

# Cumhuriyetin 75. Yılında Planlama Sergisi (1956 Sonrası)

Araş. Gör., Şehir ve Bölge  
Planlama Bölümü, ODTÜ

N. Tunga KÖROĞLU  
Ebru ÖLMEZ

Y. Şehir Plancısı, Bayındırlık  
ve İskan Bakanlığı

**A**rtan kentsel nüfus ile birlikte imar sorunlarının 1950'lerden sonra ön plana çıkması, beraberinde birçok önemli kurumsal değişmeyi gündeme getirmiştir. Bu gelişme ile birlikte 1956 yılında, imar yasası olmaktan çok, bir yönetmelik niteliğine daha yakın olan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun yetersizliği ortaya çıkmış ve kent planlamasına yeni bakış açıları katması beklenen 6785 sayılı ilk İmar Kanunu çıkarılmıştır. Bu Yasa ile planlamada;

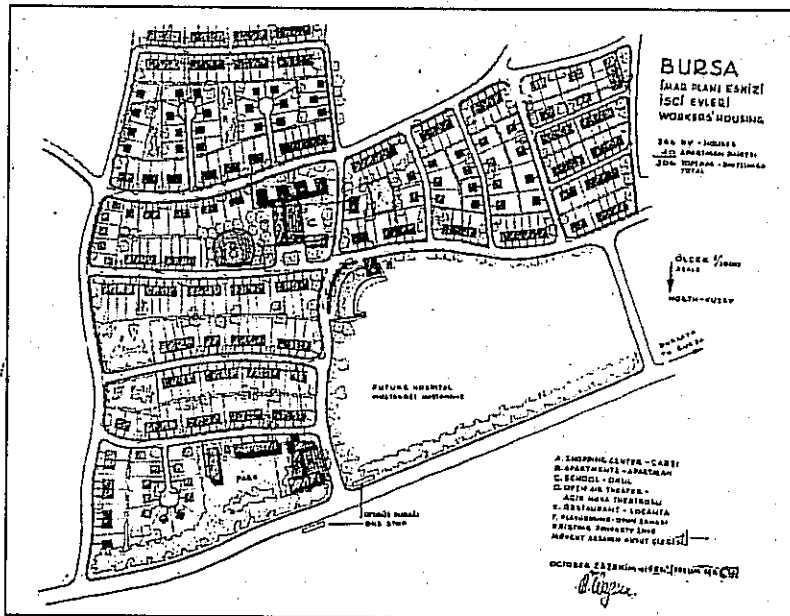
- Nazım Plan,
- Tatbikat Plan kademeleri,
- İmar ve Yol İstikamet Planı, uygulamaya konmuştur.

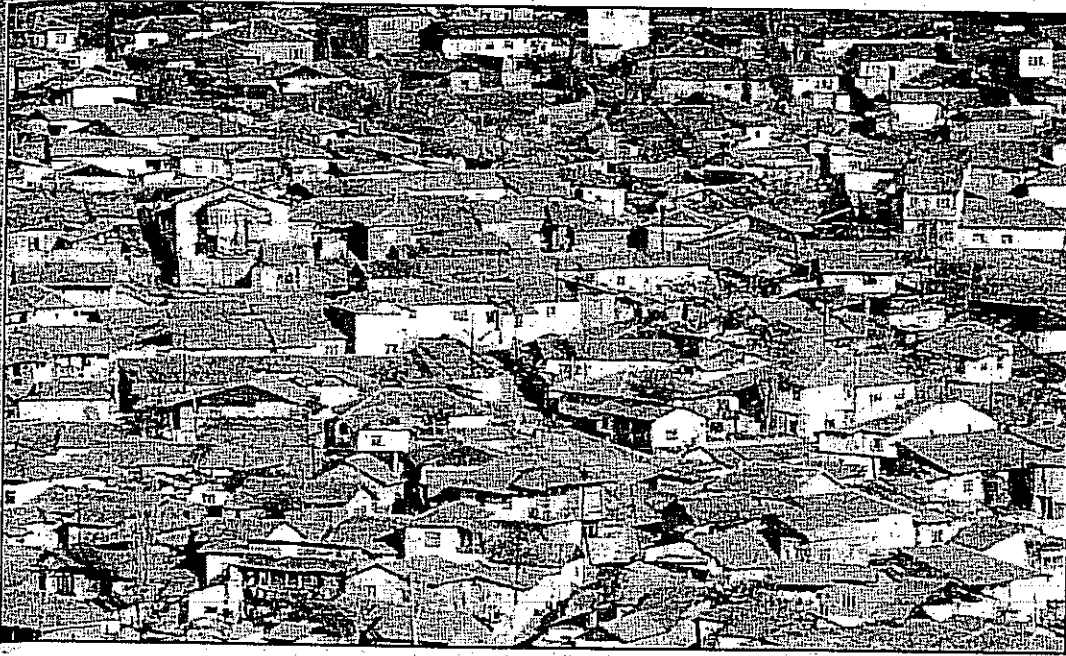
6785 sayılı İmar Kanuna göre nüfusu 5000'den fazla belediyelerin imar planı yapmasını zorunlu kılınmıştır. Nüfusu 5000'den az olan belediyelere ise 'yol istikamet planı' yaptırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanun ile kent planlamada plancıya çok daha fazla esneklik tanınmış ve planlama kararlarını yasadan çok plana bırakılmıştır. Bunlara ek olarak, planların Yapı ve Yollar Kanununda belirtildiği gibi 50 yıllık bir dönemi kapsamaması ilkesi kaldırılmıştır. Kentlerin çevresindeki spekülasyonlu gelişmeleri denetim altına alabilmek için mücavir alanlarda belediyeler denetim yapmaya yetkili kılınmıştır.

6785 sayılı İmar Kanunu genel hükümleri kapsarken ayrıntı düzeyindeki hükümleri mahalli özellikler ve ihtiyaçlar açısından düzenleyen yönetmeliklere bırakmıştır. Yerel yönetimlerin planlama sürecine katılımı sınırlıdır. Bu dönemin ilk yıllarında merkezi yönetimin planlama üzerindeki yetkisi devam etmektedir. Yasada planlara katılım, 15 günlük itiraz süresinden öte bir anlam ifade etmemektedir. 1950'li yılların en önemli olgusu olan gecekonduya ise hiç değinilmemiştir.

## İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI'NIN KURULUŞU

Buna karşın, ülkede kapsamlı planlama anlayışının yer bulması için önemli gelişmeler de yine bu dönemde gerçekleşmiştir. Bunlar içinde en önemli değişimlerden ilki, 1958 yılında 7116 Sayılı Kanunla İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşudur. 1960'lara kadar kurumsal ve yasal





şekillenişinin ilk aşamalarını kaydeden kent planlama İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması ile yeni bir döneme girmiştir.

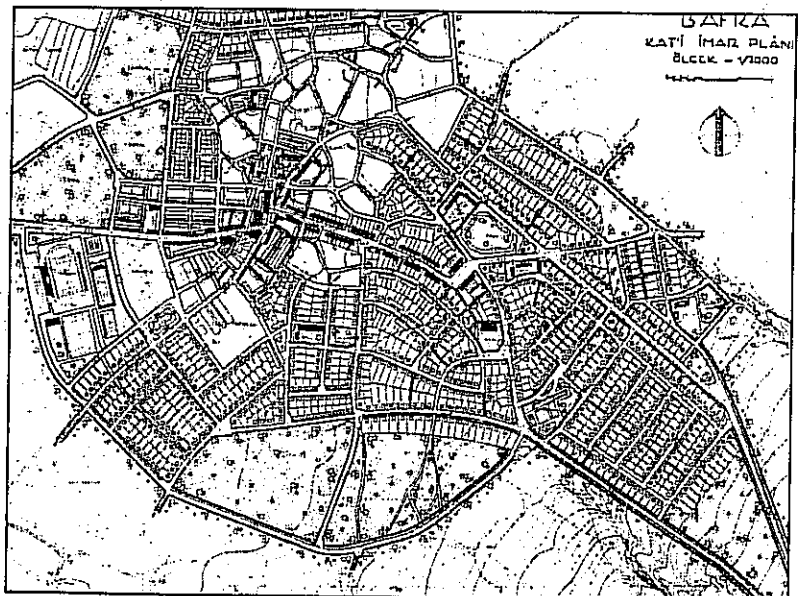
İmar ve İskan Bakanlığı'nın amaçları, Anayasa'nın 49. Maddesinde; kuruluş yasasında; Bakanlığa görev, yetki ve sorumluluklar veren İmar, Gecekondu, Afetler, Kooperatifler yasaları ile bunları değiştiren yasalarda; Kalkınma Planları ve bunlara dayanılarak çıkarılan yıllık programlarda belirtilmiştir. Tüm bunlara göre İmar ve İskan Bakanlığı;

- kentleşmenin dengeli olarak gerçekleşmesini ve kentsel yerleşme merkezlerinin düzenli olarak kurulup gelişmelerini sağlamak;
- kentsel konut ve gecekondu sorunlarını çözüme kavuşturmak;
- yeterli, ucuz, standartlara uygun yapı malzemesi üretimini ve bunların teknik ilkelere göre kullanımlarını sağlamak;
- genel hayatı etkileyecek çaptaki afetlerden en az zararla kurtulmaya yönelik afet olduktan sonra en kısa zamanda yerleşme ve barınmayı sağlamak;
- kentsel yerleşme merkezlerinin düzenli olarak kurulup gelişmeleri için belediyelere planlama, örgütlenme ve uygulama konusunda yardım etmek amacını taşımaktadır. Bakanlığın ana görevleri özetle şunlardır;
- doğal ve endüstriyel kaynak ve olanaklara en uygun ve dengeli kentleşmenin nasıl olması gerektiği ile kentsel yerleşme merkezlerinin

nüfus ve yatırım çekme etki ve olanaklarını saptayıcı bölgesel araştırmalar yapmak;

- kentsel ve metropoliten yerleşme merkezleri için yapılacak harita; nazım plan ve imar planlarının ortak ilkelerini saptamak, belediyelerin, İller Bankası'nın yaptıkları veya yaptıkları harita ve planları, imar planı değişiklik önerilerini kesinleştirmek; uygulanmasını sağlamak, izlemek ve denetlemek;

- belediye sınırları ve komşu alanlar dışında kurulup geliştirilecek yerleşme merkezleri ile deniz, göl, nehir kıyılarında kurulup geliştirilecek yerleşme merkezlerinin yasal düzenlemelere ve planlama ilkelerine uygunluğunu sağlamak;



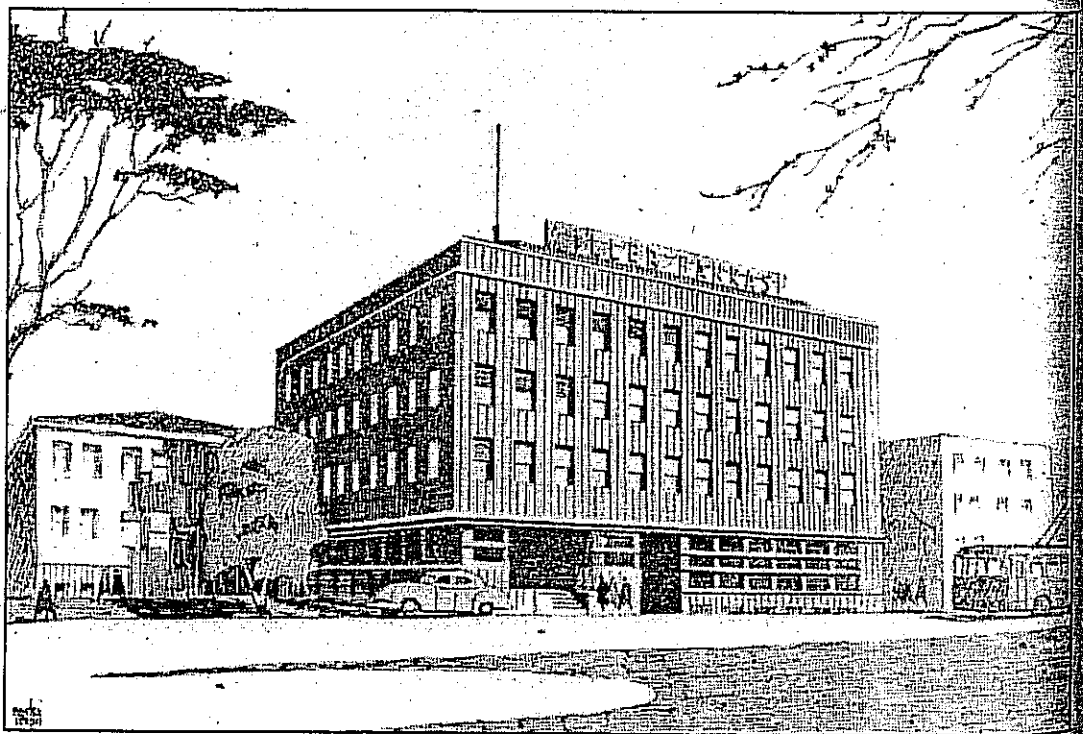
- kentsel ve metropoliten yerleşme merkezleri için altyapı tesislerinin standartlarını saptamak; altyapı tesislerinin proje, keşif vb. teknik belge ve hesaplarını hazırlamak veya hazırlatmak; inceleyip kesinleştirmek; uygulanması için belediyelere para ve teknik yönlere yardım etmek; uygulamaları denetlemek, nazım plan, imar planı, altyapı tesis projelerinden yararlanarak kentsel ve metropoliten yerleşme merkezlerinde çevrenin ve çevre sağlığının korunmasını sağlayıcı tedbir almak;
- konut sorununun çözümü için teknik, sosyal ve ekonomik araştırmalar yapmak, konut politikasının ilkelerini saptamak, konut üretimi için planlar, programlar, yatırım projeleri hazırlayıp yürürlüğe koymak, kamu kaynakları ile ihtiyaç sahiplerinin katkılarını en etkin bir biçimde birleştirecek ilke ve yöntemleri saptayıp uygulamak;
- gecekondular sorununu kentsel konut sorununun içinde, bu sorunun özel bir bölümü olarak ele alıp gecekondular yapımını önleyici, mevcutları iyileştirici veya yerlerine konut sağlayarak ortadan kaldırıcı tedbirleri almak ve uygulamak;
- yeterli, ucuz, standartlara uygun yapı malzemesi üretiminin özendirilmesi, yerel veya yeni-yapı malzemesi çeşitlerinin kullanılması olanaklarını araştırmak, özelliklerini ve

standartlara uygunluğunu ortaya çıkarmak ve bunları tanıtmak;

- doğal afetlere uğrayabilecek bölgeleri saptamak, buralarda yapılacak yapıların teknik şartlarını belirlemek ve uygulanmasını sağlamak, afete uğramış bölgelerde en kısa zamanda yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp koordinasyonunu yapmak;
- Bakanlık ile ilgili kuruluşların ve kentsel yerleşme düzeni konusunda belediyelerin özel yasalarına ve Bakanlığın genel politikasına uygun olarak görev yapmalarını sağlamak ve gözetmek.

İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması ile planların ve tüm değişikliklerin onanması Bakanlığa bırakılmıştır. Belediyelere uygulama programları hazırlama yetkisi verilmiş ise de bu programların onaylanması Bakanlığın yetkisinde tutulmuştur. Tüm bunlara ek olarak, 6785 sayılı İmar Yasası'nda belirtilmiş olmamasına karşın İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması ile planlama kademelerine "bölgesel planlar" ve "milli plan" kavramları katılmıştır.

Ülkemiz, 1963 yılında ekonomik ve sosyal sektörlerin planlanması ve bu yolla kalkınmanın sağlanmasını benimsemiştir. Bu dönemde otuzlu yılların batılılaşma politikası, yerini kalkınma politikalarına bırakırken; kent planlama



da kapsam değiştirerek bu yeni sürecin uygulama stratejilerinden biri olmuştur. Bu nedenle İmar ve İskan Bakanlığı daha çok bölge planlama, kent planlama, konut, yapı malzemesi gibi konularla ilgili olarak çok yönlü bir araştırma ve planlama bakanlığı olarak kurulmuştur. İller Bankası ile Emlak ve Kredi Bankası'nın İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlanması ile birlikte, Türkiye'de imarla ilgili konuların tümüne sahip çıkacak bir örgüt kurulmuş olmaktadır.

1960 yılında Prof. Luigi Piccinato tarafından hazırlanan Bursa Nazım Planı, kenti bölgesel ölçekte ele alan CIAM ilkelerini ve araştırma, analiz ve plan evrelerini kullanan planlama anlayışını getiren ilk plandır. Bu anlayış daha sonraları planlama çevrelerince benimsenecek ve İller Bankası'nca teşvik edilerek "kapsamlı planlama" kavramı içerisinde kurumsallaştırılacaktır.

1960-1972 yılları arasında; İmar ve İskan Bakanlığı, Doğu Marmara, Zonguldak Trakya Çukurova ve Antalya bölgelerinde yürüttüğü sosyo-ekonomik ve fiziksel analiz çalışmalarından sonra, "Doğu Marmara Bölgesi Ön Planını" hazırlamıştır. Bu çalışmaları "Zonguldak Bölgesi Ön Planı" Antalya, Çukurova, Doğu ve Güney Doğu Anadolu ve Elazığ-Keban Bölge Planlama çalışmaları izlemiştir.

### Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı

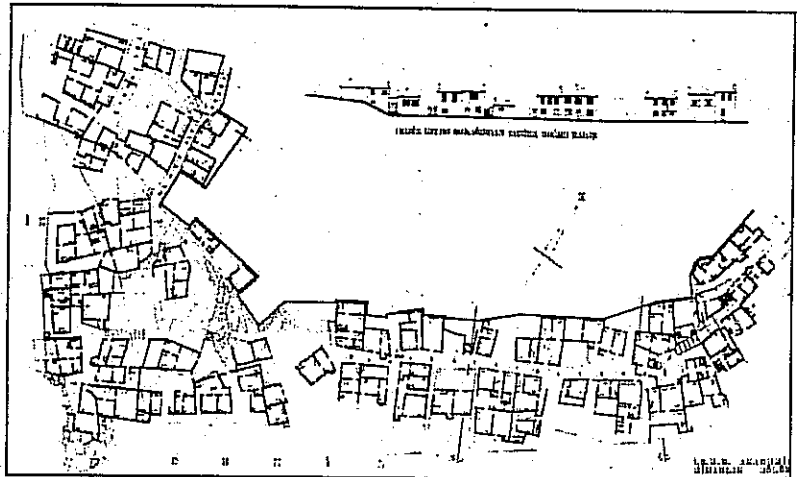
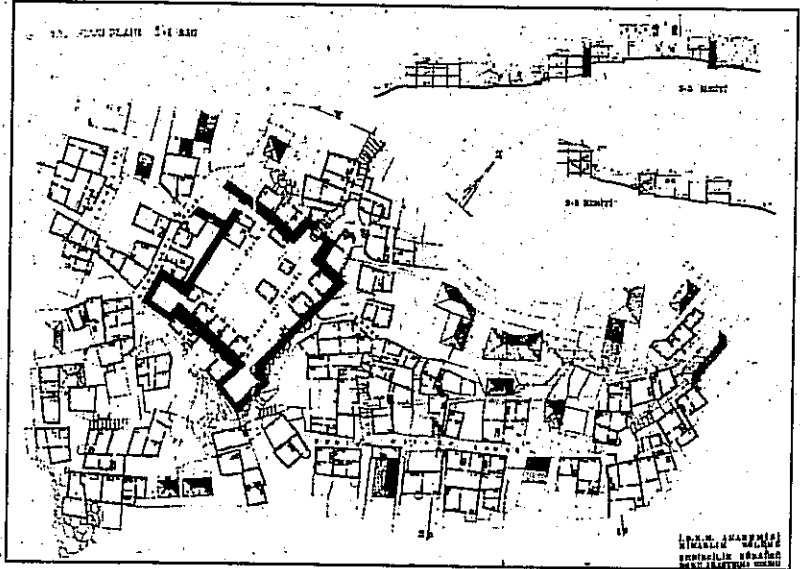
Bu plan daha çok, bir metropoliten planlama çabasının ürünüdür. Plana göre, İstanbul'un, büyümesi hem kaçınılmaz, hem de teşvik edilmesi yararlı bir olgudur. Doğu Marmara Planının benimsediği ilkeler; alt yapı yatırımlarının, bir yandan verimliliği ve geliri arttıracak bir hızla yapılması, bir yandan da pahalı olmasından kaçınılması, planların uygulanabilir nitelikte olması ve faaliyetlerin aşamalı olarak yürürlüğe konulmasıdır. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale'yi içine alan bu bölgede, ilk dört ili içine alan bölgeye öncelik tanınmıştır. Doğu Marmara Bölgesi Planının getirdiği politika önerileri şunlardır:

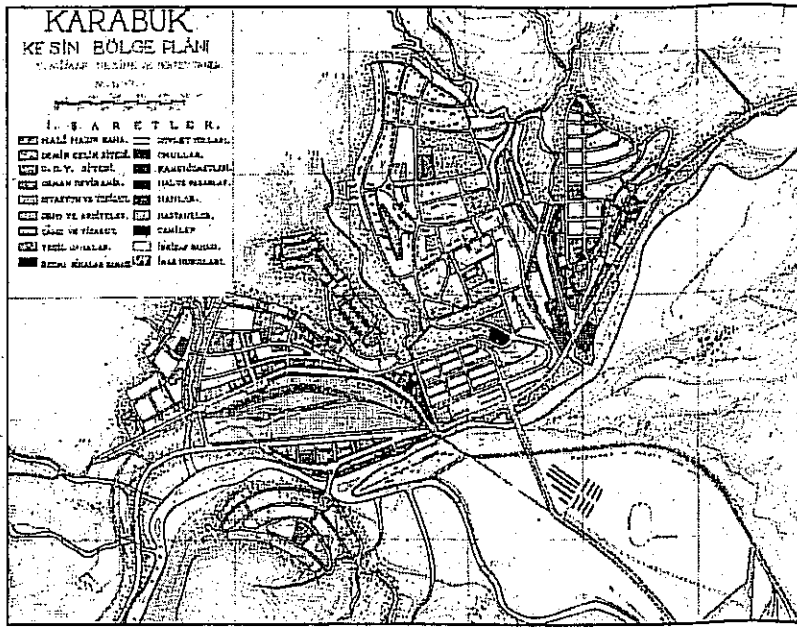
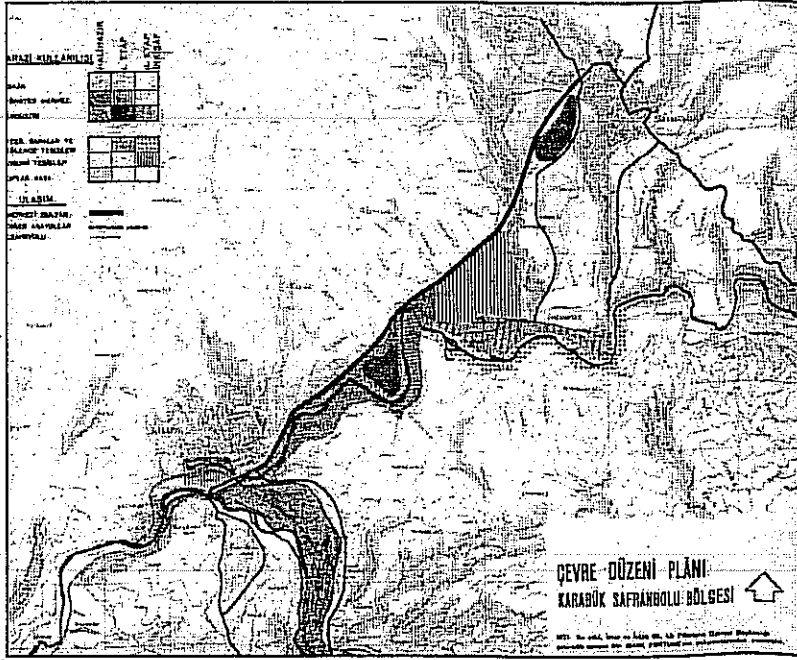
a) Bölgede daha sık ve yoğun bir yerleşmeye gerek vardır. Aksi halde, daha düşük yoğunluk, su, enerji, kanalizasyon ve ulaşım gibi hizmetlerin maliyetini yükseltecektir.

b) 10-20 yıl içinde, İstanbul'un Avrupa yakasının değil, fakat Anadolu yakasının gelişmesine ağırlık verilmelidir. Çünkü, Avrupa yakasında gelişme, köprü, tünel ve yol ihtiyacını, kaçınılmaz olarak arttıracaktır.

c) İstanbul'dan 100-150 kilometre doğuda İzmit ile Adapazarı arasında, büyük bir endüstri bütününe gelişmesi teşvik edilmelidir.

Doğu Marmara'dan sonra, Trakya alt bölgesi için yapılan bazı araştırmalarla Marmara Bölgesi çalışmaları yeni bir aşamaya girmiştir. Bu aşama, 1966 yılından itibaren İstanbul Nazım Plan Bürosu'nun kurulmasını izleyen dönemdir. Hazırlanan nazım plana göre, bir yandan ekonomik verimliliğin, öte yandan da tarihsel ve fiziksel değerlerin korunmasıdır. İstanbul Nazım Plan Bürosunun hazırladığı nazım plan, ülkede, İstanbul'un verimliliğine eş değer merkezler yaratmanın güçlülüğünü hesaba katarak; Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı'nda olduğu gibi, kentin çok fazla büyümesini özen-





mevcut kaynaklardan, pazarlama olanaklarından ve becerilerinden yararlanılması önerilmektedir. Bunlar, bölgenin balıkçılık, madeni eşya sanayii, kunduracılık, mobilyacılık, çimento ve inşaat malzemesi gibi sanayii faaliyetleridir.

Zonguldak'ta Bölge Planlama Projesi'nin yürütülmesi için özel bir örgüt kurulmuş değildir. Proje İmar ve İskan Bakanlığı elemanlarınca merkezden Zonguldak'a yapılan ziyaretlerle yürütülmüştür. Bununla beraber, 1971 yılında Zonguldak Metropolitan Alanı içinde bulunan 4 belediye (Zonguldak, Kilimli, Çatalağzı ve Kozlu), 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca, aralarında bir belediyeler birliği kurmuşlardır. Bu birlik, Türkiye'nin ilk Metropolitan Yönetim örneği olup, amaçları metropolitan alanın tümü için planlama, altyapı ve önemli bazı tesislerle, ulaşım sisteminin kurulmasını ve işlemlerini sağlamak olmuştur.

#### Antalya Projesi

1960-1965 yılları arasında hazırlanan Antalya Projesinin amacı, Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan bölgede, iktisadi ve sosyal açıdan dengeli bir gelişmeye temel olacak yatırım öncesi araştırmaları yapmak, hem başka bölgelerde yapılacak araştırmalar için, hem de Türk plançılarının ve teknik personelinin planlama teknikleri konusunda yetiştirilmesini sağlamak üzere bir pilot proje hizmeti görmektir. Bu proje DPT'nin yönetiminde, Birleşmiş Milletler Teşkilatı Kalkınma Fonu'ndan ve F.A.O.'dan sağlanan maddi yardımlarla yürütülmüştür. Proje devam ettiği sürece, bölgede bir DPT bürosu kurulmuştur. Ancak, proje sürecinde, imalat sanayii, turizm, ticaret, sulama, tarım, ormancılık ve istihdam gibi konuları kapsayan çalışmalar arasında bir bütünlük sağlanmamıştır.

#### Çukurova Bölgesi Ön Planı

Projenin başlıca hedefi, sektörler arası geniş kapsamlı bir yaklaşımla, bölge gelirinin artmasını sağlayacak yatırım alanlarının saptanması ve bölge içinde dengeli bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesidir. Adana'dan başka İçel ve Hatay illeri de bu bölgenin kapsamına girmektedir. Bu proje çalışmasının sonucunda, bölgenin kaynak envanteri yapılmış ve ayrıntılı bir arazi kullanım planı hazırlanmıştır. Planda, belirli yatırım projeleri önerileri ile seçenekler yoktur.

dirici bir tutum benimsemiştir. Ancak, İstanbul Nazım Plan Bürosu, ulusal ölçekte bölgeler arası denge yerine büyük nüfus yığılmalarının sakıncalarını bölge içi bir ademi merkezleşme ile gidermeyi amaçlamaktadır.

#### Zonguldak Bölgesi Ön Planı

Plan, nüfus artışı ve kalkınma hızları arasında bir bağlantı kurmak, bölgedeki alt yapıyı geliştirmek ve gelir farklılaşmasını azaltmak, yapılacak yatırımlardan en yüksek yarar sağlamak, şehirleşmeyi ve tarım dışı iş olanaklarını teşvik etmek ve kamu sektörü ile özel sektör arasında denge sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesinde

## KALKINMA PLANLARI SÜRECİNİN İÇİNDE PLANLAMANIN GELİŞİMİ

1962 yılında 77 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte uzun vadeli kalkınma planı yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 1 Ocak 1963'ten başlamak üzere Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1963-1967) uygulamasına başlanmıştır. Böylece kent planlama ulusal kalkınma stratejisinin araçlarından biri haline gelmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda fizik planlama bölgesel ölçekteki gelişmişlik farkının kapatılmasının bir aracı olarak görülmüştür.

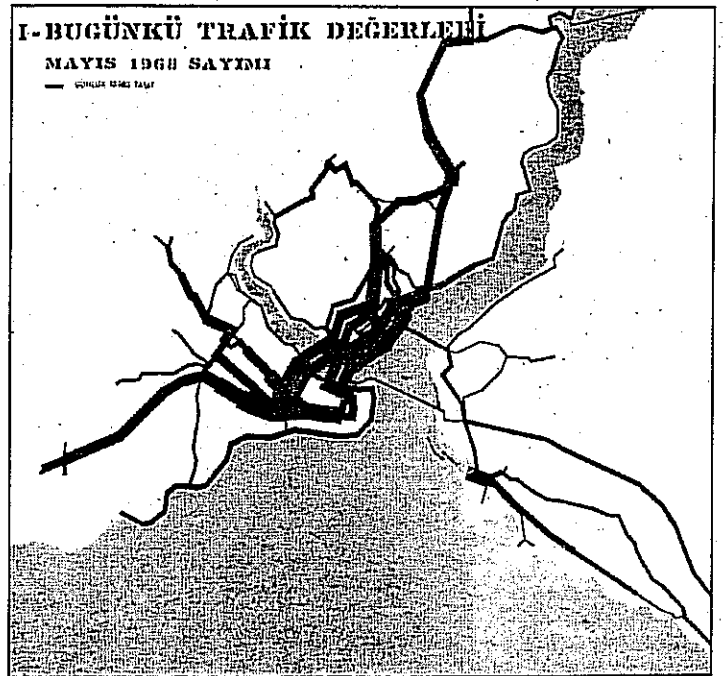
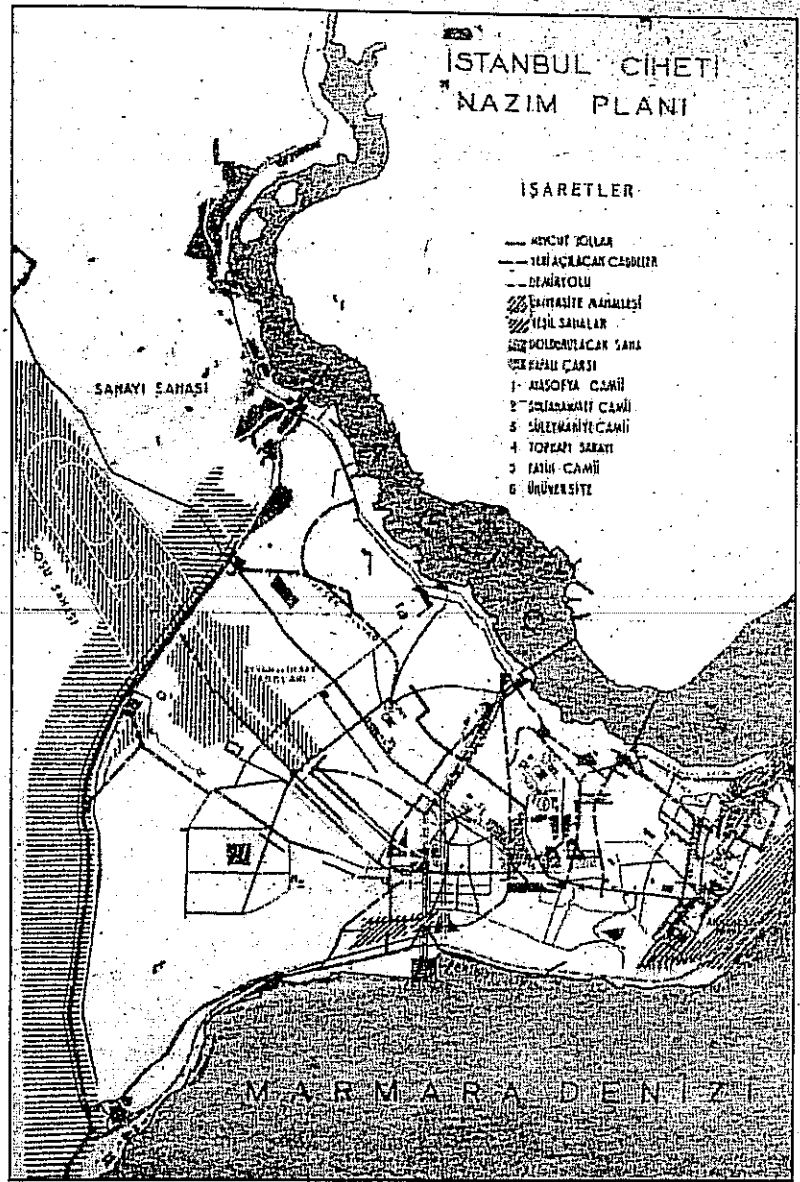
### I- Beş Yıllık Plan Dönemi (1963-1967)

Büyük kentlerin sınırsız büyümesi istenmemiş, büyük kentlerin büyümesinin sundukları olanaklarıyla orantılı olması önerilmiştir. Bu hedef, bir anlamda, "en uygun kent büyüklüğü" kuralının benimsenmesidir. Kentleşmenin coğrafi dağılışı bakımından "bölgeler arası denge" ilkesine ağırlık verilmiştir. Birinci beş yıllık planında saptanan bölgesel politikalar ise; "nüfusun kaynaklarla orantılı dağıtımı ve daha dengeli bir gelir artışı sağlamak için, yatırımların coğrafi dağılımında bölgeler arası dengesizlikleri gidererek geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak" olarak sıralanmaktadır.

### Metropoliten planlama deneyiminin gelişimi

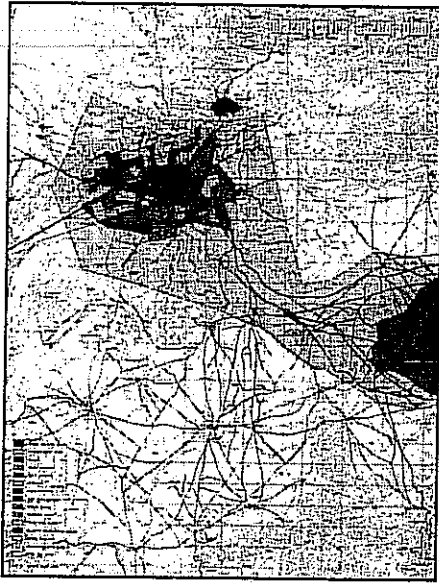
1960-1972 yılları arasında yürütülen bölge planlama çalışmalarında ekonomik kalkınma hedeflerine paralel olarak salt kentsel gelişmenin yönetilmesi açısından metropoliten ölçekli planlama çalışmaları da yapılmıştır. Türkiye'de ilk metropoliten planlama çalışmaları 1965 yılında ve İmar ve İskan Bakanlığı'nın yönergesi altında kurulan özel plan bürolarınca, 1. Beş Yıllık Plan döneminde gerçekleştirilmiştir. 1965 yılına kadar, önce Bayındırlık Bakanlığı, daha sonraları İmar ve İskan Bakanlığı, kent nazım planlarını üretmiş veya yarışma ve ihale yoluyla serbest bürolara ve plançılara ürettirmiştir. Ancak bu düzenlemeler hızlı kentleşme karşısında beklenen sonucu verememişlerdir.

Bundan ötürü, 20.7.1965 ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İstanbul, Ankara ve İzmir nazım planlarının nazım plan bürolarınca yapılması, bu konuda belediyelerin parasal olanaklarını



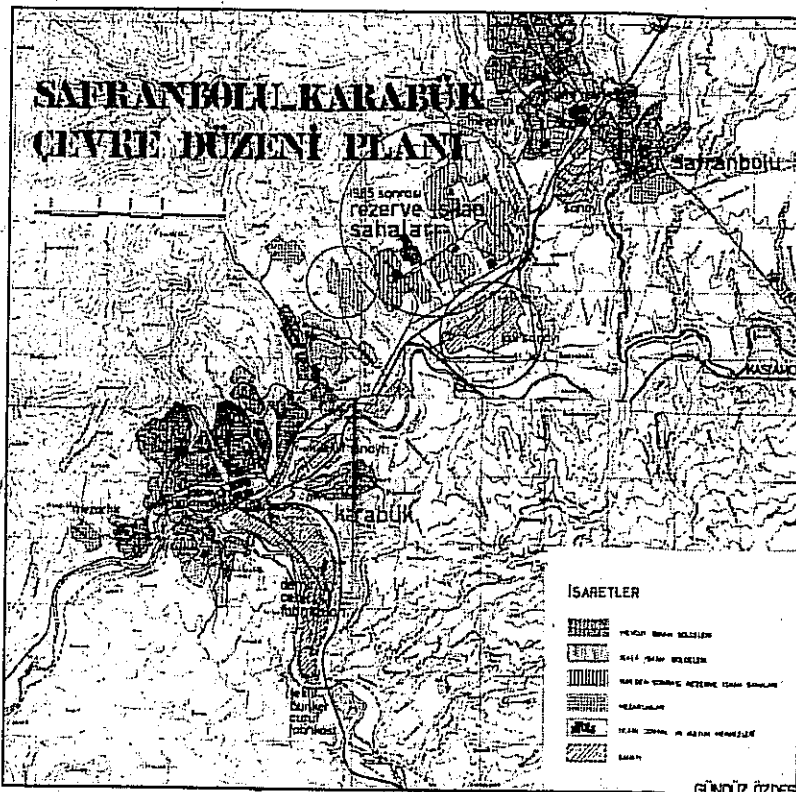
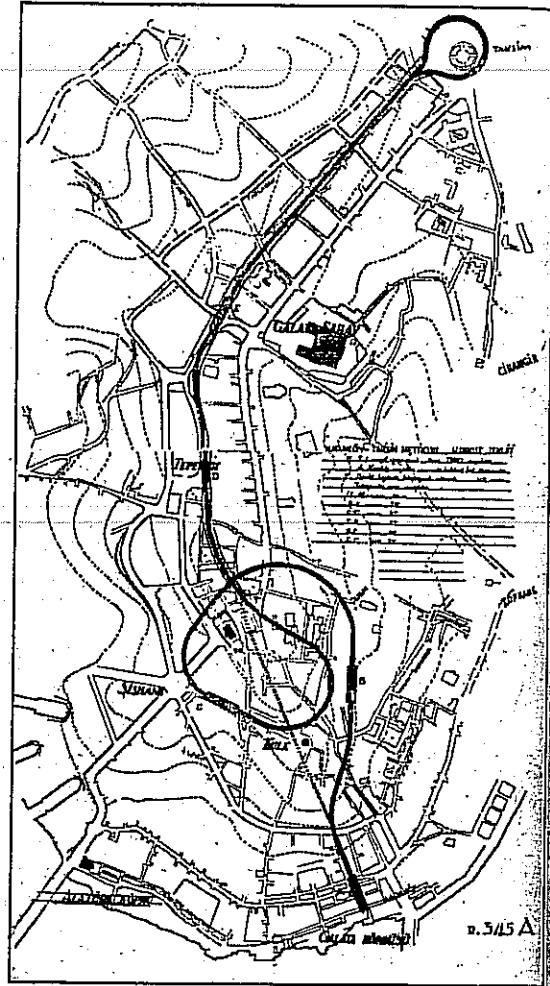
güçlendirmek üzere devlet bütçesine yeteri kadar ödenek konulması ve belediyelerin bu büroların üreteceği plan kararlarını aynen uygulaması için kanuni önlemlerin alınması öngörülmüştür.

1966 yılında İstanbul Nazım Plan Bürosu İmar ve İskan Bakanlığı'nın İmar Genel Müdürlüğü'ne bağlı bir büro olarak kurulmuştur. Doğu Marmara için yapılan bölge planlarından yararlanılarak 5 yıl içinde 1/25.000 ölçekli Büyük İstanbul Nazım Planını tamamlamıştır. 1968 yılında da İzmir Nazım Plan Bürosu, 1969 yılında da Ankara Nazım Plan Bürosu kurulmuştur.



Bölge planlama çalışmaları, döneme damgasını vurduğu 1960'lı yıllardan 1970'lerin ortalarına kadar azalan bir ivme ile devam ederken, 1970'li yıllar ikinci yarısı kentleşme problemlerine yasalar ve yeni yaklaşımlar yoluyla çözüm aranmaya başlandığı bir dönemin başlangıcı olmuştur.

İller Bankası 1960-1970 yılları arasında birçok kent planı yarışması açmıştır. Bu yarışmalar Türkiye'de kapsamlı planlama



ve analiz yöntemlerinin benimsenmesinde önemli rol oynamıştır. Bunlara Adana (1966), Konya (1964), Bafra (1966), Sivas (1967), Erzurum (1968), Zonguldak (1971), İzmit (1970), Gaziantep (1972) örnek olarak verilebilir.

## II. Beş Yıllık Plan Dönemi (1968-1972)

Kentleşme, ekonomik ve toplumsal gelişmenin özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak "desteklenmesi gereken bir olgu" olarak ele alınmış ve kentleşmeden "ekonomiyi iten güç" olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. Hizmet yatırımlarının, bu hizmetlerden yararlanamayan kitlelere yönlendirileceği, yatırımların dengeli dağılımının sağlanacağı, geri kalmış bölgelerin ekonomik canlılığını sağlayacak yatırımların bu bölgeler içindeki büyüme potansiyeli olan kentlerde yoğunlaştırılarak çevresini etkileyen gelişme merkezleri yaratılacağı vurgulanmıştır. Büyük kentlerin daha da büyümesi, ekonomik ve toplumsal gelişme için olumlu bir eğilim sayılmıştır.

Ancak, kentleşmenin nasıl bir sanayi politikasına dayandırılacağı açık değildir.

İkinci Beş Yıllık Plan döneminde Bölge Planlama Dairesi, ulusal planlar ile yerel planlar arasındaki köprü görevini yerine getirebilmek için Türkiye'yi 8 planlama ve 16 alt planlama bölgesine ayırmış ve 8 bölge için analiz ve araştırmalar yaparak bölgesel olanaklar tespit edilmiştir. Bu çalışmalarda, nüfusun ülke içinde dengeli dağılımını sağlamak amacıyla 24 "Bölge Gelişme Merkezi" seçilmiş ve gelişme yönleri belirlenmiştir. Kıt kaynaklarla kentleşme ve gelişme stratejilerinin bir sonucu olarak, kentler arasında kademelendirme yapılmış böylece yatırımlarda öncelikli iller ve ekonomik yapı fiziksel planlamanın değişkenlerinden biri olmuştur. Ülke genelinde kentler ekonomik güç ve etki alanına göre kademelendirilerek ekonomik kalkınmada oynayacakları roller belirlenmiştir.

Bu dönemde Çanakkale'den İskenderun'a kadar olan Ege ve Akdeniz kıyılarında tarihi ve doğa değerlerine önem veren 1/25.000 ölçeğinde çevre düzeni planları hazırlanmıştır. Çevre düzeni planları nazım plan niteliğinde olan ve imar planı gibi uygulanan, belediye sınırları dışında bile belediyelere denetleme yetkisi veren planlardır. Bu planlar İmar ve İskan Bakanlığı'na yapılır ve onanır. Ancak bölge planlamadaki tüm bu çalışmalara karşın uygulamada kentsel planlar ve ulusal planlarla koordinasyon sağlanamadığı için istenilen başarı elde edilememiştir.

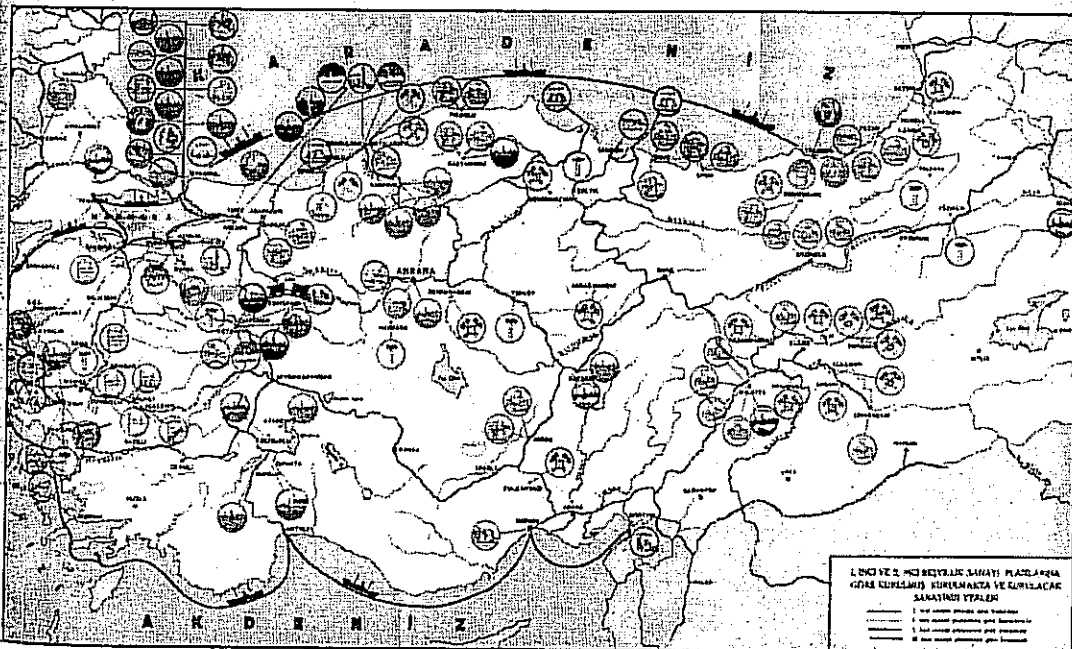
## İMAR KANUNU'NDA DEĞİŞİKLİK VE 1605 SAYILI KANUNUN GETİRDİKLERİ

1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Yasası, bölge planlama metropoliten planlama konularında uygulamada gerçekleşen gelişmelerin gerisinde kaldığı için 11.7.1972 tarihli ve 1605 sayılı ek bir kanun çıkarılmış ve bu yolla planlama konularında bütünlük sağlanmaya çalışılmıştır. Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu da bu amaca hizmet etmek amacıyla kurulmuştur. 1605 Sayılı Kanun 6785 sayılı İmar Yasası'nda kimi değişikliklere giderek yenilikler getirmiştir.

Yeni kanunla imar planı yaptırmak için gerekli nüfus büyüklüğü 10.000 olarak belirlenmiştir. 6785 Sayılı İmar Yasası'nın sınırlarını çizdiği ve belediyelerin yetkilerinin sınırlı olduğu belediye sınırı ve mücavir saha dışında bulunup bölge planlaması veya sanayi veya turistik önemi açısından önemli olan yerlerde İmar ve İskan Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile belirlenecek yerlerde İmar ve İskan Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

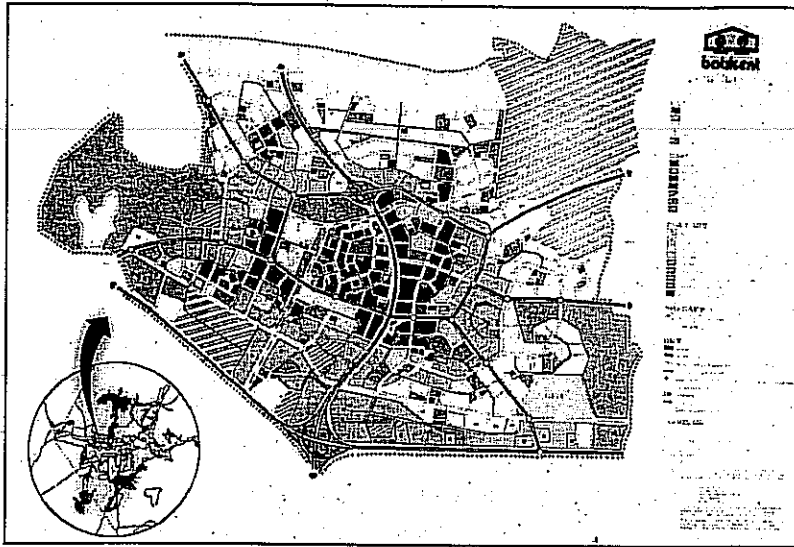
## Gecekondulaşma ve büyüyen kentsel konut sorunu

1959'larda ekonomik bir sorun olarak algılanan gecekondu zaman içinde dönüşecek ve Türkiye'ye özgün kentsel bir süreç haline gelecektir. 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa yapılmış gecekonduların ıslahi, tasfiyesi yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu

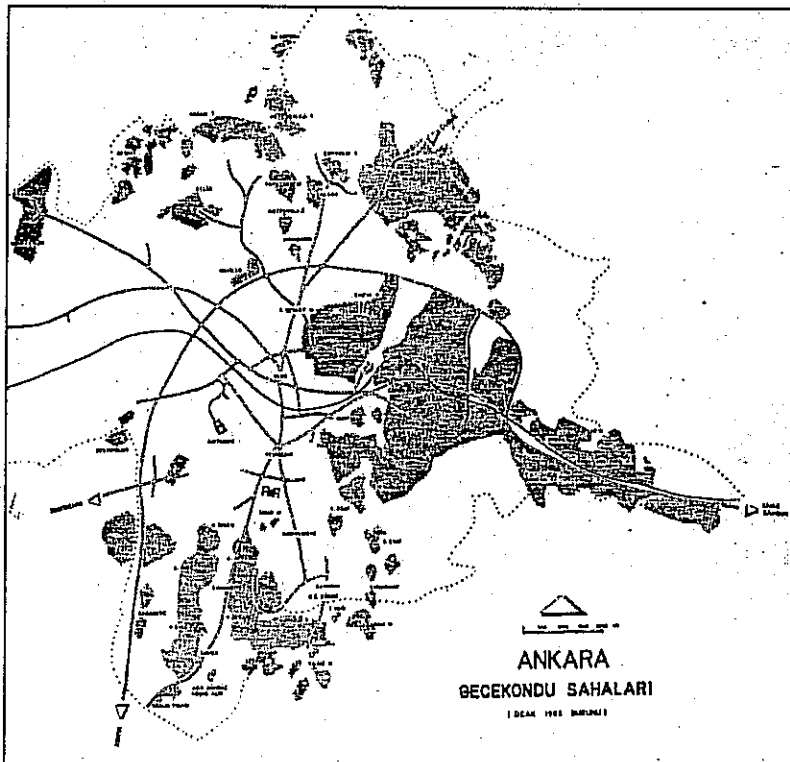


PLANLAMA  
2003/1





amaçla alınması gereken tedbirleri konu almaktadır. 775 Sayılı Kanun bir af yasası olmanın ötesinde gecekondu alanlarının varlığını kabul eden ve gecekondu sakinine kentsel alanlarda bir yer sağlamıştır. Bu ise gecekondu'nun bazı kesimlerce yeni bir yatırım aracı olarak kullanılmasına neden olacaktır. 775 Sayılı Kanun ve bu kapsama giren islahi önleme ve tasfiye bölgeleri İmar ve İskan Bakanlığı tarafından yeniden planlanmıştır. Ankara'da Bakanlığın kamulaştırdığı ve altyapısını getirdiği 3208.3 hektarlık arazi 1965-76 döneminde gecekondu'lara tahsis edilmiştir. Ankara'da pek çok mahalle bu şekilde ortaya çıkmıştır. Aynı yıl Ankara Aktepe'de 600



nüve konut ve İzmir'de 64 ünite müstakil konut inşaatı bitirilmiştir. 775 sayılı Gecekondu Yasası "vatandaşlara medeni şartlarda yaşam imkanı" sağlamak temeline dayandırılmıştı. Ankara'da Aktepe nüve konutları, Sincan'da Sincanköy konutları, İzmir'de Cumhuriyet Mahallesi buna örnek olarak verilebilir.

Kıt kaynaklarla kalkınmaya ve kentleşmeye çalışan Türkiye için konuta ayrılacak kaynakların sınırlı olması bireysel çözümleri doğurmuştur. Bu çözümlerden biri olan ve başkalarının mülkleri üzerinde yükselen yapılar gecekondu olarak nitelendirilecek ve yasal sayılmayacaktır. Ancak kendi arazisi üzerinde çok katlı yapılaşma daha sonraları kat mülkiyeti kanunun sayesinde yeni bir sektörü doğuracaktır. Ancak gecekondu da zaman içinde göç eden işsiz ve evsiz insanların sığınakları olmaktan çıkacak; önce mahallelere sonra semtlere, dönüştürülecektir. Dönem dönem çıkarılan imar afıyla meşrulaşıp yapısal üretim aracılığı ile apartmanlara dönüşerek başka bir sektörün arazi mafyasının doğmasına neden olacaktır.

1965 yılında çıkan Kat Mülkiyeti Kanunu, hızla artan kentli nüfusun arsa problemine bulunan notlar tasdikli çok katlı mülkiyet isteminin yasallaşmasından başka bir şey değildir. 1945 yılında Noterlik Kanunu'nda yapılan düzenleme bu yasanın çıkmasına temel hazırlamıştır. Planlı dönemin başladığı 1960'lı yıllarda Türkiye'de 240.000 gecekondu olduğu İstanbul'da nüfusun % 21'inin, Ankara'da % 45'inin gecekondu'larda yaşadığı tespit edilirken 1970'lerde gecekondu sayısının üç kat arttığı ve bunun ise %23'ünden fazlasının Ankara, İstanbul ve İzmir'de yer aldığı belirtilmiştir.

Ancak 1970'li yıllar devletin konut yapıp tahsis ettiği 1960'lı yıllardan çok farklı bir yol izlendiği yıllar olmuştur. Devlet her ne kadar İmar ve İskan Bakanlığı aracılığı ile kiralık konut üretmeye devam ettiyse de 1975 yılından sonra kooperatifler eliyle konut üretim süreci hız kazanmış ve ağırlığını hissettirmiştir. Bu gelişme 80'li yılların Toplu Konut girişimine öncülük edecektir. 775 sayılı Gecekondu Kanunu İmar İskan Bakanlığı ile Emlak Kredi Bankası'nın işbirliği yapmasını olanak sağlamıştır. Bu şekilde gecekondu bölgesinde üretilen sosyal konutların 1968 yılında toplam miktarı 3838'e ulaşacaktır.

1980'lere gelindiğinde 1950'lerin kent çeperlerini saran gecekondu, kooperatifleşme ve yapsatçı üretim biçimlerinin ivme kazanması ile toprak spekülasyonun aracı haline gelmiştir. Gecekondu sahiplerinin artık en önemli sorunu apartmana dönüşecek olan gecekonduvarlarının kendilerine sağlayacağı rant olacaktır. 1980'li yıllarda kent planlama deneyiminde toplu konut alanları gecekondu yap-sata dönüşen kentsel arsa pazarı etkin rol oynamıştır. Mücavir alan içinde kalan büyüklü, küçüklü köyler toplu konut girişimcileri tarafından birer kentsel alana dönüştürülürken, kentin çeperlerindeki komşu gecekondu alanları ise yapsatçı müteahhitler aracılığı ile yasal konut alanları olarak kente eklenmeye devam etmişlerdir. 1980'li yılların başında çıkarılan 2805 ve 2981 sayılı kanunlar ile 1986 yılında çıkarılan 3194 Sayılı Kanun gecekondu ile ilgili yetkileri ilçe belediyelerine devredilen daha önceki af yasalarından farklı olarak gecekonduya rant paylaşım hakkını da sağlamıştır. Bu yolla gecekonduların alınıp satılması veya müteahhitlere devredilmesi mümkün olmuştur.

1990'lar büyük kentsel projelerin kentlere damgalarını vurmaya başladığı bir dönem olmuştur. Ankara, İstanbul, İzmir ve Antalya bu konuda ilk örnekleri veren kentlerdir. Dikmen Vadisi Konut ve Reaksiyon Projesi, özgün mali çerçevesi ve mülkiyet çözümlenmeleriyle büyük ölçekli kentsel projelerinin en kapsamlı olanıdır.

70'li yılların ikinci yarısına kadar batılılaşma ve kalkınma gibi ulusal politikaların, uygulama stratejilerinden biri olarak şekillenen kent planlama, 1970'li yılların son döneminde artık kentsel ve kırsal yaşamları tanımlayan; büyük kentlerde bu iki yaşam biçiminin oluşturduğu mekan ve alt kültürleri anlamaya çalışan ve bu yolla çözümler üretmeye çalışan bir disiplin olmuştur.

1956'da yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu'na eklenen 7 ve 8. Maddeler ile planlamayla ilgili yetkilerin tamamı İmar ve İskan Bakanlığı'nda toplanırken, zaman içinde Milli Parklar, Turizm Teşvik Kanunu gibi özel kanunlarla planlama ile ilgili farklı merkezler de ortaya çıkacaktır. Bu, planlamada yetki çatışması sorunlarının başlangıcıdır.

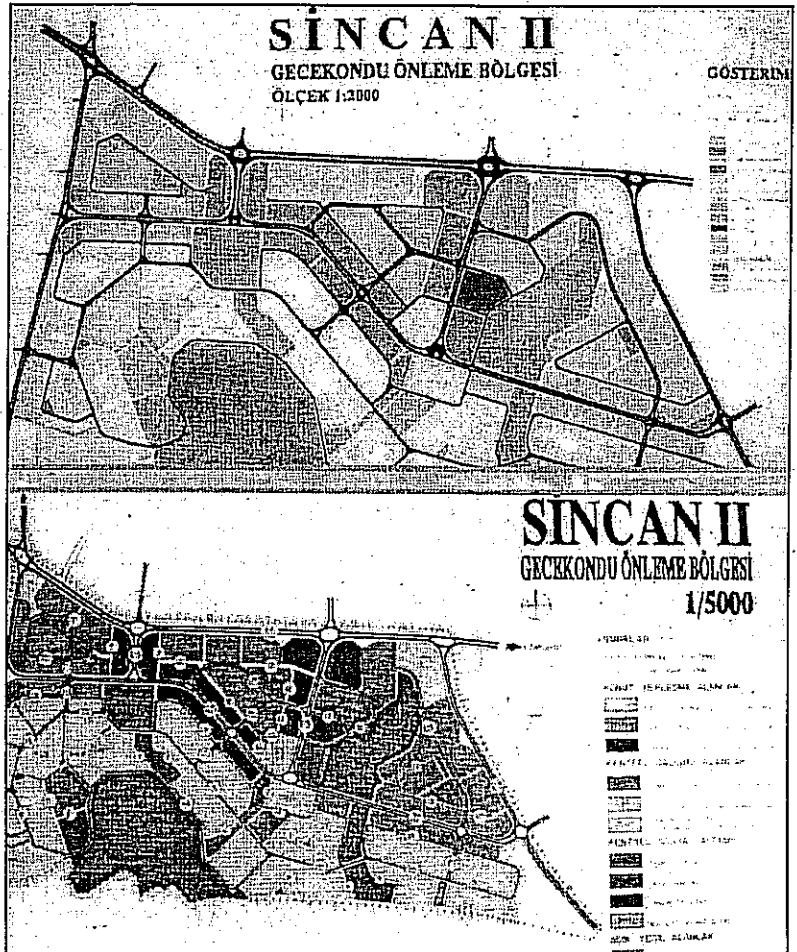
### III. Beş Yıllık Plan Dönemi (1973-1977)

Bu plan, büyük kentlerin lüks tüketim alış-

kanlıklarını zamansız ve gereksiz bir biçimde yaydığı, tüketimi hızlandırarak yatırım ve aramaları sanayine dönük yatırımları kısıtlayıcı etkilerde bulduklarını saptamıştır. Nüfusun, büyük kentlerde yaratılan iş olanakları düzeyinin üstünde yığılması önlenmek istenmiştir. Geri kalmış bölgeler sorununun, yerel yönetimlerin etkin çalışmaları sonucunda kendiliğinden çözülebileceği varsayan bu plan, belli yöreler için kalkınma planları hazırlama eğilimlerine "planların bütünlüğü" ilkesine ters düştüğü için tamamen son vermiştir. Bu dönemde, bölge ölçeğinde plan hazırlama çalışmalarının tümüyle durmuş olduğu söylenebilir. Buna karşın, DPT'ye bağlı olan bir Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi Kurulması bu döneme rastlar.

### IV. Beş Yıllık Plan Dönemi (1979-1983)

Anakentlerin ülkenin kalkınmasındaki rollerini artıracak sürdürecekleri benimsenmiş, bu etkilerini, çevrelerinin gelişmesinde de yaygınlaştıracakları öngörülmüştür. Planın benimsediği temel ilke, kentleşmeyi yavaşlatmak yerine, kentleri "yaşanabilir" yapmak ve kent halkının



gereksinimlerini karşılamaktır. Önemli sanayi ve büyük altyapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık veren bu plan, ilk kez doğal ve tarihsel çevrenin korunmasının önemine değinmiştir. Deniz, akarsu ve göl kıyılarının, artan toprak isteminden olumsuz yönde etkilenmesinin önlenmesi de bu planın ilkeleri arasındadır.

1980'lere gelindiğinde kent planlama çevreleri, Cumhuriyetin ilk yıllarında parçacı planlama anlayışıyla kazandığı deneyimlerini; 1960'ların bölge planlaması deneyimi ile birleştirmiş; "yapının" keşisinden başlayan ve planlamaya doğru inen bir düşünce sistemini ise 1970'lerde Nazım Plan Büroları ile aşarak; kent planlamaya yeni bir içerik kazandırma amacıyla yeni bir imar yasasının gerekliliğini tartışmaya başlamıştır.

80'li yıllar aynı zamanda, konut sorununa önce yasal, daha sonra ise, kurumsal bir yapılanma ile çözüm arandığı bir dönem olmuştur. Toplu Konut Kanunu'nu (1981) ve Toplu Konut İdaresi (1985) konut sorununa bütüncül ancak merkezi bir strateji ile çözüm arama çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak toplu konut girişimi her ne kadar planlanarak, yasal ve kurumsal yapısı hazırlanarak başlatılmış bir strateji gibi görünse de, aslında Türkiye'nin özgün konut üretim süreçleri, kent planlama deneyimlerinden çok Türkiye'nin kentleşme pratiklerinden doğmuştur. Gecekondu ve yapsatçılık, toplu konutun yasal ve kurumsal önlem ve düzenlemelerinden önce başlamış Türkiye'nin kentleşme süreci içinde dönüşmüş ve daha sonra yasal zemine kavuşmuştur.

#### **1980 Sonrası: İmar ve İskan Bakanlığı'nın Bayındırlık Bakanlığı ile birleştirilmesi ve İmar Kanununun değiştirilmesi:**

3194 sayılı yeni İmar Kanunu (1985), 6785 Sayılı Kanunun aksine, plandan yapılar inen bir anlayış içinde kentlerin şekillenişine yön vermeyi amaçlamıştır. Bu yolla kent planlarına yön veren bir araç olarak kullanılacaktır. Yasa ile kent planları sosyo-ekonomik planların fiziki mekana yansımaları sağlayacak bir düzeyde kademelendirilmiştir. Yasa çok açık tanımlamakla birlikte etaplama kavramını getirmiştir. Bu noktada yerel yönetimlere plan onama yetkisi verilmektedir. 3194 yapısal planlama anlayışını

doğrudan önermemekle birlikte böyle bir anlayışı engelleyici bir yaklaşıma da sahip değildir. 3194 sayılı İmar Kanunuyla fiziksel planlamada yerel yönetimler yetkili kılınarak, merkezi yetkilerin de ademi merkezileşme sağlanmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yerleşme planları;

- bölge,
- çevre düzeni,
- mücavir alan,
- şehir imar planları olarak kademelere ayrılmıştır.

1960'lı yıllarda gündemimize giren bölge planları bu kanunda yine aynı amaçlarla yer almaktadır. Ancak, sektörel hedefler ve bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve daha alt ölçeklerdeki planlamanın yol gösterici olması gibi nitelikleriyle bir önceki imar planı tanımından farklılaşmaktadır. Bu alanlarda halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre çevre düzeni planları yerel yönetimlerin ve diğer bakanlıkların yapacakları planlarda bağlayıcı en üst ölçekteki plan olmaktadır. Buna karşın 3194 sayılı İmar Kanunu, kentlerde imar işlerinin özel kanunlarla ilişkilerini düzenleyen 4. maddeyi de beraberinde getirmiştir. 4. madde ile tarihi, turistik ve doğal alanlarda planların farklı kurum ve bakanlıklarca uygulanması ve merkezi Yönetim tarafından denetlenmesi söz konusu olmuştur. 4. Maddede sözü geçen ve planlamada yetki çatışmasını sorunun körükleyen özel yasalar şunlardır;

- 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu,
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun,
- 442/3367 sayılı Köy Kanunu.

Bunlara ek olarak, 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluşuna Dair Kanun ile birlikte tüm bu özel kanunlar fiziksel planlamaya dair farklı yetkileri ve kuralları düzenlemektedirler. 1990 yılında çıkarılan 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve 1992 yılında çıkan yönetmelikleri ile kıyı kenar çizgisinden anakaraya doğru 100 metrelik alan içinde yapılaşma yasaklanmıştır. Buna göre kıyı ve sahil şeridinde yapılacak her tür plan bu yasaya göre düzenlenecektir. 3621 sayılı Kanunla Devlet kıyıları koruma altına almış ve halkın kullanımına açmıştır.

1980'li yıllarda; içe dönük planlı kalkınma politikalarının yerini dış pazarlara açık ekonomik büyüme politikaları alırken; kent planlama da bu yeni yönetimden payına düşeni alacak ve temel görevlerini yeniden belirleyecektir. Yeni dünya düzeninin tartışıldığı 1990'lı yıllara kadar kent planlama, küçülen devlet ve yerinden yönetimi temsil eden ademi merkezileşme politikalarında önemli roller üstlenecek ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetkilerini devrettiği tek alan olacaktır.

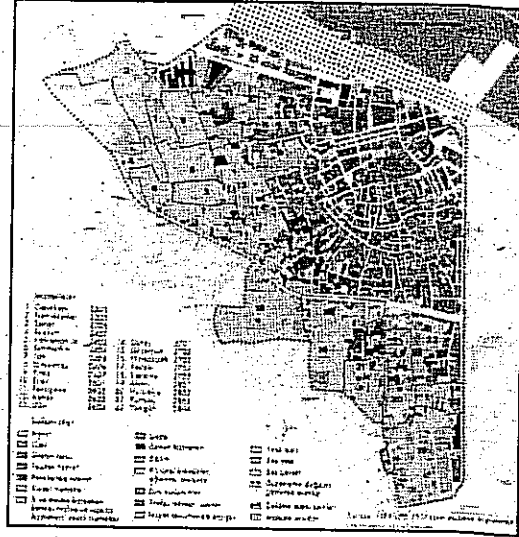
Ancak 1990'lı yıllarla birlikte, 1980'li yıllarda yaşanan hızlı ekonomik yeniden yapılanma hareketleri, küreselleşme ve bölgesel ekonomik bütünleşme hareketleri olarak yankı bulurken, Türkiye de kent planlamanın kurumsal yapısı yeni toplumsal ve mekansal örgütlenmelere yön verecek gücünü yitirmiştir. 1990'larda kent planlama mekansal uygulamalardan çok, yönetsel ve sosyal süreçleri irdeleyen bir sosyal bilim olarak varlık göstermektedir. Sosyal süreçler ve kent coğrafyası arasındaki ilişkinin anlaşılabilmesi etkin yönetsel kararların alınmasını ve uygulanabilirliğini arttıracığından, bu anlamda kent planlama, yeniden yapılanma sürecinde olan günümüz toplumları için bu dönüşümün olası mekansal, ekonomik ve sosyal sonuçlarını kestirmeye çalışan yepyeni bir disiplin olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 1956 SONRASI PLANLAMADA YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER

- 6785 Sayılı İmar Kanunu (1956);
- 6830 Sayılı İstimlak Kanunu (1956) (İmar uygulaması ile yakından ilgili hükümlerin kabul edilmesi);
- İmar Kanunu'nun 57. Maddesinde hazırlanması öngörülen tüzüğün yürürlüğe girmesi (Karar sayısı 4/9153) (1957);
- İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 7116 Sayılı Kanun (1958);
- 7126 Sayılı Sivil savunma Kanunu (1958): Çeşitli harp silah ve araçlarının etkilerine karşı sivil savunma bakımından imar planlarının düzenlenmesi ve değiştirilmesiyle önemli yapı ve tesislerin yerlerinin seçilmesi ve başka hususların düzenlenmesinin hazırlanacak tüzüğe bırakılması.
- "4/11715 Sayılı Tüzük" ve yukarıdaki hükümlerin getirilmesi (1959);

- 6785 Sayılı İmar Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkındaki 7341 Sayılı Kanun (1959) (Belediyelere imar planlarında genel hizmetlere ayrılmış yerlerin çevresinde bulunan taşınmaz malları kamulaştırma yetkisinin tanınması);
- Hazine'den Belediyelere Verilecek Arazi ve Arsalar Hakkındaki 7367 Sayılı Kanun (1959) (6188 Sayılı Kanunda adı geçen arsaların bedelsiz olarak belediyelerin mülkiyetine geçmesinin kabul edilmesi);
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (1959) (Afetlerde konutları yıkılanların yerleştirilmesine ilişkin yasa);
- Fen Adamlarının Yetkileri ve Belediyelere Karşı Yükümlenecekleri Fenni Sorumluluk Sınırlarına Dair Yönetmelik (1960);
- "6830 Sayılı İstimlak Kanununun 9. Maddesinin yürürlükten kaldırılması; 10,11,14,15,17,19, ve 30. Maddelerinin değiştirilmesi ve kanuna geçici iki madde eklenmesi (1960);
- Harita ve Planlara İlişkin İşaretlerin Korunması Hakkında 155 Sayılı Kanun (1960);
- Amme Hükmi Şahısları ve Müesseseleri Tarafından Fiilen Amme Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Gayrimenkullar Hakkındaki 221 Sayılı Kanun" (1961) (6830 sayılı İstimlak Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, kamulaştırma işlemine dayanmaksızın kamulaştırma kanunlarının amaçlarına "fiilen" ayrılmış olan taşınmaz malların ilgili kamu tüzel kişisi adına ayrılma tarihinde kamulaştırılmış sayılacağına kabul edilmesi);





- "6785 Sayılı Kanuna Geçici Bir Madde Eklennesi Hakkındaki 327 Sayılı Kanun" (196) (Vakıflar İdaresi dışında kamu tüzel kişilerine veya özel kişilere ilişkin sahibinin rızası bulunan yerlere 31.12.1962 gününe kadar yapılmış ve belediyelerce belirtilen, İmar ve İskan Bakanlığınca "gecekondu bölgesi" olarak kabul edilen yerlerdeki yapıların, belediye hizmetlerinden yararlandırılmasının sağlanması);
- "Belediye Kanununda değişiklik yapılmasına dair 307 Sayılı Kanun" (19.7.1963)
- Halk Konutları Standartları (1964): (91 Sayılı Kanunun 15. Maddesi uyarınca yürürlüğe giren 6/1378 sayılı kararnameye dayanılarak bu standartların konulması);
- 369 Sayılı Kanun (1964): Anayasaya aykırı olan ve belediye hizmetleriyle ilgisi bulunmayan 7341. Sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması;
- "710 Sayılı Kanun" (1966): İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki

Kanunun 12. Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklennesine İlişkin Kanun;

- Belediyelerin imar ile ilgili hususlarda teftiş ve denetleme yetkilerinin imar ve iskan Bakanlığına aktarılması. 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu kararı (1965): Ankara, İstanbul ve İzmir Şehirlerinin imar planlarının hazırlanması işinin, İmar ve İskan Bakanlığınca kurulacak özel bürolara yerilmesi;
- 775 Sayılı Gecekondu kanunu (1966): Yapılmış Gecekonduların Islahı, Tasfiyesi, Yeniden Gecekondu Yapımının Önlenmesi ve Bu Amaçla Alınması Gereken Tedbirler Hakkındaki Kanun;

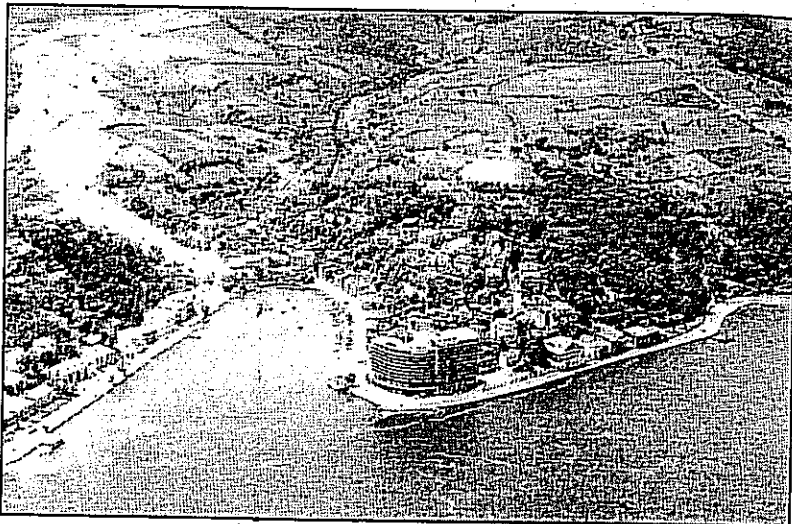
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bazı maddeler eklennesine dair 10561 Sayılı Kanun (1968);

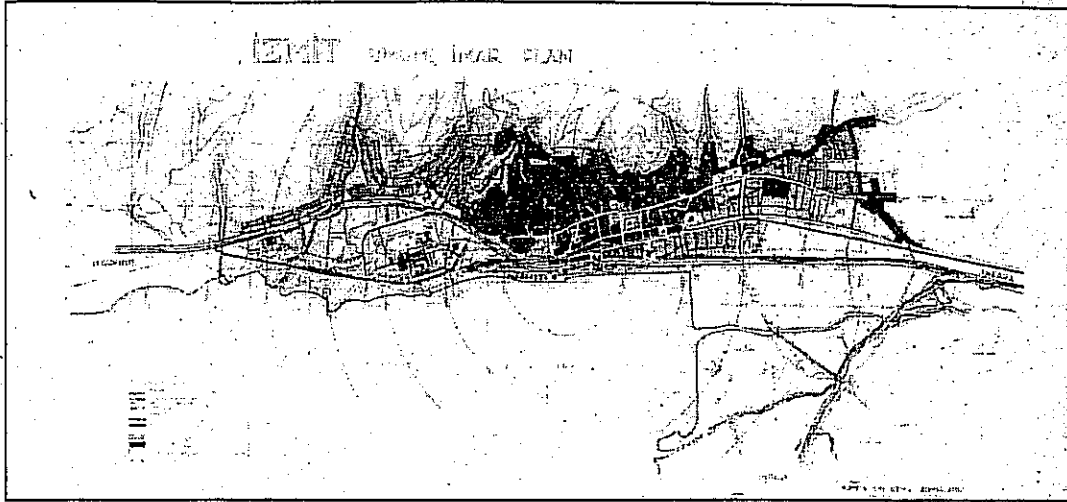
• Metropolitan Zonguldak Belediyeler Birliği, Birlik Tüzüğü (1971);

- 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (1972): İmar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyük şehirlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlenmek amacıyla "Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu" kurulması ve görevleri hakkındaki karar.

• 6785 Sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında 1605 Sayılı Kanun: (11.7.1972); Nüfusu 5.000'i aşan belediyelerin yol istikamet planları, 10.000'i aşan belediyelerin ise imar planları ve kanalizasyon projelerini yaptırma zorunluluğu konulmuştur.

• İmar Kanununun 4, 6, 7, 8, 11, 16, 18, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 42, 45, 47, 48, 57, ve 58. Maddeleri değiştirilmiş, 9 madde eklennesi ve 28.5.1928 tarihli ve 1351 Sayılı Kanunun 9 maddesinin vakıflara ilişkin arazi ve arsalarla ilgili hükmü ile 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 36, 38 ve 40. Maddeleri ve gerek bu gerekse öteki kanunların bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bunlar: 2290, 2255, 4585, 5220 ve 5431 sayılı kanunlarla 1882 yılında yayınlanan Ebnîye Kanunu'nun yürürlükteki maddeleri ve bunu değiştiren 642 Sayılı Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinin 30. Fıkrası ve 114. Maddesinin son fıkrası, 1351 Sayılı Kanunun 7. Maddesi, 1504 Sayılı kanunun 1. Maddesi ve öteki kanunların bu kanuna aykırı hükümleridir.





- 3194 İmar Kanunu, (09.05.1985 tarih ve 1879 sayılı karar)
- 3030, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi, (09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı karar)
- 2942, Kamulaştırma Kanunu, (08.11.1983 tarih ve 18215 sayılı karar)
- 2985, Toplu Konut Kanunu, 17.03.1984 tarih ve 18344 sayılı karar)
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında, Kanun Hükmünde Kararname 14.12.1983 tarih ve 1851 sayılı karar (Mükerrer))
- 2634, Turizmi Teşvik Kanunu, 16.03.1982 tarih ve 17635 sayılı karar)
- 2872 Çevre Kanunu, 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı karar)
- 2873, Millî Parklar Kanunu, 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı karar)
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değişikliği Hakkında Kanun, 10.06.1986 tarih ve 19139 sayılı karar)
- 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, Uygulama yönetmeliği, Başbakanlık Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı İdaresi Bşk.lığı, 30.05.1989 tarih ve 20180 sayılı karar)
- Çevre Bakanlığı'nın Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (21.08.1991 tarih ve 20967 sayılı karar)
- Başbakanlık Özel Çevre, Koruma Kurumu Başkanlığı, Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararımede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 21.08.1991 tarih ve 20967 sayılı karar)
- Arsa Ofisi Kanununun Bazı Maddelerinde, Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (15.09.1993 tarih ve 21699 sayılı karar);

- Kıyı Kanunu (17.05.1990 tarih ve 20495 sayılı karar);
- 3830, Kıyı kanunu (11.07.1992 tarih ve 21281 sayılı karar);
- Çevresel Etki Değerlendirmesi, Yönetmeliği, Çevre Bakanlığı (07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı karar).

