

TMMOB Şehir Plancıları Odası Mersin İl Temsilciliğinin Mersin Tip İmar Yönetmeliğine İlişkin Değerlendirmesi

Kurumunuz tarafından 03.04.2007 tarih ve 005/2-264-2345 sayılı ile temsilciliğimize gönderilen yazıda, Mersin Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği'nin Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 14.07.2006 tarih ve 594 sayılı kararı ile kabul edildiği belirtilmektedir. Ancak, yapılan bu çalışma Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16.03.2007 tarih ve 147 sayılı kararı ile Tip İmar Yönetmeliği hükümlerine aykırılıklar gösterdiği gerekçesi ile iade edilmiştir.

Bu kapsamda, temsilciliğimiz tarafından hazırlanmış olan görüş aşağıda görüşlerinize sunulmaktadır. Bu görüş, başlıca üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın iptal gerekçesi olan "Tip İmar Yönetmeliği" anlayışı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde "Yönetmelik-Plan İlişkisi" ele alınacak ve üçüncü bölümde nasıl öneriler geliştirilebileceği tartışılacaktır.

1. Tip İmar Yönetmeliği'nin yönetmelik hazırlama süreçlerine etkisi

Tip İmar Yönetmeliği, adından anlaşıldığı gibi yönetmelik hükümleriyle yönlendirilmesi amaçlanan yapılaşma etkinliklerinin denetimine yönelik hazırlanmış standart bir metindir. Metnin başlıca hazırlanma nedeni, yönetmelik hazırlamaya yönelik altyapısında yetersizlikler bulunan belediyelere Bakanlık tarafından bir çerçeve sunulmasıdır. Bu çerçevede, Tip İmar Yönetmeliği onay tarihinden itibaren ülkemizdeki tüm yerleşimlere örnek oluşturmuş ve tüm yerleşimler için benzer yönetmelikler hazırlanmıştır. Bunun sonucunda tüm yerleşimlerde yapılaşma benzer biçimlerde

gelişmiş ve kimliksiz, kendine özgülüğünü ortaya koymaktan uzak kentsel oluşumlar ortaya çıkmıştır.

Mersin de ülkemizdeki diğer kentler gibi bu süreçten olumsuz bir şekilde etkilenmiş ve özellikle 1980li yıllardan sonra hızlı ve tektipleştiren bir yapılaşma etkinliği ile gelişmiştir. Bunun sonucunda Mersin, kendine özgü niteliklerini kaybetmiş ve ülkemizdeki herhangi bir kente benzemiştir. Kuşkusuz, bu süreçteki olumsuzlukların tek nedeni yönetmelikler değil, onlarla birlikte imar planlarıdır. Ancak, uygulama süreçleriyle doğrudan ilişkili olan yönetmelikler tektipleştirici anlayışla, kentlere kimlik kazandırmaktan çok uzak kalmıştır.

Bakanlık'ın hazırlamış olduğu Tip İmar Yönetmeliği'ndeki tektipleştirici anlayış yönetmeliğin tüm maddelerinde hissedilmektedir. Kentsel mekanın niteliklerini tanımlamaktan ve kentsel mekan oluşturmaktan uzak duran Tip İmar Yönetmeliği, doğrudan tekil parsellere yönelmiştir ve parsel ölçeğinde boyutlara yönelik ölçütler sunmaktadır. Diğer bir deyişle, kentsel mekanın nasıl oluşacağı ya da nasıl nitelikler üstlenebileceği üzerinde durmamaktadır. Yerine, denetlenmesi daha kolay olan niceliksel ölçütler getirmektedir.

Bu niceliksel anlayışın sonucunda ise yapıların çevresiyle kurduğu ilişki göz ardı edilmekte tek tek parsellerin ve o parsellerde yapıların üretimine odaklanılmaktadır. Bu durumda, öncelikli olan parsellere inşaat ruhsatı verilmesi olmaktadır. Örneğin, bir kentte yapılacak yapılar Tip İmar

Yönetmeliği hükümlerine göre kentsel alt-bölgelerde (merkez, gelişme bölgeleri, yapılaşmış konut bölgeleri ya da sit alanları vb.) aynı şekilde denetlenmektedir. Böylece, yönetmelik hükümleri içerik ve nitelik denetimi yapmaktan çok niceliksel olarak belirlenen ölçütlere uygunluğu kontrol etmektedir. Tip İmar Yönetmeliği'nin bu anlayışı sonucunda ise prototip ve standartlaşmış bir kentsel çevre oluşmaktadır.

Bu kapsamda, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16.03.2007 tarih ve 147 sayılı kararında ileri sürülen "Tip İmar Yönetmeliği'ne aykırılık" gerekçesi olumsuz anlamlar taşıyabilmektedir. Ancak, ilgi yazınız ekinde 2006 yılında hazırlanmış imar yönetmeliği bulunmadığı için bu gerekçe tam olarak yorumlanamamaktadır¹.

Bununla birlikte, Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin Tip İmar Yönetmeliği'ne birebir uyacak bir yönetmelik hazırlama zorunluluğu bulunmadığı kanısındayız. Bu durum, Tip İmar Yönetmeliği'nin başlığında da belirtilmekte ve yönetmeliğin büyükşehir belediyesi olmayan belediyeler için bir örnek oluşturduğu vurgulanmaktadır. Diğer bir anlatımla, büyükşehir belediyelerine kendi imar yönetmeliklerini hazırlama olanağı verilmektedir. Hazırlanacak olan bu yönetmelikler için Tip İmar Yönetmeliği'nin standart bir metin olarak kullanılıp kullanılmayacağı açıklığa kavuşturulması gereken bir konudur.

Ancak, aşağıda da değinileceği gibi, hazırlanacak olan imar yönetmeliğinin tektipleştirici anlayıştan uzak durması, Mersin'in kent kimliğini oluşturmaya ve kendine özgünlüğünü ortaya çıkarmaya yönelik olması öncelikli bir tercih olmalıdır.

2. İmar Planı-Yönetmelik İlişkisi

Türkiye planlama sisteminde imar yönetmelikleri imar planı hükümlerini tamamlayıcı nitelikte bulunmaktadır. Bu çerçevede, imar yönetmelikleri imar planı hükümlerinin uygulanmasını yönlendirmek durumundadır. Diğer bir deyişle, yönetmelik hükümleri plan kararlarına ve plan hükümlerine uyum sağlamak zorundadır ve plan kararlarının yerine geçemezler. Bu anlamda, plan

kararları ve hükümleri her zaman yönetmelik hükümlerine göre öncelik kazanmaktadırlar.

Ancak, yönetmelik hükümleri, plan sınırları içinde plan kararı olmayan alanlarda öncelik kazanmaktadır ve plan hükümlerinin yerine geçmektedir. Bu bölgeler, imar planlarında genellikle yapı adalarının taranması ile gösterilmektedir. İmar yönetmeliklerinin kentsel mekan oluşumunda etkili oldukları bölgeler olan bu alanlar imar planlarında "meskun alan" olarak belirlenmektedirler. Bu bölgeler genellikle daha önceden yapılaşmış alanlardır ve yapılaşmaya plan yoluyla müdahale edilmesi mümkün görülmeyen bölgelerdir. Bu kapsamda, "meskun alan" olarak değerlendirilmekte ve yapılaşmanın yönetmelik hükümlerince yönlendirilmesi ve denetlenmesi öngörülmektedir. Böylece, kentsel gelişim içinde plan kararlarından çok yönetmelik hükümlerince oluşan bir oluşumdan söz etmek mümkün olabilmektedir. Bu tür alanlarda, yapılanma koşulları çoğunlukla parsellerin cephe aldığı yolların genişliklerine göre belirlenmektedir. Bu noktada, zincirleme bir etki söz konusudur. İlk başta, bina yükseklikleri yol genişliğine göre, parsellerdeki çekme mesafeleri ise bina yüksekliklerine göre belirlenmektedir. Böylece, mekanın oluşumunu belirleyen en önemli etken yol genişliği olmaktadır.

Böyle bir tutum, kentlerde ikili bir yapının oluşmasına neden olabilmektedir. Bu ikili yapının bir ucunda yapılaşmanın plan kararlarına göre olduğu alanlar bulunurken, diğer ucunda yönetmelik hükümlerince oluşan alanlar bulunabilmektedir. Bu kapsamda, aynı genişlikte yoldan cephe alan, benzer özellikteki yapı adalarında birbirlerinden oldukça farklı yoğunluklar oluşabilmektedir. Bazı durumlarda, bu yoğunluk farkı üç dört kata kadar çıkabilmektedir. Bu çerçevede, imar planları tarafından meskun konut alanı olarak öngörülen bölgelerdeki yapılaşmanın yönlendirilmesi ve denetlenmesinde yönetmelik hükümleri oldukça etkindir ve imar planları yoluyla imar planlarının önüne geçebilmektedir. Sonucunda ise fiziksel anlamda ikili bir denetleme biçimi oluşmaktadır.

¹ Bu yazı kapsamında Mersin Büyükşehir İmar Yönetmeliği olarak ele alınan belge, <http://www.mersin.bel.tr> web sitesinde yer alan belgedir.

Böyle ikili bir durum Mersin’de de oluşmaktadır. İmar planlarından kaynaklanan durumdan dolayı özellikle Mersin kent merkezindeki yapılaşma tümüyle yönetmelik hükümlerine bırakılmıştır. Bu durum, 1963 yılında yürürlüğe giren İller Bankası Planı ile oluşmuş ve günümüze kadar devam etmiştir. Dolayısıyla, kent merkezindeki yapılaşmanın denetlenmesine yönelik tek dayanak imar planlarındaki yol genişlikleri olmaktadır. Oysa, özellikle kent merkezleri bu tip niceliksel anlayışlara bırakılmaması gereken, niteliksel olarak denetlenmesi gereken, kamusalılığı en yüksek alanlardır. Mersin’de ise son elli yıl içinde Tip İmar Yönetmeliği anlayışı çerçevesinde kent merkezinin gelişimi yol genişliklerine göre parsel ölçeğinde denetlenmiştir. Benzer bir anlayışın yönetmelik hükümlerinde “bina yükseklikleri”nin belirlendiği “51. madde”de devam ettiği görülmektedir.

Kuşkusuz bu durum imar planlarındaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır, ancak imar yönetmeliğinde geliştirilecek anlayışın yol genişliklerine referans veren niceliksel anlayıştan çok kentsel mekana nitelik kazandıracak bir anlayışın geliştirilmesi Mersin kentinin geleceği yönünden daha olumlu olacaktır. Özellikle, gerektiğinde alan bazında yönetmeliklerin çıkartılması pratikleri zorlanmalıdır. Örneğin, Mersin kent merkezine yönelik ayrı bir yönetmeliğin düzenlenip düzenlenemeyeceğinin tartışmaya açılması sağlanmalıdır.

3. Öneri: Parsel mi Kentsel Mekan mı?

Mersin’de, özellikle 1980li yıllardan itibaren süregelen yapılaşma sonucu tektipleşen ve standartlaşan bir kentsel çevre oluşmuştur. Bunun sonucunda Mersin kenti giderek kimliğini kaybetmiştir. Oysa, bir kentte gerçekleşecek yapılaşmada öncelikle gözetilmesi gereken o kentin kimliğinin ve kendine özgü niteliklerinin ortaya konmasıdır. Bu kapsamda, sorulması gereken soru imar yönetmeliklerinin böyle bir süreci yönlendirip yönlendiremeyeceğidir. Yukarıda değinildiği gibi, Tip İmar Yönetmeliği anlayışı çerçevesinde kalan imar yönetmelikleri ile Mersin kentinin kendine özgü niteliklerinin ön plana çıkarılması olanaklı değildir.

Bu durumda iki seçenek ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, imar yönetmeliklerin içeri-

ğini ve kapsamını tümüyle değiştirmek, ikincisi ise imar planları ile yönetmelikler arasında yeni bir belge oluşturmak. Birinci seçenek, günümüze kadar Mersin’de ve ülkemizdeki diğer kentlerde süregelen tekil binalara ve parsellere odaklanan pratiklerden dolayı çok olanaklı görülmemektedir.

Tekil olarak parsel ve binaların oluşumu, kuşkusuz ki yönetmelikler yoluyla denetlenebilmektedir. Ancak, planlama geleneği oluşmuş pek çok ülkedeki pratikler de göstermektedir ki bu tür bir denetim “bina yönetmelikleri” yoluyla yapılmaktadır. Ülkemizde ise bu tür bina yönetmelikleri, yapılanma düzenine yönelik birtakım hükümlerle birleştirilerek “imar yönetmelikleri” adı altında sunulmaktadır. Böylece, “imar yönetmelikleri” kentsel mekan üretmekten çok kentsel parsel üretmeye odaklanmaktadır. Dolayısıyla, ülkemizde ve Mersin’de imar yönetmeliği olarak adlandırılan, ancak içerik ve kapsam olarak “bina yönetmeliği” olan belgelerin parsellerdeki yapılaşma denetimine devam etmesi durumunda kentsel mekana nitelik kazandıracak ikinci seçenek üzerinde durmak yararlı görülmektedir.

İkinci seçenekte, TMMOB Şehir Plancıları Odası Mersin İl Temsilciliği olarak, imar planları ile yönetmelikleri destekleyecek, onların hazırlanma süreçlerini yönlendirecek yeni bir belge önermekteyiz. Bu belgelerin özelliği, yönetmelikler gibi tek parsel ölçeğinde yapılaşmayı denetlemek değil, aksine kentte bütüncül olarak oluşacak yapılaşma hakkında ilkeler belirleyecek olmalarıdır. Bu tür belgeler özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde ve ABD’de “tasarım rehberleri” olarak adlandırılmaktadır. Tasarım rehberleri, içerik ve kapsam olarak tek tek parsellere odaklanmaktan çok tüm yapılaşmanın kente nasıl bir etki yapacağı üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla, “parsel mi kentsel mekan mı?” sorusuna kentsel mekan olarak yanıt vermektedir.

Mersin kenti için geliştirilecek bir tasarım rehberi, içerik olarak Mersin kentinin bağlamını, kendine özgü özelliklerini tanımlayacak bir belge olacaktır. Bunun ardından ise aynı belge ile Mersin’de gerçekleşecek yapılaşmayla ilgili yapılaşma/tasarım ilkeleri ortaya konacaktır. Bu süreçte, örneğin kent merkezi ile yeni yapılaşan alanlara yönelik ilkeler arasında farklılaşmalar olabileceği gibi, kentsel

tasarıma, peyzaja, ulaşım, yapı adalarının biçimlenmelerine yönelik ilkeler ortaya konabilecektir. Böylece, tasarım/yapılaşma rehberi Mersin kentindeki yapılaşmanın niteliklerini tanımlayıcı bir belge haline gelecektir. Diğer bir deyişle, yapılaşma üzerinde genel ilkelerin belirlendiği yönlendirici bir araç olacaktır ve yapılaşmanın ortaya konan ilkeler çerçevesinde gelişmesini sağlayacaktır.

Kuşkusuz, bu seçenek kolaylıkla işlerlik kazanan bir seçenek değildir. Kentteki yöneticiler, meslek adamları ve diğer ilgili aktörlerin ortaklaşa üretecekleri bir çabayı ve anlayış değişikliğini gerektirmektedir. Özellikle, son 1980li yıllardan itibaren kentsel karakterini kaybetmiş olan Mersin’de kentsel mekana karakter, kimlik ve nitelik kazandırmaya yönelik yaklaşımlara ve böyle bir anlayış değişikliğine gereksinim duyulmaktadır.