

Belediye Sınırı ve Ankara Mücavir Alan Sorunsalına Planlama Açısından Bir Yaklaşım

Tahir ÇALGÜNER* - Cemal KAYNAK**

Mücavir sözcüğü; Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yaklaşık 48 kanun ve Yönetmelikte yer almış, mücavir alan kavramı ise ilk defa 1956 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanununda karşımıza çıkmıştır. Yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin iş ve işlemlerine önemli bir yetki alanı ve konusu olarak giren “Belediye Mücavir Alanı”, sözlük karşılığı açısından belediyelerin komşu alanları anlamını taşımaktadır. Ancak uygulamada bir alanın mücavir alan olarak belirlenmesi için ilgili belediyeye sınır komşusu olması gerekmektedir.

Bu makalede yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanununda yer alan mücavir kavramı irdelenerek, yetki ve onay süreci incelenecektir.. Buna ek olarak Mücavir alan ile ilgili Bakanlık tarafından çıkarılmış genelgeler kronolojik olarak incelenmiştir. Son günlerde tartışılan Büyükşehirlerin belediye sınırlarını belirleyen yasa teklifi ve tepkileri de anlatılmıştır.

Mücavir alan ile ilgili yasal çerçeve incelendikten sonra, Ankara mücavir alan sınırı ile ilgili yaşanan süreçler ve kent makraformuna etkisi, planlama açısından ele alınarak kurumsal yetki karmaşasının geliştirmesi düşünilen ortak kurama indirgenemesindeki güçlükler vurgulanmıştır.

Mücavir Alan Kavramı

Mücavir, Mücavir Alanın Tanımı ve Anlamı

Sözcük karşılığı “komşu” anlamına gelen “mücavir” kavramı imar mevzuatında daha farklı anlam ve içerik kazanmıştır. Yürürlükte bulunan 3194

sayılı İmar Kanunu ile mücavir alanlarda belediyelerin görev ve sorumluluk hükmüne bağlandığı alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

6785 sayılı İmar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1957 tarihinden önce yürürlükte olan 1933 tarihli Yapı ve Yollar kanununda mücavir alan kavramı bulunmamaktadır. 6785 sayılı İmar Kanunu ile birlikte karşımıza çıkan bu kavram, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin iş ve işlemlerine önemli bir “yetki” anlamı ve konusu olarak giren “Belediye mücavir alanı”, sözlük karşılığı anlamında bakıldığında “Belediye komşu alanları” anlamı taşımaktadır. 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanununda mücavir alan tanımı, tanımlar başlıklı 5.maddesinde ilk kez yer almakta ve şu şekilde ifade edilmektedir;

“Mücavir alan: İmar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alanlardır”

Daha önceki yasal düzenlemelerde tanım olarak ayrıca yer almayan mücavir alanın 3194 sayılı kanununda yer alan bu tanıma göre, mücavir alan belediyeleri için sadece imar mevzuatı ile ilgili yetki ve görev alanıdır. Tanımsal anlamda 3194 sayılı imar kanunda da, mücavir alana farklı bir içerik kazandırmamaktadır. İmar mevzuatı dışındaki mevzuatın belediyelerce mücavir alanlar konusunda verdiği yetkiler ise farklı gerekçelere ve mevzuatlara dayanmaktadır. Bunlar genellikle yerel gelirlere dönük yetkiler biçiminde yada merkezi yönetimin yerel otorite aracılığıyla denetim sağlama amacına yönelik ortaya çıkmaktadır (Tekinbaş, 1995).

*Y. Şehir ve Bölge Plancısı, Gazi Üniversitesi

**Y. Şehir Plancısı, İller Bankası

PLANLAMA
2006/4

Mücvir alan kavramın daha iyi kavrayabilmek için öncelikle bu alanların onaylanmasına dair 45.maddenin bilinmesi ve yorumlanması gerekmektedir. Bu maddede;

“Madde 45:” Mücvir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. Mücvir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ayrıca bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücvir alandan çıkarılmada aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücvir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir.”

Yukarıda belirtilen hüküm doğrultusunda mücvir alanla ilgili yasal ve fiziki konumu konusunda yeterli açıklamaya ulaşmak mümkündür. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz;

- a) Mücvir alan kapsamında kalan yerlerde, imar mevzuatı ile ilgili tüm işlemler belediyelerin yetkisindedir.
- b) Mücvir alanda belediyeler, imar mevzuatı uygulamalarından sorumludurlar.
- c) Belediyelerce imar mevzuatı ve ilgili diğer mevzuatla verilmiş görevlerin tamamı mücvir alanlarda yine belediyelerce yürütülür.
- d) Belediyeler mücvir alanda imar uygulamalarını denetlemekle yükümlüdür.
- e) Mücvir alanlar belediye sınırına bitişik olabilir.
- f) Mücvir alanın belediye sınırına bitişik olması zorunlu değildir.
- g) Mücvir alan içinde köyler yer alabilir (Tekinbaş, 2000).

Yukarıda sayılan hususların tamamı kanunun mücvir alan tanımı ve onay sürecine ilişkin hükümleri de yer almaktadır. Bunların içeriğini zenginleştirmek gerekmektedir. Ancak o zaman mücvir alan kavramının belediyeler açısından önemi anlamı ile yükümlülüklerinin kapsamı anlaşılmaktadır (Tekinbaş, 2000).

Mücvir alanda belediyelerin imar uygulamalarından sorumlu olması, belediyelerin kendi yetkileri, çerçevesinde davranma ve zorunluluğunu sorumluluk (mesuliyet) kavramı ile açıklanmaktadır. Bu

noktada, belediyelerin mücvir alanlarındaki imar uygulamalarını hangi yasal çerçevede yürüttüklerini de hatırlatmakta yarar bulunmaktadır.

Mücvir alanlarda herhangi bir tür ya da ölçekteki plan olması durumunda belediyeler imar uygulamaların öncelikle İmar Kanunu'na, plan hükümlerine ve planda hüküm bulunmayan konularda ise, “3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğine” göre yürütmekle yükümlüdürler.

Yukarıda bahsedildiği üzere, mücvir alanlarda köyler de bulunabilir. Bu köyler herhangi bir tür ve ölçekte plan kapsamında kalmıyor ise “Belediye ve Mücvir Alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği” hükümlerine tabidir (Tekinbaş, 2000).

Belediyelerin mücvir alanların denetim, yetki, sorumluluk ilişkisi içinde anlam kazanabilmesi için belediyenin ekipman ve elaman donanımının, alanın büyüklüğünün ve ulaşılabilirliğinin, idari yapının, gelir gider düzeyinin ve belediye sınırları içinde ki etkinlik ve yetkinlik düzeyinin arasındaki bağlantıların sağlıklı kurulması zorunludur (Tekinbaş, 2000).

Mücvir Alanın Belirlenmesi, Teklifi ve Onayı

3194 sayılı İmar Kanunu, yerleşme politikasının önemli aracı olarak gündeme getirilmiş olmasına ve 45.maddesi ile belediye yetki alanlarını genişletme eğilimine rağmen, mücvir alan konusunda merkezi yönetimin ağırlığı, Kanunun dayandığı politikaya aykırı biçimde ve fazlasıyla hissedilmektedir. Mücvir alandan çıkarma konusunda bakanlığın re'sen yetkili kılınması bunun en açık göstergesidir. Diğer yandan, mücvir alana alma konusunda belirleyici faktörlerde açık değildir. Tek belirleyici etken tanımında yer alan “imar mevzuatı bakımından kontrol altında tutma” gerekçesi olmaktadır. Daha önce belirlenen ve “yerleşmenin müstakbel inkişafı bakımından gerekli olma” koşulu da aranmamaktadır. Dolayısıyla 3194 sayılı kanun mücvir alan kavramını, imar mevzuatı gibi çok geniş kapsamlı bir dizi yasal düzenleme çevresinde belirlemektedir ve değerlendirmektedir (Tekinbaş, 1995).

Bu kapsamda; mücvir alan tekliflerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığına nasıl iletileceğini ve

hangi süreçlerin yapılması gerektiğini belirtmekte fayda vardır;

Belediye kendi imkan ve olanaklarını göz önünde tutarak, imar mevzuatı hükümleri uygun olarak belediyenin denetim ve sorumluluğunda olması istenen sınırları belirler. Bu sınırlar içinde mevcut durum (yapılaşma durumu, arazi kullanım biçimi, doğal kaynaklar v.b), belediyenin tasarıları ve talebin gerekçesi ayrıntılı bir rapor halinde düzenlenir. Bu rapor belediye mücavir alana almak istediği alanın mücavir alana alınması durumunda ne tür bir koruma, denetim veya yapılaşma konu olacağı detayları ile belirtilmelidir.

Belediye mücavir alan olarak belirleyeceği sınırların bir başka belediyenin mücavir alanına taşmaması gerekmektedir. Belediyenin, bir başka belediyeye ait mücavir alanını kendi mücavir alanına alabilmesi için diğer belediyenin de bu alanı mücavir alanından çıkarma konusunda aynı işlemi yapması gerekmektedir. Kanununun 45. maddesinde mücavir alandan çıkarmanın da aynı usüle tabi olduğu açıkça belirtilmektedir. Karşılıklı olarak mücavire alma ve çıkarma işlemi aynı süreçte yerine getirilmelidir (Bakanlığın incelemesi sonucunda re'sen karar verme süreci dışında).

Belediye sınırları ile mücavir alan sınırları idari anlamda eş değildir. Örneğin; bir belediyenin mücavir alanında bulunan bir köy, belediyesi olursa, belediyenin mücavir alan sınırı herhangi bir yeni işleme gerek kalmaksızın ortadan kalkar. Yine benzer biçimde belediyece bir başka belediyenin belediye sınırları için mücavir alan onaması yapılsa dahi; bu onama hükümsüz bir onama olacaktır.

Mücavir Alanlarla İlgili Genelgeler

3194 sayılı İmar Kanununda ki Mücavir alanlar ilgili konulara açıklık getirilmesi amacıyla 8 adet genelge çıkarılmış bunların 3 tanesi 3 şubat 2000 tarihli genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu genelgeleri tarihi bir sıra ile belirtmek gerekirse;

14 Nisan 1986 tarih 114 sayılı genelge

Bu genelgede; mücavir alan sınırı tekliflerinin sağlıklı bir şekilde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından incelenip sonuçlandırılması için,

- O kentin müstakbel gelişmesi açısından mutlaka ilgili belediyece denetim altında tutulması gerekli alanlar niteliğinde bulunması,

- Talepte bulunan belediyelerin bu alanlara hizmet götürülecek ve o alanları denetleyebilecek düzeyde elamanlar ile araç ve gereçle teçhiz edilmiş bulunması,

- İleride hukuki ve idari sorunların doğmasına sebebiyet verilmesi için, mücavir alan sınırı içine alınması teklif edilen alanın, diğer mevzuat açısından da etraflıca incelenmesi,

- Gönderilen krokiler üzerinde öneri mücavir alan sınırı ile birlikte, ilçe ve belediye sınırının işlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

14 Haziran 1990 tarih ve 881-13022 sayılı genelge

Bu genelgede; İl İdare Kurulu kararına bağlanan bazı mücavir alan tekliflerinin Bakanlıkça uygun görülmemesi halinde İl İdare Kurulu kararında Bakanlığın taşra örgütü temsilcisi olan Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'nün uygun görüşü olması nedeniyle teklifin uygun görülmemesinin çelişkili bir durum yarattığı; bu nedenle mücavir alan tekliflerinin İl İdare Kurulu'na intikal ettirilmeden önce Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görüşünün alınmasının uygun olacağı hususu belirtilmektedir.

10 Mart 1992 tarih ve 431-3831 sayılı genelge

Daha önceki iki genelge gibi çıkan bu genelgede de mücavir alan sınır tekliflerinin daha sağlıklı bir şekilde bakanlığa ulaştırılması kapsamında Belediye ile ilgili, önerilen alan ile ilgili ve valilikle ilgili hükümler yer almaktadır.

Belediye ile ilgili;

- Belediyenin kuruluş tarihi, son nüfus sayımına göre nüfusu,
- İmar planı sınırınının 1/25000 ölçekli harita üzerinde işaretlenmesi,
- Belediyenin personel, araç ve gereç donanımı,
- Büyük şehir belediyeleri ile ilgili önerilerde büyükşehir belediye ve ilçe sınırları,
- Alanın hektar olarak büyüklüğü,
- Belediye bütçesi,
- Mücavir alana alma amacını gerçekleştirici tedbirler,

Bir belediyenin mücavir alanında bulunan bir köy, belediyesi olursa, belediyenin mücavir alan sınırı herhangi bir yeni işleme gerek kalmaksızın ortadan kalkar

Önerilen Mücavir alan ile ilgili;

- Yörenin doğal, tarihi ve ekonomik değerleri ve sit alanları 1/25000 ölçekli haritalarda belirtilmek üzere sınırları,
- Öneri alanda köy ve, köy mahalle olup olmadığı varsa köy ihtiyar heyeti kararı ve köy sınırları ile tespitli ise köy yerleşik alan sınırı,
- Öneri alan ve çevresinde yeni kurulmuş belediye ve ilçe varsa resmi gazetede yayınlanış tarihi ve 1/25000 ölçekli haritalarda belirtilmek suretiyle sınırlar,
- İmar planı sınırları,
- Belediye ve bağlı olduğu il merkezine km. olarak uzaklığı,
- Hektar olarak büyüklüğü,
- Diğer bir belediyenin mücavir alanında veya gelişme alanında olup olmadığı,
- Teknik altyapı hizmetlerine ilişkin hizmetlerin hangi idare tarafından yapıldığı,
- Gerçekleşmesi amaçlanan yatırımlar,

Valilik ile ilgili,

- Konuya ilişkin gönderilen tüm belgelerin aslına uygunluğunun valilikçe onaylanması,
- Hazırlanan konuya ilişkin teknik gerekçe ve raporu hazırlanması,

gerektiği vurgulanarak konu ile ilişkin iki adet değerlendirme formu genelge ile yürürlüğe girmiştir (Genelgeler, 2002).

31 Aralık 1997 tarih ve 2180-18628 sayılı genelge (3 Şubat 2000 tarihli genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır)

Bu genelge ile Belediyelerin imar faaliyetleri, hizmet, bütünlüğü ve denetimi ve benzeri zorunlu ve gerekli haller dışında iletilen mücavir alan taleplerinin dikkate alınmayacağı belirtilmekte ve yaptırımlar belirtilmektedir. Fakat bu genelge 3 Şubat 2000 tarihli genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır (Genelgeler, 2002).

16 Haziran 1998 tarih ve 6423-97 sayılı genelge (3 Şubat 2000 tarihli genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır)

Yürürlükten kalkmış olan bu genelgede, mücavir alanda tasdik tarihinden itibaren 6 ay içinde imar planlama işlemlerinin işlemlerinin bitirilmesi ve

Valilikçe söz konusu alanlarda imar planı ve uygulamalarının İmar Mevzuatına göre yapıpı yapılmadığının sürekli ve titizlikle izlenerek 6 ayda bir bakanlığa bilgi verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Genelgeler, 2002).

8 Ocak 1999 tarih ve 289-36 sayılı genelge (3 Şubat 2000 tarihli genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır)

Yukarıda belirtilen son iki genelge gibi yürürlükte olmayan bu genelgede ise; öneri mücavir alanda köy bulunması durumunda mücavir alana alma ve çıkarılma tekliflerinde 442 sayılı Köy Kanununun 20. maddesine göre konuya ilişkin köy derneği kararı alınarak Bakanlığa gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir (Genelgeler, 2002).

3 Şubat 2000 tarih ve 2344-157 sayılı genelge

Öncelikle bu çıkan genelge çıkan son üç genelgeyi yürürlükten kaldırmış; Bakanlıkla ilgili yerel idarelerden gelen taleplerde; Köy Kanununun 24. maddesinde tanımı verilen Köy Derneğinin toplanması karar almasının zor ve uzun bir süreç içerdiği belirtilerek mücavir alan işlemlerinde istenilen “Köy Derneği Kararı” yerine “Köy İhtiyar Heyeti Kararı”nın geçerli olacağı hükmü yer almaktadır (Genelgeler, 2002).

22 Ocak 2001 tarih ve 155-1240 sayılı genelge

Bu genelge 3 Şubat 2000 tarihli genelgeyle bağlantılı olarak çıkmış, Köy İhtiyar Heyeti Kararının diğer kanunda ve genelgelerde de ifade edilmesi gerektiği tekrar vurgulanmış ve ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi

Son günlerde kamuoyunda çok tartışılan bu kanun teklifi ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun'un 5.maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilen kanun teklifi Cumhurbaşkanlığına sunulmuştur;

Madde 5: -Nüfusu 5 000 000'dan fazla veya Valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş

uçuşu 50 km az mesafesi olan büyükşehirlerde il mülki sınırı; valilik binası merkez kabul edilmek üzere, nüfusu 2000000'dan 5000000'a kadar olan büyükşehirlerde 50 km yarıçaplı, nüfusu 1000000'dan 2000000'a kadar olan büyükşehirlerde 30 km yarıçaplı, nüfusu 1000000'dan aşağı olan büyükşehirlerde 25 km yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırı içinde bulunan alanlar büyükşehir belediye sınırlarıdır.

Bu sınırlar içerisinde kalan tüm ilçeler “büyükşehir ilçe belediyeleri”, tüm beldeler “büyükşehir ilk kademe belediyeleri” sayılır. İlçelerin mülki sınırları ve mücavir alan sınırları ile beldelerin belediye ve mücavir alan sınırları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.

26 Aralık 2003 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, bu kanun teklifini; yasanın “çarpık kentleşmeyi” önlemeye ilişkin kararını haklı kabul etse de, büyükşehir belediye sınırları belirlenirken “valilik binasının merkez kabul edilmesi, böylece valilik binasının konumuna bağlı olarak, sürekli büyük değişikliklere uğrayacak büyükşehir belediyesi sınırının düzenlenmesi ve bunun durum belirsizliğe neden olması, ve uygulamada sakinler doğurabileceğini öngörerek TBMM tekrar görüşülmek üzere iade etmiştir. Sonrasında ise 5216 sayılı Büyükşehir Yasası 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

Ankara Mücavir Alan Sınırı'na “Planlama” Açısından Yaklaşım

1958 yılında 71.000 ha'lık bir alanı kapsayan Ankara kenti Mücavir alan sınırları sırasıyla 74.000 ha, 96.180 ha ve sonrasında 201.78 ha alana çıkarılmıştır. Bu alansal genişlemeye koşut olarak “Planlama” sınırı kavramı aynı koşutluluğu beraberinde getirmemiştir. Bir örnek vermek gerekirse Ankara Metropolitan Nazım Plan Birliği, kriterleri tanımlamış. Ankara'nın yerleşik alanı ve genişleme alanı tamamlandıktan sonra Mücavir Alan sınırının belirlendiğini görmekteyiz. ODTÜ tarafından hazırlanan plan ise kentsel gelişmeyi koridorlarla tanımlamıştır. “Alt kentleşme” modeline uygun olarak geliştirilen kentsel makraform, sonrasında, eşgüdümsüzlük yüzünden, kentin doğusunda “Doğu Kent” projesinin gündeme gelmesi ile çok ilginçtir ki; planı yapan plancılar tarafından değiştirilmek zorunda kalmıştır.

Sonuç: Ankara'nın gelişimini tanımlamaya ve/veya tamamlamaya yönelik bir “sınır” tanımlaması yoktur.

Ankara 2025 Metropolitan Alan Planlaması çalışmaları yapılırken “Ankara” gibi metropoliten bir kentin planlaması sırasında Mücavir alan Sınırlarına bağlı kalarak, kente birçok açıdan direkt ilişkili bir gelişmesini Mücavir Alan sınırı dışında kalması nedeniyle “Plan” meşruiyetini yitirmiştir. İlgili yasa metni incelendiğinde, B.Ş. Belediye sınırlarına ilişkin yarıçaplarda çok fazla bir değişikliğin olmadığı görülecektir.

Bu bağlamda; Büyükşehir belediyelerinin, mücavir alanlarını genişletmesi yerine, belediye sınırının genişletilmesi gibi yeni bir uygulama dönemi 5216 sayılı (2004) yasa ile planlama hukuk mevzuatına girmiştir.

Mücavir Alan Sınırı (Tavşan kaç, Tazı tut) yaklaşımı

Ankara örneğinde ve diğer örneklerde görüleceği üzere “Mücavir alan” tartışmaları incelendiğinde görülecektir ki; “Mücavir alan sınırı” pratikteki üç gerekçeden meşru zeminini bulmaktadır.

1. Yapılaşmanın denetim altına alması
Kent makraformunu yönlendirici etkisi - alt yapının koordinasyonu
2. Resim, vergi, harç vb. avantajların
Mücavir alan sınırı içinde ve dışında olması gibi durumlarda sağladığı yapılaşma kolaylıkları, bu tür yerleşimlerin, Büyükşehirlerin etrafında adeta “mantar” gibi türemesine yol açmıştır.
3. Siyasi olarak, seçmen kitlesini ilgili kentin bütünü dahil etme yaklaşımı.

Şunu belirtmeliyiz ki; “Mücavir Alan Sınırı” belediye sınırına bitişik olarak çizildiği noktada, kent makrafonunun yönlendirici olmaktan çıkar. Başlı başına, kentin “yağ” lekesi biçiminde büyümesine hizmet eder. Sadece mücavir alan sınırının yanlış ve pervasızca çizilmesinden dolayı birçok tarım alanı, kentsel yerleşmeye açılmış ve halen daha açılmaktadır. Özellikle Amerika'nın bazı eyaletlerinde ve Avrupa kentlerinde örneklerini gördüğümüz “UGB” Urban Growth Boundry (Kentsel gelişme sınırı kavramı) ülkemizde her nedense itibar görmemiştir.

Ankara'nın gelişimini tanımlamaya ve/veya tamamlamaya yönelik bir “sınır” tanımlaması yoktur

**PLANLAMA
2006/4**

“Kentsel yönlenme Sınırı” bu ülkelerde, Kentsel makraformu yönlendiren çok önemli bir kentsel politika aracı olarak görülmektedir.

“UGB” yaklaşımı, imar mevzuatımızdaki “Mücavir Alan Sınırı” tanımlamasından farklı bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım ile Metropol ölçeğindeki kent yöneticileri ve Merkezi İdare otoriteleri, kentsel genişleme/yönlenme ile ilgili olarak gelecekte gelişme alanlarını, projeksiyon yöntemlerini de (nüfus-konut talebi) kullanarak hesap etmekte ve bu alanlar onaylanmaktadır. Belediye ve Merkezi idare ise bu alanlar için altyapı kolaylıkları sağlamak ve kredi/vergi gibi bazı hususlarda indirim kolaylığı sağlayarak bizdeki “mantar” yerleşmeleri bu alanlara yönlendirebilmektedir.

Bu sınırlar, kentin belediye sınırına yakın olabildiği gibi tamamen uzağında olabilmektedir.

“Mücavir Alan Sınırı” tanımı; esas itibariyle “comprehensive” (geniş kapsamlı planlama) planlama paradigmasının bir ürünü olup, “Surrounding” -Yakın Çevre-, - bitişik alan-, mantığı ile Atina Antlaşmasının ruhunu taşıyan bir gelenek olarak planlama literatürüne girmiştir. Kentin “eklentiler” halinde “yağ lekesi” şeklinde gelişme desenini öngören “statik” bir kentsel kurama dayalı bir planlama türüdür. Hiçbir dönemde “kentsel gelişmeyi yönlendirici” etkin bir planlama aracı olamamıştır.

Ne Tür Planlama, Ne Tür Bir Sınır

İmar Mevzuatınız, maalesef çağdaş bir şehircilik mevzuatı ile bütünleştirilemediğinden dolayı “Yapısal Plan” ve “Geniş kapsamlı -Comprehensive- planlama tekniği arasında sıkışan ve her iki planlama modelinin de” özelliklerini göstermektedir.

Mücavir alan sınırları ne kadar genişletilirse genişletilsin. Hatta mücavir alan sınırları il sınırları ile çakıştırılsa bile esas amacı olan, plan dışı yapılaşmaları engelleyen bir araç olarak kullanılması çok zordur. Çünkü bu türlü kent çeperindeki yapılaşmaların tescili ve kent bütününe katılımını yasallaştıran ve meşrulaştıran bir yasal araç olarak işlev görmüştür ve görecektir.

Son yasa tasarısı ile, ilçe mücavir alan sınırı belde mücavir alan sınırlarının, Büyükşehir Belediye sınırı içine olan valilik merkezli 50 km’lik bir

yay içindeki alanın belediye sınırı olarak ilan edilmesi aynı tartışma içinde değerlendirilebilir. Mücavir alan iltifatları, bu alanların “Büyükşehir” belediye sınırı olarak ilan edilmesiyle bir anlamda çözülmek istenmiştir. Kısaca, belediye sınırının genişletilmesi yolu ile mücavir alanın genişletilmesi yolu seçilmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin gelecekte olası mücavir alanını genişletme teklifleri olabileceğini de unutmamak gerekir.

Kente ilişkin, stratejik planların olmayışı, kente ilişkin bir vizyonun, kentsel gelişme yönlerini içeren, toplumun geniş katılımına olanak sağlayan kurulların yeteri kadar işletilemediği bir “Ankara” marko formunu çizmek ve uygulamak oldukça zordur.

Zaten, yasada yer alan “ilave mücavir alan” sınırı kavramı bahsettiğimiz durumun açık göstergesidir. Plansız yapılaşmanın, plana veya kent bütününe “ilave” edilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda iki saptama yapılabilir.

1. Mücavir alan sınırı, belediye sınırına bitişik olmak zorunda değildir. Mücavir alan sınırları ile ilgili tüm “BİB” genelgeleri incelendiğinde bu durumun değişmez veri kabul edildiği görülmektedir.

Ankara için 50 km’lik sınır 50 km²’lik bir yarıçapı: 80.000 ha’lık bir belediye sınırındadır. Bugünkü Belediye sınırı ise; 62.000 ha’dır.

2. Mücavir olan sınırı dışında ya da daha çağdaş bir yaklaşım ile söylersek, kentsel gelişme rezerv alanlarının dışındaki yapılaşma talepleri için vergilendirme yükünün yükseltilmesi ve ekonomik olarak caydırıcı önlemlerin alınması gereklidir.

3. “Ne kadar çok belde”, “o kadar çok para”, ve de “o kadar büyük mücavir alan sınırı” yaklaşımına dayalı, siyasal/politik görüş; politikacıların arasında “itibar” gören bir düşünce olmaktan çıkarılmalıdır.

İlçe belediyelerinin, mücavir alan sınırlarının toplamından Büyükşehir mücavir alanlarının oluştuğu diğer bir anlatımla Büyükşehir belediyelerinin ayrıca mücavir alanlarının olmadığı sonucuna ulaşılır.

Son yasada Ankara Büyükşehir Belediye sınırının mevcuttaki mücavir alan sınırlarından daha geniş bir alan olduğu düşünülürse, her ilçe belediyesinin mücavir alan talepleri olacağı, dolayısıyla

gelecekte Ankara'nın mücavir alan sınırının da buna koşut olarak daha da büyüyeceğini söylemek yanlış olmaz.

Sonuç Olarak

Kuram mı? Kurum mu? Tartışması (Kurum, Kuramın Önüne Geçti)

Bursa kenti örneğinde gördüğümüz üzere; bir büyükşehir alanının planlanması "il" ölçeğinden bağımsız yapılamaz. Bayındırlık İskan Bakanlığının imar kanunu hükümlerine göre, "icat" ettiği, İl Çevre Düzeni Planı, mevcut durum gösteren bir belge niteliğindedir. "Plan Stratejilerinden", "Stratejik Planlama" kuramına geçiş yapmamız gerekiyor. Stratejik planlama, bütüncül ve uzun dönemli bir planlamanın adıdır. Dolayısıyla bir planın hangi kurumlar tarafından hangi sınırlar içinde yapılacağından daha ziyade, "nasıl" yapılacağı ile ilgilidir.

Bu bağlamda STRATEJİK PLANLAMAYI yazılı ve çizili belgeleri de içeren bir kentin Vizyonunu uzun dönemde belirleyen bir müzakere planı olarak görmek gerekir. Farklı kurumların aynı bölge için getirdikleri farklı planları yorumlayan, esnek planlama sistemine geçiş stratejik planlama yaklaşımı ile ilişkilidir. Bu tür kuramsal "statik" olmayan bir yaklaşıma geçiş mücavir alan sınırı tartışmalarına son noktayı koyması açısından önemlidir. Mücavir alan, kentsel gelişmeyi belli bir kurama göre yönlendiren bir etkin kentsel politikadan öte, maalesef "amaçsal" olarak ele almıştır.

Üst ölçek düzeyde kentin makraformuna yönelik bir planlama kuramına göre gelişemeyen kentler,

kurumsal yetki çatışmasının yansımasını gördüğümüz mücavir alan sınırının içi ve dışına bağlı plan dışı gelişmelere sahne olmaktadır. Bir başka deyişle her kurum kendi kuramını oluşturmuştur ve ortak kuramdan bağımsız hareket etme eğilimindedir.

Bir kentsel gelişme sınırı çizilecekse; bu sınırın "valilik binası" merkezli bir yarıçap içinde değil, "planlama merkezli" ve ilgili kentsel ilişkiler göz önünde bulundurularak kentsel bütünü kapsayan bir yarıçap içinde algılanmasının gerekliliği ortadadır.

"Kalkınma İL" de başlar" sloganının bir başlangıcı sayılabilecek 5216 sayılı büyükşehir Belediye Yasası ile; artık Türkiye'de illeri içine alan bölge kalkınması ve planlamasından da vazgeçilebileceği gibi şifreli bir süreci de içinde barındırmaktadır.

Daha açık ve net bir dil kullanırsak: Sayın Çölaşan'ın üslubu ile konuyu özetlersek; Biçimden içeriğe doğru, bilimde yaşanması olası zorunlu bir güzergaha yönelik olarak teknokratların ve belediye başkanlarının zihinsel çaplarına temelli performans gelişimi; kentin "belediye sınırlarının" çapını da belirler diye düşünüyoruz.

Kaynaklar

Tekinbaş B, Mücavir Alan Kavramına İlişkin Mevzuatın Gelişimi, M. Ersoy vd. (der) Mekan, Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara 2000.

Tekinbaş B, Mücavir Alanlar ve Fiziksel Planlama, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayınları, Ankara 1995.



**Tarihi Kent Merkezi,
Mahir Kalaylıođlu, Tallinn, 2007**