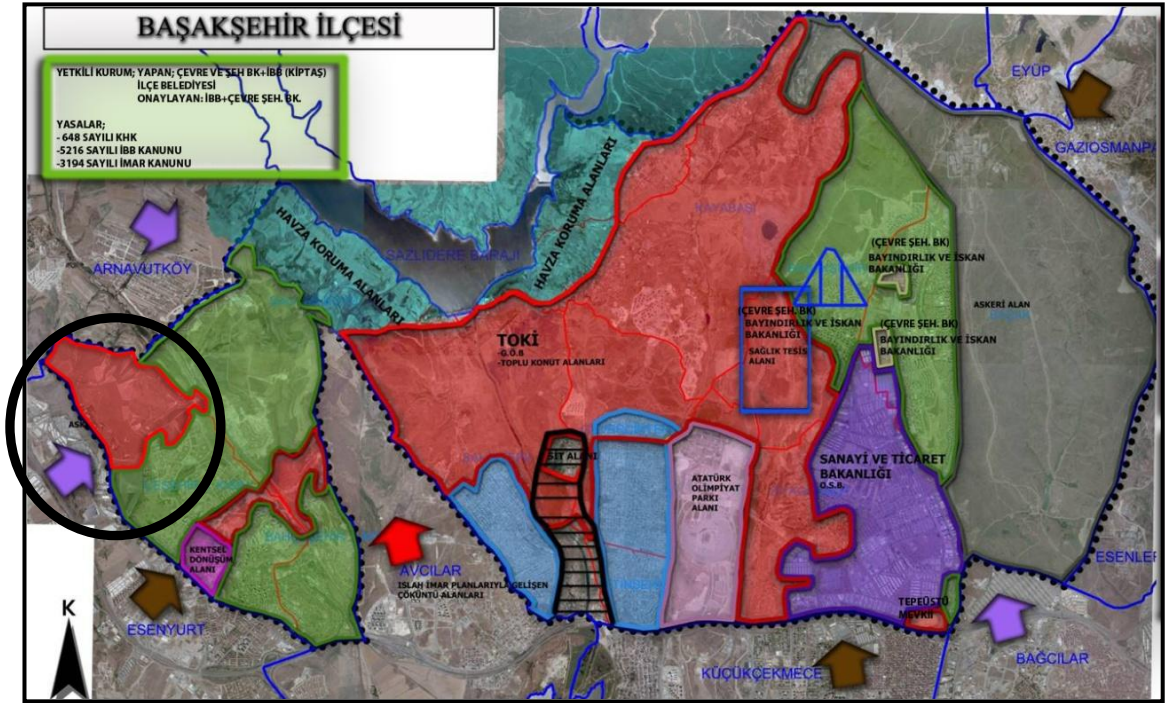
Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Bu alanda kurumlararası yaşanan koordinasyon ve eşgüdüm sorununun, görüldüğü üzere planlama sürecinde kaynak, zaman ve emek israfına neden olduğu, aynı alanda birden çok kurumun arazi kullanımına ilişkin kararlar aldığı, planlama ve uygulama süreçlerini büyük ölçüde etkilediğinin göstergesidir.

4.6.2 Bahçeşehir, Filtepe Bölgesi

İlçenin, Bahçeşehir 2. Kısım Mahallesi'nde yer alan, 06.01.2012 tarihli Toplu Konut İdaresi Başkanlığı kararı ile Toplu Konut Alanı ilan edilen, "Filtepe Mevkii" olarak adlandırılan bölgedir. Toplu Konut Alanı olarak ilan edilen bu alanda, 5162 sayılı kanunun 4. Maddesi'ne göre plan yapma ve onaylama yetkisi TOKİ'ne, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aittir (Şekil 4.27).

Şekil 4.27: Filtepe Mevkii-toplu konut alanı ilan edilen bölge



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Yukarıdaki kırmızı ile gösterilen alanın bir kısmına; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 12.03 2012 tasdik tarihli 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı yapmış ve onaylamıştır (Şekil 4.28).

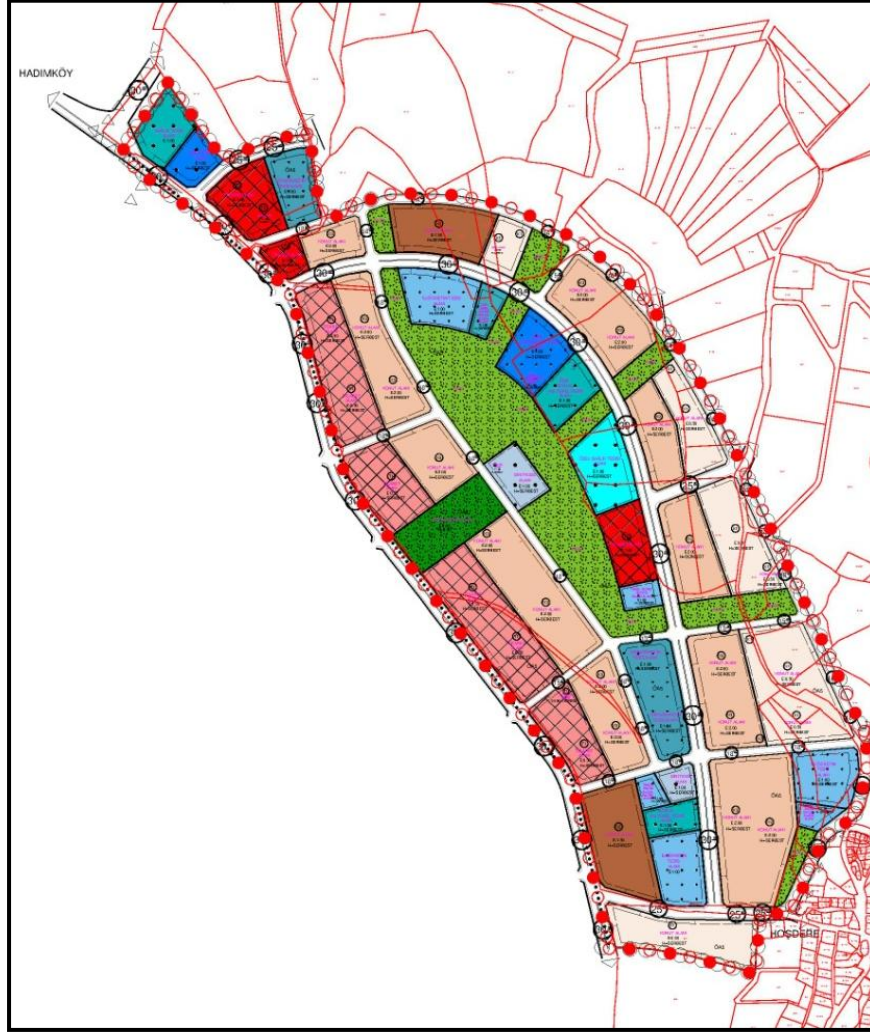
Şekil 4.28: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Filtepe Mevkii'nde toplu konut alanı ilan edilen bölge



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenilerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

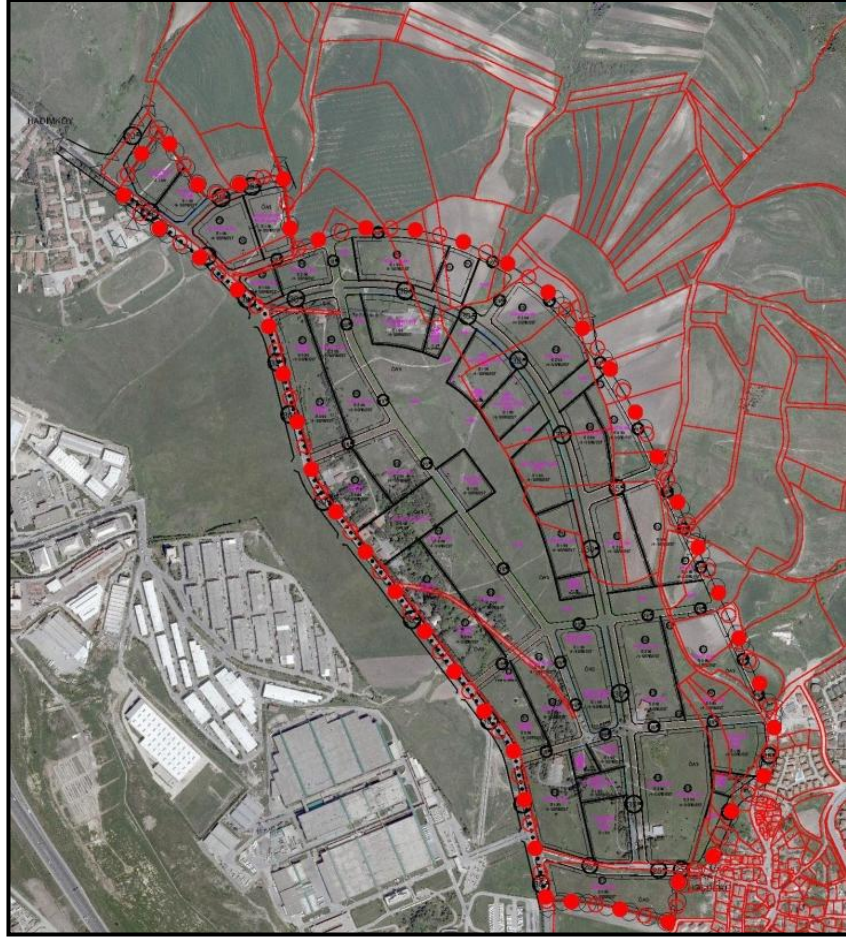
Bu bölgedeki planla bu alana; orta-üst gelir grubuna yönelik konut ve ticaret alanı ile donatı alanları getirilmiştir (Şekil 4.29, 4.30).

Şekil 4.29: 12.03.2012 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli imar planı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Şekil 4.30: 12.03.2012 tasdik tarihli 1/10000 ölçekli plan ve ortofoto



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Bölgeye özellikle konut ve ticaret alanlarının yoğunlukta olan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planları yapılırken bu bölgenin 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında bu alan “Askeri Alan ve Askeri Güvenlik Bölgesi” lejantında kalmaktadır (Şekil 4.31).

Şekil 4.31: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı askeri alan



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

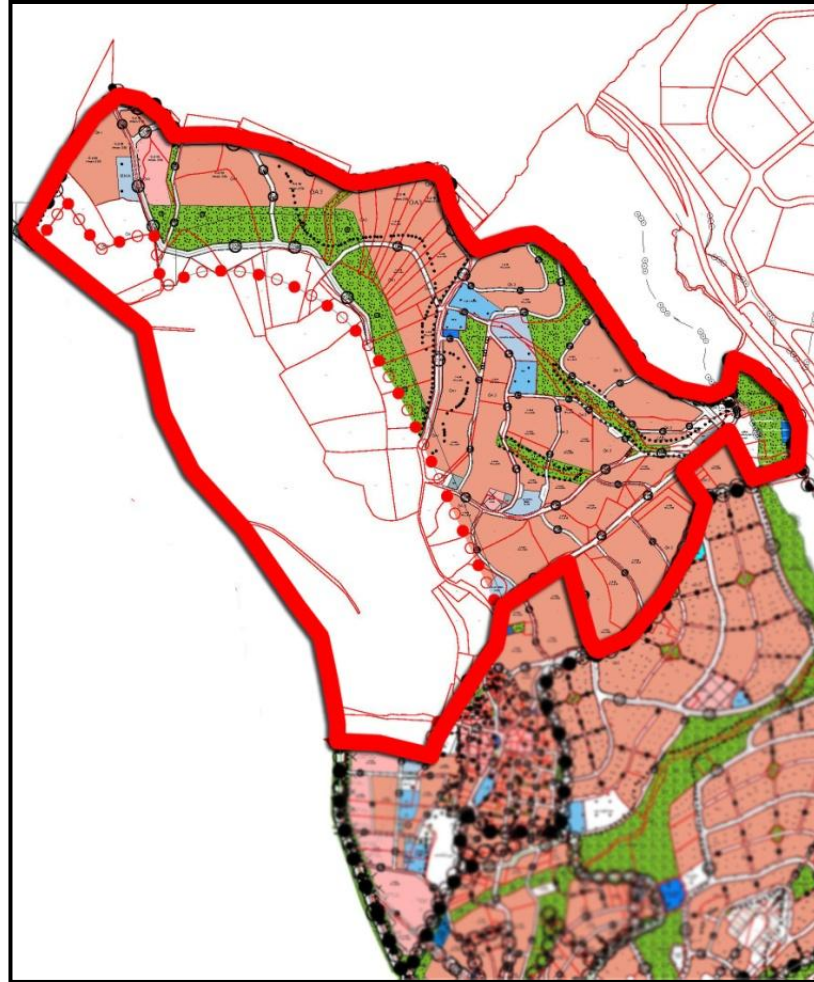
İmar kanundaki “Plan hiyerarşisi” şehircilik ilkelerinin “Planların Kademeli Birlikteliği” ilkesine aykırı bir planın yapılması, bu alanların üst ölçekli planla arasındaki tüm ilişki ve bağları koparmasına sebebiyet vermiştir.

Toplu Konut Alanı ilan edilen, henüz Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya Toki tarafından planı yapılmayan, Bahçeşehir Belde Belediyesi tarafından yapılan ve onaylanan 24.02.3003 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planının geçerli

olduğu, Şekil 4.32’ de gösterilen, diğer alan ise, 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında “Lojistik Bölge” lejantında kalmaktadır (Şekil 4.33).

Bu alandaki imar planları, günümüzde zaten 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Plana uygun olmadığı gibi, burada ilgili kurum ve kuruluşların revize imar planı yapmasıyla da üst ölçekli plana uygun olmayacağı şüphesiz aşıkardır.

Şekil 4.32: 24.02.2003 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli plan ve toplu konut alanı sınırı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Şekil 4.33: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı-lojistik alan



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

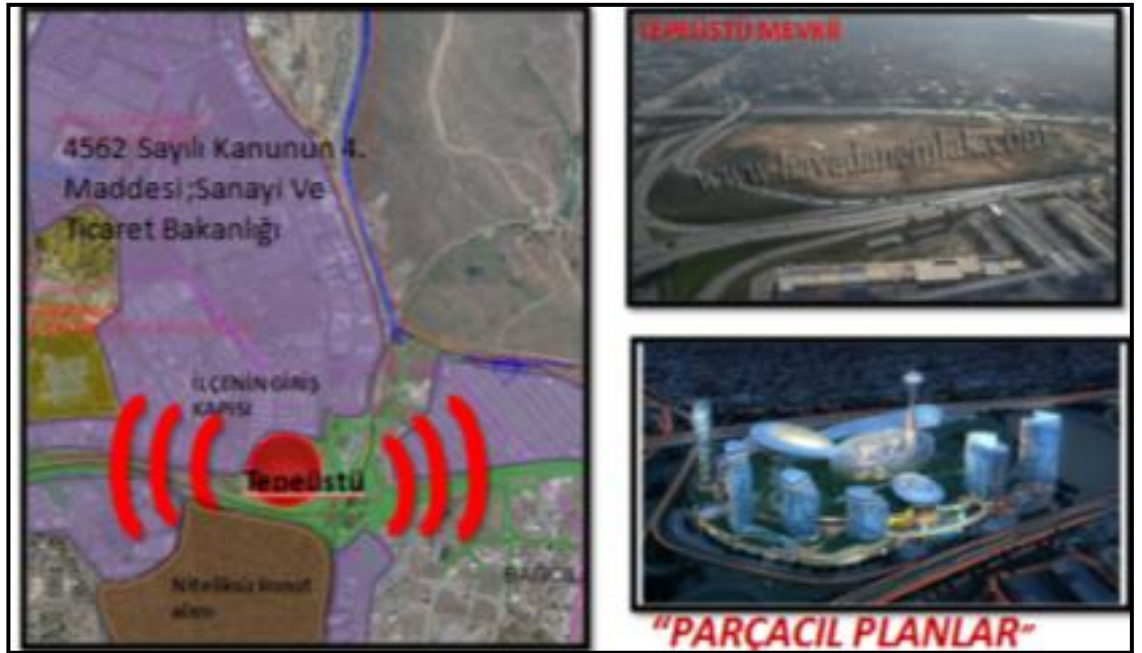
Bu alanda üst ölçekli plan kararlarına göre 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının yapılması, bölgeye ilişkin parçaçıl, noktasal bir plan sürecini başlatmış ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında söz konusu alanın çevresindeki Küçük Sanayi Bölgesi, Lojistik Alanı ve Askeri Alanla olan bağlarını koparmıştır.

Bu plan, tezin kavramsal bölümünde bahsedilen yarışan kentlerde hızlı değişim ve gelişimin ve üst ölçekli plan kararlarından kopma sorunsalının bir örneğidir.

4.6.3 Tepeüstü Mevkii

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 4. maddesi, 5793 sayılı kanunun 7. maddesi ve 5162 sayılı kanunun 4. maddesi gereğince, Toplu Konut İdaresine verilen "her tür ölçekteki planları yapma, yaptırma, tadil etme ve onaylama yetkisi" bir yandan plan yapma ve uygulama sürecini hızlandırırsa da aynı zamanda bölgenin farklı nitelikte ve çevresiyle bir bütünlük teşkil edemeyen, yeni planlar, parçacıl çözümler getirmesine de neden olmuştur. Bu kapsamda TOKİ, ilçenin güneyinde Organize Sanayi Bölgesi ve Küçük Sanayi Sitesi Alanları ile TEM Otoyolu çevresindeki kentsel rantın ön planda olduğu, büyük projelerin yatırımlarının yapıldığı Tepeüstü olarak bilinen, çevresindeki fonksiyonlar ve planlar ile bir bütünlük oluşturmayan bir rezidans ve alışveriş merkezi projesi yapmış ve onaylamıştır (Şekil 4.34).

Şekil 4.34: Başakşehir İlçesi, Tepeüstü Mevkii



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

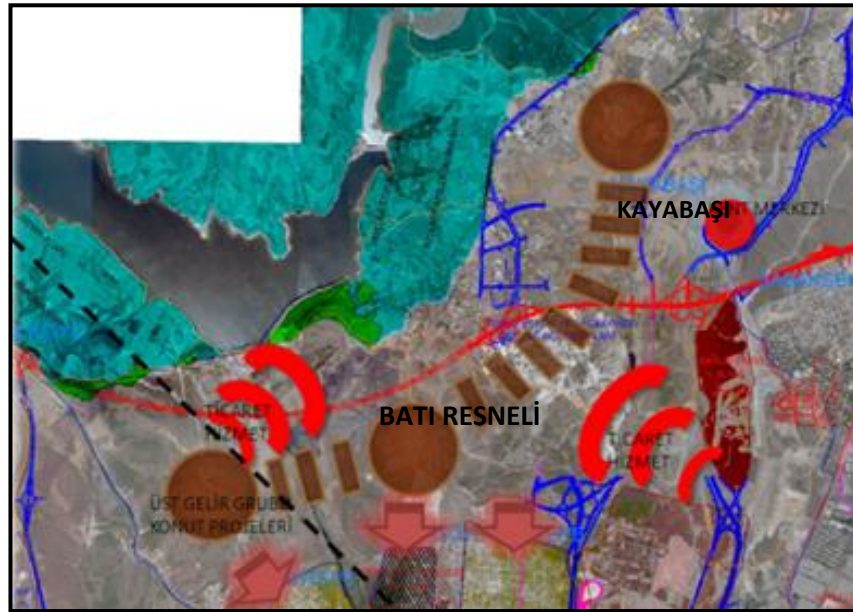
İlçenin giriş kapısı olarak nitelendirilen bölgedeki planı TOKİ, çevresindeki Küçük Sanayi Sitesi ve Organize Sanayi Bölgesi alanlarının planlarını, 4562 sayılı kanunun 4. maddesi gereğince; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı yapmış ve onaylamıştır. Bu bağlamda;

alandaki parça parça bölgelerin farklı kurumlar tarafından plan üretme sistemi planların ve oluşacak dokunun birbirleriyle ilişkisini tam anlamıyla koparmaktadır.

4.6.4 Resneli Çiftliği Ve Kayabaşı Bölgesi

İlçenin kuzey batısında, Yarımburgaz Mağaraları'nın kuzeyinde ve Sazlıdere Barajı'nın güney ve güneydoğudaki Resneli Çiftliği ve Kayabaşı Bölgesi yine 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun 4. maddesi'ne göre, Toplu Konut İdaresi tarafından planlarının yapıldığı ve onaylandığı bölgelerden biridir (Şekil 4.35'da, Kahverengi daireler ile gösterilen bölgeler Kayabaşı ve Resneli Çiftliği bölgelerinin bulunduğu alanlardır).

Şekil 4.35: Kayabaşı, batı Resneli Çiftliği Mevkii planları



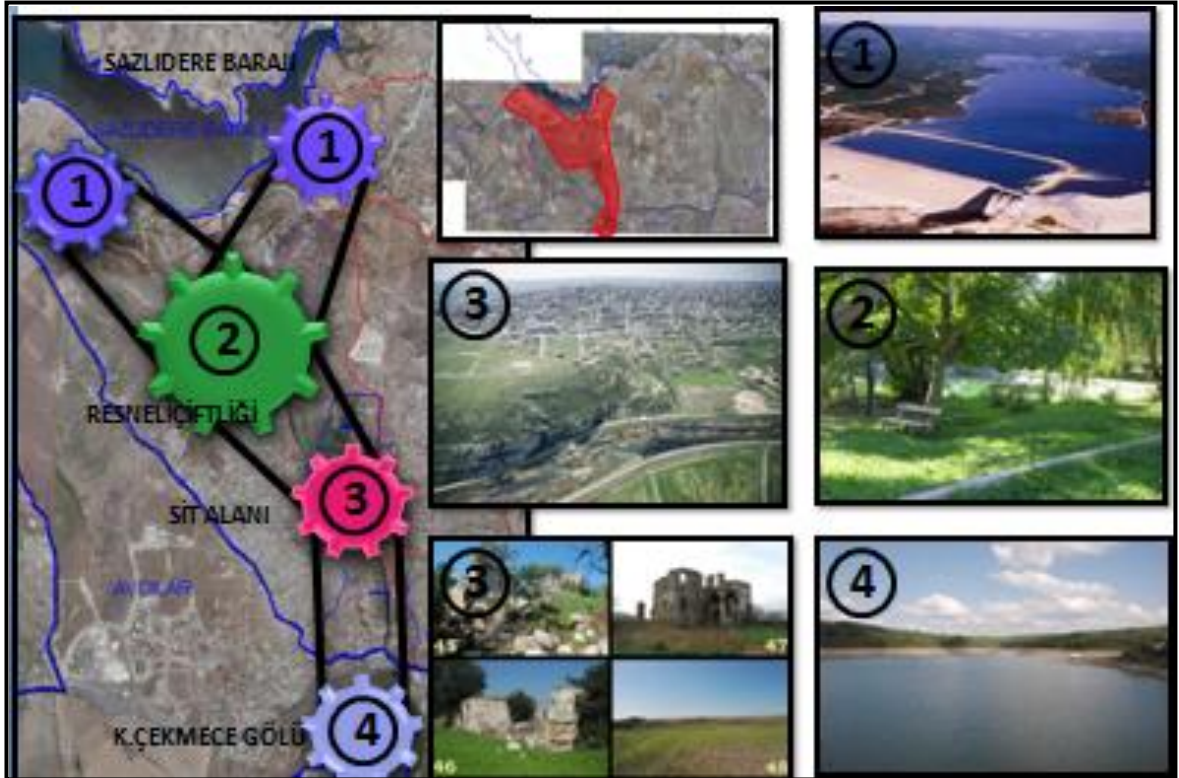
Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Kayabaşındaki kent merkezi, Resneli Çiftliği'nde yapılan planın büyük bir kısmının "Konut+Ticaret" alanı olarak planlanması, alandan geçen 3. Köprü güzergahının ana kollarından biri olan Kuzey Marmara Otoyolu Hattı, güney doğusundaki büyük Entegre Sağlık Tesis Alanı ile bölgenin prestiji arttırılmış, güneyindeki Şahintepe Altınşehir ve

Güvercintepe Mahallelerindeki gecekonduların dönüşümü tetiklenmiş ancak alanın güneyindeki Türkiye'nin şu an için bilinen 400.000 yıllık geçmişe sahip olan Yarımburgaz Mağaraları'na ve 1. Derece arkeolojik sit alanına büyük bir baskı oluşturmuştur.

Oysa ki doğa ve tarih turizmi açısından çok büyük bir öneme ve potansiyele sahip olan Resneli Çiftliği Mevkii, İçme suyu havzalarından biri olan Sazlıdere Barajı ve Yarımburgaz Mağaraları hatta bu koridorun devamı olarak Küçükçekmece İlçesi sınırları dahilinde yer alan Küçükçekmece Gölü ile planlama süreci içerisinde bütüncül düşünülmesi gereken bölgeler olarak değerlendirilmesi gerekirken farklı kurumların farklı bölgelerdeki plan yapma yetkisi sebebiyle birbirinden bağımsız olarak planlanmaktadır (Şekil 4.36).

Şekil 4.36: Batı Resneli Çiftliği Mevkii, havza koruma alanı, Yarımburgaz Mağaraları, Küçükçekmece Gölü ekolojik ve tarihi koridoru

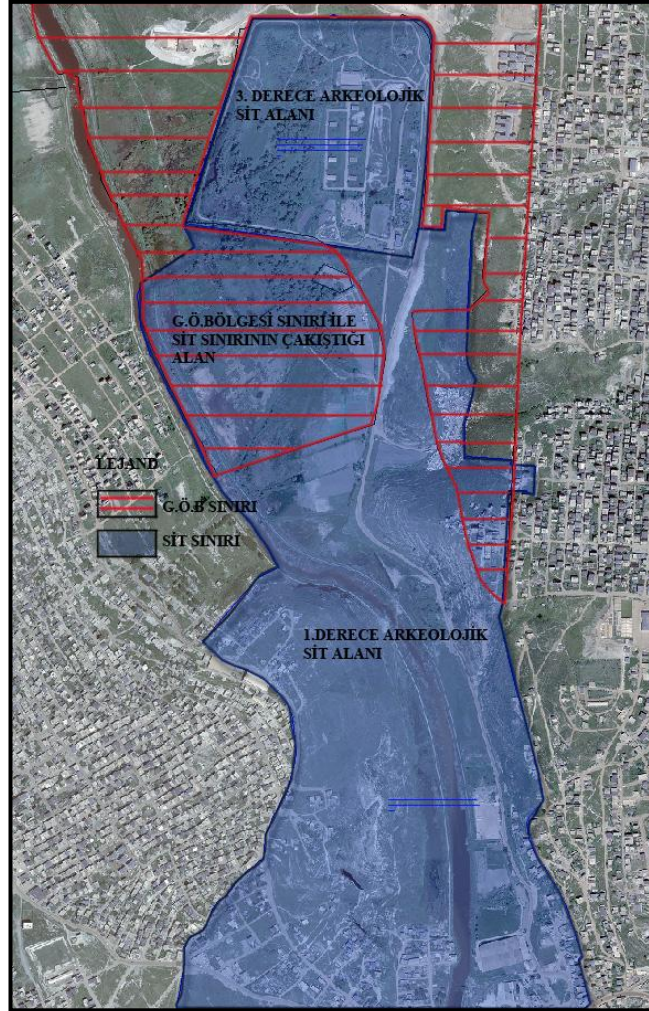


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

4.6.5 Yarımburgaz Mağaralarının Bulunduğu Arkeolojik Sit Alanı

Yarımburgaz Mağaralarının da içerisinde bulunduğu, 2010 yılında revize edilen 1. Derece arkeolojik sit alanı ve kuzeyindeki 3. Derece arkeolojik ve tarihi sit alanı sınırının kuzeyde kalan kısmı aynı zamanda geçekonu önleme bölgesi sınırları dahilinde kalmaktadır (Şekil 4.37).

Şekil 4.37: Yarımburgaz Mağaralarının bulunduğu sit alanı ve geçekonu önleme bölgesi sınırı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Bu bağlamda bakıldığında plan yapılması ve onaylanması hususu ile ilgili kanunlar; 2863 sayılı kanun ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'dur. Yani bölgedeki plan yapma ve onaylama yetkileri 2863 sayılı kanun ile belediye, valilik ve ilgili kurumlara verilirken sit sınırı ile gecekondu önleme bölgesi sınırının çakıştığı alanlarda ise hem 2863 sayılı kanun çerçevesinde Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü'ne hem de 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile Toplu Konut İdaresi'ne verilmiştir.

Yarımburgaz Mağaraları ve çevresindeki alanda bu yetki karmaşasının ve dolayısıyla planlama sürecinin uzamasının sonuçlarından biri de koruma amaçlı imar planlarının halen yapılmamasıdır. Koruma amaçlı imar planların yapılmaması, alanın plansız kalmasına ve böylece yasadışı yapılaşmış bölgelerin, söz konusu tarihi niteliğe sahip alana baskı oluşturmasına neden olmaktadır (Şekil 4.38, 4.39).

Şekil 4.38: Yarımburgaz Mağarası, sit alanı, gecekondu alanlar



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Şekil 4.39: Yarımburgaz Mağarası, sit alanı, gecekondu alanları

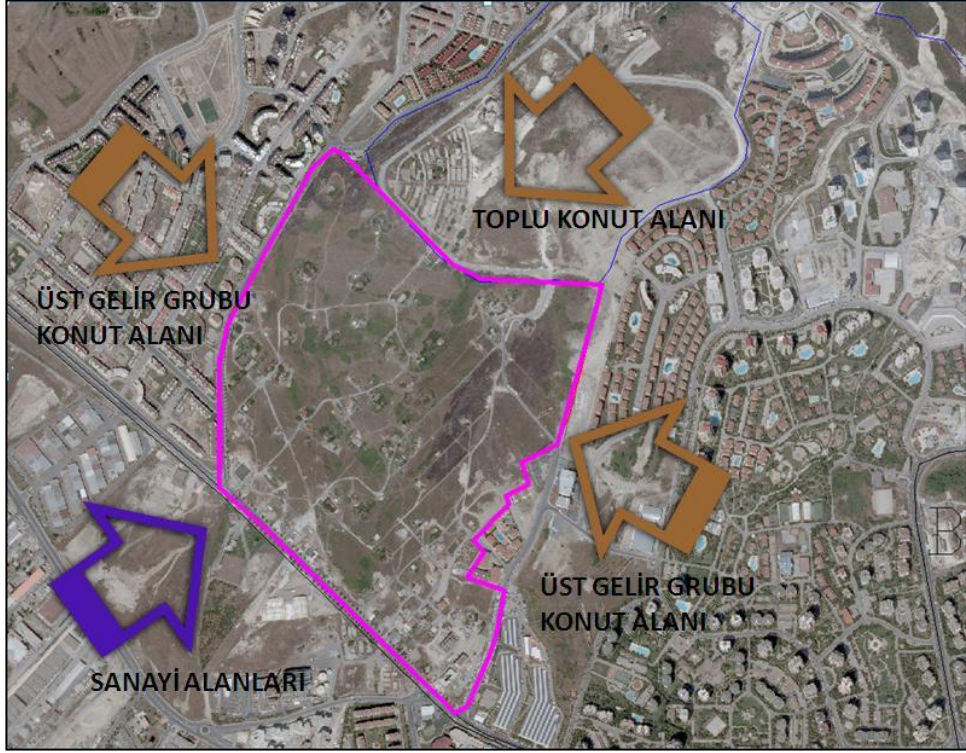


Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012,

4.6.6 Sıvat Yeşiltepe Kentsel Dönüşüm Alanı

Sıvat Yeşiltepe Mevkii, ilçenin güneybatısındaki Bahçeşehir 2. Kısım Mahallesi'nde bulunan bir bölgedir. Alanın kuzeydoğusunda, batısında ve doğusunda üst gelir grubuna yönelik yapılan konut stoğuyla çevrelenmiş olup; kuzeybatısında ise sanayi alanları ile sınırlandırılan atıl bir bölgedir (Şekil 4.40).

Şekil 4.40: Sıvat Yeşiltepe kentsel dönüşüm ve gelişim proje alan sınırı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Bölgenin plan durumu incelendiğinde; 11.06.2003 tarihinde kadar Dere Mutlak Koruma alanında kalmakta iken bu tarihten sonra “Dere Mutlak Koruma Alanı”ndan çıkarılmıştır. Söz konusu tarihten sonra yapılan yeni bir zemin etüd çalışması ile imara açılan alanda, 2006 yılında yaşanan afetten sonra uygulamaya yönelik işlemler/çalışmalar durdurulmuştur.

Bölgenin zemin yapısından kaynaklanan nedenler dolayısıyla, 2003 yılında onaylanan plan hükümleri yıllardır uygulanmamaktadır. Zemin açısından riskli alanlara sahip olan Sıvat-Yeşiltepe Bölgesi, afet riski taşıyan alanları güçlendirme faaliyetleri ile güvenli duruma getirilerek sosyal ve fiziksel çevrenin kalitesinin artırılması ve bölge ile bütünleşmesinin sağlanması amacıyla Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile 2011 yılında “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” olarak ilan edilmiştir.

Söz konusu alan; 5998 sayılı “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına ilişkin Kanun ile değişik 5393 kanunun 73. Maddesi”¹⁷ kapsamında değerlendirilecek olup; alanda Başakşehir Belediyesi, Büyükşehir Belediyesi ve proje alanındaki kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde Bakanlar Kurulu kararı ile uygulama yapılacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ne kadar yerel yönetimlere yani ilçe belediyelerine kentsel dönüşüm alanının uygulaması yönünde yetkiler verse de aslında süreçte esas onay ve uygulama işlemleri merkezi yönetime bırakılmıştır.

Aynı zamanda yeni çıkarılan 17/08/2011 tarihli Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. Maddesinin (ç) bendinde:

“.....Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak...”

denmekte olup; bahse konu kentsel dönüşüm alanında Bakanlar Kurulu’nca yetkilendirilen alanlarda uygulamaların aynı zamanda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından da yapılacağına göstergesidir.

4.6.7 Atatürk Olimpiyat Parkı Alanı

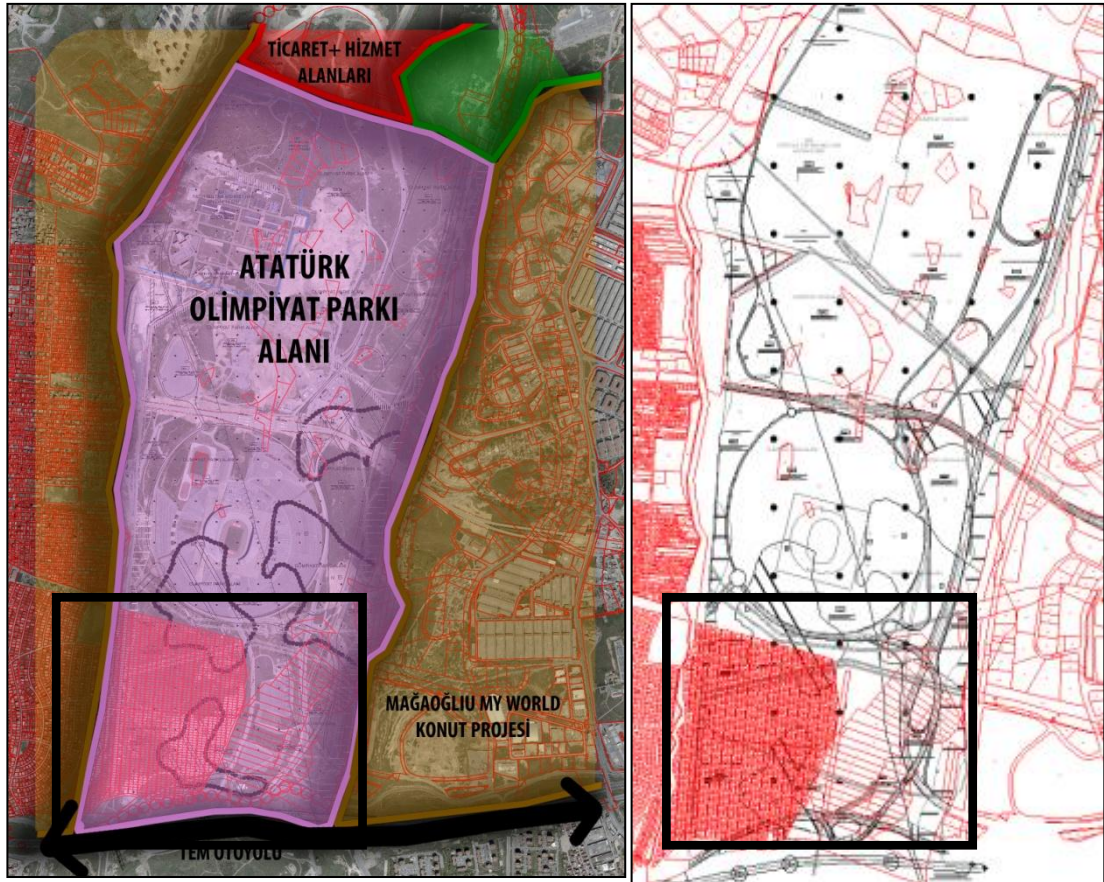
İlçenin diğer bir önemli bölgesi ise, yeni gelişen Kuzey Ayazma bölgesi ile kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilen Ayazma ile Şahintepe, Güvercintepe ve Altınşehir Mahalleleri arasında kalan Atatürk Olimpiyat Parkı Alanı’dır. Söz konusu bölge; 02.02.2001 tasdik tarihli İkitelli-Atatürk Olimpiyat Parkı Nazım İmar Planı’nda Atatürk

¹⁷... Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiden kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

Olimpiyat Parkı Alanı'nda ve Küçükçekmece Havza Koruma Kuşağında kalmaktadır. Ancak 2942 sayılı kanunun 21. maddesi uyarınca, Başbakanlık Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün 06.07.2001 tarihli 2001/01 sayılı kararı ile kamulaştırma bedelleri nedeniyle kısmen Olimpiyat Parkı statüsünden çıkarılmıştır. Daha sonra ise 25.05.2006 yılında İSKİ tarafından, Küçükçekmece gölü havzasının havza niteliğinden çıkarılmasıyla Havza Koruma Kuşakları kaldırılmıştır.

Olimpiyat Parkı alanı ve İSKİ Havza Koruma bölgeleri niteliğindeki konumuyla yetki sahibi olduğu kurumların sorumluluk alanından çıkarılmış olması “yetkisiz bir alan” oluşmasına neden olmuştur. Bu yetkisiz alan ve planın alınan kararlar doğrultusunda geçerliliğini yitirmesi, kamulaştırma açısından birçok davanın açılmasına ve mülkiyet sahiplerinin mağduriyetine sebebiyet vermiştir (Şekil 4.41).

Şekil 4.41: Atatürk Olimpiyat Parkı alanı 1/1000 ölçekli plan ve kadastral sınırlar



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivinden esinlenerek Elif Yılmazabdurrahmanoğlu tarafından üretilmiştir, 2012

Bu yetki tanımsızlığı ve yetersizliği, aynı zamanda alanın kuzeyindeki yeni gelişme alanı olarak belirlenen Kuzey Ayazma ve Entegre Sağlık Tesisi, doğusundaki Ayazma Kentsel Dönüşüm Alanı ve Kuzey Marmara Otoyolu'nun TEM otoyolu ile bağlantı yollarının geçtiği bölgede bulunması dolayısıyla değerlendirilen bölgenin imara açılabilme durumunu gündeme getirmiş olup; arsa spekülasyonlarını arttırmıştır.

Açıklanan nedenlerle hala 2005 yılında onaylanan planın geçerli olduğu ve planda Havza Koruma Kuşağı ile Atatürk Olimpiyat parkı alanı olarak gösterilen alanda planın revize edilmesi gerekmektedir. Bu alanda plan yapma yetkisi 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu ile büyükşehir belediyesine; 3194 sayılı imar kanunu ile ilçe belediyelerine ve 648 Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

Plan hiyerarşisi açısından bakıldığında ise, Atatürk Olimpiyat Parkı Alanının, 15.06.2009 tarihinde onaylanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni planında (Şekil 4.42) Ulusal ve Uluslar arası Spor Alanı lejantında kalmasıdır. Oysaki Başbakanlık Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün 2001 yılında aldığı kararla kısmen Atatürk Olimpiyat Parkı Alanı statüsünden çıkarılması durumu planların kademeli birlikteliği ilkesiyle de çelişmektedir.

Şekil 4.42: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı-Atatürk Olimpiyat Parkı alanı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

4.6.8 Kuzey Marmara Otoyolu Kamulaştırma Alanı

Tüm bu örneklerle belirtilen yetki karmaşaları, farklı kurumların farklı plan kararları, ilçenin bazı bölgelerinde alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uyumunu olumsuz yönde etkilemiştir. Örneğin; 15.06.2009 tarihinde onaylanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni planında gösterilmeyen, bu plandan sonra 08.08.2010 tarihinde onaylanan, ilçenin doğu batı istikametinden geçen, 3. Köprü güzergahının ana bağlantı yollarından biri olan Kuzey Marmara Otoyolu hattı, (Şekil 4.43'de kırmızı kesik çizgilerle gösterilen) ilçenin tüm arazi kullanım ve alt ölçek plan kararlarını etkilemiş bu da aslında üst ölçekte belirlenen plan kararlarının alt ölçekte uygulanabilirliğini büyük ölçüde azaltmıştır.

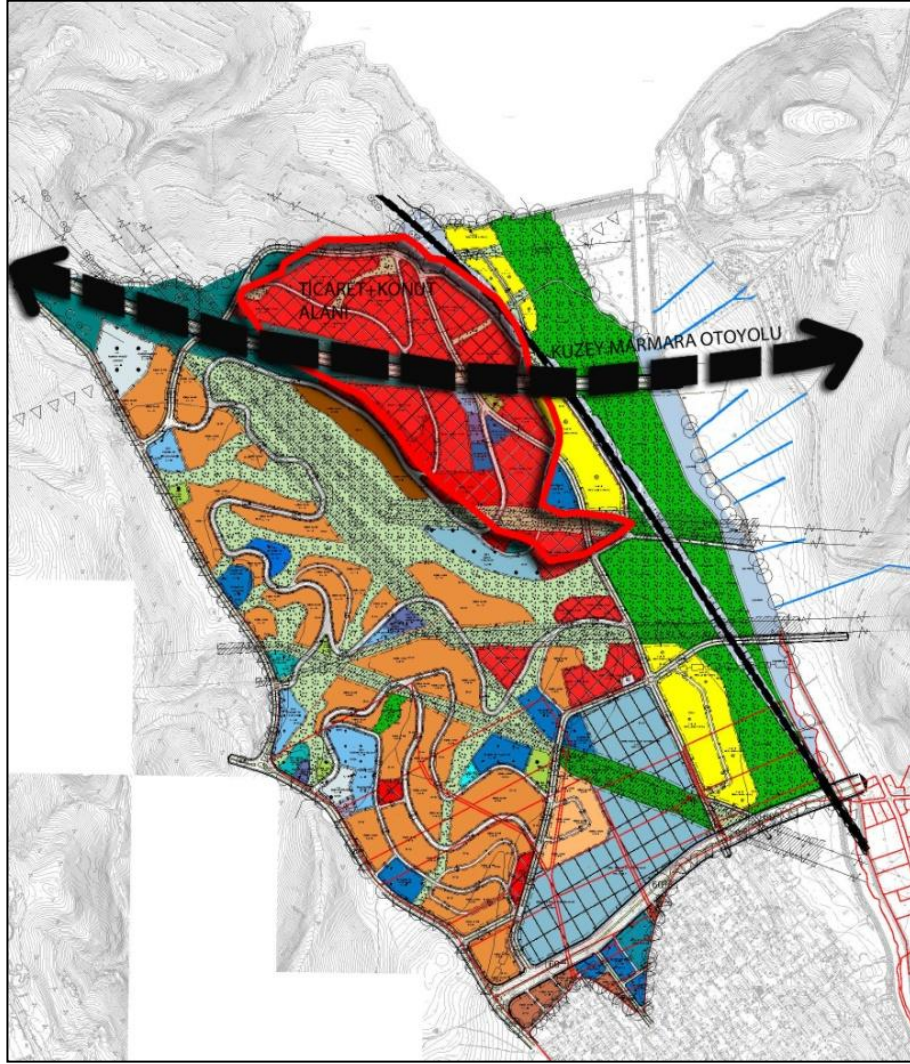
Şekil 4.43: 08.08.2010 tasdik tarihli Kuzey Marmara Otoyolu güzergahı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Öyle ki 20.04.2011 tasdik tarihli 1/5000 ve 1/1000 ölçekli Batı Resneli Çiftliği imar planlarında Kuzey Marmara Otoyolu hattının güzergahı üzerinde ve yakın çevresindeki yaklaşık 73 hektarlık alan “Ticaret + Konut Alanı” olarak planlanmıştır (Şekil 4.44).

Şekil 4.44: 20.04.2011 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Batı Resneli Çiftliği Uygulama İmar Planı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Oysa bu alan 15.06.2009 tarihinde onaylanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni planında “Gelişme Konut Alanı” lejantında kalmaktadır. Bu da üst ölçekli plan kararlarının daha sonradan onaylanan 08.08.2010 tarihinde onaylanan, ilçenin doğu batı istikametinden geçen, 3. Köprü güzergahının ana bağlantı yollarından biri olan Kuzey Marmara Otoyolu hattının alt ölçekli plan kararlarının arazi kullanımındaki etkinin en somut örneğidir. Böylece üst ölçekli plan kararları, alt ölçekli plan kararlarına yön verememekte, noktasal, çevre fonksiyonlarından bağımsız, bir bölge haline getirmektedir (Şekil 4.45).

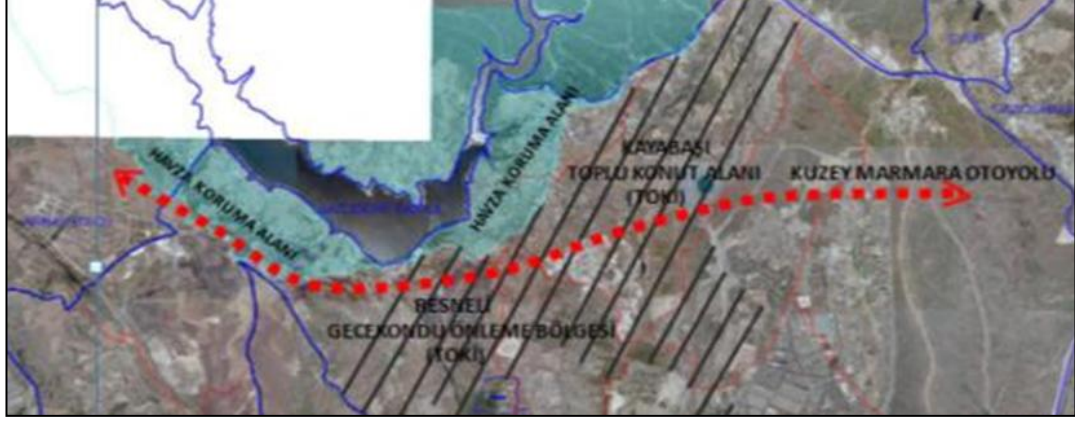
Şekil 4.45: 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planındaki Batı Resneli Çiftliği bölgesi- gelişme konut alanı



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

Bir diğer örnek ise; bölgenin doğu batı istikametinden geçen 08.08.2010 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onaylanan, Kuzey Marmara Otoyolu Hattı (kırmızı kesik çizgiyle gösterilen sınır), kısmen Gecekondular önleme bölgeleri ve Toplu Konut alanlarından (siyah taralı bölge) kısmen de Sazlıdere Barajı Havza Koruma Alanından (turkuaz renkle gösterilen bölge) geçmektedir (Şekil 4.46).

Şekil 4.46: 08.08.2010 tasdik tarihli Kuzey Marmara Otoyolu güzergahı, İSKİ havza koruma alanı, G.Ö.B. toplu konut alanı sınırları



Kaynak: Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü arşivi,2012

5. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

İmar hukukunda plan hiyerarşisi ve planlama sistemindeki yetki karmaşaları, incelendiğinde ve Başakşehir İlçesi kapsamında verilen somut örneklerle irdelendiğinde; bugün yaratılan bu meşruiyet sorununun aslında geçmişten günümüze gelen tüm bu süreçte plan süreci boyunca uygulanabilir bir üst ölçek anlayışının olmamasının, var olan üst ölçek planlarında alt ölçekli planlara aktarılamayışını görüyoruz.

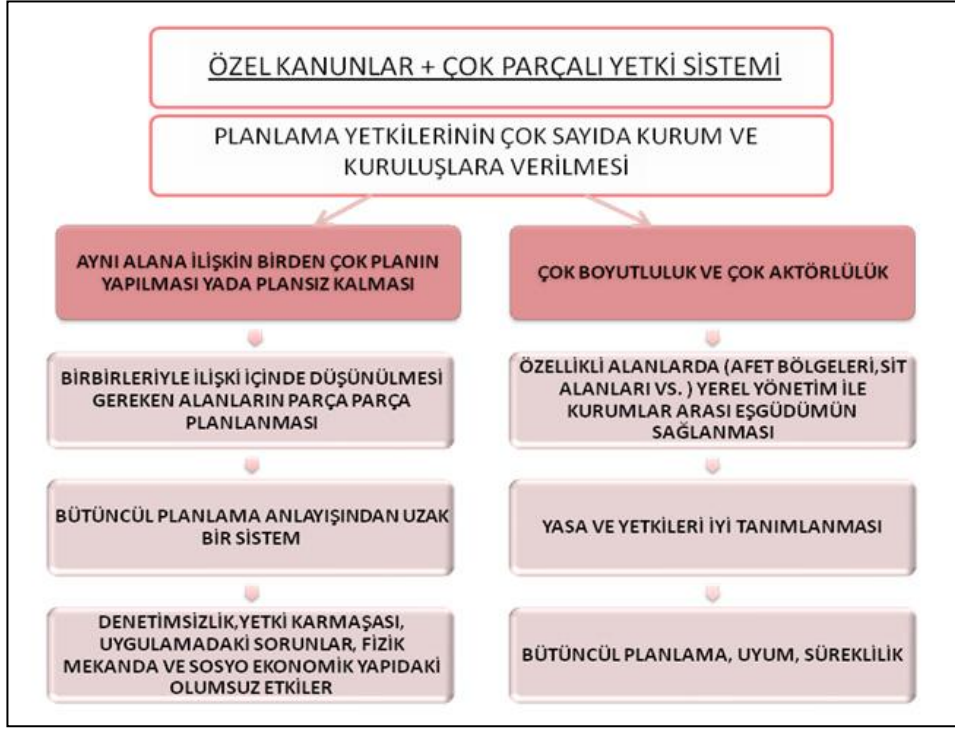
Üst ölçekli plan kararların uygulamaya dökülememesinin yanı sıra özellikle 1980 yılından sonra küreselleşmeyle, sermaye piyasasını ana uygulama aracı belirleyen yarışan kentler, bu ekonomik konjonktür doğrultusunda gelişen yeni kent mekanları yaratmaya başlamıştır. Bu yeniden yapılanma süreci üst ölçekli planlama anlayışının gelişmemiş olması nedeniyle süreç hızlandırmaya ve kısa vadede ürün olmaya odaklı yeni yasa ve kanunlar çıkararak yeni yeni kurum ve kuruluşlara planlama sürecinde etkin görevler tahsis etmiştir. Üstelik bu kurumların her biri merkezi yönetimdir. Tam da bu noktada, plan sürecinde yetki karmaşası yani meşruiyet sorunu ortaya çıkmıştır. Bu bir yandan plan süreçlerini hızlandırarak uygulama aşamasına hızlıca aktarılmasına sebebiyet verirken bir yandan da planlamada çok parçalı bir sistemi yaratmıştır. Özel kanunların verdiği yetkiler, imar kanunda görelilik olarak yaratılan hiyerarşik düzenin yanı sıra yatayda yeni bir hiyerarşik düzeni belirlemiştir. Bu karmaşa bazen aynı alanda birden çok plan yapılmasına bazen de yetkilerin karmaşıklığından yetkisiz ve plansız alanların yaratılmasına sebebiyet vermiştir.

Planların parça parça birbirinden kopuk olmasına, bütüncül planlama anlayışının delinmesine, üst ölçekli plan kararlarından kopmasına ve sonucunda fizik mekanda ve sosyo ekonomik yapıda ayrışmalara, parçalanmalara neden olmuştur.

Fakat aynı zamanda bu farklılık ve çeşitlilik koordinasyonlu bir şekilde işlerse burada çok boyutlu ve çok aktörlü bir yapının da ortaya çıkmasına neden olabilir. Özellikle özel statülü alanlarda (sit alanları, afet bölgeleri vs.) farklı kurumların birbirleriyle eşgüdümlü çalışması, yasada verilen yetkilerin iyi tanımlanması, bütüncül, uyumlu ve

süreklilik arz eden, hızlı ürün elde edilen ve plansız alanları azaltan bir yönetim modelini de oluşturabilir. Tabii ki bu koordinasyonu sağlamada tutarlılık, işlerlik, etkinlik, uzlaşma ilkeleri ana maddeleri oluşturmalıdır (Şekil 5.1).

Şekil 5.1: Planlama sürecindeki yetki karmaşaları ve sonuçları



Bu bağlamda bakıldığında aslında planlarda verilen yetkiler, sorumluluk alanları, imar kanundaki hiyerarşik düzen net olarak tanımlanıp, merkez ile yerel yönetimlerin arasındaki dengenin mutlak sağlanması, plandaki yetki karmaşalarının düzenlenmesinde bir çözüm olduğu gibi aynı zamanda planların kademeli birlikteliği ilkesinin de uygulamaya geçebilmesine neden olacaktır.

Planlama sisteminin bir açmazı olan yetki karmaşasının çözümünde en önemli esas aslında, İmar mevzuatımızda ve özel kanunda tanımlanan yetkiler ve kurumların net olarak, karmaşadan uzak tanımlanması gerekliliğidir. Bu yasal düzenleme ile planlama sisteminin işlerliğini sağlayan düzeydeki hiyerarşik sistem düzenlenecek; kurumlar arası eşgüdüm ve koordinasyon sorunu da büyük ölçüde çözümlenecektir.

Çünkü Türkiye’de tüm planlama sistemini yöneten imar kanunu, planlama sisteminin sağlıklı bir şekilde işlevleştirilmesindeki ana aktör konumundadır. Bu kanun ile, fizik mekanların oluşumu, sosyal yapının gelişme eğilimleri, kamusal hizmetlerin erişimi v.b. faktörlerin yönetilerek, bütüncül, etkin, sürdürülebilir bir plan sisteminin yaratılmasındaki hukuki dayanaktır.

Bu önemli hukuki dayanak aslında İstanbul gibi metropolitan bir ölçekte gelişen bir dünya kentinin, fiziki ve sosyal eğilimlerine göre, şehircilik ilke ve esaslarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmelidir.

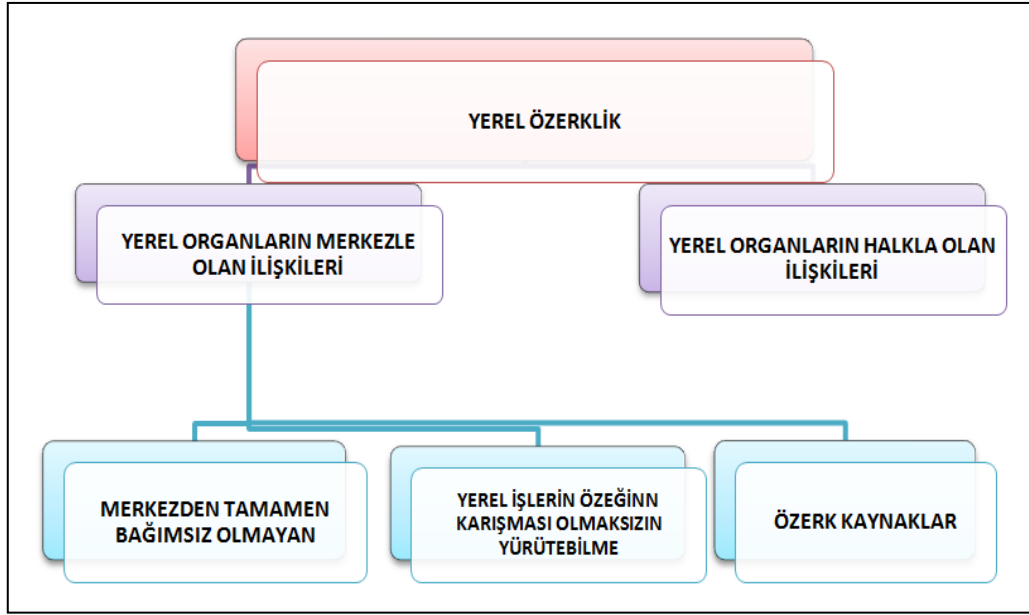
Bunun yanı sıra, geçmişten beri yerleşememiş olan üst ölçekli planlama anlayışı planlama sisteminin ana belirleyicilerinden biri haline getirilmelidir. Özellikle de böyle küresel kentlerde yeni bir ölçek kademelenmesi ile hem bu hızlı gelişen kent parçalarına ayak uydurabilen, sürdürülebilir bir planlama sistemi oluşturulmalıdır (Şekil 5.2).

Şekil 5.2: Planlama sürecinin yönetilmesine ilişkin model önerisi



Bu sistem düzenlenirken, demokrasinin yataydaki en önemli ayağı olan ve hizmette halka en yakın olan birim olan yerel yönetimlerce yönetilmesi esas olmalıdır. (Şekil 5.3).

Şekil 5.3:Yerel özerklik modeli



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nde de belirtildiği üzere yerel yönetimlerin özerk olabilmesi, hizmetin halka en yakın ölçekte karşılanması anlamına gelen “subsidiarite” ilkesinin de uygulamaya geçebilmesi için önemli bir husustur. Bu bağlamda aslında özerk bir yerel yönetim yapısının oluşturulması esas olmakla birlikte özerklik ve bağımsızlık kavramlarının da birbirinden farklı kavramlar olduğunun altını çizmek gerekir. Yerel yönetimler, merkezden tamamen bağımsız olmayan, fakat özeğin yerel yönetim yapısına karışması olmadan işlerini yönetebilen ve özerk kaynakları olan bir birim olmalıdır. Denetim ise bağımsız teftiş kurumları tarafından sağlanmalıdır. Bu kurumlar hiçbir yönetim yapısına bağlı olmayan tamamen bağımsız hareket eden denetim mekanizmaları olmalıdır.

Belirlenen yönetim modelinin yerel yönetimler üzerinden yönetilebilmesi için öncelikle yerel yönetimlerin yasa ve yönetmeliğe bağlı olmalarının esas olması yeterli değildir. Avrupa yerel ve bölgesel yönetimler kongresi 2004 yılında, yerel yönetimlerin seçikle

göreve geldikten sonra yapacaklarına ilişkin “Davranış Kuralları Yönergesi” hazırlamış ve yerel yönetimlerin dikkatine sunmuştur. Bu yönergede; seçilmiş temsilcinin tanımı, görevleri, yetkileri kendi çıkarları için kullanma yasağı, adam kayırma yasağı, kamu yararı, servet ve çıkar bildirimini gibi bir çok davranış kuralının esası belirlenmiştir.

Kısacası, Türkiye’de yerel yönetimde yapılan her uygulamanın, içinde bulunduğu güçlü ekonomik konjonktürden öte, yasaya ve tüzeye uyumlu, belli davranış kuralları çerçevesinde oluşturulması gerekliliğinin alt çizilmelidir. Türkiye’de bu bahsedilen sürecinin yönetilmesi ancak bu sistemin bazı kurallar çerçevesinde hareket etmesiyle sağlanacaktır.

KAYNAKLAR

Kitaplar

Günday, M., 2002. *İdare hukuku*. 5. Baskı. Ankara: İmaj Basım.

Kalabalık, H., 2002. *İmar hukuku*. 2. Baskı. Ankara: Seçkin Kitabevi.

Keleş, R., 2011. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 7.Baskı. İstanbul: Cem yayınevi.

Özay, İ., 1996. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Tekeli, İ., 2011. *Türkiye İçin Siyaset ve Demokrasi Yazıları*. İstanbul: Türk Tarih Vakfı.

Ünal, Y., 2003. *Türk Şehir Planlama Hukuku*. 11.Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları.

Sürekli Yayınlar

Ercan, M., 2007. Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama Ve Yönetim Sorunları. *Planlama Dergisi.* (40), ss. 69-73.

Erençin, A., 2005. Büyükşehir Belediyeler arası ilişkilerin yenilenen yapısı. *Mülkiye Dergisi.* **29** (246), ss. 121-131.

Tekeli, İ., 1980. Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri, *Türkiye’de İmar Planlaması*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

Tekinbaş, B. 2009. Plan Hiyerarşisi. *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi.* **6**(13), ss. 11-13.

Yılmaz, H. 2007. Çevre düzeni planına ilişkin güncel düzenlemeler ve sorunlar. *TBE Dergisi.*72, ss.78-94

Diğer Yayınlar

ALTIN, Y., (2006). İstanbul metropoliten alanında imar planı değişiklikleri ile ilgili bir analiz. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi FBE.

ALTINTAŞ, Y., (2007). İmar planlarında yetki kuralları ve Danıştay kararları örneğinde; planlamada karşılaşılan yetki sorunları ile çözüm yolları. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Gazi Üniversitesi FBE.

AYATAÇ, H.K., (2000). Planlama sürecinde kentsel tasarımın yeri ve rolünün tanımlanması için bir yöntem denemesi, örnekleme alanı Türkiye. *Doktora Tezi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi FBE.

Başakşehir Belediyesi, Plan ve Proje Müdürlüğü, Planlama Arşivi.

Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (5998 s. k). **Resmi Gazete**, 27621; 24 Haziran 2010.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 s. k). **Resmi Gazete**, 25531; 23 Temmuz 2004.

Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik. **Resmi Gazete**, 27051; 11 Kasım 2008.

Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (648 s. k). **Resmi Gazete**, 28028; 17 Ağustos 2011.

Ersoy, M., 2006. *İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Sorunu, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, TEPAV, Ankara

Gecekondu Kanunu (775 s. k). **Resmi Gazete**, 12362; 30 Temmuz 1966.

HANAZAY, A., (2006). Yerel yönetimlerde planlama. *Yüksek Lisans Tezi*. Mersin: Mersin Üniversitesi SBE.

İmar Kanunu (3194 s. k). **Resmi Gazete**, 18749; 9 Mayıs 1985.

İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (2981 s. k). **Resmi Gazete**, 18335; 8 Mart 1984.

KARADAVUT, E., (2008). İmar planı değişikliklerinin plan bütünlüğüne etkilerinin incelenmesi. *Yüksek Lisans Tezi*. Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi FBE.

Keleş, R., 2002. Türkiye'nin İmar ve Planlama Sorunları. *İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık Sempozyumu*. 13-14 Ekim 2000, İTÜ Taşkışla, İstanbul, ss. 33-45.

Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (2863 s. k). **Resmi Gazete**, 18113; 23 Temmuz 1983.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu (4562 s. k). **Resmi Gazete**, 24021; 15 Nisan 2000.

ORTA, E., (2006). İmar hukukunda plan hiyerarşisi ve planların çatışması. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi SBE.

ÖZDEMİR, A., (2011). İmar planlarında hiyerarşi. *Yüksek Lisans Tezi*. Kocaeli: Sakarya Üniversitesi SBE.

Özden, P., 2007. Üst Ölçekli Planlamadan Projeci Yaklaşımına, Planlamanın Değişen Yüzü. *Kamu Yönetimi Sempozyumu III*. 15-16-17 Kasım 2007, PAÜ Kongre Merkezi, Denizli.

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (4046 s. k). **Resmi Gazete**, 22124; 27 Kasım 1994.

Tekel, A., 2001. İmar Mevzuatının Tanımladığı Plan Kademeleri, Yetkili Kurumlar, Yetki Uyuşmazlıkları Ve Nedenleri Üzerine, *Kentsel altyapı ve ulusal sempozyumu*. Ekim 2001, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara, ss. 97-109.

Toplu Konut Kanunu (2985 s. k). **Resmi Gazete**, 18344; 17 Mart 1984.

Toplu Konut Kanununda Ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5162 s. k). **Resmi Gazete**, 25460; 12 Mayıs 2004.

Turizmi Teşvik Kanunu (2634 s. k). **Resmi Gazete**, 17635; 16 Mart 1982.

TÜRK, S.S., (1995). İmar planlarının uygulama araçları ve Ordu örneği. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi FBE.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

<http://www.genelbilge.com/hiyerarsi-nedir.html> [erişim tarihi 12 Nisan 2012]

