

İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarısına İlişkin Endişe ve Umutlar

Feral EKE

Prof. Dr.,
Şehir ve Bölge Planlama
Bölümü,
Gazi Üniversitesi

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na yaklaşık 10 yıldır üzerinde çalışılan şehircilik çerçeve yasası nihayet İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarısı adı altında toplumun çeşitli kesimlerine, üniversitelere, meslek odalarına ve ilgili kuruluşlara sunuldu.

3194 sayılı İmar Yasası'nın 18 yıllık uygulama döneminde yaşanan sorunlar, dünyadaki değişen ekonomik ve sosyal dinamikler ve planlama eğilimleri, ülkemizin gerek kendisine seçtiği hedefler, gerekse de insan kaynakları açısından geldiği bilgi ve birikim düzeyi yeni bir yasa hazırlığını kaçınılmaz kılmıştır.

Bu gereksinim yanıtını yeni taslakta buldu mu? Yasa tasarısı planlama disiplininde yaşanan endişeleri giderici, beklentileri gerçekleştirici oldu mu? Tasarıyı bu amaçla irdeleyelim. Bu makale Şubat 2004'de Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca Kızılcahamam toplantısında sunulan ilk taslak üzerine hazırlanmıştır.

Hemen belirtmek gerekir ki taslak büyük bir iyi niyet ve yoğun emekle hazırlanmış bir belge niteliği taşımakta, genel esaslarında çağdaş ve adil bir planlama eylemini tanımlandığı görülmektedir.

Ancak bu yaklaşım tasarının içerik bütünlüğü içinde giderek kaybolmakta, gereksiz ayrıntılarda yoğunlaşmakta ve böylece 3194 sayılı İmar Yasasının eksikliklerinin giderilmesi, bazı kavramlarının daha iyi açıklanması, özetle imar yasasının genel bir revizyonu biçimine dönüşerek temel çerçeve yasa izlenimini yansıtmamaktadır.

Ülkemizin yeni kentsel ve kırsal yerleşme düzeyini yönlendirmekte seçeceği planlama vizyonunun bu tasarının tüm hükümlerine daha belirgin yansıtılması dileğiyle tasarıyı irdelemeye devam edelim.

İstisnalar ve Eşgüdüm

Tasarının en olumlu maddelerden biri eşgüdüm sağlayıcı hükümlere yer vermesidir.

3194 sayılı Yasasının uygulama döneminde çeşitli kuruluşlar arasında adeta paylaşılan planlama yetkilerinin ülkemizin mekan düzenlemesinde getirdiği sorunlar sadece doğal kaynakların kaybı, kültürel ve tarihi mirasın yok edilmesi ve sağlıksız kentsel bir doku ve yerleşme düzeni oluşmasına neden olmamış, toplumda kamu yararı güden bir planlama sistemine güvensizlik oluşturmuştur.

Taslak bu eşgüdümü sağlayıcı hükümler taşımaktadır.

Tanımlar

3194 sayılı yasanın tanımlarındaki eksik yazılımlı düzeltmeyi hedefleyen bir yaklaşımla ele alınan taslağın bu maddeleri, yinede eksik kalmaktadır.

Her ne kadar ilerki bölümlerde değinilse de metropoliten alanlarla ilgili düzenlemelerin tanımda yer almaması, güncel olarak Koruma Kurullarınca koruma amaçlı planların vazgeçilmez parçası olarak istenmesi olağan hale gelen kentsel tasarım planlarının tanımlanmaması, bu eksikliklerin bazılarıdır. Buna karşın kırsal yerleşme alanı plan kademesinin tanımlanması yerinde olmuştur.

PLANLAMA
2004/1

Mekansal strateji planı başlığı altında yer alan “ülke fiziki planı” adı ile içeriği açısından farklı anlamları akla getirmektedir.

“Ülke fiziki planı” başlığı, geçmiş yıllarda ülkemizde çok tartışılan ancak hazırlanmasının rasyonel olmadığına karar verilen, ayrıca günümüzün devingen sosyal dinamikleri, ekonomik gelişmeleri, ekolojik kaygılar ve teknolojik atılımları karşısında hemen güncelliğini kaybeden, statik bir düzenlemeyi anımsatırken, içerik olarak esnek mekansal stratejileri vurgulayarak doğru bir anlam taşımaktadır. Belki de bu başlığın değiştirilmesi yerinde olacaktır.

Yıllarca kalkınma planlarında dışlanan ve imar yasasında tanımlanmayan bölge planlama sürecinin öneminin anlaşılması, Avrupa Birliğinin aday ülkelerden talep ettiği bölge gelişme planlamasına ilişkin bir tanımın taslağa girmesi sevindiricidir.

Alt bölge plan tanımı ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Çevre Düzeni Nazım planı yerine önerdiği, bu ölçekteki bir planlamada onay yetkisi hakkındaki kaygılarını giderici bir tanımdır.

Tanımlar bölümünün en umut kırıcı hükmü nazım ve uygulama imar planları için olandır. Bu tanımlar neredeyse 3194 sayılı yasadakinin aynı olup, bu tasarıda, imar yaklaşımının değişmediği, yeni bir şehircilik vizyonu geliştirilmediğinin göstergesidir.

Tanımlarda yer alan “yer seçim komisyonu” planlamanın ana misyonu olan bir görevi üstlenmiş gözükmekte, sektörel ağırlık ile noktasal kararlar üretilmesinin neden olacağı kaygısına yol açmaktadır. Özellikle turizm, sanayi ve toplu konut gibi özel girişim ağırlıklı sektörlerde karar verme sürecinde bu komisyon politik baskılara yoğunlukla hedef olabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Planlama

Tasarının ilk bölümlerinde stratejik planlama kavramı ve ekonomik, sosyal, çevresel ilkeler yer alıyorsa da, sonuçta 3194 sayılı yasa ile elde edilen nazım ve uygulama planlarının hedeflenmesi, uygulanmakta olan imar planlama sisteminin devam ettirileceğini kanıtlamaktadır. Üst ölçekli planlar kademesinde gösterilen geniş açılı, çağdaş yaklaşım nazım ve uygulama imar planı ölçeklerine yansıtılamamıştır.

Ancak bu bölümde yer alan ve tartışılması gereken önemli nokta bölge ve alt bölge planının yapımının merkezi yönetimce yüklenilmesidir. Gelişmiş ülkelerde ve özellikle Avrupa Birliği üye ülkelerinde bölge ve alt bölge planlama sürecinin giderek daha yerel nitelik alması ve yerel talep ve gereksinimleri öne alan bir karar verme mekanizması haline dönüşmekte olduğu göz önüne alındığında alt bölge planlarının hazırlanmasında yerel yönetimlerin daha fazla görev alması beklenmelidir. Üstelik mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması ile ilgili yasa taslağı Valilik ve hizmet birliklerine bu konuda görev ve yetki öngörmektedir.

AB uyum süreci çerçevesinde bölge kalkınma ajansları konusunda yapılan ön çalışmalarda da benzer yaklaşımlar tartışılmaktadır. İmar ve şehircilik yasa tasarısı bu yasal ve yönetsel düzenlemelerle ilintili olarak gözden geçirilmeli ve alt bölge planı yapım sürecinde yerel yönetimlerin sadece görüşünün alınması ile yetinilmeyerek, yeni ortaklıklar gündeme getirilmelidir. Belki de planlama süreci tümüyle yerele bırakılmalı, onay ve denetim merkezde kalmalıdır.

Güncel imar yasamızın en eleştirilen maddelerinden biriside Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilen res’ en plan onama yetkisidir. Madde sayısı ve içeriği değişerek yazılısada yer seçimi komisyonunca belirlenen parçacı planları afet, gecekondular ve kıyı kanunu kapsamındaki planları ve “mekansal ve işlevsel bütünlük arz eden, veya birden fazla il sınırları bütününde ... sektörler arası koruma kullanma dengesini sağlama amacı güden.... eşgüdüm esaslarını belirleyen planlar” için res’ en onay yetkisini Bakanlığa tanınmaktadır.

Bu maddede her ne kadar halihazır yetkiler kısıtlanmış görünüyorsa da Bakanlığın teknokratlarına daha beter bir gelecek vaat edilmektedir. Şöyleki oldukça özenle ve nadir kullanılmaya çalışılan res’ en onama yetkisi, yer seçimi komisyonu noktasal kararları için (ki buradaki taleplerin sektörel ve parçacı nitelik taşıyacağı kesindir) daha büyük bir baskı altında kullanılacaktır.

Ayrıca yukarıdaki paragrafta tırnak içinde tanımı verilen, adı verilmeyen “plan“ alt bölge planı tanımı ile benzeşmektedir. Ancak “plan” için resen onama yetkisi tanınırken “alt bölge planı” tanımı için daha demokratik ve katılımı öngören bir imar süreci belirlenmektedir. Hangi durum-

ların “plan” kapsamında, hangi durumların “alt bölge planı” kapsamında ele alınacağı sorguya açıktır.

Uygulama ve Uygulama Araçları

Tasarının belkide en umut kırıcı yönü önerilen uygulama araçlarının kısıtlılığıdır. 3194 sayılı Yasanın önemli uygulama araçlarından biri olan 18. madde uygulamasının bugün dahi karşılaştığı sorunlar bu maddenin yeni bir yaklaşımla ele alınması yanı sıra yeni yöntemlerin de gündeme getirilmesinin gerekliliğine işaret etmektedir.

18. madde kapsamında alınan düzenleme ortaklık payının kentsel ortak kullanımlarına yetmediği ve yerel yönetimlerin yasal olmayan pazarlıklarla gerekli yeşil alan ve kamusal tesis alanları elde etmeye çalıştıkları bilinen bir gerçektir. Ancak bu tür yasal olmayan pazarlıklar bir çok kez kişisel kazançlara, adil olmayan çözümlere ve sonuçta sağlıklı bir kentsel dokunun oluşmasına nedendir.

Gelişmiş ülkelerde sıkça kullanılan uzlaşmacı planlama modellerinin, imar hakları aktarımı, özel proje alanları oluşturma, yapılaşmaya zorlama, kamuya öncelikli satın alma yetkisi, gibi, yeni açılacak iş alanına koşut konut alanları kentsel ve donanımı oluşturma zorunlulukları, kamu/özel sektör ortaklıkları önlemler, yanı sıra yenileme ve düzenlemeye ilişkin teknik destek sağlama, teşvikler, indirimler ve diğer özendirici önlemlere ilişkin ipuçlarına bu tasarıda yer verilmelidir.

Denetleme

3194 sayılı imar Yasasının temel özelliklerinden biride plan onaylama yetkisini alan yerel yönetimlerin imar açısından üst denetimine yer vermemesi ve uygulamaları yasaya ilişkin çıkarılan 9 yönetmelik ile yönlendirme ve denetlemeyi amaçlamasıdır.

Bu yaklaşım toplumdaki kamu yararı konusundaki bilinç eksikliği ve halk katılımı ile özdenetim sağlayıcı kanalların önerilmemesi nedeniyle kentsel düzendeki halihazır yozlaşmayı getirmiştir.

İşte bu nedenle tasarının getirdiği hükümlerden en gerekli olanları denetimle ilgili olanlarıdır. Afetlere maruz bir coğrafyada yer alan ülkemizde yapı denetim kuruluşlarının ve sigorta zorunluluklarının yerel yönetimlerin yeterince yerine getire-

medikleri kontrol eylemini gerçekleştirmeleri için getirilen hükümlerin gelecekteki afetlerde can ve mal kaybını önleyeceği kuşkusuzdur.

Plan, harita ve parselasyon plan denetim komisyonları planların adil, yasal, uygulanabilir ve kentsel yaşam kalitesini yükseltici olması yolunda olumlu adımlardır. Ancak bu komisyonların Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü eşgüdümünde olacağı ifadesi Mahalli İdareler Yasa Tasarısıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra örgütü kaldırıldığı için, çelişkilidir.

Tasarı halk katılımı ile özdenetim kanalları açısından kısıtlıdır. Türkiye’nin kabul ettiği bir çok uluslararası sözleşme ve şartnamelerde yer alan bu konuya yeterince açılım verilmemiştir. Bakanlığa üst denetim konusunda verilen yetkiler fazla abartılıdır. Ülkemizin çok önceden 1991 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi ve Avrupa Kentsel Şartındaki hükümleri aşan bir denetim yetkisi Bakanlığa tanınmıştır. Avrupa Birliğinin yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki ilkelerine de ters düşen bu aşırı denetimin yeniden gözden geçirilmesi gereklidir.

Bakanlığa verilen plan uygulamasını durdurma ve iptal yetkisi, batıda özellikle İngiltere’de uygulanan ve planlar hakkında kamuoyunda şikayet ve tereddüt oluştuğunda planın bir komisyonca incelenmesi modelinden esinlendiği izlenimi vermektedir. Ancak unutulmaması gereken husus bu tür bir komisyonun özel niteliği ve Bakanlık elemanlarından oluşmayan teknik yapısıdır. Bakanlık bünyesinde yer verilen imar denetimi uzmanlarının plan uygulamalarını durdurma ve plan iptaline ilişkin görevlerini çok özenle yapmaları gerekecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinin temel ilkelerinden olan yerel/merkezi yönetim arasındaki üst denetim ve vesayetin yargı yolu ile tesisi maddesi halen uygulanmakta iken bu geri dönüş ülkemizin demokratikleşme ve yerelleşme yolundaki hedeflerine ters düşmektedir.

Kanımızca Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmesi gereken misyon; politika ve strateji üretme, araştırma, ilke ve standart saptama, yerel yönetimlere yol gösterici teknik bilgi ve eğitim sağlama olmalıdır. Üst denetim görevinde ancak bu tür bir alt yapı çerçevesinde anlam kazanacaktır.

Tasarı halk katılımı ile özdenetim kanalları açısından kısıtlıdır. Türkiye’nin kabul ettiği bir çok uluslararası sözleşme ve şartnamelerde yer alan bu konuya yeterince açılım verilmemiştir.

Yapı ve Yapı İle İlgili Esaslar

Tasarının yapı ile ilişkili bölümü bir şehircilik çerçeve yasasında yer almayacak yoğunluk ve ayrıntıda hazırlanmıştır. 3194 sayılı İmar Yasası'nın uygulanmasında görülen aksaklıkları gidermeye yönelik maddeler bir çok konuya açıklık getirmekte, ancak kapsamı nedeniyle diğer bir yasa hazırlığını hak etmektedir. Yinede tasarının bu bölümü incelendiğinde saptadığımız olumsuz ve olumlu yönleri irdeleyelim.

Yapıya ilişkin izin alma işlemlerinin belli sürelerle bağlanması, çeşitli idarelere ait sorumluluk ve yetkilerin ve izin için gerekli belgelerin açıklıkla belirlenmesi, hızlı ve hakça bir uygulama sağlanması açısından yararlı, kaçak veya proje ve ruhsatına aykırı yapılaşmayı önleyici olabilecektir.

Özellikle kaçak inşaatların yıkımında gecikmelerin önlenmesi için azaltılan bürokratik işlemler, para cezaları yanı sıra verilen hapis cezaları, mevzuata aykırı işlem yapan kamu görevlilerinin kusurlarından sorumlu tutulmaları bugün uygulamalarda karşılaşılan birçok soruna çözüm getirici niteliktedir.

Ancak bu bölümde yer alan pek çok yaptırım yetki ve sorumluluk bu tasarı dışında, yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğuna işaret etmektedir. Örneğin muhtarlar verilen görevler ve sorumluluklar bugünkü muhtarlık yapısı içinde

başarılamayacak bir ağırlık taşımaktadır. Muhtarlık kurumsal yapısında ve muhtar seçilecek kişilerde aranacak koşullar ve muhtarlar imar denetimine ilişkin görevlerinde destek verecek yönetsel, teknik ve mali imkanlar farklı bir yasa kapsamındadır. Böylece imar ve şehirleşme yasa taslağının hazırlanmakta olan diğer yasa taslaklarıyla ilişkilendirilme gereği bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Taslağa ilişkin incelemeyi bazı olumlu yönlerini vurgulayarak sonuçlandıralım.

Planlama sürecinin başlangıcında jeolojik etüdlere ve ön çalışmalara verilen önem, meslek odalarına hakettikleri rolün tanınması, belediyelerin imar yetkisi kullanımı için görevlendirilecek elemanları açısından gruplandırılması, mücavir alanların belediye sınırları içine katılması, proje ve yapının, yapım, uygulama ve denetiminde görevli kişilere yönelik olarak eğitim ve sertifika programlarına katılma zorunluluğu getirilmesi, tasarımı olumlu yönlerinden bazıları olarak sıralanabilir.

Tasarının kentli haklarına öncelik veren, kentsel yaşam kalitesini yükselten, halihazırdaki yetki karmaşasına son veren, doğal ve kültürel değerlerimizin yağmasını önleyen, toplumumuzun sosyal dinamiklerine uyumlu, esnek, demokratik ve katılımcı bir planlama ve uygulama süreci sağlayacak, şehircilik yasasına dönüşmesini dileyelim.