

Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları

E. Meral ERCAN

Şehir Plansısı

20.yüzyılda kırsal alanda yoğunlaşan nüfus hakimiyeti, 20.yüzyılın sonlarında ve içinde bulunduğumuz yüzyılda kentsel alana yönelmiş ve toplumun büyük bir bölümü kentsel alanda yaşar hale gelmiştir. Sağlıkla, sağlıklı bir ortamda yaşamak, temel insan hakkı olmasına karşın, bu hak, plansız gelişmiş, yanlış yönetilen kentsel alanlarda tehdit altında bulunmaktadır.

Sağlıklı kent, kentte yaşayan insanların fiziksel, sosyal, psikolojik ve çevresel konularda eşit hak ve özgürlüklere sahip olmasını sağlamak durumundadır. Oysa, ülkemizde, yasalardaki boşluklar, kurumlar arasındaki yetki karmaşası, spekülasyon baskıları ve rant kaygıları, siyasi yaptırımlar gibi nedenler, kentlerimizin, planlamasında ve yönetiminde pek çok aksaklıklar ortaya çıkartmakta, bu durum, kentlerimizi yaşanamaz bir hale getirmektedir.

Bu genel çerçeve içerisinde bakıldığında, kentlerimizin içinde bulunduğu sorunlar 3 ana başlık altında toplanabilir.

- Yasal Sorunlar
- Kurumsal Sorunlar
- Planlama Sorunları

Yasal Sorunlar

Türkiyede, planlama süreçlerine ilişkin mevzuatın temelini, 3194 sayılı imar yasası, 5393 sayılı belediyeler yasası (eski 1580 sayılı yasa), 5216 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yönetimi yasası (eski 3030 sayılı yasa), 2981 sayılı imar affı yasası gibi

planlamayı yönlendiren yasalar oluşturmaktadır. Ancak, halen yürürlükte bulun bu yasalar, Ülkemizde 1980 yılı sonrası gündeme gelen yapısal değişiklikler ve karmaşıklaşan kentsel sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalmakta, 1999 depremi sonrasında, imar mevzuatı uygulamalarının, yapılaşma sektörleri üzerindeki olumsuz etkileri açıkça ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde, ülkelerin, gelişmişlik düzeyi ve refah standartlarının, kentlerin gelişmişlik düzeyi ve refah standartları ile doğru orantılı olduğu gerçeği dikkate alındığında, Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bulunan ülkemizde, halen uygulanan yasaların, AB mevzuatı da dikkate alınarak revizyonunun yapılması kaçınılmazdır.

3194 sayılı imar yasası uygulamalarının temel sorunu, mekansal planlamanın, fiziksel plan elde etme amacına indirgenmesidir. Oysa, gelişmiş ülkelerde, Yapısal Planlama-Stratejik Planlama Anlayışı ve planlamada kademeli birliktelik ilkesi, 1980 sonrasında planlama literatüründe ve pratiğinde yerini almıştır.

Son yıllarda, ülkemizde de, meslek çevreleri, akademisyenler ve siyasetçiler tarafından, yasalardaki eksiklikler sıkça gündeme getirilmiş, bunun sonucunda, imar ve yerel yönetimler yasa tasarıları hazırlanmıştır. Söz konusu tasarılarla ilişkin mesleki görüşler, dönem dönem siyasi otoriteye iletilmiş, ancak henüz tasarılar yasalasmamıştır. Halen T.B.M.M gündeminde bulunan yasa tasarıları, yerel yönetimler, kentleşme ve

PLANLAMA
2007/2

planlama sorunlarımızın çözümü için bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

Şöyle ki;

Kent planlarının, Ulusal Kalkınma Planları ile bütünleşen, alt bölge planları, havza planları, metropoliten bölge ve alan planları ile tanımlanmış olması, fiziksel planların, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel verileri dikkate alarak, afete duyarlı ve koruma bilinci güçlü bir anlayışla, sosyal ve ekonomik çözümler ortaya koyan bir strateji ana planına referansla yapılması gerekmektedir.

Strateji Ana Planının ise, planlamada kademeli birliktelik ilkesi sağlanmış, planlama sürecindeki, amaçlar, hedefler, araçlar ve aktörler iyi tanımlanmış, bir yönetim planı ile bütünleşmiş bir yapısal plan olması gerekmektedir.

Bu tanımlamaların, yeni imar mevzuatımızda yer alması ve planlama ile ilgili tüm mevzuatın; kentlerimizin planlanmasına, yönetimine, plan uygulamalarına, uygulamaların denetlenmesine ilişkin genel ilke ve esasları belirlemesi, planlamada yetkili kurum ve kuruluşlar ile, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin, görev ve yetkilerini açık ve net bir şekilde tanımlaması, kurumlar arası eşgüdümü kolaylaştırıcı çözümler içermesi hususları dikkate alınarak revizyonlarının yapılması son derece önemli bir husus olarak göze çarpmaktadır.,

Kurumsal Sorunlar

Ülkemizde planlama konusunda yetkili kılınmış en etkili kuruluşlar, Devlet Planlama Teşkilatı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Yerel Yönetimlerdir. Bu kuruluşlar daha öncede belirtildiği gibi, yasaların kendilerine tanıdığı yetkilerle planlama çalışmalarında çeşitli ölçeklerde yer almaktadırlar. Bu kuruluşlarla beraber 1980 yılı sonrasında yaklaşık 30 kuruluş daha planlama konusunda yetkilendirilmiştir. Mevcut imar mevzuatı ile yetirilen bu çok aktörlü yapının, plan çalışmalarını, uygulamalarını ve denetlemelerini olumsuz etkileyeceği açıkça ortaya çıkmaktadır.

Kurumlar planlama yetkilerini kullanırken;

- Büyük yatırımlar, parçacı bir yaklaşımla ele alınmakta, yatırımlara ilişkin, ilgili kamu

kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmakta, seçilen alanın mevcut kullanımı, doğal yapısı, mülkiyet yapısı, tarımsal niteliği vb konularda görüş alışverişinde bulunulmakta, sadece, alanın yatırıma uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir. Kentin gelişme eğilimlerini etkileyebilecek boyuttaki büyük projeler, (karayolu, demiryolu büyük toplu konut alanları gibi) bu yaklaşımla ele alındığında, ülkesel ve bölgesel ölçekli plan kararlarına dayandırılmamakta, bu durum, üst ölçekli planların, ulaşım, kullanım ve yoğunluk kararlarının dengelerini altüst etkilemektedir.

- Üst ölçekli planlar, yerleşmelerin, bölgesel gelişme eğilimlerini, sosyal, kültürel, doğal ve ekonomik kaynak değerlerini, etnolojik yapısını, kimlik ve belleğini dikkate almaksızın ve alt ölçek plan kararlarını hiçe sayarak yapılmakta, bu durum, plan uygulamalarında, aksaklıklar ve güçlükler ortaya koymaktadır.

Planlama sektörünün yasal ve kurumsal yapısındaki dağınıklık, kurumlar arası eşgüdümün sağlanamaması sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu durum, merkezi yönetim ve yerel yönetimler, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin çalışmalarında açıkça kendini göstermektedir. Merkezi otorite tarafından yapılan üst ölçekli plan kararlarını, yerel yönetimlerin hiçe sayması, büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan nazım imar planlarına, ilçe belediyelerinin dikkate almadan alt ölçekli planlar yapması, bunların doğal süreçleri olan hukuki süreçlerin devreye girmesi gibi durumlar kentlerimizin gelişmelerini son derece olumsuz etkilemektedir. Özellikle, siyasi görüş ayrılıklarının yaşandığı dönemlerde, planlama sektörü, bu nedenlerle çok büyük yaralar almış, kentlerimiz geriye dönüşü olmayan yatırım kararları ile karşı karşıya bırakılmıştır.

Bu nedenle, bu konudaki yasal düzenlemeler hızla yapılmak sureti ile, kurumların görev ve yetki alanları tanımlanmalı, yasalarda, kurumlar arası eşgüdümün kolaylaştırılmasına yönelik hükümler getirilmelidir.

Ayrıca burada önemle üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yerel yönetimlerde, özellikle küçük belediyelerde yeterli ve donanımlı teknik

elemanların istihdam edilmeyişidir. 1985 sonrasında 3194 sayılı yasa ile yetkili kılınan belediyeler, gerekli teknik altyapıları sağlanmadan planlama sektöründe yer almışlar, bunun doğal sonucu olarak, özellikle turistik değeri olan kıyı yerleşmelerimiz, kıyı yağması ile, pek çok yerleşmemiz ise imar tahribatı ile karşı karşıya bırakılmıştır. Bu nedenle, bu sorun siyasi otorite tarafından derhal gündeme getirilerek, gerekli teknik kadrolar eksik bulunan alanlara kaydırılmalıdır.

Planlama Sorunları

Ülkemizde, planlama sektörü, son yıllarda, yukarıda belirtilen yasal ve kurumsal sorunlar nedeniyle çok büyük yaralar almış, bu duruma, spekülasyon baskıları, rant kaygısı ve siyasi baskılarda eklenince, büyük kentlerimiz başta olmak üzere tüm kentlerimiz geriye dönüşü olmayan kentsleşme sorunları ile karşı karşıya bırakılmıştır.

Mevzuatımızda yer alan Çevre Düzeni Planı konusunda, içerisinde çevre ifadesi yer alması nedeni ile, yıllarca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasında yetki tartışması yaşanmış, sonunda Çevre ve Orman Bakanlığı, bu konuda çeşitli genelgelerle yetkili kılınmış, oluşturulan bölgeler için çevre düzeni planı yapım çalışmalarına başlanılmış, bölgelere ilişkin, teker teker ihale çalışmaları yapılmış ve nihayet, plan yapım çalışmalarına başlanılmış ve halen çalışmalar sürdürülmektedir. Bu gün, pek çok bölgemiz, 1/100000 ölçekli çevre düzeni planına kavuşmuştur.

Ancak ne yazık ki, söz konusu çalışmalarda; Bölgelerin ve içinde bulundurduğu kentlerin, mekansal, sosyal, ekonomik, kültürel, çevresel değerlerine yönelik veri tabanları oluşturulmaması, sektörel sorun tanımlamaları yapılmaması, yerleşmelerin gelişme potansiyelleri ve kimlikleri dikkate alınmaması, planlamada kademeli birliktelik ilkesi dikkate alınmaması, alt ölçeklerdeki planlamaya refere edebilecek ilke ve esaslar ortaya konulmaması ve daha da önemlisi mevcut plan kararları dikkate alınmamasıdır.

Bu durum, gerekli analitik etütleri ve sentez çalışmaları yapılmaması, amaç ve hedefleri tam anlayamayan planların ortaya çıkmasına neden

olmakta, stratejik planlama yaklaşımından uzak, parçacı planlama yaklaşımını benimseyen, mevcut yasalarımızla elde edilen imar rantlarını, akıl almaz ölçülerde iştah kabartacak plan kararları ile üst ölçekte destekleyen, ya da verilmiş imar haklarını dikkate alınmayıp yok sayan, su havzalarının yapılaşmaya açılmasını sağlayan, kentlerin ve içinde bulunduğu bölgelerin sosyal, ekonomik ve kültürel değerlerini hiçe sayan bir planlama sürecini gündeme getirmektedir.

Nazım imar planı ölçeğindeki planlamalarda ise, benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Onanlı nazım planlara referansla yapılması gereken alt ölçekli uygulama imar planları, siyasi ve spekülasyon baskıları nedeni ile farklı kullanım kararları ve yoğunluk kararları ile değerlendirilmekte, kentsel dönüşümler adı altında, rant kazanmaya yönelik, parçacı plan uygulamaları gündeme getirilmekte, bu durum kentlerin makroform kararlarını olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle, söz konusu planların pek çoğu için, çeşitli kişi, kurum ve kuruluşlarca yasal yollara başvurulmakta, planların iptali için açılan davalarda hukuki süreç başlamakta, plan uygulamalarında aksaklıklar ortaya çıkmaktadır.

Son yıllarda, özellikle, İstanbul'da benimsenen, diğer büyük şehirlerimizde de gündeme gelen ve hızla planlama literatürümüzde yer almaya başlayan ada bazındaki uygulamalar, (residance uygulamaları) büyük alışveriş merkezleri ve bunların birlikte projelendirilmesine yönelik planlama çalışmaları, gerekli teknik ve sosyal altyapı çalışmaları yapılmaksızın parçacı bir yaklaşımla ele alınmakta ve hızla yaygınlaştırılmaktadır. İyi bir kentsel çevrede yaşamak, her insanın temel hakkı olmakla birlikte, çevre plan kararları ve kentin, kullanım, yoğunluk kararları, ulaşım sistemi, topografyası, silüeti, kültürel değerleri gibi önemli verileri dikkate alınmaksızın yapılan bu uygulamalarda, kent merkezi kavramı ortadan kaldırılmakta, farklı gelişmişlik düzeyinde kent parçaları ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, planlama çalışmalarında, konut bölgeleri (residential area) ile ticaret bölgelerinin (commercial area) birbirleri ile ilişkileri, Londra, Stockholm, Tokyo gibi büyük kentlerdeki örnekler dikkate alınarak, (güvenlik, trafik v.b nedenlerle)

iyi etüt edilmeli, mevcut ulaşım dolaşım sistemi ve kentsel kullanımlar arasındaki dengelerin bozulmamasına özen gösterilmelidir.

Burada açıkça görülebileceği gibi, yasal ve kurumsal sorunlar neden ile, içinde yaşadığımız kentlerimizin, sosyal, kültürel, doğal, tarihi değerlerinin, üst ölçekli planlamadan gelen yanlış kararlara referansla planlanması sonucunda hiçe sayıldığı, alt ölçekli planların, parçacı bir yaklaşımla, gerekli veri tabanına dayandırılmaksızın, rant kaygısı ve spekülasyon baskılarıyla şekillendirildiği, böylelikle, başta büyük kentlerimiz olmak üzere, tüm kentlerimizin kentleşme sorunları ile, sahil kentlerimiz tam bir kıyı yağması ile karşı karşıya getirildiği, doğal ve çevresel değerlerin dikkate alınmaması sonucu, iklimsel verilerin hızla değiştiği, tarihi kent merkezi kavramının ortadan kaldırıldığı gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, Ülkemizde 3000 'e yakın belediye olmuş yerleşme bulunmaktadır. Bu yerleşmelerin büyük bir bölümü kırsal karakterli olup, bu yerleşmelerin en önemli geçim kaynağı tarım ve hayvancılıktır. Bilindiği gibi, tarım ve hayvancılık ülkemizin de en önemli ekonomik kaynaklarıdır. Kentsel sorunlar tartışılırken, kırsal yerleşmelerin sorunlarının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Köyden kente göçü önleyecek ekonomik tedbirler alınmalı, kırsal planlama ilke ve esasları tartışılmalı, hayvancılık ve tarımı teşvik edecek, geliştirecek, yatırım kararlarına yön verecek bir planlama anlayışı ortaya konulmalıdır.

Sonuç olarak; Yeni bir kentsel düzene geçiş için,

Yukarıda belirtilen tüm hususlar dikkate alınarak; yasaları, kurumları, kurumların görev ve yetkileri iyi tanımlanmış, kurumlararası eşgüdümün iyi sağlandığı, planlamada kademeli birliktelik ilkesinin ve stratejik planlama yaklaşımının tarifi edildiği bir planlama ve uygulama süreci benimsendiğinde, planlama sorunları çözülebilecek, büyük yatırım projeleri, ada bazında uygulamalar, kentsel gelişim ve dönüşüm uygulamaları gibi parçacı plan uygulamaları değerlendirilebilecek, bu uygulamalar, kentsel gelişmelere yön verebilecek fırsatlar olarak gündeme getirilecek, yerel yönetimlerde yeni bir yönetim anlayışı getirildiğinde, hizmetler,

çağdaş, etkin, demokratik bir anlayış içerisinde sürdürülecektir.

Bu çerçevede:

- Ülke kalkınma planlarından başlamak üzere, tüm ölçekli planlamalarda, ara dönem plan ve politikaları üretilmeli, planlama ve plan uygulamaları, ülke ve bölge önceliklerine göre etaplanmalı, acil eylem planları hazırlanmalı ve uygulamalarda etkin denetim sağlanmalıdır.
- Planlamalarda, uygulamaları kolaylaştıracak, denetimi sağlayacak, ilgi gruplarını ve görevlerini tanımlayacak bir örgütlenme modelini içeren, yönetim planı kavramı geliştirmelidir.
- Planlama çalışmalarında, ilgi grupları analizi yapılarak, plan ve projelerden etkilenen tüm taraflar belirlenmeli, çalışmaların her aşamasında, halkın etkin katılımı sağlanmalı, belediye meclis toplantıları konusunda halk bilgilendirilmeli, proje karar kurulları oluşturulmalıdır.
- Yasalarda, gerekli düzenlemeler yapılarak, kurumlar arası yetki kargaşasına son verilmeli, planlama ve uygulama çalışmaları, ilgili, yetkili, donanımlı kişi ve kuruluşlara teslim edilmelidir.
- Kentlerin yönetimine ilişkin ilke ve esaslar belirlenmeli, kent işletmeciliği kavramını geliştirecek yeni bir kent yönetim modeli oluşturulmalıdır.
- Kentlerin, tarihi, kültürel, doğal değerleri dikkate alınarak, kent kimliği oluşturulmalı, bu kimliğin, her çalışmada öncelikli bir veri olarak ele alınması sağlanmalı, bu çerçevede, Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerimiz için kaynak değerleri dikkate alınarak, dünyada tanınabilmesini sağlayacak farklı fonksiyonlar içeren projeler geliştirilmelidir. (A.B.D'de, New-York ve Washington D.C. kentleri kültür ve turizm, Houston kenti sağlık, New- Jersey kenti eğitim konularında iktisatlaştırılmış ve dünyaya tanıtımı yapılmıştır.)
- Köyden kente göçü önleyecek, kırsal yerleşmeleri özendirecek, geleneksel yaşam

biçimini, tarım ve hayvancılığı geliştirecek politikalar oluşturulmalıdır.

- Yerel yönetimlerde, bilgisayar kullanımı yaygınlaştırılmalı, otomasyon sistemi kurulmalı, internet kullanımı, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında etkinleştirilmeli, böylelikle hizmetler kolaylaştırılmalı, kent bilgi sistemi kurularak, kentlerin arşiv sistemleri yenilenmelidir.

- Yerel yönetimlerde, eğitim yaygınlaştırılmalı, ilgili ve donanımlı personel yetiştirilmeli, planlamada karar mercii olan belediye meclis üyelerinin nitelikleri tartışılmalıdır.

- Kentlerde, etnolojik değerlerin korunması, toplumsal, kültürel ve ekonomik değerlerin sürdürülebilir kılınması ve hemşehrilik bilincinin güçlendirilmesine yönelik sosyal politikaların geliştirilmesine özen gösterilmelidir.



Galata-İstanbul, Ahmet Ünver