

# Türkiye'deki fiziksel planlama olayına genel bir bakış\*\*

İlhan TEKELİ\*

## I. GİRİŞ

Benden "Koruma Planlaması Seminerine" Türkiye'deki fiziksel planlamayı değerlendiren genel bir bildiri yazmam istendiğinde, birbirinin karşısı olan iki duygunun etkisi altında kaldım. Bunlardan birincisi çok kötümser bir bakış açısıydı. Kentlerin çevrelerindeki gecekonduların varlığından, gelişmeyle birlikte kentlerin tarihsel dokularının hızla tahribinden, kıyıların yağmasından vb gözlemlerden kaynaklanıyordu. Böyle bir etki altında Türkiye'de gerçekte bir fiziki planlama olgusunun bulunmadığını savlayan bir bildiri yazılabılırdi. Etkisi altında kaldığım ikinci duygu iyimserdi. Bu iyimserlik, çok sayıda yetmiş fiziki plan-

nın bulunmasından, yasalarla çok değişik türde ve ölçekte fiziki planlama çalışması için dayanaklar sağlanmış olmasından ve yetkiler verilmesinden doğuyordu. Böyle bir duygu altında, Türkiye'de ilkesel fiziki plandan başlayarak, bölge planlarına, kent planlarına, koruma planlarına kadar uzanan bir planlama zincirinin kurulmasının olanakları anlatılabılırdi. Ayrıca alınacak yeni yasal önlemlerle ve kurulacak ya da yeniden düzenlenecek planlama örgütleriyle bu sistemin nasıl pekiştirilebileceği gösterilebilirdi. Böyle bir yaklaşım şimdiye kadar çok kez yinelenmiştir, burada aynı yaklaşımı yinelemekte yarar yoktur.

Kuşkusuz bu iki duygu da içinde yaşadığımız gerçekliğin bir başka yüzünü oluşturuyor. Türkiye'de fiziksel planlama olayını anlatırken bu gerçekliğin değişik yönlerini birden kavrayabilecek bir yöntem bulmamız gerekiyor. Bunu başarabilmek için bu yazıda, öncelikle Türkiye'de fiziki planlamanın gelişmesi yönünde ve fiziki planlamanın yok olması doğrultusunda çalışan ve toplumda aynı anda yer alan karşıt süreçler ayrı ayrı sergilenmeye çalışılacaktır. Bu süreçlerin tanınmasından sonra, ikinci bölümde bu değişik süreçleri besleyen yapısal nedenler araştırılacaktır. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de yeni bir fiziki planlama arayışının gerekliliği ve bu planlamanın niteliklerinin neler olması gerektiği üzerinde durulacaktır.

Böyle bir değerlendirme Türkiye'de fiziki planlama konusundaki birikimin olumlu ve olumsuz yönlerini ve geliştirmekte olan diğer ülkelere göre üstünlükleri bulunup bulunmadığını da irdelemeye olanak verecektir.

\*  
1960 yılında İTÜ İnşaat Mühendisliği Bölümü'nden mezun oldu. 1964'te ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü ve 1966'da University of Pennsylvania, Regional Science'dan yüksek lisans derecesi; 1968'de İTÜ Mimarlık Fakültesi'nde doçtora, 1973'de ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde doçentlik ve 1979'da aynı bölümden profesörlük derecesi aldı. Halen ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde öğretim üyesidir.

\*\*  
21-23 Haziran 1984 tarihleri arasında Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde düzenlenen "Koruma Semineri" için hazırlanan bildiri

## II. FİZİKİ PLANLAMANIN GELİŞİMİNİ ETKİLEYEN KARŞIT SÜREÇLER

Bu yazıda fiziki planlamanın gelişimini etkileyen bir-birinden farklı üç süreç üzerinde durulacaktır.

Bu süreçlerden birincisi fiziki planlamayı, dünyada genellikle geçerliliği kabul edilen planlama paradigması doğrultusunda mükemmelleştirme sürecidir. Bu sürecin daha berraklaşabilmesi için mükemmelleştirmeden ne kastedildiğini açıklamak gerekir. Burada mükemmelleştirme çok geniş olarak fiziki planlamanın çağdaş düzeyine yaklaşma anlamında kullanılmaktadır. Eğer bu gelişimin öğelerini sıralamak gerekirse; yapılan planların kapsamlılığının (comprehensiveness) artması, planların hazırlanmasında çağdaş tekniklerin kullanılması, ülke mekânının tümünü kapsayan fiziki planlama stratejileri ve politikalarından başlayarak ayrıntıdaki kentsel tasarım düzeyine kadar uzanan değişik ölçeklerdeki planlar ağının bir bütün olarak ülke mekânını sarması yolunda atılan adımlar, fiziki planlamada ulaşım planlamasından çevre korumaya ve kültürel mirası korumaya dönük planlara kadar uzanan çeşitlenme ve uzmanlaşma, planlamada çalışanlar arasında hüner alanlarına göre bir uzmanlaşmanın ortaya çıkmaya başlaması sayılabilir.

Toplumda bu eğilimi doğuran nedir? Ne tür toplumsal gruplar ve güçler toplumda bu eğilimi yaratmaktadır. Daha sonra üzerinde daha ayrıntılı olarak duracağımız üzere ister Osmanlı döneminde olsun, ister Cumhuriyet döneminde olsun fiziki planlama Türkiye'nin batılama sürecinin bir parçası olmuştur. Bu nedenle elitist ve merkezîyetçi eğilimi yüksek olan bürokratik kadrolarca savunulmuştur. Böyle olunca devlet mekanizması içinde imar bürokrasisi uzmanlaştıkça ve geliştikçe fiziki planlamanın gelişmesi ve mükemmelleşmesi yönünde sürekli olarak etkiler yaratmıştır.

Türkiye'de fiziki planlama yalnız devlet kesimi içinde ayrı bir uzmanlaşma alanı olmakla kalmamış, bu kesimin hünerli personel gereksinmesini karşılamak için 1961 yılından itibaren yüksek eğitimde de bir uzmanlaşma alanı haline gelmiştir. Önce bir tek üniversitede yüksek lisans düzeyinde başlayan bu gelişme özellikle son yıllarda pek çok üniversitede fiziki planlama alanında yeni lisans ve yüksek lisans eğitim programlarının açılmasıyla hızlanarak sürmüştür. Üniversite düzeyinde böyle programların kurulması demek fiziki planlama hünerlerine sahip kadroların yetiştirilmesi demek olduğu kadar da, toplumda fiziki planlamanın mükemmelleştirilmesi yönünde bir söylemin kurulması ve savunulması demektir.

Bu iki temel etkinin yanında bir üçüncü yan etkinin de varlığından söz edilebilir. Türkiye büyük kentsel altyapı projelerinin finansmanı için uluslararası kuruluşlara başvurmak durumundadır. Bu kuruluşlardan gerekli finansmanın sağlanabilmesi için çağdaş planlama tekniklerine uygun projeler gerekmektedir. Bu tür dış koşullar da fiziki planlama çalışmalarının gelişmesi yönünde bir başka etki yaratmaktadır.

Üzerinde duracağımız ikinci süreç toplumda sürekli olarak yeniden ve yeniden üretilen fiziki planlama kararları dışında kalma yollarıdır. Türkiye'de elitist ve toplumdaki ekonomik gerçeklikte değişik bakımlardan bağdaşmayan bir fiziki planlama türünün kurumsallaşmış olması toplumda sürekli olarak fiziki planlamanın dışına çıkma yollarının aranmasına neden olmuştur.

Eğer çok genel çizgileriyle belirtilmek istenilirse fiziki planlamanın dışına çıkmaya yönelen nitelikleri birbirinden farklı olan üç eğilim vardır denilebilir. Bunlardan birincisi, yeni kentleşen, düşük ve düzensiz gelirli grupların kent çevresinde oluşturdukları gecekondu alanlarındaki imar planlaması dışı kalma eğilimidir. Bu eğilim değişik nedenlerin üst üste gelmesiyle ortaya çıkmaktadır. Ama temel neden bu gruptakilerin konuta ayrılacakları kaynakların miktarının azlığı ve birikim sürecinin zaman içindeki kesikliliği gerçeğini görmezlikten gelen imar planı anlayışının kavram ve yöntemlerinin egemen olmasıdır. Toplumumuzda varolan imar planı anlayışı; belli bir birikimi olan ya da bu düzeyde bir kredi sağlayabilen ve bu birikimini bir konut yapımına ayırıp inşaatın bitmesini bekleyebilecek ve gerekli izinleri aldıktan sonra içinde yaşamaya başlayacak kişilerin bulunduğu bir toplumun varlığını öngörmektedir. Oysa gecekonduya yaşayan kişilerin gerçekleri bu varsayımın tutarlı değildir. Böyle olunca gecekondu kesimi için imar düzeni dışında kalma yapısal nedenlerle temellenmiş olmaktadır.

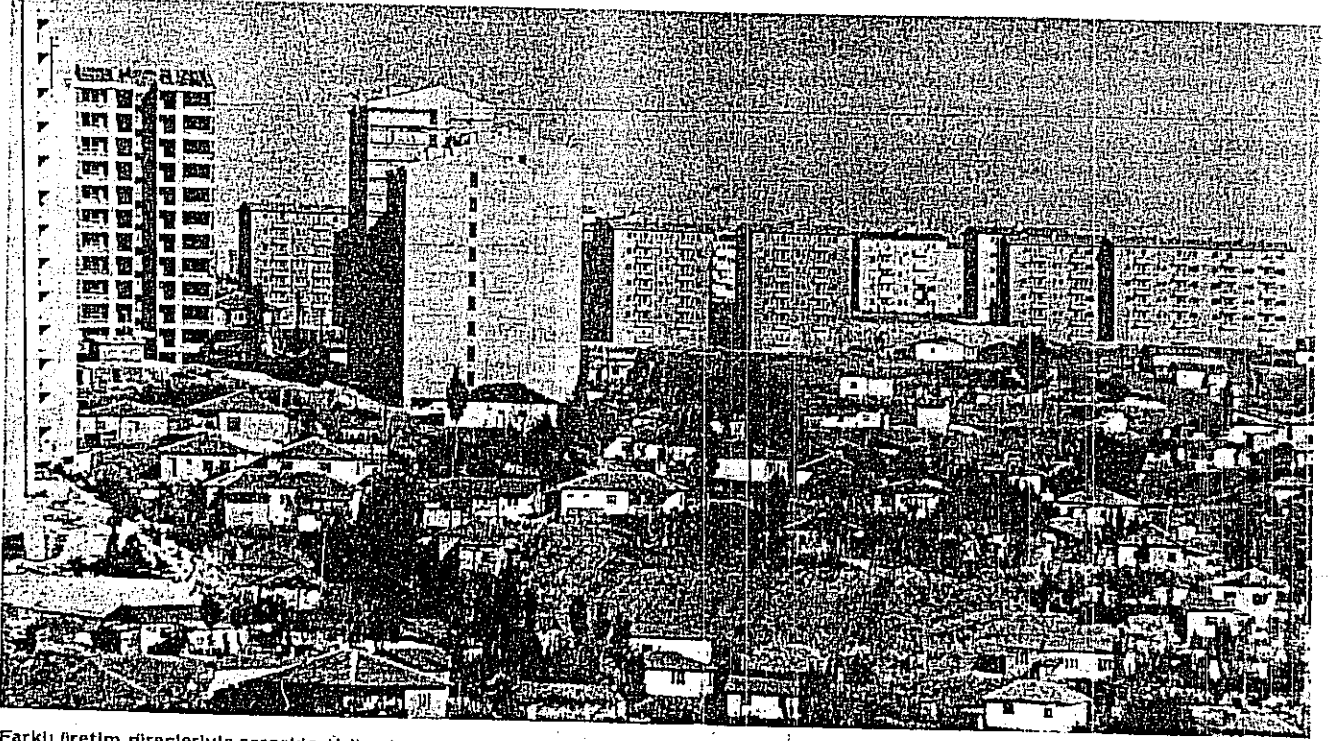
İmar düzeni ya da fiziki planlama dışına çıkma eğiliminin ikinci türü birincisinin tamamen tersidir. Toplumun güçsüz kesimlerince değil, güçlü kesimlerince sürdürülmektedir. Bu eğilimin temelinde; hızlı kentleşmenin getirdiği kentsel toprak rantlarından daha yüksek pay alma çabaları görülebilir. İmar düzeninin dışına çıkma bu halde çoğunlukla mülkiyetine sahip olunan kentsel arsa üzerinde daha yüksek yoğunlukta bina yapma ya da bu alanları imar planlarında izin verilmeyen kullanışlara açma yolunda olmaktadır. Bu tür imar düzeni dışına çıkma rolünü oynayana toplumumuz aynen gecekondu olduğu gibi kendiliğinden özgün bir ad bulmuştur "yapsatçı" diye.

İmar planlama kararları dışında kalma konusundaki üçüncü tür eğilim, kentlerin tarihsel dokusunun bulunduğu alanlarda ya da korunması gereken doğa değerlerinin bulunduğu yörelerde görülmektedir. Temelde ikinci tür eğilimin bir uzantısı olarak da görülebilir, toplumda planların belli yörelere yükledikleri değerlere dayanılarak alınan koruma kararlarının mülk sahibinin almasını engellediği kentsel toprak rantını gerçekleştirmek için ortaya çıkmaktadır.

Toplumdaki bu değişik kesimler, kişisel dostluklardan, değişik ölçeklerde rüşvete, siyasal etki mekanizmalarına, emri vakillerle çok sayıda kişinin imar düzeni dışına çıkmasının yarattığı toplumsal baskılara kadar uzanan çok değişik mekanizmaları kullanarak sürekli olarak fiziksel planlama dışında kalmanın yollarını üretmekte ve bunları çeşitlendirmektedir.

Üzerinde duracağımız üçüncü süreç imar aflarıdır. 1948 yılında Ankara için ilk imar affı çıkarıldıktan sonra geçen 36 yıl içinde her iki üç yılda bir imar affı çıkarılmıştır. Denilebilir ki Türkiye'de imar tarihi, imar afları tarihi olmuştur. Gerçekte bu üçüncü süreç ilk iki sürecin bir sonucudur. Bir toplumda bir yandan imar planlamasının varlığı ve gelişmesini savunan bir görüş ve kurumsallaşma varsa ve öte yandan yine sürekli olarak imar planlaması dışına çıkılması yolları üretiliyorsa, imar planlaması kurumları varlıklarının tamamen anlamsızlaşmaması için imar affına gerek duyacaklardır.

Her ne kadar zaman içinde çıkarılan imar aflarının niteliğinde bir değişim ve belli bir evrimsel çizgi izlenebilirse



Farklı üretim süreçleriyle gerçekleştirilen konutlar

de buradaki tartışmamız bakımından bu afların ortak bir mantıksal kurgusu olduğunu kabul edebiliriz. İmar affı yasa-sının çıktığı tarihe kadar imar düzeni dışına çıkan yapıları affetmekte, bu tarihten sonra yapılacak yapıların imar ku-ralları çerçevesi içinde yapılmasını istemekte, bu kurallara uymayı sağlamak için de imar düzeni dışına çıkanlara ve bu çıkışa göz yuman bürokratlara verilecek cezalar her se-ferinde biraz daha artırılmaktadır. Böyle bir mantıksal ya-pı içinde uyulması istenilen imar düzeninin ya da imar an-la-yışının sorgulanmasına yer yoktur. İmar afları imar düzeni-nin sorgulanmasının gündeme gelmesini engelleyen bir me-kanizma olarak çalışmaktadır. Bu yolla bir yandan imar dü-zeni karşısında oluşan toplumsal birikim ortadan kaldırıl-makta, öte yandan devletin bu imar düzeninin niteliğini sorgulamadığı bu düzenin sürdürüleceği inancı pekiştiril-meye çalışılmaktadır.

Oysa olayların dışına çıkılıp serinkanlıkla düşünülür-se, birbirinin arkasına gelen imar afları gerçekte varolan imar düzeninin pratikte iflas etmiş olması demektir. Yapı-lacak olan yeni bir imar affı yaparak bu imar düzeninin sor-gulanmasını geciktirmek değil, varolan imar düzeninin eleş-tirisini yaparak onu sorgulayarak yeni ve daha gerçekçi bir imar düzeni oluşturmaya çalışmaktır. Belki bu yeni daha gerçekçi düzene geçmeden eski düzenin gerçekçi olmadığı-nı kabul etmekle temellenen bir af yapılması anlamlı görü-lebilir.

Eğer bu bölümdeki tartışmamızı özetlemek gerekirse, Türkiye'de fiziki planlamanın savunulması ve geliştirilmesi çabaları, fiziki planlamanın dışında kalma yollarının sürekli olarak yeniden üretilmesi ve imar afları üçü birlikte, varlık-ları birbirine bağlı kapalı bir sistem oluşturmaktadır denile-bilir. Sorgulanması gereken böyle bir sistemin oluşmasının toplumsal nedenleridir.

### III. TÜRKİYE'DEKİ FİZİKİ PLANLAMA ANLAYIŞININ BELİRLEYİCİLERİ

Kuşkusuz bir ülkede yukarıda tartıştığımız gibi birbiri-ni doğuran fiziki planlama süreçlerinin bir sistem oluşturma-sı salt bir rastlantı olarak görülemez. Toplumsal gelişme içinde belirlenmiştir. Burada bu belirlenişin kimi nedenleri üzerinde durulacaktır.

İlk olarak Türkiye'de fiziki planlamanın tarihsel gelişim biçimi üzerinde duralım. Çağdaş fiziki planlama anlayışı ve kurumsallaşması önce sanayi toplumlarında ortaya çıkan sa-nayi kentinin sorunlarına çözüm bulmak için ortaya çıkmıştır. Bu kurumsallaşmanın ardında hem sanayi toplumunun kaynak olanakları hem de bu toplumdaki sosyal hare-ketler vardır. Dünyada geçerliliği kabul edilen fiziki planla-ma paradigmaları bu ülkelerin toplumsal gerçeklerine göre oluşmuşlardır. Bu nedenle hem toplumsal destek hem de ekonomik kaynaklar bakımından içinde geliştiği toplumun gerçekleriyle tutarlıdır.

Oysa Türkiye gibi ülkelerde fiziki planlamanın ortaya çıkışı çok farklı nedenlerle çok farklı sosyal kesimler eliyle olmuştur. Türkiye'deki ilk imar hareketleri sanayi öncesi kentlerinin dünya ekonomisiyle eklemlenmeye başlamasının sorunlarına çözüm bulmak için ortaya çıkmıştır. Bir sanayi öncesi ülkesinin kaynakları önemli ölçüde sınırlıdır. Ayrıca kentin sağlıklaştırılması ve çağdaş gereklere uydurulması konusunda toplumun emekçilerinden burjuvazisine kadar uzanan katmanlarında siyasal programlar yoktur. Böyle olunca fiziki planlama konusundaki çabalar toplumun yö-neticilerinden ve bürokratlarından gelecek geniş toplumsal desteği olmayan elitist içeriği ön planda olan bir planlama anlayışı hakim olacaktır. Böyle bir durumda ise başka top-lumsal yapılarda değişik toplumsal katmanların desteğiyle

gelişmiş kurumlar ve planlama anlayışları, Türkiye'nin koşullarında, farklı toplumsal katmanların istemlerine göre yeniden yorumlanarak uygulamaya konulacaktır. Ortaya çıkacak planlamanın toplumsal gerçekliği kavraması olanaksızlaşacaktır.

Üzerinde durulması gereken ikinci belirleyici Türkiye'de kapitalizmin gelişmişlik düzeyi, başka bir deyişle geri kalmışlığıdır. Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinde olup kapitalistleşme sürecini yaşayan ülkelerde, yaşanan kentleşme olgusunun ortak özelliklerinin neler olduğunu hepimiz biliyoruz. Bu ortak özelliklerin arkasında yaşanan kentleşmenin maliyetini düşürme gereği yatmaktadır. Yaşanan kapitalizmin gelişmesi sürecinde kentleşmenin ucuzlatılması iki bakımdan önem kazanmaktadır. Bir yandan emeğin ucuzlatılması öte yandan kapital birikiminin iş çevrelerine kaydırılabilmesi için gereklidir. Oysa bu ülkelerde egemen fiziki planlama anlayışı içinde bu başarılamamaktadır. Öyle olunca plansız gelişme ekonomik sistemin bu sınır koşullarını karşılamakta bir çözüm olarak ortaya çıkmaktadır.

Kuşkusuz yaşanmakta olan kapitalistleşme sürecinin gelişme düzeyinin geriliğinin kentleşme ve planlama pratiği ile ilişkileri yukarıda sayılanlardan çok daha girifttir. Yapı alanındaki girişimcilerin birikim sürecinde kentsel rantların payının görece öneminin yükselişi, bu geç kapitalistleşen ülkelerde burjuvazinin sivil toplumcu değer yargılarına sahip olmayışı vb birçok tamamlayıcı etken eklenebilir.

Üçüncü olarak üzerinde duracağımız özellik Türkiye'de fiziksel planlama konusundaki örgütlenmenin yapısında değişmeye karşı doğmuş bulunan atalettir. Türkiye'de imar bürokrasisinin yapısı varolan imar pratiğinin ya da paradigmasının sürdürülmesinde önemli bir atalet yaratmaktadır. Bu yapının nitelikleri üzerinde burada ayrıntılı olarak durmak gerekmiyor. Bu ataletin en iyi kanıtı daha önce de üzerinde durduğumuz üzere imar aflarının birbirini izlemesi olmuştur. Bu noktada oluşan bu bürokrasinin ve imar planı yapma biçiminin varlığını sürdürmesi yönündeki ataleti Türkiye'deki kapitalizmin az gelişmişliğinden bağımsız bir neden olarak ele almanın doğru olup olmayacağı sorulabilir. Açık ki böyle bir ataletin etkili olabilmesi ancak varolan fiziki planlama biçiminin toplum açısından bir işlevi olması halinde olanaklıdır. Burada da ele aldığımız süreçler açısından önemli bir rolü olan bu faktörü böyle bir çerçevede içinde yorumlamak gerekir.

#### IV. TÜRKİYE FİZİKİ PLANLAMA KONUSUNDA TOPLUMSAL GERÇEKLERİNE DAHA UYGUN GELECEK YENİ ARAYIŞLAR İÇİNE GİRMELİDİR

Türkiye'de varolan planlama paradigmasının dışına çıkılarak Türkiye'nin gerçekleriyle tutarlı yeni fiziki planlama arayışları içine girilmesidir. Varolan fiziki planlama sisteminin yetersiz kaldığı toplumsal yapının gerçekleriyle bağdaşmadığını yıllardır birikimi açıkça ortaya çıkarmıştır. Kuşkusuz bir ülkede yerleşmiş bir planlama sistemi varken yeni arayışlara geçmek kolay değildir. Bu yeni arayışlara karşı direnç doğacaktır. Yeni arayışlar kuşkusuz varolan planlama pratiğine hapsolanlardan gelmeyecektir. Bu pratiğin dışında kalanlardan gelecektir. Yeni arayışlara yönelenlerin en büyük desteğini kuşkusuz varolan planlama sisteminin başarısızlıklarını teşkil edecektir. Yeni çözümler siyasal istemlerle

de üstüste düştüğü ölçüde de uygulama olanağı doğacaktır.

Bu yazının çerçevesi böyle yeni bir öneri geliştirmeye olanak vermez. Ama burada, böyle bir arayışta göz önünde tutulması gereken ilkelerin ne olduğu üzerinde durulabilir. Bu yaklaşım özellikleri şöyle sıralanabilir:

1- Ulaşılmak istenilen amaçlar ılımlı ve gerçekçi bir düzeyde tutulmalıdır.

2- Kentleşmeyi ucuzlatmak bu amaçlar içinde önemli bir yere sahip olmalıdır.

3- Toplumdaki değişik gruplara sunum yapan yapı süreçlerini çok iyi tanımalı bu süreçlerin gerçeklerine göre tasarlanmalıdır.

4- Planlamadaki elitist güdülerden uzaklaşmalı, halkın katılım ve denetimine açıklığı artırılmalıdır.

5- Pasif ayrıntılı bir denetim planı olmaktan çok kolayca uygulama projelerine dönüştürülebilen bir eylem planı olmalıdır.

Yeni planlama paradigmasının sahip olması gereken özelliklerini alt alta sıraladığımızda, varolan fiziki planlama paradigmasının yetersizliklerini de dolaylı olarak söylemiş oluyoruz.

#### SONUÇ YERİNE

İster fiziki planlama, ister çevre sorunları, isterse de tarihsel çevrenin korunması konusunda uğraşanlar olsun hepsinin çabalarının ulaştığı sonuçlar benzerdir. Görünüşte toplumda bu yaklaşımların gereğine geniş bir toplum kesimi inanmaktadır. Oysa bu konulardaki uygulama başarıları çok sınırlı kalmaktadır. Böyle akımlara genel bir kategori olarak bakmak bunları daha genel bir sorunsal içinde ele almakta düşünülebilir. Bu akımları genel olarak ikincil akımlar diye de adlandırabiliriz.

Bunların ikincil akım olarak adlandırılması değişik nedenlerden dolayıdır. Önce toplumun gelişmesini esas olarak belirleyen birincil ya da egemen akımların varlığına işaret edilmektedir. Bir örnek vermek gerekirse "köşeyi dönme" felsefesinin egemen olduğu, "fırsatçılığın" birincil değer olduğu toplumlarda "çevresel değerlere" saygı ikincil olacaktır. Birincil akımlar çevreyi ve toplumu şekillendirirken, ikincil akımların ya hiç etkileri olmayacak, ya da birincil akımların şekillendirdiği çevre içinde segrege olmuş adalar ya da örnekler halinde uygulamaya kavuşabileceklerdir.

Bu ikincil akımların ilginç bir başka özelliği uygulamadaki güçsüzlüklerine karşın toplumda bir haklılık temelini bulunmasıdır. Birincil akımlar ikincil akımların yöneldiği amaçları açıkça yadsıma olanağına sahip değillerdir. Onun için ikincil akımları benimser görünerek uygulama sırasında yozlaştırmak, saptırmak durumundadırlar. Geniş kitlelerle bütünleşmesini engellemek durumundadırlar. Bu akımların varlığına razı olunmaktadır ama güçlenmesi istenilmemektedir.

Bu ikincil akımların niteliği konusunda daha başka şeyler de söylenebilir. Burada ayrıntıya girmeye gerek yok. Özellikle şu sonuca varılabilir ki fiziki planlamanın Türkiye'deki temel sorunu ikincil akım olmaktan kurtulmaktır. Bu konuda birincil akımlardan gelen engeller olduğu kadar ikincil akımların yapısından gelen engeller de vardır. İkincil akımların içinde olanların birincil akım içinde yer almaya razı olması kolay olmayacaktır.