

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN
SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FİKİRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM
ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nevra GÜRSOY

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

OCAK 2015

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN
SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FİKİRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM
ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Nevra GÜRSOY
(502121809)**

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Şevkiye Şence TÜRK

OCAK 2015

İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü'nün 502121809 numaralı Yüksek Lisans Öğrencisi **Nevra GÜRSOY**, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “**STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FİKİRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI**” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

Tez Danışmanı : **Doç. Dr. Şevkiye Şence TÜRK**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Jüri Üyeleri : **Doç. Dr. Şevkiye Şence TÜRK**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Hale ÇIRACI
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Fatma ÜNSAL
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi

Teslim Tarihi : **15 Aralık 2014**
Savunma Tarihi : **28 Ocak 2015**

Değerli Hocama,

ÖNSÖZ

Tez çalışmam süresince beni cesaretlendiren, ilgi, destek ve bilgisiyle her zaman yanımda olan ve bana yol gösteren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Şevkiye Şence Türk'e en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmada teknik bilgi ve desteğini esirgemeyen ve ilgili materyallere ulaşmamda yardımcı olan tüm meslektaşlarıma teşekkür ederim.

Bu süreçte özveri ve desteğini benden esirgemeyerek her daim yanımda olan sevgili babam Nihat Gürsoy'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ocak 2015

Nevra GÜRSOY
Şehir Plancısı

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xi
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xv
ÖZET.....	xvii
SUMMARY	xix
1. GİRİŞ	1
1.1 Araştırmanın Amacı	3
1.2 Araştırmanın Kapsamı ve Metodoloji	3
1.3 Araştırmanın Yapısı	5
1.4 Hipotez	5
2. KAVRAMLAR VE KURAMSAL ÇERÇEVE	7
2.1 Düzenleyici Planlama Sistemi.....	7
2.1.1 Tanımlar	10
2.1.2 Düzenleyici planlama sisteminin özellikleri	11
2.2 Stratejik Planlama Sistemi	17
2.2.1 Stratejik planlamanın gelişim süreci	17
2.2.2 Tanımlar	21
2.2.3 Stratejik planlama sisteminin özellikleri	23
2.3 Hibrit Planlama Sistemi	28
2.4 Bölüm Sonucu	32
3. TÜRKİYE’DE PLANLAMA SİSTEMİ	35
3.1 Türkiye’de Düzenleyici Planlama Sistemi Özellikleri	35
3.1.1 Plan türleri.....	37
3.1.1.1 Ülke düzeyinde yapılan planlar.....	38
3.1.1.2 Bölge düzeyinde yapılan planlar	41
3.1.1.3 Yerel düzeyde yapılan planlar.....	47
3.1.1.4 Sektörel planlar (özel amaçlı planlar)	48
3.1.1.5 Tamamlayıcı planlar.....	50
3.1.2 Plan hiyerarşisi	51
3.1.3 Planlamada yetki	53
3.2 Türkiye’de Stratejik Planlamanın İmar Mevzuatındaki Yeri	59
3.2.1 Üst ölçekli planlarda stratejik planlama yaklaşımı	60
3.2.2 Alt ölçekli planlarda stratejik planlama yaklaşımı.....	67
3.2.3 Özel amaçlı planlar kapsamında stratejik planın değerlendirilmesi	69
3.3 Bölüm Sonucu	70
4. STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FIKIRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI	73
4.1 Fikirtepe’nin Kentsel Dönüşüm Süreç Analizine Yönelik Metodoloji.....	74

4.2 Çalışma Alanının Tanımlanması	74
4.3 Planlama Hiyerarşisi İçinde Fikirtepe'ye İlişkin Mekansal Kararlar	76
4.4 Kentsel Dönüşüm Sürecindeki Kurumsal Analiz.....	83
4.4.1 Birinci aşama: olaylar ve oyuncuların haritalanması	84
4.4.2 İkinci aşama: roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması	96
4.4.3 Üçüncü aşama: aktörlerin stratejileri ve faydalarının değerlendirilmesi	101
4.5 Fikirtepe Planı'nın 'Düzenleyici' ve 'Stratejik' Planlama Özelliklerinin Karşılaştırılması	103
4.5.1 Planlararası hiyerarşinin varlığı / yerindenlik	104
4.5.2 Kesinlik / esneklik.....	107
4.5.3 Katılık / takdire dayalı olma.....	109
4.5.4 Düzenleyici rol / stratejik rol.....	112
4.5.5 Plan-uygulama bütünlüğü / uygulama farklılığı.....	113
4.6 Bölüm Sonucu	115
5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	123
5.1 Genel Değerlendirme.....	123
5.2 Sonuç	125
KAYNAKLAR.....	133
ÖZGEÇMİŞ.....	137

KISALTMALAR

İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
KENTGES	: Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
NUTS	: Nomenclature of Territorial Units for Statistics Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi

ÇİZELGE LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Çizelge 2.1 : Stratejik planlamanın aşamaları	22
Çizelge 2.2 : İki planlama modeli arasındaki farklar.....	23
Çizelge 2.3 : Düzenleyici planlama ile takdire dayalı planlamanın olumlu / olumsuz yanları	31
Çizelge 3.1 : Türkiye’de planlama sisteminde yer alan plan türleri.....	52
Çizelge 4.1 : Fikirtepe dönüşüm sürecinde olaylar ve aktörler	85
Çizelge 4.2 : Fikirtepe’de geliştirilen projeler	86
Çizelge 4.3 : Fikirtepe planında beklenen çıktılar ve etkiler	95
Çizelge 4.4 : Fikirtepe dönüşüm sürecinde roller	96
Çizelge 4.5 : İki planlama sisteminin özellikleri	104
Çizelge 4.6 : Fikirtepe planının düzenleyici ve stratejik yönlerinin karşılaştırılması	114

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 4.1 : Fikirtepe planlama alanının konumu.....	76
Şekil 4.2 : 1/100000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Fikirtepe.....	77
Şekil 4.3 : 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı'nda Fikirtepe bölgesi	79
Şekil 4.4 : 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı	81
Şekil 4.5 : Proje alanı vaziyet planı	87
Şekil 4.6 : Evim Kadıköy projesinden örnek görseller.....	88
Şekil 4.7 : Concord İstanbul projesinin konumu	89
Şekil 4.8 : Concord İstanbul projesinden örnek görseller	90
Şekil 4.9 : Proje alanı vaziyet planı	91
Şekil 4.10 : Kentplus Kadıköy projesinden örnek görseller	91
Şekil 4.11 : İstanbul 216 Projesinin konumu.....	92
Şekil 4.12 : İstanbul 216 projesinden örnek görseller	93
Şekil 4.13 : Fikirete'de projeler	94
Şekil 4.14 : Fikirete'de yapı adasında tek kalan parsel örneği	100

STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FİKİRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI

ÖZET

Dünyadaki politik, ekonomik ve sosyal sistemlerdeki değişikliklere paralel olarak planlama eğilimleri de kendini yenilemektedir. Küresel sistemlere eklemlenmek isteyen ve rekabet gücünü arttırma hedefinde olan kentler ve yönetimleri, planlama performansını olumlu yönde etkileyecek, hızlı ve değişime yön verebilecek yeni planlama sistemlerini mevcut planlama sistemlerine ek olarak uygulamaktadırlar.

Gelişmiş dünya ülkeleri, arazi kullanım düzenlemesini esas alan geleneksel düzenleyici planlama sistemlerinin değişime karşı yetersiz olduğu eleştirilerine karşı stratejik planlama sistemlerini kullanmaktadır. Stratejik planlama, esnek yapısı, yerindenlik, stratejik rol gibi avantaj sağlayan özellikleri ile gelişen yeni olguların ve sorunların değerlendirilebilmesinde ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte bazı ülkeler, bu iki sistemin özelliklerini entegre ederek yeni bir planlama modeli olan ‘hibrit planlama yaklaşımını’ uygulamaktadırlar.

Hibrit planlama sistemleri, düzenleyici planlama sistemleri ile stratejik planlama sistemlerinin olumlu özelliklerinin birlikte kullanılmasından doğmaktadır. Bu sistem, denemeleri devam etse de ideal formuna henüz ulaşamamış bir planlama yaklaşımıdır.

Türkiye’de mevcut planlama sistemi, özellikleri açısından değerlendirildiğinde, ‘düzenleyici planlama yaklaşımı’ yönü ağır basmaktadır. Mevcut planlama sistemi, yasal sistem içinde ve buna bağlı olarak hazırlandığından esnek bir yapıya sahip değildir. Bu yönüyle, kentlerde hızla değişen koşulların ortaya çıkardığı yeni sorunlara çözüm üretmekte zorlanmakta ve özellikle kentsel dönüşüm konusunda başarılı çözümler üretememektedir.

Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama altyapısı kentsel dönüşümü başarılı bir şekilde sağlayamamakta ve kentsel dönüşümü işler hale getirebilmek için Türkiye’de

kentsel aktörler farklı yöntemler denemektedirler. Bu yöntemlerle mevcut planlama sistemi esnetilmeye çalışılarak yasal altyapı zorlanmaktadır.

İçerik açısından, söz konusu bu yöntemler, geleneksel planlama yaklaşımından çok stratejik planlama yaklaşımı özellikleri barındırmaktadır. Düzenleyici planlama sistemi içinde geliştirilen bu stratejik planlama yöntemleri denemeleri Türk plan sisteminde hibrit planlamanın izlerini taşımaktadır.

Türkiye’de geliştirilen kentsel dönüşüm örneklerinden Fikirtepe planı da, bu entegrasyon denemelerinin yapıldığı ilginç örneklerden biridir. ‘Hibrit planlama sistemi’nin, Türkiye’deki planlama sistemindeki yerinin araştırıldığı bu tez çalışmasında örnek alan olarak seçilen Fikirtepe bölgesindeki planlama çalışmaları hibrit planlama sistemi açısından değerlendirilmiştir. Buna göre Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama sistemi, yasal sistemden kaynaklanan katılık özelliği ve kesinlik içeren yapısıyla farklı bir kurgu gerektiren kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesinde etkin değildir. Bu noktada açılım sağlayabilen hibrit planlama sistemi, düzenleyici planlama sistemi ile kentsel dönüşüme uyumlu stratejik planlama özelliklerinin aynı anda uygulanmasına imkan verebilmektedir.

Türkiye’de planlama sisteminde çeşitli araçlarla esneklik sağlama girişimleri, mevcut düzenleyici planlama sisteminde stratejik planlama özelliklerini yerleştirme anlamı taşımaktadır. Bu durum, Türkiye’de planlamada hibritleşme denemelerinin bir göstergesidir. Buna bir örnek olarak, Fikirtepe’de yapılan planlama çalışmaları, düzenleyici planlama sistemi içinde stratejik planlama prensiplerine uyumlu kentsel dönüşüm müdahalelerini kapsamaktadır. Bu durumu tespit için kullanılan kurumsal analizin ve karşılaştırma analizinin sonuçlarına göre, Fikirtepe planında kentsel dönüşümü sağlamaya yönelik geliştirilen stratejilerle plan, düzenleyici bir plan karakteri taşımaktan çok stratejik plan karakteri taşıyor hale gelmiştir. Bu durum, planın hibrit karakterinin bir göstergesidir.

INTEGRATION OF STRATEGIC PLANNING APPROACH TO REGULATORY PLANING SYSTEM: PLANNING STUDIES IN FIKIRTEPE URBAN RENEWAL AREA

SUMMARY

Planning systems are renewing itself parallel to changes in the political, economic, and social system in the world. The cities and their managements who has the goal of enhancing their economic competitiveness and want to integrate to the global system are implementing the new planning system in addition to the existing planning system. These new planning systems are assumed to increase the planning performance positively and also to give direction to changes quickly.

Developed countries of the world use strategic planning systems in react to criticism of traditional regulatory planning system. This criticism is based on the insufficiency of the regulatory planning system to meet the changes around the city. The strategic planning system comes to the fore with its features such as flexibility, subsidiarity, and strategic role with providing benefits and its ability to assess the problem and new cases. However, some countries apply a new planning model of 'hybrid planning approach' by integrating the features of these two planning systems.

Hybrid planning systems arise from the combined use of positive features of strategic planning system and regulatory planning systems. Trials of this planning approach continue but have not yet reached the ideal form.

In terms of the existing planning system characteristics in Turkey, 'regulatory planning approach' come to fore more than strategic planning system. Current planning system does not have a flexible structure because it is prepared accordingly and within the legal system. In this aspect, the existing planning system is having troubles to offer solutions to the new problems posed by the rapidly changing conditions in the city. Also, it cannot generate solutions especially, for urban regeneration successfully.

The phenomenon of urban regeneration is a popular issue in Turkey. However, the current regulatory planning infrastructure cannot provide a successful urban regeneration in Turkey. Because of this, urban actors in Turkey are trying different methods for urban renewal. By these methods, they are trying to make regulatory planning system flexible. At the end of this process, the existing legal structure is forced to be open to new methods.

In terms of content, these methods are more close to strategic planning approach than traditional planning approach. These experiments of strategic planning methods which are developed in the regulatory planning system include the marks of hybrid planning system in Turkey.

The planning in Fikirtepe is a kind of urban renewal planning developed in Turkey, and one of the most interesting examples of the experiments of strategic planning methods which are developed in the regulatory planning system. In the Fikirtepe planning, there is an integration endeavor of regulatory planning features with strategic planning features.

In the thesis study, 'hybrid planning system' is investigated in the planning system in Turkey and Fikirtepe planning studies is selected as a case. The planning in Fikirtepe is evaluated with regard to hybrid planning system's characteristics. Accordingly, the current regulatory planning system in Turkey including rigidity and certainty arises from legal system is not effective in achieving urban regeneration that requires a different setup.

According to the current regulatory planning system in Turkey, including the structure rigidity and precision features of the legal system is not effective in achieving urban regeneration requires a different setup. At this point, hybrid planning system that offers flexibility, can provide an opportunity to apply the strategic planning system methods compatible with urban transformation, and the regulatory planning system at the same time.

Attempts to provide flexibility with a variety of tools in planning system in Turkey mean to place the strategic planning features in the current regulatory planning system. This situation is an indicative of hybrid process in the current planning system in Turkey. As an example for this, the planning work done in the Fikirtepe includes urban regeneration interventions in regulatory planning system in

compliance with the principles of strategic planning. To describe this situation, both institutional and comparison analyses are used in the thesis study. Based on the results of these two analysis methods, the planning in Fikirtepe produced strategies for urban transformation has strategic planning characteristics more than regulatory planning system characteristics. This situation is an indication of the hybrid character of the plan.

1. GİRİŞ

Kentler yeni dünya düzenindeki gelişmelerin sonucunda hızlı bir değişim ve dönüşüm talebine cevap vermek durumunda kalmaktadır. Bunu sağlamanın en pratik yolu da planlama sistemindeki değişimlerdir. Stratejik planlama yöntemi giderek planlama literatüründeki yerini sağlamlaştırırken, Türkiye’deki planlama sistemi de bu gelişmeden payını almaktadır.

Mekansal Stratejik Planlama, Türkiye’de üst ölçekli planlar bağlamında mevzuata girmiş olmasına rağmen henüz uygulamada başarılı bir grafik çizdiği söylenemez. Türkiye’de daha çok yaygın ve yerleşik olan planlama sistemi ‘düzenleyici planlama sistemi’dir. Bununla beraber tüm dünyada olduğu gibi hızlı kentleşme olgusu ile karşı karşıya olan Türkiye’de de değişen kentsel olaylara ve durumlara karşı ‘düzenleyici planlama sistemi’nin yanısıra güncel konjoktüre bağlı olarak ‘stratejik planlama’ sıkça kullanılmaya ve deneyimlenmeye başlanmıştır.

Türkiye’deki planlama sisteminin, yasal ve bağlayıcı olması, temelinde katılık göstermesi düzenleyici plan sistemine daha yakın olduğu görüşünü güçlendirmektedir. Ne var ki dünyadaki birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’deki planlama sistemi de, yeni dünya düzeninin getirdiği yeniliklere uyum sağlayan yeni planlama eğilimlerinden etkilenmekte ve bu kapsamda stratejik planlama yaklaşımı Türk planlama literatüründe yerini almış bulunmaktadır. Türkiye’de stratejik planlama yaklaşımı çeşitli ölçek ve kapsamda planlama çalışmalarında deneyimlenmekte olup ancak buna ilişkin henüz güçlü bir altyapı oluşturulamamıştır. Bütüncül bir bakış açısından yoksun olan ve deneysel nitelik taşıyan bu stratejik planlama deneyimleri, kendi içinde sorunlar barındırsa da, özellikle kentsel dönüşüm müdahalelerinin güçlendiği kent ortamında giderek artan bir popüleriteye sahiptir.

Planlama performansı açısından düzenleyici planlama yaklaşımı ile stratejik planlama yaklaşımını birarada kullanmak avantaj sağladığından, gelişmiş dünya ülkelerinde planlama sistemleri, bu iki planlama yaklaşımını birlikte kullanacakları bir sisteme, yani hibritleşmeye doğru eğilim göstermektedir. Dünyadaki örneklerinde

şimdiye kadar ki deneyimler göstermiştir ki bu iki modelin sağladığı farklı avantajları bir arada kullanabilmek yetisi planlamanın performansını olumlu etkilemektedir. Dünyada henüz gelişen ve “hibrit planlama sistemi” olarak tanımlanan bu yeni planlama deneyimi, geleneksel düzenleyici planlama sistemi ile stratejik plan yaklaşımının entegrasyonu denemeleri ile sağlanmaktadır. Ne var ki yine dünyadaki örneklerinde olduğu gibi Türkiye’de bu iki planlama modelinin entegrasyonunda, özellikle uygulama boyutunda, ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde düzenleyici planlama ile stratejik planlama yaklaşımlarının hibritleştirilmesi çalışmaları bilinçli olarak yapılmakta ve gerektiğinde bunun yasal altyapısı da hazırlanmaktadır. Bunun temelinde gelişmiş ülkelerde planlama disiplini ile ilgili sorunların en az düzeye indirilmiş olması ve güçlü bir altyapıya sahip olması yatmaktadır. Kent planlama konusunda belirli düzeye erişmiş olan gelişmiş ülkeler, planlamanın performansını daha da arttırmakla uğraşmaktadır. Bu kapsamda yürütülen hibritleşme denemelerinde planlamanın hibritleşme oranlarında belirli bir dengenin sağlanması esas alınmaktadır. Diğer bir deyişle, hibritleşme kontrollü yapılmakta ve iyi bir şekilde yönetilmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise temelde kent planlaması ile ilgili sorunlar henüz çözülememiş olduğundan ve planlama eylemi sağlıklı olarak yürütülemediğinden dolayı hibrit planlama sistemi gibi yeni planlama yaklaşımlarının varolan planlama sistemine entegrasyonu tam olarak gerçekleşmemektedir. Ülkemizde planlamada hibritleşme uygulamaları, bu konunun teorik ve yasal altyapısı güçlendirilmeden ve çoğu zaman da sezgisel olarak yapılmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da dengeli bir hibritleşme sağlanamaması durumunun ortaya çıkması muhtemeldir.

Bu çalışma kapsamında, Türkiye’de klasik planlama anlayışı olan düzenleyici planlama sisteminde, yenilikçi anlayışa sahip stratejik plan yaklaşımını uygulama olasılığı ve yöntemleri araştırılarak, bu iki modelin entegrasyonunun sağlanmasının mümkün olup olmadığı, bir kentsel dönüşüm süreci üzerinden incelenecektir. Bu kapsamda, incelenmek üzere örnek olarak Fikirtepe kentsel dönüşüm alanındaki planlama çalışmaları seçilmiştir.

Bu tez kapsamında örnek alan Fikirtepe incelemesiyle, düzenleyici planlama türü ile stratejik plan türünün hibritleşmesinin nasıl sağlandığı ve karşılaşılan olumlu ve olumsuz yönlerle bu hibritleşme değerlendirilecektir.

1.1 Araştırmanın Amacı

Yeni dünya düzeninde rekabetçilik ve piyasa koşullarına ayak uyduran dünya ülkeleri gibi, Türkiye de bu yeni ‘duruma’ uyumu sağlayacak yenilikçi planlama yaklaşımlarına açık hale gelmiştir. Mevcut katı düzenleyici planlama sisteminin esnetilerek, daha az bürokrasi ile daha ‘hızlı’ ve ‘pratik’ çözümlere ulaşmayı vadeden stratejik planlama yaklaşımı, Türkiye’nin planlama gündemindedir. Ancak stratejik planlama yaklaşımını eskiden beri deneyimleyen ve sağladığı avantajların farkında olan gelişmiş dünya ülkeleri yeni kentsel problemlere çözüm üretebilmek için stratejik planlama yaklaşımı ile geleneksel düzenleyici planlama sisteminin hibritleşmesinden doğan yeni planlama yaklaşımlarını uygulamaktadırlar. Planlama performansını yükselttiği düşünülen bu hibrit planlama yaklaşımının yer yer Türkiye’de de izlerine rastlamak mümkündür.

Bu araştırmanın amacı Türk planlama sisteminin düzenleyici planlama sistemi ve stratejik planlama yaklaşımı açısından değerlendirmesinin yapılarak, bu iki sistemin entegrasyonu olarak planlama literatüründe yer alan hibrit planlama yaklaşımının Türkiye’de uygulanma olasılığının ve yöntemlerinin araştırılmasıdır. Bu kapsamda örnek alan olarak Fikirtepe kentsel dönüşüm alanındaki planlama çalışmaları hibrit planlama yaklaşımı açısından değerlendirilmiştir.

1.2 Araştırmanın Kapsamı ve Metodoloji

Kentlerin ‘yeni’ problemlerine çözüm üretebilmek için Türkiye’de mevcut planlama sisteminin ‘yeni’ açılımlara girdiği gözlemlenmektedir. Bu çalışma ile, Türkiye’de mevcut planlama sisteminin özellikleri değerlendirilerek yenilikçi planlama yaklaşımlarına uyum potansiyelinin araştırılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda planlamada yenilikçi denemelerin ürünü olan ve daha çok gelişmiş ülkelerde uygulanan ‘hibrit planlama sistemi’nin Türkiye’deki varlığının tespiti önem taşımaktadır.

Bu kapsamda öncelikle ‘hibrit planlama sistemi’nin bileşenlerini oluşturan stratejik planlama yaklaşımı ve düzenleyici planlama yaklaşımlarının özellikleri, teorik ve kavramsal boyutuyla incelenmiştir. Bu inceleme, daha sonra Türkiye’de mevcut planlama sisteminin ‘stratejik’ ve ‘düzenleyici’ özelliklerinin ayrıştırılmasında ve mevcut planlama sisteminin ana karakterinin tanımlanmasında kullanılmıştır. Buna göre, Türkiye’de mevcut planlama sistemi, düzenleyici planlama yaklaşımına daha yakın durmakla birlikte zaman içinde uygulanan politikalar ve yapılan yasal düzenlemelerle ‘stratejik’ özellikler de barındırır duruma gelmiştir.

Bu aşamada kentsel gelişme, dönüşüm vb. kimi olgular ve gerekliliklerin mevcut planlama sistemini nasıl baskı altına aldığı ve sistemin hangi yollarla esnetilerek kentsel sorunlara çözüm üretilmeye çalışıldığı ortaya konmuştur. Bu doğrultuda mevcut planlama sistemine esneklik sağlama yöntemleri açıklanmış ve mevcut planlama sisteminin hibritleşme eğilimi ve uygulama sorunları tartışılmıştır.

Türkiye’de planlama sisteminde, stratejik planlama ve düzenleyici planlama yaklaşımlarının entegre edilerek hibritleştirilmesi yaklaşımına değişik ölçek ve içerikteki planlama çalışmalarında rastlansa da metodoloji olarak ‘hibritleşme’ daha çok kentsel dönüşüm pratiğinde deneyimlenmektedir. Türkiye’de planlama sisteminde ‘hibritleşme’ konusunu daha iyi anlamak üzere bir kentsel dönüşüm örneği olarak Fikirtepe alanındaki planlama çalışmaları incelenmiştir. Bu kapsamda Fikirtepe uygulama imar planı, plan sistematığı ve içeriği açısından irdelenmiş, bu planın hangi noktalarda ‘düzenleyici’ hangi noktalarda ise ‘stratejik’ karakter taşıdığı tartışılmış ve alanın mevcut sorunlarına ‘hibritleşme’ ile nasıl çözüm üretildiği ve sistemin başarısı analiz edilmiştir.

Bu analizlerde yöntem olarak ‘kurumsal analiz’ ve ‘karşılaştırma metodu’ yöntemleri kullanılmıştır. ‘Kurumsal analiz’ yönteminde, Fikirtepe uygulama imar planının uygulama sürecinde yer alan kurumsal yapı, aktörler ve bunlar arasındaki dengeler ortaya konmuştur. Bu yöntemde üç aşamada analiz yapılmıştır. Birinci aşamada süreçte yer alan olaylar ve oyuncuların haritalanması, ikinci aşamada roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması, üçüncü aşamada izledikleri stratejiler ve ilgi alanlarının tespiti işlemleri yer almaktadır.

‘Karşılaştırma metodu’ ise, Fikirtepe uygulama imar planının stratejik ve düzenleyici özelliklerinin karşılaştırılmasında kullanılmıştır. Bu metod ile Fikirtepe

uygulama imar planının taşıdığı stratejik planlama sistemi özellikleri ve düzenleyici planlama sistemi özellikleri ayrıştırılarak bu özellikler karşılaştırılmış ve sonuçta ortaya çıkan bu hibrit sistemin olumlu ve olumsuz yönleri tespit edilmiştir.

Sonuç olarak bulgular üzerinden Türkiye’de mevcut planlama sisteminin ‘hibritleşmesi’ değerlendirilmesi yapılmıştır.

1.3 Araştırmanın Yapısı

Bu tez beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm olan giriş bölümünde çalışma hakkında genel bilgiler verilmekte ve tezin amacı, kapsamı, metodolojisi ve yapısına ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

İkinci bölümde teorik ve kavramsal açıklamalar yapılmakta, stratejik planlama sistemi ve düzenleyici planlama yaklaşımlarının tanımı, gelişimi ve özellikleri anlatılmaktadır. Sonrasında bu iki planlama sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri ele alınarak bu iki planlama yaklaşımının entegrasyonundan oluşan hibrit planlama sistemi tanımlanmaktadır.

Türkiye’de planlama sisteminin anlatıldığı üçüncü bölümde, Türk planlama sisteminin stratejik planlama sistemi ve düzenleyici planlama sistemleri açısından değerlendirilmeleri yapılarak, hangi yönlerden stratejik ve hangi yönlerden düzenleyici olduğu ortaya konmaktadır. Türkiye’deki mevcut düzenleyici planlama sistemine stratejik planlama yaklaşımının üst ölçekli planlardan başlayarak alt ölçekli planlara kadar nasıl yansıdığı da bu bölümde yer almaktadır.

Dördüncü bölümde Türkiye’deki mevcut planlama sistemindeki ‘hibritleşme’ eğilimi ve deneyimine örnek olarak Fikirtepe üzerinden stratejik planlama yaklaşımının düzenleyici plan sistemine entegre edilmesi, teorik çerçeve ve kurumsal analiz yoluyla incelenmiş ve planlama süreç ve sorunları resmedilmeye çalışılmıştır.

Son bölüm olan beşinci bölümde ise, Fikirtepe örnek alanı incelemesinin bulguları üzerinden Türk planlama sisteminin hibritleşme olasılığı ve yöntemleri tartışılmıştır.

1.4 Hipotez

Planlama sistemlerinde hem esneklik hem de kesinliği kapsamak üzere, düzenleyici planlama sistemi ile stratejik planlama sistemlerinin karakteristiklerinin

kombinasyonundan oluşan hibrit planlama sistemlerinin Türkiye’deki planlama sistemindeki yerinin araştırıldığı bu tez çalışması kapsamında kurgulanan hipotezler aşağıdaki gibidir:

H1: Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama sistemi kentsel dönüşümü sağlama noktasında yetersizdir.

H2: Hibritleşme, iyi yönetildiğinde, alternatif czm sağlayabilir.

H3: Türkiye’de düzenleyici planlama sisteminde hazırlanmış, aynı zamanda stratejik planlama yaklaşımı özellikleri barındıran planlar, mevcut sistemin hibritleşmesine yol açmaktadır.

H4: Fikirtepe planının hibritleşme düzeyinin stratejik planlama yönüne kaydđı görülmektedir.

2. KAVRAMLAR VE KURAMSAL ÇERÇEVE

2.1 Düzenleyici Planlama Sistemi

Başlangıcından bu yana sosyal, ekonomik ve politik koşullar, planlama pratiğinde değişimlere neden olmuş ve çeşitli dönemler ve gereklilikler itibariyle ve tarihsel ve kültürel sebeplere dayalı olarak, planlama farklı kapsam ve yöntemler ile gerçekleştirilmiştir. Ancak çağın gerekliliklerine göre, değişik planlama sistemleri geliştirilse ve denense de geleneksel planlama yöntemi olan “düzenleyici planlama sistemi”nden vazgeçilememiş ve bu sistem yaygın olarak kullanılmaya devam edilmiştir.

Günümüzde dünyanın birçok ülkesinde değişik adlarla ve bazen farklı formlarda uygulanan, ancak temel nitelikleri bakımından benzeşen ve geleneksel planlama sistemi olarak değerlendirilen planlama sistemlerinin tümü bu tezde “düzenleyici planlama sistemi” adıyla ifade edilmiştir. Uygulandığı ülkelere göre farklı karakteristikler gösterebilen bu geleneksel planlama sistemi, dünya planlama literatüründe düzenleyici planlama (regulative planning), arazi kullanım planlaması (land use planning), fiziksel planlama (physical planning), geleneksel planlama (traditional, conventional planning), nazım/imar/bölgeleme planı (zoning planning), yasal planlama (statutory planning), kural koyan planlama (prescriptive planning), proje planı (project plans), uyumlu planlama (conforming planning) gibi birçok değişik isimle anılmaktadır.

Modern planlamanın kökeni ve kurumsallaşması sanayi devrimine ve modern devletlerin şekillenmesine tarihlendirilmektedir. Bu dönemde yapılan kent planları, daha çok sanayi kentinin olumsuz yaşam koşullarına karşı sanayi kentinin sorunlarını çözmeyi amaçlayan planlardır. Planlar yoluyla fiziki mekanın iyileştirilmesinin, bu olumsuz yaşam koşullarının oluşturduğu toplumsal sorunlara çözüm üretebileceği düşünülmüştür.

Birçok Avrupa ülkesinde planlamaya ilişkin ilk mevzuat, artan gelişme baskısı ile nüfus yoğunluğu ve düzensiz gelişmeden kaynaklanan problemlere bir cevap olarak

20. yüzyılın başlarında üretilmiştir. Kültürel, kurumsal ve yasal farklılıklar, ayrıca yasal mekansal planlama sistemlerinin tanımlandığı amaçların özgünlüğü, Avrupa’da çok geniş bir planlama sistem ve gelenekleri yelpazesi oluşturmuştur (Albrechts, 2004).

20. yüzyılda, özellikle savaş sonrası yeniden yapılanma ve Fordist kentleşmenin baskısı ile kentlerin fiziki gelişimlerini düzenlemeyi öncelikli olarak ele alan ve hangi işlevin nerede yer alacağını belirleyen planlar hazırlanmış ve hemen hemen dünyanın her yerinde hiyerarşi (planlama katmanları arasında yatay-düşey ilişkiler) ve dirijizm (planların devlet öncülüğünde uygulanması) ideallerine dayalı bir planlama modeli desteklenmiştir (Rivolin, 2008).

İnsan hayatının koşullarını iyileştirme ve geliştirme etrafında güçlü reformist ideallerle örgülenen modern batı planlamasının çıkış noktası, entelektüel ve profesyonel bir hareket olarak, ‘iyi’ kent ve bölgenin sorgulanmasıdır (Steele ve Ruming, 2012). Bu gündemle hızlı bir şekilde uygulanan planlama sistemleri, ortak bir dizi karakteristikleri taşımaktadır: Yasal bir çerçeve, düzenleyici bir sistem, politik karar vericiler ve onama süreci (Carmona ve Shieh, 2004).

‘İyi’ kenti sorgulayanlardan biri olan ve kentsel politikalar için planlama teorileri geliştiren Fainstein (2010), ‘adil kent’ kavramını ortaya çıkarmıştır. Buna göre ‘iyi’ bir kentten hedeflenen, insanların yetişmesinin koşullarının oluşturulması değil, daha çok, adil bir kent oluşturulmasıdır. Fainstein’in adil kent konsepti, metropoliten düzeyde kamusal politikanın değişme ve gelişme sürecinde ‘demokrasi, çeşitlilik ve eşitlik’ prensiplerinin içerilmesini kapsamaktadır. Buna göre her kentsel politika ya da plan kentsel çeşitlilik, demokrasi ve eşitliğe nasıl katkı yapacağı temeli üzerine deneyimlenmelidir.

Batıda arazi kullanım planlaması için kullanılan planlama sistemleri, çeşitli dönüşüm aşamalarından geçmiş olmakla birlikte, temelde düzenleyici imar sistemleri (regulatory zoning systems) veya takdire dayalı sistemler(discretionary systems) olarak iki kısma ayrılmaktadır. Düzenleyici imar planlama yaklaşımı, karar alma süreçlerinde, yasal planlar yoluyla yüksek düzeyde tutarlılık ve nesnellik sunarak, yine yüksek düzeyde kesinlik ile ilişkilendirilir. Takdire dayalı planlama yaklaşımı ise bireysel koşullara duyarlı olan ve müzakere çerçevesi sağlayan esnek karar verme ile daha yakından bağlantılıdır (Steele ve Ruming, 2012).

Arazi kullanım planlamasına erken bir yaklaşım olarak düzenleyici planlama yaklaşımı, yaşam alanlarını ayrı bölgelere ayırarak ve bu ayrılmış bölgeler içinde neyin inşa edilip veya edilemeyeceğini belirleyerek, yapılaşmış / mekansal çevrenin şekillenmesine yardımcı olmuştur. Bu yaklaşımın temel amacı, arazinin kullanımında, sınırlandırılmasında ve bölümlendirilmesinde uygun olmayan arazi kullanımlarını ve arazideki yatırımları engelleyebilecek fonksiyonel olmayan alanları kaldırarak ve ayırarak, kesinlik oluşturmaktır. Düzenlemenin katı yapısı, arazi kullanım kontrolü yoluyla, düzen ve değişimi yönlendirmek için güçlü bir ekonomik, sosyal ve çevresel araç sağlamıştır (Steele ve Ruming, 2012).

İlk düzenleyici planın üç fonksiyonu bulunmaktadır: Birincisi, imar niteliklerine dayalı mülk ve arazi değerlerini korumak için bir ekonomik araç olmasıdır. İkincisi, istenmeyen faaliyetleri dışarıda bırakarak kamusal mekan ve konforu koruyucu bir sosyal araç olmasıdır. Üçüncüsü kirliliğin etkilerini düzenlemek ve potansiyel zararlı endüstriyel kullanımı ayırıştırmak isteyen bir çevre aracı olmaktır (Steele ve Ruming, 2012).

Batıdaki gelişmiş ülkelerdeki düzenleyici planlama, bazı temel kabullere dayanmaktadır: Arazi kullanım düzenlemesinde, kullanımlar açık bir biçimde belirlenmekte ve birbirlerinden ayrılmaktadır, aynı geliştirme standartları farklı kentsel bölgeler için kullanılabilir, farklı kentsel bölgelerde imar düzenlemeleri genelde aynı şekilde yapılmakta ve herhangi bir istisna nadir olmaktadır, planda belirlenen düzenleyici unsurlarla bağdaşmayan ve plan gereksinimlerini karşılamayan kullanımlar zamanla ortadan kalkmakta ve imar kuralları belirli bir süre statik kalmaktadır (Steele ve Ruming, 2012).

Fiziksel altyapı ve gelişmenin yerseçimi, formu ve büyüklüğü konusunda yol gösteren, belirleyici bir role sahip düzenleyici planlar, yasal olarak bağlayıcı dökümanlardır ve bu da kesinlik ve katılık getirmektedir. Planlar bir kez onaylandıktan sonra belirli süre geçerlidirler ve ancak yeni bir plan ile yer değiştirebilirler.

Bağlayıcı bir sistemde, hedef ve kontrol arasındaki ilişkiyi sağlayan bağlayıcı bir arazi kullanım planı bulunmaktadır. Barınma için olası etkiler, üretilen pafta üzerinden karşılaştırılmaktadır. Bu, 'uyum görüşü' dür. Takdire dayalı sistemde ise her bir karar yönetsel ve politik takdirin konusu olmaktadır. Plan ise, genel bir yol

gösterici rol üstlenmektedir. Bağlayıcı sistemde odak noktası ‘yasal kesinlik’ iken, takdire dayalı sistemde kesinlik dikkate değer oranda bulunmamaktadır (Albrechts, 2004).

Düzenleyici planların üretiminden ve onayından genellikle yerel yönetimler sorumludurlar. Bazen yerel planlar devletin başka bir kurumu tarafından da onaylanabilir. Plan yaparken merkezi yönetimin diğer birimlerine, resmi kurumlara ve ajanslara danışmak ve görüş almak rutin işlemlerdendir. Ayrıca halka danışma ve onların görüşünü alma genel bir sorumluluktur ancak kısıtlıdır. Kamunun planlamaya katılım oranı ve metotları ülkeden ülkeye değişmektedir (Albrechts, 2004).

2.1.1 Tanımlar

Arazi kullanım planlaması anlamında düzenleyici planlama, bilinen en basit tanımıyla şimdiki veya gelecekte edinilecek olan alanlar-araziler üzerinde yapılacak değişimin kontrolünün sağlanmasıdır.

Düzenleyici planlama, ‘insanların yinelenen ihtiyaçlarını karşılamak ve amaçlara uygun şekilde doğal ve yapay kaynakları barındıran araziye müdahale edilmesi, diğer bir deyişle, araziden fayda sağlamak için çevre düzenlerinin sistemli bir şekilde denetime alınması’ şeklinde tanımlanabilir. Bu amaçla öncelikle arazi kullanım gereksinimlerinin değerlendirilmesi ve arazi kullanım türlerinin tanımlanması gerekmektedir. Arazi kullanım türü, değişik arazi kaynaklarının varlığına ve elverişliliğine bağlı olarak konut, sanayi, rekreasyon, ulaşım, eğitim, sağlık, tarım, kültürel faaliyetler vb. kullanım fonksiyonlarını içermektedir.

Louis Albrechts (2004, s.744)’e göre, bir arazi kullanım planı çeşitli arazi kullanımları için gerekli arazinin geliştirilmesi konusuyla ilgilenerken bu şekilde “arazinin belirli bir politika ile uyumlu olarak gelecekte devam edecek bir genişleme ve yeniden yapılanma için nasıl kullanılacağına ilişkin bir öneriyi somutlaştırmaktadır”.

Düzenleyici planlama; arazi kullanım alternatiflerinin, en iyi ekonomik ve sosyal koşulları göz önünde bulunduracak şekilde seçimini ve adaptasyonunu içermektedir. Bu planlama ile gelecekte arazi üzerinde oluşabilecek her türlü değişimin sistematik yaklaşımlar yoluyla kontrol altına alınması sağlanmaktadır. Arazi kullanım planlamasının uğraşı alanlarından biri de gelecekteki arazi kullanımlarını belirlerken, alan özelliklerini geliştirmek/artırmak ve yeni durumların yönetimlerini organize

etmektedir. Bu plan sistemi, fiziki altyapı ve gelişmenin yer alacağı mekanı ve aynı zamanda gelişmenin alacağı form ve büyüklüğü yönlendirmede belirleyici bir rol oynamaktadır.

Bu planlama sistemi, ulusal düzeyden çok yerel düzeyde yapılan planlar için kullanılmaktadır. Ulusal düzeydeki planlama için genellikle stratejik plan türü tercih edilmektedir. Ancak yakın zamandaki pratikler, stratejik plan sisteminin yerel düzeydeki planlarda kullanımının yaygınlaştığını göstermektedir (Albrechts, 2004).

Düzenleyici planlar, farklı düzeylerde hazırlanan diğer fiziksel planlar ile uyumlu olarak kademeli birliktelik ilkesine göre hazırlanırlar. Buna göre alt ölçekli bir plan kendinden önceki üst ölçekli planların politika, karar ve stratejileri ile uygun olarak hazırlanmalı ve bu kararların uygulanmasına hizmet etmelidir. Üst ölçekli planlar, alt ölçekli planları yönlendirmede bağlayıcıdır.

Kentin gelişmesini “düzene” sokmak ve hangi kullanımların kentin neresinde yerleşeceğini göstermekle uğraşan düzenleyici planlama bu işlevi yerine getirirken yasal enstrümanları çerçeve olarak kullanmaktadır. Başlıca uygulama araçları, ülkeden ülkeye değişiklikler göstermekle birlikte, bölgeleme (zoning) ve parsel düzenleme yöntemleridir (Keleş, 2006). Yapılaşma, kullanım ve altyapıya ilişkin belirlenen uygulama kararları belli ölçeklerdeki paftalar, haritalar üzerinde gösterilir ve bu haritalar alt ölçeğe doğru detaylandırılmaktadır. Plan paftalarında, planın ölçeğine bağlı olarak, arazi parçalarının genel kullanış biçimleri, başlıca bölge tipleri, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunlukları, yapı yoğunluğu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkeleri, ulaşım sistemlerinin çözümü, yapı adaları, imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etapları ve esasları gibi konular yer almaktadır.

2.1.2 Düzenleyici planlama sisteminin özellikleri

Planlararası hiyerarşinin varlığı

Planlamada hiyerarşi, planlama sisteminde yer alan farklı ölçek ve içerikteki planları alt-üst ilişkileri, işlev ve yetkisine göre mevzuatla sınıflandıran sistemdir. Bu sistemde genelden özele, üstten alta, soyuttan somuta, geniş kapsamlıdan detaya doğru bir plan kademelenmesi yer almaktadır.

Düzenleyici planlama sisteminin bir özelliği olan plan kademelenmesinde farklı ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurularak birbirleri ile uyumunun sağlanması gereklidir. Bu durum planların ‘kademeli birlikteliği ilkesi’ ile tanımlanmaktadır (Ersoy ve Keskinok, 2000). Bu ilkeye göre, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi esastır.

Planlama hiyerarşisinde ülke, bölge, il gibi daha büyük alanlar için üretilen kararlardan başlayarak il içinde yer alan daha küçük bölgeler, spesifik alanlar için belirlenen kararlara kadar birbirine bağlı bir sistem ve süreç tanımlanmaktadır.

Bu sistemde, ölçekler arasında geri besleme yöntemi ile kontrol ve denetim mekanizması sağlanarak, öngörülemeyen değişmelerin oluşturacağı baskılar sonucu olası sapmaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir (Ersoy ve Keskinok, 2000).

Bugün dünyada birçok ülkede politik, ekonomik, sosyal farklılıklar ve tarihten gelen ve kültürel yapıya bağlı olarak planlamanın yapısal özellikleri ve örgütlenme biçimi büyük farklılıklar göstermektedir. Bunun yanısıra son yıllarda planların tanımlarında ve planlamanın örgütlenmesinde olduğu gibi planların kademelenmesinde de hızlı ve önemli değişimler yaşanmaktadır. Buna rağmen günümüzde dünyanın her bölgesinde plan kademelenmesinin genel olarak ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç ayrı kademedede tanımlandığı görülmektedir.

Planlar arası ilişkilerin tanımlandığı planlama kademelenmesinde üst ölçekli planlar, ülke düzeyinde geliştirilen temel hedefler, belirlenmiş politika ve kriterler doğrultusunda kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren belgeler iken alt ölçekli planlar bu ilkelere uygun olarak uygulama detaylarını gösteren düzenleyici belgelerdir. Üst ölçekli planların, alt ölçekli planları yönlendirme, denetleme ve esneklik çerçevesi belirleme fonksiyonu vardır. Üst ölçekli planlar daha sonra içerdiği bölgede üretilecek birçok farklı alt ölçekli planı besleyen ve aynı hedefler sistemine entegre eden bir üst çerçevedir (Ersoy ve Keskinok, 2000).

Keskinlik

Yabancı literatürde planlamada “certainty” olarak adlandırılan “keskinlik” ilkesi geleceğe ilişkin üretilen planlama kararları ve faaliyetlerin gerçekçi varsayımlara dayandırılarak hatalı kestirimler ve kararlardan kaçınmaya olanak sağlanması ve aynı

zamanda kontrolün sağlanması olarak ifade edilebilir. Esnekliğin karşıtı olarak kesinlik özelliği ile düzenleyici planlamada “herşeyin belirgin olması durumu” söz konusudur.

Düzenleyici planlama arazi kullanımının gelişmesini kararlı bir duruma getirmek ve sağlamlaştırmak ve bunu bir düzene bağlamak için yasal arazi kullanım planları yoluyla gelecekteki gelişmeyi hedef alan kesinliği teşvik etmektedir. Bunu yaparken bölgeleme ve yapılaşmayı düzenleyen imar kurallarını araç olarak kullanmaktadır.

Varolan kentsel sorunlara ve ihtiyaçlara düzenleyici klasik planlamada tek çeşit çözüm üretilmesi kesinliği anlatırken, stratejik planlamada sorun ve ihtiyaçlara alternatifli değişik çözümler üretilmesi esneklik özelliğini ifade etmektedir. Arazi kullanımı ve fiziksel planlama yasalarla düzenlenir ve bu yasalara uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Yasalar da sonuçları itibariyle kesinlik üreten ve kesinlik tabanlı araçlardır.

Düzenleyici planlama sistemlerinde kaçınılmaz olarak kesinlik (certainty) - esneklik (flexibility) ikilemi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Sıkı, detaylı arazi kullanım planları işlevsel yönüyle zamanın hızla getirdiği değişimler karşısında esnekliğe imkan tanımamakta ve bu durum karşısında hızlı çözümler üretememektedir.

Bir yönetim işlevi olarak yasal planlama, geleneksel olarak kamu yararını teşvik etme ve güvence altına alma rolü dolayısıyla meşru kılınmakta (Meyerson ve Banfield, 1955; Campbell ve Marshall, 2002) ve bu rol sayesinde bağlayıcı karakterini güçlendirmektedir. Planlamada kesinlik, belirginlik, değişmezlik olgularına destek olan ve bunları getiren bağlayıcılık ilkesinin, ilgili tüm paydaşları kısıtlama özelliği vardır.

Düzenleyici planlama geleneğinde, arazi kullanım planları iki rol üstlenmektedir. Birincisi resmi, devlet ve belediye planlama politikalarının ifadelendirilmesidir. İkincisi mülkiyet sahiplerine ve paydaşlara özel planlama haklarının dağıtımıdır. Ancak bunu yaparken plan içinde yer alan bölgeler için kurallar inşa etmektedir. İmar haklarının kullanımında belirlenen çeşitli kurallar tüm ilgili paydaşlar için bağlayıcıdır. Bu yönüyle yasal planlama kesinlik getirmekte ve kamu yararını koruma altına almaktadır.

Katılık-değişmezlik

Katılık, gerektiği zaman gerekli değişikliği yapmayı reddetmek olarak ele alındığında düzenleyici planlama sistemi değişime ve yönlendirilmeye karşı “katı” bir tutum içindedir.

Ana hedef ve politikaların saptanması, bu hedef ve politikalara uygun olan seçeneklerin araştırılması ve bunlar içinden en uygun olanlarının seçilmesi yöntemiyle hareket çerçevesini oluşturan düzenleyici planlama sistemi, içinde bulunduğu yasal sistemler doğrultusunda doğruluğu, uygunluğu en güçlü görülen formda üretilmektedir.

İçinde bulunduğu yasal sistem ve planlama hiyerarşisinde önceden belirlenmiş üst politikalar ve stratejiler doğrultusunda gidiş yönü belli olan, başka bir deyişle hareket alanı önceden belirlenmiş düzenleyici planda sürprizlere yer yoktur. Örgüldüğü yasalar, üst politikalar, stratejiler ve planlama kademelenmesi içinde çepeçevre kuşatılan son ürün olan planın değiştirilmesi de onaylandıktan sonra zordur. Zorlayıcı ve sınırlayıcı kullanım kararlarından oluşan düzenleyici plan şeması belirleyici niteliği ile değişime karşı katıdır.

Normatif ölçütlerin ışığında kentteki kullanım biçimleri ile imar düzenlerini detaylı olarak tanımlayan ve bu tanımlarla toplumun geneli için geçerli ortak bir kamu yararına hizmet ettiği düşünülen plan, sonucu açısından değiştirilmeden uygulanması gereken bitmiş bir üründür. Kamusal açıdan faydalı ve uygun çözümün bu yolla üretildiğine inanıldığı için de bütün toplumun bu planın kararlarına tartışmasız uyması gerekir (Demirci, 2004).

Her arazi kullanımı planlamasının sonuç ürünü gelişmeyi kontroldür. Bu süreç daha önceden belirlenmiş-verilmiş kurallar (imar ve yapı düzenleme gibi) olduğu için otomatik olarak işler ve bu yönüyle de katı ve değiştirilemez özellik taşır.

Ayrıca yasal boyutuyla bu planlama türünün bir özelliği de katı bir denetimi içinde barındırmasıdır.

Düzenleyici rol

Kent planlama tanımlarında yer alan “kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine yön vermek” ifadesi planlamanın “düzenleyici” olma özelliğini yansıtmaktadır. Nitekim kentsel planlama dökümanı, fiziksel yapılar ve kentsel

altyapı dahil olmak üzere belli büyüklükteki inşaat faaliyetleri için bir tür arazi kullanım düzenleme şemasıdır.

İmar etme, bayındır kılma, nizam verme, tanzim etme gibi birçok kavramla eşanlamlı olarak kullanılan düzenleme kavramı, planlama literatüründe planlamanın rolünü ifade etmektedir.

Planlama, dengeli kentleşmeyi ve düzenli kentsel yerleşmeyi kamu yararını göz önünde bulundurarak ve kanunlara uygun olarak düzenlemek için yapılan sistemli eylemler bütünüdür.

Planlamada düzenleme işinin bir formu olarak imar, kelime anlamı olarak bayındırlık, bayındır duruma getirmeyi ifade etmektedir. Bayındır, gelişip güzelleşmesi, hayat şartlarının uygun duruma getirilmesi için üzerinde çalışılmış olan mamur (yer) anlamındadır (Keleş, 1998, s.55).

Geliştirme, şenlendirme anlamında da kullanılan "imar" sözcüğü; yapılaşmaya ve yerleşmeye konu olan yerlerin belirli bir plan çerçevesinde bayındır hale gelmesini anlatmaktadır. İmar Hukuku denildiği zaman bir arsa veya arazi üzerinde yapılacak resmi veya özel nitelikli ve değişik amaçlara özgülenecek yerleşme yerlerinin çeşidine ve amacına göre hangi özellikleri taşıması gerektiğini düzenleyen kurallar bütünü anlaşılmaktadır.

Düzenleyici ilkeler koyan planların uygulanması sürecindeki temel amaç, kadastro parsellerinin, kent planlarına ve imar mevzuatına göre üzerlerinde yapılaşma gerçekleşebilecek mekânlara (kentsel arsalar) dönüşümünü sağlamaktır (Meşhur, 2008).

Planlamanın teknik bir eylem olarak görüldüğü düzenleyici planlama sisteminde planlamanın görevi, “kentin gelecekte ulaşması gereken ideal formunu (toprak kullanım bölgelemesi-zoning) resmeden durağan nazım (master) planları tasarlamaktır”(Demirci, 2004). Başka bir açıdan düzenleme, “imar sınırları içinde, imar planı bulunan yerlerde, mevcut durumu ile yapı yapmaya elverişli olmayan binalı ve binasız arazi ve arsaların, planın öngördüğü biçimde yapı yapılabilir duruma ya da planın saptadığı öteki kullanma biçimlerine elverişli duruma getirilmesi için yapılan işlemlerin tümü” (Gürler, 1983, s.251) olarak ifade edilmektedir.

Değişik arazi kullanım türleri arasında dengeli bir düzen sağlama amacıyla olan planlama, aynı zamanda planlama ilke ve politikalarını da arazi üzerinde somutlaştırma hedefini taşır. Bunu yaparken mülkiyete ilişkin bir düzen getirmesi ve mülkiyeti kamu yararı amacıyla sınırlaması yönüyle imar planı, hukuksal bir araçtır (Tekinsoy, 2008). Hukuk literatüründe de imar planlarının “ bölgeye ilişkin olarak hem genel kurallar hem de bu kuralların uygulanmasını gösteren bir şema içeren karmaşık yapıları bir işlem türü” olarak düzenleyici işlem niteliğinde olduğu kabul edilmektedir (Tekinsoy, 2008).

Hukukta düzenleyici işlemler genel, soyut, sürekli, herkes için geçerli, uyulması zorunlu, kural koyucu işlemlerdir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 1998). İmar planlarının düzenleyici işlem niteliği kabul edilmekle birlikte diğer düzenleyici işlemlere göre hem biçim hem de içerik olarak farklı olması imar planlarına farklı bir gözle bakılmasını da gerektirmektedir (Tekinsoy, 2008).

Plan-Uygulama bütünlüğü

Uygulama kavramı, belirli bir karar ile istenen sonuç arasındaki ilişkilerin tanımlanması ile ilgilidir. Anlam olarak uygulama “icra etmek” veya “başarı ile tamamlamak” olarak tanımlanabilir. Başarı ile tamamlamak anlamında uygulama, “sonuç” ifade etmekte, icra etmek anlamında ise “süreç” kelimesi ile ilişkilendirilmektedir (Demirci, 2004). Planlama literatüründe uygulama, planları aynen mekana yansıtmak ve bunun sürecini oluşturmaktır.

Düzenleyici planlama ayrıntılı son durumu gösteren haritaların hazırlanması ve onaylanması ile bitmektedir. Bu onaylı planın içinde uygulamanın şekline dair kararlar yer alsa da uygulama sürecine, yöntemine dair detaylı bilgiler yer almamaktadır. Uygulama aşaması planlamadan sonra gelen ayrı bir aşamadır.

Arazinin düzenlenmesi, arazi sahipliği ve parsel sınırlarının yeniden tasarlanması, kentsel arsaların üretimi, kamunun kullanacağı sosyal ve kentsel teknik altyapı alanlarının karşılanması, ulaşım sistemlerinin düzenlenmesi vb. işlemleri planların uygulama boyutu ile ilgilidir. Düzenleyici planın uygulamasında arazi ve arsa düzenleme, bölgeleme, kamulaştırma, parsel düzenleme (ifraz-tevhid) vb. yöntemler kullanılmaktadır.

2.2 Stratejik Planlama Sistemi

Planlama pratiğinin dünyadaki sosyal, ekonomik ve politik konjonktüre paralel olarak değişim ve dönüşüm geçirdiği, birçok ülkede çağın gerekliliklerine uygun olarak yeni planlama sistemleri geliştirilerek uygulamaya sokulduğu daha önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Günümüzde yaygın olarak kullanılan “düzenleyici planlama sistemi”nin değişen küresel koşullara uyum sağlama çabasında olan kentlerin organizasyonunda yetersiz kaldığı eleştirisi ve daha birçok eleştiri, yeni kapsam ve yöntemler içeren planlama sistemlerini gündeme getirmiş ve böylece stratejik planlama sistemi ön plana çıkmıştır.

Planlama yazınında stratejik planlama, stratejik mekansal planlama, takdire dayalı planlama (discretionary planning system), etkiye dayalı planlama (effects-based planning), performans tabanlı planlama (performance based planning) olarak ifadelendirilen ve bu tez kapsamında “stratejik planlama sistemi” olarak adlandırılan bu planlama sistemi, planlama pratiğinin giderek önemli bir parçası haline gelmekte ve geleneksel planlama sistemlerinden kendine özgü taraflarıyla ayrılmaktadır. Stratejik planlama sistemi, daha çok küreselleşmeyle birlikte değişen dengelerin ve bundan etkilenen modern kentin gerekliliklerinin gündeme getirdiği bir planlama türüdür.

Stratejik planlama, bugün gerek şehirlerde ve bölgelerde gerekse de ülkelerde, popüler bir gelişme aracıdır ve gün geçtikçe stratejik planlama literatürü genişlemektedir. Geleneksel planlamada olduğu gibi stratejik planlamanın da farklı varyasyonları bulunmakta ve stratejik plan yapmanın tek bir yolu veya en iyi yolu bulunmamaktadır.

2.2.1 Stratejik planlamanın gelişim süreci

Bölüm 2.1’de ifade edildiği gibi modern planlamanın kökeni ve kurumsallaşması sanayi devrimine ve modern devletlerin şekillenmesine tarihlendirilmektedir. 2.Dünya Savaşı sonrasında sanayi kentinin sorunlarını çözmeye odaklanan planlama, bu serüvenle önemli bir altyapı oluşturmuş, bu süreçte kentsel planlama kuramlarının içeriği güçlenmiştir. 2.Dünya Savaşı sonrasında, birçok planlama kuramı üzerinde temellenen planlama yaklaşımları (müzakereci planlama, işbirlikçi planlama, katılımcı planlama, planlamada iletişimsel dönüş gibi) geliştirilmiş, 1960’lı yıllarda

her şeyin entegrasyonu olan “geniş kapsamlı planlama” neredeyse tek hakim paradigma haline gelmiştir (Göksu, 2008).

20. yüzyılda, özellikle savaş sonrası yeniden yapılanma ve Fordist kentleşmenin baskısı ile kentlerin fiziki gelişimlerini düzenlemeyi öncelikli olarak ele alan ve hangi işlevin nerede yer alacağını belirleyen bir planlama yaklaşımı olan “düzenleyici planlama sistemi” yaygın olarak kullanılmıştır. Geleneksel olarak adlandırılan bu planlama sistemi düzenleyici rolü olan, yasal olarak bağlayıcı, kesinlik, katılık ve hiyerarşi prensiplerine dayalı bir sistemdir.

Politik, ekonomik ve sosyal hayatın hemen her alanındaki değişimlerle etkilerini hissettiren bir makro süreç olarak küreselleşme kentsel yapıyı da etkilemiş, küreselleşmenin mekansal taleplerine bağlı olarak planlama yaklaşımları da değişime göstermiştir.

Firidin (2004) 1980’lerin dünya tarihinde yeni bir kırılma noktası oluşturduğundan bahisle bu dönemin “liberal ekonominin, modern sonrası postmodern diye adlandırılan akımların, popüler kitle kültürünün ve küreselleşmenin doruk noktasına ulaştığı yeni dünya düzeni ile simgelendiği bir dönem” olduğunu ifade etmektedir. Serbest piyasa koşullarının kabul edilmesi ve ekonomide özel sektör uygulamalarının ön plana çıkarılması gibi önemli değişikliklerin olduğu 1980’ler, yeni planlama yaklaşım ve yöntemlerinin de ön plana çıktığı zamanlardır.

Yeni dünya düzeninde hayatın hemen her alanına dokunan değişim olgusu kentsel mekanda da dengeleri değiştirdiğinden yeni kentsel boyutlar ve sorunlar ortaya çıkmıştır. Geleneksel planlama yöntemleri ortaya çıkan bu sorunlarla baş etmede yetersiz kalmış; planlama alanının gündemine “daha esnek bir yaklaşım” olarak tanımlanan stratejik mekansal planlama getirilmiştir (Gedikli, 2004).

Umberto (2008) geleneksel planlamayı zorlayan koşulları “küreselleşmenin yükselişi, Fordizm krizi, küreselleşme ile beraber büyüyen toplumsal karmaşıklıkta karar almadaki zorluklar, mekanın yeniden organizasyonu süreçleri” olarak ifade etmekte ve bu koşulların düzenleyici planlamanın sınırlarının ortaya çıkmasına izin verdiğini belirtmiştir. Ayrıca çok düzeyli kolektif stratejiler ile artan çok sayıda yerel ve bireysel mekansal gelişim projeleri arasında uzlaşma sağlama bağlamında plan uygulama zorluğu görüldüğünü ifade etmiştir. 20. yüzyılda geniş bir uygulama alanı bulmuş, hiyerarşi ve devlet öncülüğünde uygulama ideallerine dayalı bir planlama

modeli (Umberto, 2008) olan düzenleyici planlama sisteminin ihtiyaçlara cevap veremediği eleştirileri yapılırken serbest piyasa koşullarının da etkisiyle, katı ve kanunlara dayalı bir kentsel planlama anlayışı yerine özel sektörün ve diğer paydaşların katılım olanaklarını genişleten daha esnek ve takdire dayalı bir planlama sistemi gündeme gelmiştir.

Türk ve Özkan (2013) 1980’li yıllara dek katı bir anlayışla, kuralcı ve standart düzlemde ele alınan kent planlamasının dönemin koşullarını yansıtarak geliştiği, planlamanın katı tutumunun piyasa dinamikleri ile çatıştığı, 1980’lerde ortaya çıkan neoliberal ekonomi politikaları ile planlama çalışmalarında “esneklik” kavramının planlama pratiğini etkilemeye başladığını ifade etmiştir.

Stratejik planlamanın ön plana çıkmasına zemin hazırlayan etkenler geleneksel planlamaya getirilen eleştirileri de barındırmaktadır. Albrechts ve Balducci (2013)’ye göre, geleneksel planlama araçları, durağan durumlar ve kesinlik için tasarlandığından hızlı ve derin değişim dönemlerinde etkisiz kalmaktadır. Bununla ilişkili olarak geleneksel planlama araçları kentsel dönüşüm sürecini yönetmede yetersiz ve hatta elverişsiz kaldığı zaman stratejik planlama devreye girmektedir. Bunun sonucu olarak son yıllarda dünyada birçok şehirde stratejik planlamanın bazı çeşitleri yasal planlamaya ek olarak kullanılmaktadır.

Diğer yandan küresel kapitalizm ve teknolojik gelişmelerle kentler ve bölgeler arasındaki sınırlar bulanık hale gelmiş, sınırların önemi azalmış ve bunların arasındaki karşılıklı ilişkiler artmıştır. Kentler ve köyleri içine alan büyük bölgeler şeklinde genişlemekte, artan hareketlilik ile yeniden şekillenmekte ve iletişimin yeni akışı ile dönüşüme uğramaktadırlar (Albrechts ve Balducci, 2013).

Gedikli (2004), stratejik mekansal planlamanın üç temel boyutundan bağlamsal boyutun bileşenlerinden biri olarak, değişen zaman-mekân anlayışını göstermekte, küresel kapitalizmin mutlak (Newtoncu) zaman-mekân anlayışını değiştirerek yerine ilişkisel (Leibnizci) zaman-mekânsallığı getirdiğini ve plancılardan bu yeni zaman-mekanla ortaya çıkan ağ toplumunun sosyo-mekansal ilişkilerini anlamak ve bu karmaşık yapının gereksinimlerine yanıt üretmek zorunda olduğunu ifade etmektedir.

Başka bir açıdan, yeni düzenler, değişen zaman-mekan anlayışı, hareketlilik, iletişim, ilişkiler ağı vb. birçok faktörün etkilediği değişim sürecine bütüncül bir bakış sağlama ve gelişmenin gelecekteki yönüne bir çerçeve oluşturma gereksinimi vardır.

Bu çerçeve, kentsel ve bölgesel dönüşümlere ilişkin kararlardaki rolü ile bir dizi aktör ve paydaşların davranışlarına da bir perspektif oluşturacak kritik önemi olan bir aktivitedir. Birçok örnekte kamu otoriteleri kentsel değişimin negatif etkilerine karşı uygun ve gerekli olan şeyi ve pozitif eylemler tasarlayan yeni yorumlar ve yeni tanımlar aramaktadırlar. Fakat, geleneksel sezgide bu, bir ‘plan’a dönüştürülemez. (Albrechts ve Balducci, 2013).

Stratejik planlama sürecinin deneyimlenmesinin sebepleri şöyle sıralanabilir (Albrechts ve Balducci, 2013):

- Birincisi, kentler ve bölgeler için ekonomik değişikliklere hitap etmek ve küresel rekabette kendilerini yeniden konumlandırmaya artan bir gereksinim söz konusudur.
- İkinci olarak, çevresel sorunlar, yaşam kalitesi ve sosyal uyum konularına artan ilgi ile başlayan ve yerel kamusal gündemde yer alan yeni konular ortaya çıkmıştır.
- Üçüncüsü, kentleşme sürecinin kurumsal ve yönetsel sınırların ötesine taşındığı bir içerikte yerindenlik talepleri ve desantralizasyon süreci arasında problematik bir ilişki vardır.
- Dördüncüsü, geleneksel yaklaşımlar, politikalar ve bürokratik süreçler ile ilgili şehirler ve bölgelerin karşılaştığı problemler ve zorluklara hitap etmeye uygun olmadıkları yönünde bir algı vardır.
- Son olarak, aktörlerin çoğalması, karar verme süreçlerinde artan karmaşıklık, yeni yönetim biçimlerinin ortaya çıkması ve bunlara eşlik eden bölgesel politikaların entegrasyonu için yeni modeller ile planlama ve programlama için yeni ilkelerin yayılması gibi sebeplerdir.

Yukarıda ifade edilen durumların bazılarında, bahsedilen sorunlarla başedebilmek için, tüm politika düzeylerinde daha stratejik, uygulama ve gelişme odaklı yaklaşımla düzenleyici, bürokratik bir yaklaşımın bütünleştirilmesine gereksinim vardır. Geleneksel arazi kullanım planları gelişme için, vizyon ve stratejilerin uygulanmasını amaçlayan ‘eylem plan’ndan çok ‘bir yönetim çerçevesi’ olarak kalmaktadır. Geleneksel plan hatalı kesinlik varsayımları ve statik bir kapsam içermektedir. Bu sebeplerden, bir çok ülkede farklı bir planlama tipine gerek duyulmakta, ki bu plan tipi daha direkt olarak, daha tutarlı ve sosyal realite ve gelişmede daha seçici

müdahaleyi amaçlayan, düzenleyici politika ve enstrümanlardan daha gelişme odaklı yaklaşıma kayan bir sistemdir.

2.2.2 Tanımlar

Popülerliği artan bu “yeni” kentsel planlama anlayışının tanımı konusunda ortak bir değerlendirme yoktur. Her ülkenin kendine özgü yönetim politikaları ve buna bağlı yerleşik planlama sistemleri stratejik planlamanın da farklı tanımlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bunun yanısıra bu planlama sisteminin “geleneksel, akılcı, teknokratik, yasaya dayalı, hiyerarşik kapsamlı planlamadan ‘çok farklı bir şey’ olduğu ortadadır; arazi kullanım planlarından ve düzenlemelerinden farklı, daha katılımlı ve seçici de olsa aktör temelli bir yaklaşımdır” (Polat, 2010).

Stratejik planlama, esas olarak sistemin bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği düzey arasındaki yolu tanımlamaktadır. Bu planlama ile amaçlar, hedefler ve bunları sağlayacak yöntemler belirlenmektedir. Stratejik planlama girdilere değil, sonuçlara odaklıdır ve geleceği yönlendirmektedir. Stratejik planlama, uzun soluklu bir yaklaşımdır ve farklı gereksinimlerine uyarlanabilen bir araçtır. Stratejik plan yalnız bir doküman değil, uygulanması gereken bir süreci ifade etmektedir.

Albrechts’e (2006) göre, yeni stratejik planlama, seçicilik niteliği olan, ‘ilişkisel-kapsamlı’ karakteri olan, geleneksel sınırların ötesinde, bir ‘vizyon’ gerektirir ve eylem odaklıdır.

Kaufman and Jacobs (1996), stratejik planlamanın ayırt edici tarafları olarak eylem, sonuç ve uygulama yönelimli olduğunu, geniş ve daha çeşitli bir katılımı teşvik ettiğini, çevresini analiz ederek topluma fırsatlar ve tehditler tanımladığını, bu yolla toplumu kendi koşullarında anlamaya vurgu yaptığını, yarışmacı ruhu kentin bir parçası olarak benimsettiğini, fırsatlar ve tehditler bağlamında toplumun güçlü ve zayıf yanlarının değerlendirilmesine vurgu yaptığını belirtmektedir.

Kendinden önceki planlama formları ile karşılaştırıldığında stratejik planlama, kentsel ve bölgesel güçlere karşı olası bir yanıt sunan, aynı zamanda kendisi değişim için aktif bir güç olma özelliği taşıyan ve bu yönüyle de ayırt edici olan bir sistemdir (Newman, 2008).

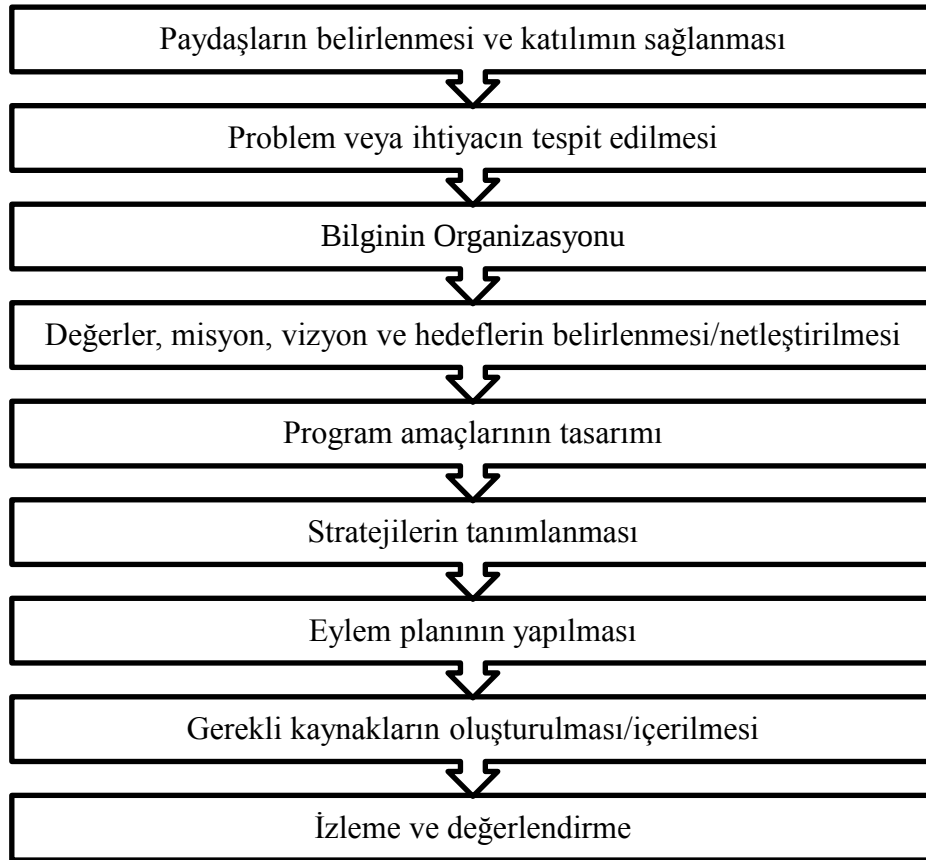
Performans tabanlı arazi kullanım düzenlemesinin birincil amacı arazi kullanımlarının alanın karakteristiklerine uyarlamaktır. Bu tip düzenleme, bu arazi kullanımlarının

etkilerini performans kriterleri yoluyla sınırlamaya yönelik hareket ederken, izin verilmiş arazi kullanımları ise takdir yetkisi ile sağlanmaktadır. Geleneksel düzenleme, arazi kullanımlarını ayırma eğilimindeyken, performans tabanlı yaklaşımlar arazi kullanımların, performans kriterleri sağlandığı sürece, daha iyi entegrasyonuna olanak sağlamaktadır. Örneğin bir alan için performans standartları oluşturulduğunda konut kullanımı yanı sıra çamaşırhane, günlük bakım servisi vb. kullanımlar entegre edilebilir (Baker ve diğ, 2006).

Gedikli'ye (2004) göre stratejik mekânsal planlama, “küreselleşme süreci ve post modern düşünceye dayalı gelişmelere yanıt verebilen -bir yandan küreselleşme süreçlerinin kentler üzerindeki somut sonuçlarıyla başa çıkabilen; diğer yandan post-modernist felsefenin öne çıkardığı paydaşlar arası etkileşim/iletişim gereksinimlerine olanak tanıyan- bir yaklaşım”dır.

Stratejik planlamanın organizasyonel karakteristikleri ve aşamaları Çizelge 2.1’de verilmektedir.

Çizelge 2.1: Stratejik planlamanın aşamaları.



Geleneksel düzenleyici planlama sistemlerinin yanında veya ayrı olarak kullanılan stratejik planlamanın daha iyi anlaşılmasını sağlamak üzere düzenleyici planlama sisteminden farklı yönlerinin araştırılması planlama literatüründe birçok makalenin konusu olmuştur. Bunlar arasında yer alan, Steele ve Ruming (2012) tarafından yazılan ve Avustralya’da arazi kullanım planlaması deneyimleri üzerinden kesinlik ve esneklik karşılaştırmalarının yapıldığı makalede düzenleyici planlama sistemi ve stratejik planlama sistemi arasındaki farklar da ortaya konmuştur. Aşağıdaki Çizelge 2.2’de yer alan nitelikler üzerinden iki planlama sistemi karşılaştırılarak aradaki farklar değerlendirilmiştir.

Çizelge 2.2: İki planlama modeli arasındaki farklar (Steele ve Ruming, 2012).

	Düzenleyici Planlama Sistemi	Stratejik Planlama Sistemi
Prensip	Hiyerarşi	Yatay ve Dikey Yerindenlik
Avantajlar	Kesinlik	Esneklik
Dezavantajlar	Katılık	Takdire Dayalı
Planın Rolü	Düzenleyici	Stratejik
Fonksiyon	Uygulama	Aplikasyon
Ölçek	Yerel	Bölgesel, Ulusal, Ulusötesi
Örnekler	ABD, birçok Avrupa ülkesi	İngiltere, Yeni Zelanda, Avrupa Birliği mekansal planlaması

2.2.3 Stratejik planlama sisteminin özellikleri

Yatay ve dikey yerindenlik

Yerindenlik olarak Türkçe’ye çevrilen *subsidiarity* kelimesi siyaset biliminde toplumda hiçbir iktidarın kendi yetki sınırlarını aşmaması prensibine dayanmaktadır. Bir yetki ya da sorumluluğun halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesini ifade eden “Yerindenlik” ilkesi, çeşitli yönetim kademeleri arasındaki iktidar ilişkilerini düzenlenmeyi amaçlar. Bu prensibe göre sorunlar, mevcut otoritenin en küçük, en düşük seviyeli birimi tarafından çözümlenmelidir (Coşkun, 2007).

Yerindenlik ilkesinin temelinde, toplumun kendi sorunları hakkında düşünme ve harekete geçme kapasitesini güçlendirmek yatmaktadır. Buna göre toplum çözüm üretilmediği durumlarda devlete başvurmalıdır. Toplumun daha küçük çaptaki örgütlenmeleri çözüm bulabilecekse, karar yetkisi bu örgütlenmelere bırakılmalıdır.

“Yatay ve dikey yerindenlik” ilkesi planlama ile ilişkilendirildiğinde merkeziyetçiliğin karşıtı ve yerinden yönetim anlamında “yerellik” ile halkın planlamada söz sahibi olması anlamında “katılım” konuları ön plana çıkmaktadır.

Düzenleyici planlamada “hiyerarşi” prensibinin karşılığı olarak performans tabanlı planlamada “yatay ve dikey yerindenlik” prensibi hakimdir. Düzenleyici planlama sisteminde farklı düzeylerde hazırlanan üst ve alt ölçekli planların aralarındaki ilişkilerinin kurularak uyumunun sağlanması ve bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi gerektiği daha önce ifade edilmiştir. Bu aslında kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin belli bir hiyerarşi içinde tekelden yürütülmesini ifade eden merkezi yönetim sisteminin ortaya çıkardığı yukarıdan aşağıya yönetim şeklinin bir yansımasıdır.

Performans tabanlı planlamada ise “yatay ve dikey yerindenlik” prensibine göre kamu plan ve projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması esastır. Bu anlayış da halkın yerel, ortak gereksinimlerini, halk tarafından seçilen yerel yöneticilerle ve ağırlıklı olarak yerel kaynaklarla karşılanması olup bu süreçte halkın katılımını öngören yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı aşağıdan yukarıya yönetim şeklinin bir yansımasıdır.

Performans tabanlı planlamanın en önemli özelliklerinden biri katılımcı bir yaklaşımı öngörüyor olmasıdır. Bu anlayışa göre planın başarıya ulaşması, kentlilerin karar süreçlerine katılımın gerçekleştirildiği oranda ve ilgili tarafların, diğer yetkililerin katkısı, ortak çabası ve desteğinin sağlanması ile mümkün olabilir.

Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin mülakat, anket uygulaması, atölye çalışmaları veya toplantılar yoluyla elde edilmesi ve hazırlık aşamasından sürecin son etabına kadar stratejik planlama sürecine katılımlarının sağlanması planın başarı ile uygulanması konusunda büyük önem taşımaktadır (Sınacı, 2009).

Esneklik

Katılık ve sertliğin karşıtı olarak “esneklik” genel olarak “değişen durumlara uyarlanabilir olma, kesinliği olmama ve yeni düzenlemelere elverişli olma” olarak tanımlanmaktadır (Büyük Larousse, s.3204).

Bu doğrultuda planlamada esneklik, uygulamada izleme ve değerlendirme ile geri bildirimlerin sonucunda yenilenmeye açık olma durumunu ifade etmektedir.

Düzenleyici planlamada “kesinlik” özelliğine karşı performans tabanlı planlamada “esneklik” özelliği bulunmaktadır. Bu özellik performans tabanlı planlamanın etkinliğini arttırarak daha hızlı planlama yapma olanağını sağlamaktadır.

Klasik planlamada kentin varacağı noktanın daha önceden kararlaştırılmış olması, kentin gelişiminin ulaşacağı sınırın belirlenmesi, gelişmeye sınır koymak ve dolayısıyla da kontrollü gelişimi sağlamak anlamlarına gelmektedir. Bu da geçen zamanda oluşabilecek gelişme fırsatlarının değerlendirilemeyerek kentin kaynaklarını harcamaya sebep olmaktadır. Stratejik planlamadaki esneklik özelliği sayesinde kent düzenli olmanın yanı sıra farklı gelişim fırsatlarını yakalama şansına sahip olacak böylece öngörülenden daha da ileri seviyede gelişim gösterme ihtimali güçlenecektir.(Tekeli, 2012).

Performans tabanlı planlamada yer alan uygulamada esneklik ile, planın zaman içinde değişen şartlara uyum gösterebilmesi, izleme-değerlendirme mekanizmasından gelen geri bildirimlerin göz önüne alınarak buna uygun biçimde plana eklenecek yeni eylemlerin tanımlanması mümkündür.

Sonuçlara odaklı ve sonuçların planlanması işi olarak da tanımlanabilen performans tabanlı planlama, esnekliği sayesinde değişimi planlayarak desteklemektedir. Esnek bir yapıda olması, düzenli olarak plan kararlarının gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyarlanmasını sağlamakla mümkün olmaktadır.

Performans tabanlı planlamanın esneklik özelliği, hazırlayıcı ya da uygulayıcı aktörler açısından klasik planlamaya göre denetimi daha azaltıcı ve güç arttırıcı niteliktedir. Özellikle yerel yönetimlere bu konuda tanınan esneklik, güç anlamında, suistimallere açıklığı getirmektedir (Özalp, 2006).

Özkan (2012) tarafından hazırlanan tez çalışmasında esneklik kavramı çeşitli yönleriyle incelenmiş olup planlama disiplini içinde esneklik kavramına yönelik tartışmalar üç başlıkta değerlendirilmiştir:

- 1) Değişen karar verme yaklaşımları ve kent yönetim sistemleri açısından esneklik tartışmaları. Bu noktada esneklik; sadelik, kolaylık, girişimcilik ve katılım kavramlarıyla örtüşmektedir.
- 2) Planlama pratiğinin bakış açısı ve değişen kentsel gelişme gelenekleri açısından esneklik tartışmaları. Bu noktada esneklik; sağlamak, adapte etmek, düzenlemek, izin vermek, kuralları rahatlatmak ve doğrulamaktır.

3) Kent toplumunun çeşitlilik, çok kültürlülük ve heterojenliğini kapsayan, pozitif olarak gelişen esneklik tartışmaları. Bu noktada esneklik; sosyal ihtiyaçlara, yaratıcılık, yenilik, katılım ve sürdürülebilirlik yoluyla cevap vermektir (Taşan-Kok, 2008, s.188).

Takdir yetkisi

Uygulayıcının yasal kaynaklardaki belirli olmayan durumlarda kamu düzenine uygun olarak ve koşulları değerlendirerek karar alması olarak nitelenen takdir yetkisi, performans tabanlı planlamanın özelliklerindendir.

Karar alırken hareket serbestliği içerisinde olmak, başkalarının kontrolü olmaksızın belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak olarak hukuksal yazında tanımlanan takdir yetkisi, kanun koyucunun idari işlemleri tüm ayrıntıları ile düzenlemediği durumlarda kullanılır. Kanun yapan kişinin idari faaliyeti bütün ayrıntıları ile düzenlemesi ve idarenin yetkisini kısıtlaması bazı durumlarda çözümü zorlaştırmaktadır (Kalabalık, 1997).

Takdir yetkisi, hiçbir zaman mutlak ve sınırsız değildir. İdare, takdir yetkisini kullanırken kamu hizmetinin verimliliği, etkinliği ve kamu yararını göz önünde bulundurmalı ve bu yetkiyi gerekçeli kullanmalıdır.

Düzenleyici planlama türü bağlayıcı, fiziki gelişmelere odaklı, takdir yetkisi kullanımını sınırlayan bir plan tipi iken performans tabanlı planlar ise değişim yönetim aracı niteliğinde, takdir yetkisi kullanımına geniş imkan veren bir plan tipidir (Steele ve Ruming, 2012).

Düzenleyici planlamada düzenlemek ve denetlemek hedefleri beraberinde kesinliği getirmekte, bu belirgin kesinlik de katılık ve değişmezlik sonucunu vermektedir. Performans tabanlı planlama ise değişimi yönlendirmek hedefinde olduğundan esnek bir planlamaya imkan tanımakta ve bu da takdir yetkisinin kullanılmasını getirmektedir. Ancak bu takdir yetkisi performans tabanlı planlama için esnekliğin sınırlarının çizilmediği durumlarda dezavantaj olarak görülmektedir. Her ne kadar bu planlama sistemi, değişen durumlara adapte edilebilirlik yönüyle övgüye layık görülse de bunu sağlayan esnek yapı ve takdir yetkisi bazı durumlarda sorunlara da yol açabilmektedir. Takdir yetkisinin kullanıldığı ortamlarda hesap verme sorumluluğu oranı azalmakta ve denetim güçleşmektedir. Ayrıca karar alma

sürecinde takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi ihtimali suistimalleri de beraberinde getirmektedir.

Uygulama farklılığı

Performans tabanlı planlamanın kendine özgü uygulama anlayışı bulunmaktadır. Düzenleyici planlama sisteminde uygulama, planlamadan sonra gelen ayrı bir süreçtir ve uygulama, plan şemasının planlama alanına birebir yansıtılmasını ifade eder. Plan şeması ve uygulama bütünlüğü vardır. Planda gösterilen şekilden farklı bir biçimde mekanda uygulama yer alamaz.

Ancak performans tabanlı planlamada uygulama, düzenleyici planlamadaki gibi planlamadan sonra gelen ayrı bir aşama değil, planlama sürecinin bir parçasıdır. Planlama ve uygulama arasında bütünlük olması aranmaz. Planlama sürecinde amaç ve hedeflerin belirlenmesi, mevcut durumun tespiti, alternatiflerin saptanması, alternatiflerin değerlendirilmesi, uygulama, izleme ve gözden geçirme aşaları yer alır. İzleme ve gözden geçirmeye bağlı olarak zaman zaman uygulamada farklılıklar olabilir. Seçenekler ve koşullara bağlı olarak uygulama farklılaşabilir.

Stratejik rol

Düzenleyici planlamanın düzenleyici rolüne karşılık, performans tabanlı planlar stratejik role sahiptirler. Belirli bir amaca ulaşmak için izlenen temel yol veya yaklaşım olarak tanımlanan strateji, performans tabanlı planlamada bir bakış açısı, değişim yaratmak ve bu değişimi yönlendirebilmek, fırsat ve tehditleri algılayabilmek ve hedeflenen geleceğe ulaşabilmek için bu fırsat ve tehditler ile zayıf ve güçlü yanları kullanabilmek ve bu doğrultuda tasarlanan bir süreç olarak tanımlanabilir.

Düzenleyici olma niteliği taşıma; kesinlik içeren yapısı ile yasalarla sınırları belirgin bir şekilde kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine yön vermekle ilgili iken stratejik olma niteliği esnek yapısı, katılımı ön plana çıkarması, kamu-özel sektör arası iş birliklerini desteklemesi, uzun dönemli yaklaşımlar sunması, yönetim anlayışına değişiklik getirmesi gibi özellikler ile ilgilidir. Stratejik planlama bir süreci temsil etmektedir ve esnek olması sayesinde değişebilir ve şeffaf bir sistemdir.

Performans tabanlı planlamanın problemlerin ve kaynakların tanımlanmasında kentsel çevreye ilişkin kollektif eleştirel bir bakış getiren stratejik karakter özellikleri şöyle sıralanabilir(Albrechts ve Balducci, 2013);

1-Performans tabanlı planlama global çerçevede mekana özgü değerlere (sosyal, kültürel ve entelektüel) ve kalite unsurlarına odaklanır. Problemler, fırsatlar, tehditler, iç eğilimler, güçler ve elde edilebilir kaynaklar üzerinde çalışır.

2-Planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinde geniş (çoklu düzeyde yönetim) ve çeşitli (kamusal, ekonomik ve sivil toplum) katılımı sağlar.

3- Kararlar, eylemler ve projeleri çatkılayarak, hem kısa hem de uzun vadede, uygulama ve sonuçlara odaklanır ve izleme, değerlendirme, geribildirim, uyarılama ve revizyonu içerir.

4- Performans tabanlı planlama, gelişme teorileri kadar, süreç, organizasyonel tasarım ve hareketlilik hakkındadır.

Kent alanının her metrekaresi için plan yaparak imar durumu düzenleme, ancak ekonomik ve sosyal açıdan bir çok kent sorununa (istihdam alanları yaratmak, düşük gelirliler için konut sağlamak vb) çözüm üretmeme stratejik olma niteliği taşımamayı ifade eder (Demirci, 2004).

Stratejik olma bir planda yeni eğilimleri, süreksizlikleri ve sürprizleri ön görme, yeni açılımların doğmasına fırsat oluşturma ve yeniliklerin uygulanmasına imkan sağlayan bir esnekliği gerektirir.

2.3 Hibrit Planlama Sistemi

Dünyada bugün arazi kullanım planlaması olarak düzenleyici planlama sistemi yaygın olarak kullanılmakta, ancak sürdürülebilirlik ve ekonomik büyüme odaklı taleplere ilişkin rekabetçi reformların ortaya çıkardığı stratejik planlama sistemi de giderek kullanım alanını genişletmektedir. Bir çok dünya ülkesi yerine göre hem düzenleyici planlama hem de stratejik planlama sistemlerini uygulamakta bazı ülkelerse bu iki planlama sisteminin bazı özelliklerinin birarada kullanımından oluşan hibrit planlama sistemi (hybrid planning system) yaklaşımını deneyimlemektedir.

Planlama biliminde uygulama denemeleri uzun zamandır devam eden, ancak planlama yazınında yeni yeni yer bulan ve ideal formuna henüz ulaşamamış olan hibrit planlama sistemi, planlama performansının etkinleştirilmesi amaçlı yapılan

araştırma ve denemelerin bir sonucudur. Birçok değişik formu bulunan bu planlama sistemi, esneklik ve kesinlik özelliklerinin ikisini de kapsama çabalarına dayalı olarak İngiltere ve Amerika’da geliştirilmiş, Kanada, Yeni Zellanda, Avustralya, Kuzey Avrupa ülkeleri, Hong Kong ve diğer birçok ülkede uygulanmıştır.

Planlama literatüründe yeni olan hibrit planlama yaklaşımı, karar verme süreçlerindeki artan verimlilik ve etkinliği sayesinde giderek kamu sektöründe daha çok tercih edilir olmuştur (Baker ve diğ., 2006).

Arazi kullanım planlaması üzerindeki tartışmalar, “esnekliği” “kesinlik” ile dengeleme isteğine doğru evrilmiştir. Planlama literatüründe, imar düzenlemesi yoluyla yasal kesinliği ifade eden ‘uyumlu (conforming)’ sistemler ile takdire dayalı planlama yoluyla stratejik esnekliği ifade eden ‘uygulayan-icra eden-performans sergileyen (performing)’ sistemler arasında bir ikilem doğmuştur. Yasal imar düzenlemesi kesinlik sağlarken, sürdürülebilirlik ve ekonomik büyüme etrafındaki yarışan reformlar da takdire dayalı sistemleri işaret etmektedir. Gerçekte ise birçok planlama sistemi düzenleyici imar sistemi ile takdire dayalı sistemler arasında bir yerde bulunan karakteristiklerin bir kombinasyonunu göstermektedir. Hibrit planlama sistemleri hem esneklik hem de kesinliği kapsamak üzere yapılan girişimlerin sonucunda geliştirilmiştir. Bu denemelere örnek olarak İngiltere’de plan öncüllü takdire dayalı sistemler (plan-led discretionary systems) ve Amerika’da esnek imar düzenlemesi (flexible zoning) gösterilebilir (Steele ve Ruming, 2012).

Stratejik planlama yaklaşımı arazi kullanımının etkilerinin yoğunluğun bir fonksiyonu olduğu veya ticari veya konut gibi spesifik arazi kullanımlarının kendilerinden çok fiziksel özellikleri ve işlevlerinin bir fonksiyonu olduğu varsayımı üzerine kurulmuştur. Potansiyel bir gelişme, önceden belirlenmiş performans ölçen standartlara göre değerlendirilir, ki bu standartlar kullanımın kabul edilebilir düzeyi üzerinde niceliksel limitler oluşturur. Böylece performans tabanlı yaklaşımlar iki bileşimden oluşur: istenen nihai sonuçları tanımlayan kriterler ile istenen nihai sonuçları sağlamak için etkinin kabul edilebilir sınırını ölçmede kullanılacak standartları belirleyecek metodlar (Baker ve diğ., 2006).

Geleneksel Öklid imar düzenlemesi (traditional Euclidean zoning) esnek olmayan, dar odaklı, ve arazi kullanımına kör yaklaşımlı olması yönleriyle eleştirilmiştir.

Performans tabanlı planlama ise daha esnek, daha az kuralcı, onama sürecinde hızlı ve paydaşlar arasında daha fazla diyalogu teşvik eden olarak görülmektedir.

Arazi kullanım planlamasına getirilen eleştiriler ve planlamada esneklik ihtiyacı planlama sistemlerinin hibritleşmesine yol açmıştır. 1950'lerde arazi kullanım planlamasında performans standartları kullanılmaya başlanmıştır. Bu performans ölçütleri, endüstriyel standartlar, yapılaşma kodları, tasarım standartları (new urbanism), imar düzenleme ve tüm planlama sistemlerinde kullanılmıştır. Diğer birçok planlama ve gelişim reformlarına karşılık bu yaklaşım büyük destek görmüştür. Mülk geliştiriciler bu sistemi gelişme başvuru süreçlerindeki bürokratik engelleri azaltıcı olarak gördüklerinden desteklemişlerdir. Ayrıca çevreciler de çevre yönetimi ve gelişmenin etkilerini kontrol edebilmekte bir araç olarak gördükleri bu sisteme taraftar olmuşlardır.

Böylece "performans tabanlı planlama" terimi, imar ve planlama sonuçlarına odaklı arazi kullanım düzenlemesini daha geniş bir bağlamda tanımlamak için kullanılmış ve bu sistemde sonuç odaklı ölçüm, arzu edilen sonuçları elde etmek için, hem stratejik hem operasyonel düzeyde kullanılır olmuştur(Baker ve diğ., 2006).

Bununla beraber arazi kullanım planlaması ile stratejik planlamanın karışımı olan hibrit planlama yaklaşımının başarılı olduğu noktalar ile başarısız olduğu hususlar uygulamalarda görülmüştür. Baker ve diğ. (2006) bu değerlendirmeyi plan formülasyonu, plan yönetimi ve plan çıktıları olmak üzere üç başlıkta yapmıştır. Öncelikle bu sistemin plan formülasyonunda uygulama aşamasında kesinlik konusunda eksiklikliği bulunmaktadır. İkinci olarak plan yönetiminde sürecin yönetilmesi ciddi bir problem oluşturmaktadır. Üçüncü olarak, plan çıktılarında tüm topluma yönelik olmadaki eksiklik, proje formatında olması ve performans standartlarının formüle edilmesinin ve uygulamasının zor olması olumsuz yönler olarak belirtilmiştir. Bunların yanısıra sistem hedef ve amaçların mekana yansıtılmasında başarılıdır.

Düzenleyici ve takdire dayalı sistemlerin güçlü yanları sistemin kendi içinde çözümü zorunlu olan zayıflıkları da beraberinde taşımaktadır. Her iki planlama sisteminin de olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Çizelge 2.3.'de bu özellikler sıralanmaktadır.

Düzenleyici sistem yasal çerçeveye ve idari karar vermeye dayalıdır. Takdire dayalı sistem ise kanun ve politika arasına bir ayırıcı koymakta ve rehber planlara dayalı olarak politik karar vermektedir. Buradaki ayırım tamamen idari takdir yetkisinin kullanımı ile tamamen yasal kaynakların bağlayıcılığıdır.

Düzenleyici plan sisteminde plan ve plana eşlik eden yasal çerçeve bulunmaktadır. Bu nedenle, neye izin verildiği ve neye verilmediği açık olarak ayrılmıştır. Bu sistemi mekana yansıtmak ve başarısını izlemek için yüksek derecede uzmanlık/deneyime ihtiyaç varsa da kontrolü sağlayanlar için buna gerek yoktur. Tüm gereken, plan ve kanunları bilmek, açıklamak ve bu kurallara göre icra etmektedir.

İdari takdir yetkisi ise, bir politika çerçevesi oluşturma zorunluluğunun olmadığı bir sistemi tanımlar ve her vaka kendi değerine göre belirlenmektedir. Böyle bir sistemi gün gün işletmek büyük deneyim gerektirmektedir ve idarecinin eline önemli bir güç verilmektedir. Fakat daha önceden belirlenmiş bir politika yönlendirmesi olmadığı için hesabını verme yükümlülüğü yoktur.

Çizelge 2.3: Düzenleyici ile takdire dayalı planlamanın olumlu / olumsuz yanları (Steele ve Ruming, 2012).

	Olumlu özellikler	Olumsuz özellikler
Düzenleyici sistem	*Kesin karar verme *Daha hızlı planlama uygulamaları *Tutarlı-uygun karar verme şartları *Objektif karar verme temsiliyeti *Karar vermede çatışmadan kaçınma	*Esnek olmayan karar verme *Daha yavaş plan yapma *Bireye cevap veremeyen *Topluma cevap veremeyen *Müzakere için küçük potansiyel
Takdire dayalı sistem	*Esnek karar alma *Hızlı plan yapma *Bireysel koşullara cevap verebilen *Objektif karar verme temsiliyeti * Karar vermede çatışmadan kaçınma	*Kesinlik içermeyen karar verme *Daha yavaş planlama uygulamaları *Tutarsız karar verme *Keyfi karar verme *Karar vermede çatışma potansiyeli

Plan-öncüllü takdire dayalı sistemin olumlu özellikleri; biraz esneklik, makul biçimde kesin karar verme, bireysel durumlara cevap veren, toplum temsiliyetine cevap veren, müzakere için biraz potansiyel, daha tutarlı karar verme, daha objektif karar verme; olumsuz özellikleri ise; biraz katılık, biraz kesin olmama, daha yavaş plan yapma, karar vermede çatışma potansiyeli, biraz tutarsızlık, biraz keyfiliktir. (Carmona ve diğ., 2003).

Takdire dayalı planlama sisteminin pozitif yanlarından biri; koşullar değiştiğinde tüm politika çerçevesini revize etmeksizin ortaya çıkan koşulları yansıtmak için gelişme önerilerine cevap olanakları tanımaktadır. Esneklik böylece sağlanmakta ve gelişme kararları güncellenmiş politika çerçevesi olmaksızın alınmaya devam edilebilmektedir.

Takdire dayalı planlama sisteminin olumsuz tarafı ise; girişimciler için kesinsizlik, belirsizlik oluşturmastır. Süreçte kaliteden daha çok etkinlik vurgusu vardır ve her zaman tam olarak açıklanmayan değerler üzerinde karar vermede tutarsızlık oluşturmaktadır.

2.4 Bölüm Sonucu

Günümüzde ülkelerin değişen sosyal, ekonomik ve politik koşullarından kaynaklanan bazı uygulama farklılıkları saklı kalmak üzere genelde yaygın olarak kullanılan planlama sistemi “düzenleyici planlama sistemi”dir. Yeni planlama anlayışları denense de kent yönetimlerinin vazgeçemediği bu sistem geleneksel olarak yıllardır kentleri şekillendirmektedir.

Düzenleyici planlama yaklaşımı, yasal sistemde hazırlanan planlar yoluyla kesinlik ve katılık sağlamakta iken takdire dayalı planlama yaklaşımı sisteme esneklik sağlama ile yakından ilişkilidir. Düzenleyici planlama yaklaşımının temel amacı, arazinin kullanımı, sınırlandırılması ve bölümlendirilmesi ile uygun olan arazi kullanımlarını ayırmak, kesinlik sağlamak ve arazi kullanım kontrolü yoluyla düzen ve değişimi yönlendirmektir.

Ne var ki ‘düzenleyici planlama sistemi’ne yönelik, değişen küresel dinamik koşullara uyum sağlama çabasında olan kentlerin planlanmasında yetersiz kaldığı eleştirisi bulunmaktadır. Bu eleştiriye ek olarak diğer eleştiriler, yeni yöntemler içeren planlama sistemlerini gündeme getirmiştir. Bunun sonucu olarak, birçok yeni

planlama yaklaşımı arasında, küresel rekabette kent ve bölgelerin yeniden konumlanmasına destek verecek stratejik planlama sistemi ön plana çıkmıştır.

Serbest piyasa koşullarının da etkisiyle, özel sektörün ve diğer paydaşların katılım olanaklarını genişleten, daha esnek ve takdire dayalı bir planlama sistemi olan stratejik planlama yaklaşımı, planlama çalışmalarına “esneklik” olgusunun yansımalarına olanak sağlamaktadır. Geleneksel planlama araçları, kesinlik ve katılık içerdiğinden, hızlı ve derin değişim gerektiren durumlarda etkisiz kalmaktadır. Bu anlamda, stratejik planlama sistemi, esnek yapısıyla değişime uyarlabilir yapıdır.

Planın stratejik olma niteliği, esnek yapısı, katılımı ön plana çıkarması, kamu-özel sektör arası iş birliklerini desteklemesi, uzun dönemli yaklaşımlar sunması, yönetim anlayışına değişiklik getirmesi gibi özellikler ile ilgilidir ve stratejik planlar değişebilir ve şeffaf bir sisteme sahiptir.

Bir çok dünya ülkesi yerine göre bazen düzenleyici planlama sistemlerini, bazen de stratejik planlama sistemlerini uygulamaktadır. Bazı ülkeler ise bu iki planlama sistemini birarada kullanmaktadır. Hibrit planlama sistemi olarak tanımlanan bu planlama yaklaşımı, arazi kullanım planlamasında “esneklik” ile “kesinlik” özelliklerini dengeleme isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Henüz uygulama denemeleri devam eden ve nihai formuna ulaşamamış olan hibrit planlama sisteminin, planlama performansının etkinleştirilmesinde kullanılması amaçlanmıştır. Esneklik ve kesinlik özelliklerinin ikisini de kapsama çabalarına dayalı olarak ilk kez İngiltere ve Amerika’da geliştirilmiş; daha sonra Kanada, Yeni Zellanda, Avustralya gibi birçok ülkede uygulanan bu planlama yaklaşımı, ‘güncel’ ile ‘geleneksel’ arasında sıkışıp kalmış planlama otoriteleri için yeni bir çıkış yolu olarak düşünülmektedir.

Yasal kesinliği ifade eden ‘uyumlu (conforming)’ sistemler ile stratejik esnekliği ifade eden ‘uygulayıcı (performing)’ sistemlerin her ikisi de planlama açısından olumlu ve olumsuz yanları barındırmaktadır. Yasal imar düzenlemesi kesinlik sağlarken, sürdürülebilirlik ve ekonomik büyümeye hizmet edecek reformlar, takdire dayalı sistemleri işaret etmektedir. Bu iki sistemin entegrasyonu ile deneyimlenen hibrit planlama sistemi, karakteristik açıdan düzenleyici imar sistemi ile takdire dayalı sistemler arasında bir yerde olup her iki planlama sisteminin olumlu yönlerini kullanma eğilimindedir.

3. TÜRKİYE’DE PLANLAMA SİSTEMİ

Bu bölümde Türkiye’deki mevcut planlama sistemi, düzenleyici planlama sistemi ve stratejik planlama sistemleri açısından değerlendirilecektir. Mevcut planlama sisteminin ‘düzenleyici’ yanları ile ‘stratejik’ yanları Bölüm 2’de yer alan bu sistemlere ilişkin tanımlar, kavramlar ve özellikler dikkate alınarak tanımlanacaktır.

3.1 Türkiye’de Düzenleyici Planlama Sistemi Özellikleri

Bölüm 2’de düzenleyici planlama sisteminin temel özellikleri olarak hiyerarşi, kesinlik, katılık, düzenleyici rol ve plan-uygulama bütünlüğü tanımlanmıştır. Sırasıyla ele alındığında Türk planlama sisteminde hiyerarşinin mevcut olduğu görülmektedir. Başta İmar Kanunu ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği olmak üzere ilgili planlama mevzuatında planların aralarındaki ilişki ve kademelenme (bazı hususlarda karışıklık olsa da) tanımlanmıştır. Farklı ölçek ve içerikteki planların, planların kademeli birlikteliği ilkesi kapsamında, hiyerarşik olarak ilişkilerinin kurularak birbirleri ile uyumunun gözetilmesi, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesinin sağlanarak kontrol ve denetim mekanizmasının işletilmesi ülkemizdeki plan sisteminin bir özelliğidir. Plan kademeleri aşağıdaki alt başlıkta detaylı biçimde anlatılmaktadır.

İkinci özellik sistemin ‘kesinlik’ özelliğidir. Planlama sistemimizde hazırlanan planlar içinde bulunduğu yasal sistem çerçevesinde ve yasalarda tanımlandığı şekilde hazırlandığından kesinlik barındırmaktadır. Planda her duruma uygun çözümler üretilmiş ve her konu açıklığa kavuşturulmuş olmalıdır. Planın onayından sonra takdire dayalı olarak yetki kullanımını gerektirecek bir durum mevcut planlama sisteminde olası değildir. Buna göre planda belirgin olmayan bir husus bulunamaz.

Planlamada kesinlik, belirginlik, değişmezlik olguları ile ilişkili bağlayıcılık ilkesinin ilgili tüm paydaşları kısıtlama özelliği vardır. Bu kuralcı imar yoluyla sisteme kesinlik sağlanmakta ve plan süreci katı bir işlerlik göstermektedir (Türk ve Özkan, 2013).

Üçüncü düzenleyici planlama sistemi özelliği olan ‘katılık’ da Türk planlama sisteminde bulunmaktadır. Türk plan sistemi, kentin gelişmesini “düzene” sokmak ve çeşitli arazi kullanımlarının kentin neresinde yerleşeceğini göstermek üzere düzenleme yaparken yasal araçlar çerçeve olarak kullanılmaktadır. İmar mevzuatı ve diğer ilgili kanunlar ve yönetmeliklerle yönlendirilen, zorunlu prosedürlere dayalı Türk plan sisteminde, yasal imar araçları olan planlar belirleyici bir role sahiptir ve yasal olarak bağlayıcıdır.

Planlama yapılırken sonuç ürün olarak gelişmeyi kontrol hedeflenmektedir. Bu süreç daha önceden belirlenmiş kurallar dahilinde olduğundan otomatik olarak işlemekte ve bu yönüyle de katı ve değiştirilemez özellik taşımaktadır. Ayrıca yasal boyutuyla bu planlama türünün bir özelliği de katı bir denetimi içinde barındırmasıdır.

Hukuki bir çerçevenin ve plan hiyerarşisinin sınırlayıcılığında, 15 – 20 yıllık dönemler hedef alınarak, durağan ve değişime kapalı plan kararları üreten ve planları başlı başına kanun niteliğinde değerlendiren Türk plan sistemi bu yönüyle sürprizlere kapalı ve katı bir tutum içindedir.

Dördüncü düzenleyici planlama özelliği de düzenleyici roldür. Türkiye’de halihazırda planlamayı yönlendiren ‘imar mevzuatı’, planlama fonksiyonunu bir imarcılık faaliyeti / düzenleme olarak işaret etmekte (Ersoy, 2005) ve arazi kullanım düzenlemesi ile yapılaşmış/mekansal çevrenin şekillenmesini planlamanın asli görevi olarak tanımlamaktadır.

Mevcut sistem arazi kullanımlarının tür ve dağılımlarını kesin olarak ayıran ve arazide yerleştiren, yapılaşma oranlarını belirleyen ve kontrol eden bir altyapıya sahiptir.

Son özellik plan ve uygulama bütünlüğüdür. Bu özellik, Türk planlama sisteminde özellikle alt ölçekli imar planlarının olmazsa olmaz bir parçasıdır. Planları aynen mekana yansıtmak ve bunun sürecini oluşturmaktan ibaret olan uygulama şekli Türk planlama sisteminde özellikle nazım ve uygulama imar planlarının bir özelliğidir. Uygulama, planın onayından sonra ayrı bir aşamadır. Ayrıntılı son durumu gösteren haritaların hazırlanması ve onaylanması aşamasından sonra gelmektedir.

Arazinin düzenlenmesi, kentsel arsaların üretimi, parsel sınırlarının yeniden tasarlanması, sosyal ve kentsel teknik altyapı alanlarının karşılanması, ulaşım sistemlerinin düzenlenmesi vb. uygulama işlemleri öncelikle imar planlarında

tasarlanmaktadır. Daha sonra uygulama aşamasında bu işlemler kamulaştırma, 18. Madde uygulaması vb. çeşitli yöntemlerle hayata geçirilmektedir. Sonuç olarak, plan ve uygulama birbirini takip eden süreçlerdir.

Yukarıda ifade edilen özellikler Türk planlama geleneğinin, düzenleyici olma yönüne işaret etmektedir. Bu özellikleri daha detaylı incelemek üzere aşağıda Türkiye’de planlama sisteminin ana bileşenleri olan plan türleri, plan hiyerarşisi ve plan yetkileri geniş bir çerçevede ele alınacaktır.

3.1.1 Plan türleri

Türk plan sisteminde yer alan plan türleri, bazı kanun ve yönetmeliklerin yanısıra başta Türk İmar Mevzuatının temel yasası olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte tanımlanmıştır. Ancak 14.06.2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği ile Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik yürürlükten kaldırılmış ve planlama sisteminde yer alacak yeni plan türleri tanımlanmıştır.

Türk İmar Mevzuatının temel yasası olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 6. Maddesinde planlama kademeleri başlığında; planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; “Bölge Planları” ve “İmar Planları” olarak, imar planları da kendi içinde “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak ikiye ayrılmıştır.

İmar Kanunu’nun 5.Maddesinde yer alan “nazım imar planının; varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanması” ve 8. Maddesinde yer alan “imar planlarının mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğunun sağlanması” ifadelerine göre de planlar bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak kademelendirilebilir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde ‘arazi kullanım ve yapılaşmada’ (6. Maddenin 3. fıkrası) tek esas alınacak olan planlar ifade edilirken ‘mekansal planlar’ tabiri kullanılmış; aynı yönetmeliğin Tanımlar başlıklı 4. Madde’sinde ‘mekansal planlar; kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı’ olarak tanımlanmıştır. Yine aynı yönetmeliğin mekânsal planlama kademeleri ve ilişkilerinin açıklandığı üçüncü bölümünde yer alan 6. Madde’nin 1. fıkrasında planlama kademelerinin sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluştuğu ifade edilmiştir.

Aşağıda ülke, bölge ve yerel düzeyde yapılan ve kademelenmeye göre üst ölçekli planlardan alt ölçekli planlara imar mevzuatında yer alan plan türleri açıklanacaktır.

3.1.1.1 Ülke düzeyinde yapılan planlar

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. Maddesinde çevre düzeni planının tanımı içinde “ülke planı” tabiri geçmekte olup bu plan türünün tanımı yapılmamıştır. Bununla birlikte ülke ölçeğinde yapılan kalkınma planları ve Türk planlama sisteminde yeni olan ülke mekansal strateji planı “ülke planı” kategorisinde değerlendirilebilir.

Kalkınma planı

Kalkınma planları, ülke ölçeğinde iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedefleri belirlemek üzere hazırlanmakta ve planlama sisteminin en üst kademesinde yer almaktadır. 14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6. Maddesinde mekansal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan bu planlar onaylanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nda görüşülüp onaylanır.

Kalkınma Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2.Maddesinin 1.fıkrasının (b) bendinde yer alan “Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda makro ekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak” görev tanımında ‘kalkınma planı’ ifadesi geçmektedir.

Bölgesel gelişme ulusal stratejisi

Planlama mevzuatında bir plan türü olarak yer almayan, ancak 641 sayılı KHK'nın ‘Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi’ başlıklı 23/A.Maddesi'nde adı geçen Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin, aynı KHK'nda yer alan ifadelerle göre ulusal ve bölgesel düzeyde mekansal gelişme stratejileriyle kalkınma politikaları arasında bütünlük sağlamaya hizmet edecek, diğer bir deyişle kalkınma planları ile mekansal strateji planları arasında köprü kuracak olan stratejik bir belge olduğu anlaşılmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı'nın resmi web sitesinde (Url-1, 2014) Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)'ne ilişkin "bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde koordinasyonu sağlamak, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasında uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli (bölge ve il) plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak amacıyla hazırlanmaktadır" ifadesi yer almaktadır.

641 sayılı KHK'nın resmi gazetede yayınlandığı 08.06.2011 tarihinden bu yana Bakanlıkça taslak bir 'Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi' hazırlanmış ancak onaylanmamıştır.

Ülke mekansal strateji planı

04 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de ilk kez adı geçen mekansal strateji planlarına ilişkin yine 644 Sayılı KHK'ya dayanarak hazırlanan ve 14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde daha detaylı hükümler getirilmiştir.

644 Sayılı KHK ile mekânsal strateji planlarını hazırlamak ve onaylamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmış ve aynı KHK ile "üst ölçekli mekânsal strateji planlarını hazırlamak, hazırlatmak ve onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak (7. Maddenin 1. fıkrasının (a) bendi)" görevleri arasında sayılan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu maddede geçen "üst ölçekli" ifadesinden kastedilen ülke ve bölge mekansal strateji planlarına ilişkin hükümler ise mekansal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği 14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde açıklanmıştır.

Bu yönetmelik kapsamında, tanımların yapıldığı 4.Maddenin, 1. fıkrasının (h) bendinde mekansal planlar; kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı olarak sıralanmıştır. Yine 4. Maddenin 1. fıkrasının (ı) bendinde mekânsal strateji planı tanımı yapılırken bu planların ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabileceği hükme bağlanmış ve bu planların özetle; ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve

fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan bir plan olduğu ifade edilmiştir.

Aynı yönetmeliğin 13.Maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde de mekansal strateji planının; ülke bütünü ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgeleri kapsayacak şekilde ülke düzeyinde hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 14. Maddesinin 1.fıkrasında mekansal strateji planlarının planlama ilke ve esasları açıklanmakta olup bu ifadelere göre mekansal strateji planlarında;

- a) Doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması,
- b) Afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risklerin analiz edilerek tanımlanması ve tedbirlerin alınması,
- c) Kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması,
- ç) Ekonomik ve sosyal gelişme için gerekli olan altyapı, hizmet ve üretim faaliyetlerinin kentsel ve kırsal tüm alanları kapsayacak şekilde kalkınma politikalarına uygun olarak dağıtılması,
- d) Kamu yararı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve saydamlığın sağlanması,
- e) Planlamayı etkileyecek ve planlamadan etkilenecek kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör temsilcilerinin katılımı ile farklı uzmanlık alanlarını içeren çok disiplinli bir yapıda hazırlanması,
- f) Ulusal, bölgesel, yerel ve sektörel öncelikler arasında tamamlayıcılık ve bütünsellik ilişkisinin kurulması,
- g) Yenilikçi, esnek ve rekabetçi bir ekonomik yapının oluşturulması için gerekli mekânsal düzenlemelerin yapılması,
- ğ) Değişen koşullara uyum sağlanması,
- h) Mekânsal uyumun gözetilmesi,
- ı) Yaşam kalitesinin artırılması,

i) Kentsel ve kırsal alanlar arası mekânsal ilişkilerin güçlendirilmesi,

j) Araştırma, analiz ve sentez raporları ile bunların gerektirdiği çalıştayların gerçekleştirilmesi sonucunda çıkacak verilere dayanarak hazırlanması esastır.

Yine Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 15.Maddesinin 1. Fıkrasında mekânsal strateji planlarının sektörel ve tematik paftalar ile plan raporundan oluştuğu ifade edilmektedir.

Planlama sisteminde yeni bir plan türü olan Ülke Mekansal Strateji Planı, 644 sayılı KHK'nın resmi gazetede yayınlandığı 04 Temmuz 2011 tarihinden bu yana henüz hazırlanmamıştır.

3.1.1.2 Bölge düzeyinde yapılan planlar

Türkiyede bölge düzeyinde yapılan planlar çeşitlilik göstermekte ve farklı kanunlar ve yönetmeliklerle tanımlanmaktadır. Aşağıda bölge düzeyinde yapılan planlar sıralanmaktadır.

Bölge planı

Bölge planı ifadesi ilk kez 3194 sayılı İmar Kanununda yer almış olup İmar Kanunu'nun 6. Maddesine göre plan kademelenmesinde en üst sırada yer almaktadır. Buna göre planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; “Bölge Planları” ve “İmar Planları” olarak, imar planları da kendi içinde “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak ikiye ayrılmaktadır.

Yine İmar Kanunu'nun 8. Maddesine göre bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanır ve bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı (641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre Devlet Planlama Teşkilatına yapılan atıflar Kalkınma Bakanlığına yapılmış sayılmaktadır) yapar veya yaptırır.

08.06.2011 tarihinde yürürlüğe giren 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK'de “bölge, il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak veya yaptırmak” Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer almakta iken bölge planının onayı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin görevleri arasında sayılmaktadır. Ancak mevcut durumda bölge planları, görev ve yetkileri arasında

sayılmasa da, Kalkınma Bakanlığı'na bağlı Bölge Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanmaktadır.

Bölge Kalkınma Ajansları'na yapılan bölge planları, 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile tanımlanan ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun olan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasındaki (İBBS) düzey 2 bölgeleri esas alınarak hazırlanmaktadır.

Bölge planlarının nasıl hazırlanacağına dair mevzuatta herhangi bir ifade yer almazken Bölge Planları'nın yapımı için mülga DPT tarafından Mart 2010'da Bölge Kalkınma Planı Hazırlama Kılavuzu hazırlanmış ve İBBS'de yer alan Düzey 2 Bölgelerinin Bölge Planları bu kılavuza göre hazırlanmıştır (ÇŞB, 2012).

Bölge mekansal strateji planı

14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesinin 1. fıkrasının (ı) bendinde mekânsal strateji planı tanımı yapılırken bu planların ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabileceği hükme bağlanmış olup bu planların; “ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plan” olduğu ifade edilmiştir.

644 Sayılı KHK ile mekânsal strateji planlarını hazırlamak ve onaylamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 13.Maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde mekansal strateji planının; “metropolitan bölgeler, gelişme odakları, yeni kentler, gelişme koridorları, üretim, arz ve tüketim akımları ve ilişkileri, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşmelerin yoğunluğu, ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşikler gibi etkenler dikkate alınarak Bakanlık tarafından belirlenen havza ya da bölgeleri kapsayacak şekilde bölge düzeyinde hazırlanacağı” ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 14. Maddesinin 1.fıkrasında mekansal strateji planlarının planlama ilke ve esasları açıklanmakta olup bu ifadelere göre mekansal strateji planlarında;

- a) Doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması,
- b) Afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risklerin analiz edilerek tanımlanması ve tedbirlerin alınması,
- c) Kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması,
- ç) Ekonomik ve sosyal gelişme için gerekli olan altyapı, hizmet ve üretim faaliyetlerinin kentsel ve kırsal tüm alanları kapsayacak şekilde kalkınma politikalarına uygun olarak dağıtılması,
- d) Kamu yararı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve saydamlığın sağlanması,
- e) Planlamayı etkileyecek ve planlamadan etkilenecek kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör temsilcilerinin katılımı ile farklı uzmanlık alanlarını içeren çok disiplinli bir yapıda hazırlanması,
- f) Ulusal, bölgesel, yerel ve sektörel öncelikler arasında tamamlayıcılık ve bütünsellik ilişkisinin kurulması,
- g) Yenilikçi, esnek ve rekabetçi bir ekonomik yapının oluşturulması için gerekli mekânsal düzenlemelerin yapılması,
- ğ) Değişen koşullara uyum sağlanması,
- h) Mekânsal uyumun gözetilmesi,
- ı) Yaşam kalitesinin artırılması,
- i) Kentsel ve kırsal alanlar arası mekânsal ilişkilerin güçlendirilmesi,
- j) Araştırma, analiz ve sentez raporları ile bunların gerektirdiği çalıştayların gerçekleştirilmesi sonucunda çıkacak verilere dayanarak hazırlanması esastır.

Yine Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 15.Maddesinin 1. Fıkrasında mekânsal strateji planlarının sektörel ve tematik paftalar ile plan raporundan oluştuğu ifade edilmektedir.

Planlama sisteminde yeni bir plan türü olan Bölge Mekansal Strateji Planı, 644 sayılı KHK'nın resmi gazetede yayınlandığı 04 Temmuz 2011 tarihinden bu yana henüz hazırlanmamıştır.

Çevre düzeni planları

İlk tanımı İmar Kanunu'nda yapılan çevre düzeni planlarına ilişkin süreç içinde yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle bu plan türünün yapım şekli ile yapım ve onama yetkisi konusu karmaşık bir hale gelmiştir. En son 2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde çevre düzeni planına ilişkin yeni hükümler belirlenmiştir. Bu bölümde halihazırda yürürlükte olan mevzuata yer verilmiştir.

İmar Kanunu'nun 5. Maddesinde çevre düzeni planı "Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır." ifadesiyle tanımlanmıştır.

2011 tarih ve 644 sayılı KHK'da 7. Maddenin 1. Fıkrası (a) bendine göre "yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak", (c) bendine göre "havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak" Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin arasında sayılmakta, 7. Maddenin 3. Fıkrasında yer alan "Birinci fıkranın (a) bendinde belirtilen ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planları Bakanlık yapar, yaptırır ve onaylar. Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan illerde ise Bakanlık yapar, yaptırır ve onaylar" hükmüne göre ise Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını yapmak görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ancak (1) bendine göre de "ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak" yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin arasında sayılmıştır.

Bununla beraber 644 sayılı KHK'nın 2. ve 13/A. Maddelerinde açıklanan bazı özel durumlarda her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak ÇŞB görevleri arasında sayılmıştır. Bu maddeler aşağıdaki gibidir:

Madde 2, 1. Fıkra, (ç) bendi "...Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek",

Madde 2, 1. Fıkra, (h) bendi "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek",

Madde 13/A, 1. Fıkra, (c) bendi "Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak". Bu maddelerle birlikte Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak hem büyükşehir belediyeleri hem de ÇŞB yetkisinde olarak tanımlanmıştır. Bu da aynı alanda yetki karmaşası doğurmaktadır.

14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğini yürürlükten kaldıran **Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği** ile çevre düzeni planına ilişkin kapsamlı hükümler getirilmiştir:

- Madde 4/c ; Çevre düzeni planı “Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan” olarak yeniden tanımlanmıştır.
- Madde 6/1; “Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.” ifadesiyle çevre düzeni planı bir mekansal plan türü olarak tanımlanmış ve hiyerarşideki yeri de belirtilmiştir.
- Madde 6/4; il bütününde yapılan çevre düzeni planlarının, yürürlükteki bölge veya havza düzeyindeki çevre düzeni planının kararlarına uygun olarak hazırlanacağı ve Madde 6/5; çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedeflerin dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir.
- Madde 7/d; çevre düzeni planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamayacağı ve Madde 7/1; ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi hususu belirtilmiştir.
- Madde 11/2; “Asgari standartların Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda veya çevre düzeni planı ile belirlenmesi durumunda belirlenen standartlara uyulur.” hükmü yer almaktadır.
- Madde 18/1; çevre düzeni planının bölge, havza veya en az bir il düzeyinde yapılacağı ifade edilmekte; Madde 19’da çevre düzeni planları hazırlanırken;”varsa mekânsal strateji planlarına uygunluğun sağlanması”,

“yeni gelişmeler ve bölgesel dinamiklerin dikkate alınması”, “ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının mekânsal kararları etkileyecek nitelikteki bölge planı, strateji planı ve belgesi, sektörel yatırım kararlarının dikkate alınarak değerlendirilmesi”, “sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada değerlendirilmesi” hususları esasa bağlanmaktadır.

3.1.1.3 Yerel düzeyde yapılan planlar

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 6. Maddesine göre planlama kademelenmesinde “Bölge Planları”ndan sonra gelen “İmar Planları” hiyerarşi de en altta yer alan ve yerel düzeyde yapılan planlardır. Yine aynı kanuna göre imar planları kendi içinde “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak ikiye ayrılmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin Tanımlar başlıklı 4. Madde’sinde ‘mekansal planlar; kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademedan alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı’ olarak tanımlanmıştır. Yine aynı yönetmeliğin mekânsal planlama kademeleri ve ilişkilerinin açıklandığı üçüncü bölümünde 6. Madde’nin 1. fıkrasında planlama kademeleri sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı olarak ifade edilmiştir.

Nazım imar planı

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde nazım imar planı; “varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır” şeklinde tanımlanmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde nazım imar planları bir mekansal plan türü olarak kademede yerini almış ve tanımlar başlıklı 4. Maddesinde “Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve

büyüklikleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5000 ölçeğe, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçeğe, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı yönetmeliğin “Nazım imar planı” başlıklı 23. Maddesinde; “Nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararlar alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenir.” denilmektedir. Yine aynı maddede nazım imar planı hazırlanma esasları, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilecek veriler ve bu kapsamda yapılacak analizler sıralanmaktadır.

Uygulama imar planı

Plan kademelenmesinde en altta yer alan uygulama imar planlarında uygulama detayında plan kararları üretilir ve bu planlar uygulamaya yöneliktir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde uygulama imar planı; “tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde 24.Maddede uygulama imar planı hazırlanma esasları, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilecek veriler ve bu kapsamda yapılacak analizler sıralanmaktadır.

3.1.1.4 Sektörel planlar (özel amaçlı planlar)

3194 sayılı İmar Kanununun 4. Maddesi’nde yer alan özel kanunlar istisna oluşturarak plan sisteminin temel yasası olan İmar Kanununun önüne geçmektedir. Böylece planlama kademesinde yer almayan özel amaçlı plan türlerinden olan sektörel planlar bu kanunlar kapsamında yapılabilmektedir. Bu maddeye göre; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu

Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Burada adı geçen 3030 sayılı Kanun 10/7/2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Farklı kamu kurum ve kuruluşları tarafından ve kendine özel kanunlar çerçevesinde hazırlanan sektörel planlara ilişkin Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 16.Maddesinde “İlgili kurum ve kuruluşlarca hazırlanan sektörel planların havza veya bölge düzeyindeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uyumu sağlanır” ifadesi yer almaktadır.

Bölge düzeyinde hazırlanan plan türlerinden olan Sektörel Planlara örnek olarak Uzun Devreli Gelişme Planları, Havza Koruma Eylem Planları, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planları, Arazi Kullanım Planları, Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi, Ulaştırma Kıyı Yapıları Planı v.b. (ÇŞB, 2012) verilebilir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin Mekânsal planlama kademeleri ve ilişkilerinin tanımlandığı 6. Maddesi’nde ‘Uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı ve diğer özel amaçlı plan ve projeler; mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan...’ planlar olarak tanımlanmış olup aynı maddede bu planların ‘stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalar’ olduğu belirtilmiştir.

Yine özel amaçlı planlar arasında sayabileceğimiz ‘Metropolitan İmar Planları’nın imar mevzuatında tanımı ve nasıl yapılacağı ifade edilmemiş olup İmar Kanunu’nun 9. Maddesinde “Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu’nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropolitan imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkilidir.” ifadesinde adı geçmektedir. Burada adı geçen bakanlık Mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olup yetkileri yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na devrolunmuştur.

3.1.1.5 Tamamlayıcı planlar

İlave Plan, Plan revizyonu, ve İmar planı değişiklikleri ‘tamamlayıcı plan’ kapsamında yer almakta olup Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde çevre düzeni planına ilişkin revizyon ve değişiklikler, imar planı revizyonu ve ilaveleri ve imar planı değişiklikleri başlıklarında tanımlanmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 20. Maddesinde; ‘Çevre düzeni planının ihtiyaca cevap vermediği hallerde veya planın vizyonu, amacı, hedefleri, stratejileri, ilke ve politikaları açısından plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü etkilemesi halinde çevre düzeni planı bütününde revizyon yapılır.’ ifadesi yer almaktadır. Aynı Maddede plan değişikliğine ilişkin ise ‘Çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğü bozmayacak nitelikte, plan değişikliği yapılabilir.’ denilmektedir.

Yine aynı yönetmeliğin ‘İmar Planı Revizyonu ve İlaveleri’ başlıklı 25. Maddesinde imar planı revizyonunun ‘İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak’ yapılacağı hükme bağlanmıştır. İlave imar planına ilişkin ise ‘İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak’ yapılması hükme bağlanmıştır.

İmar planı değişikliklerine ilişkin ise aynı yönetmeliğin 26. Maddesi’nde ‘İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.’ şeklinde tanımlama yapılmıştır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nden önceki yönetmelik olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik’te yer alan ve tamamlayıcı plan olarak görülen mevzi planı ise yeni yönetmelikte tanımlanmamıştır. Ancak İmar Kanunu’nda çeşitli yerlerde adı geçmektedir.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik’te mevzi plan; ‘Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması

gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır.’ şeklinde tanımlanmıştır.

3.1.2 Plan hiyerarşisi

Planlar arası ilişkilerin tanımlanmasından doğan planlama hiyerarşisi, kademelenmede yer alan planlardan alt ölçekli olanların üst ölçekli planlarla uyumlu olması ilkesine dayanmaktadır. Planlama sistemimizde kalkınma planları, ülke mekansal strateji planı, bölge planı, bölge mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı hiyerarşide sırasıyla tanımlanmıştır. Sektörel planlar ile metropoliten alan imar planının kademedeki yerine ilişkin mevzuatta hüküm yer almamaktadır.

Planlama mevzuatımızda İmar Kanununun “Planlama Kademeleri” başlığındaki 6. Maddesinde ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde “Mekânsal Planlama Kademeleri ve İlişkileri” başlığındaki 6. Maddesinde planlama sisteminde yer alan farklı ölçek ve içerikteki planlar hiyerarşik olarak sınıflandırılrsa da bu sıralama bütün plan türlerini içermediği için yetersizdir.

İmar Kanununun 6. Maddesine göre planlar, “Bölge Planları” ve “İmar Planları”, imar planları ise, “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak hazırlanır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde 6. Madde’nin 1. fıkrasında planlama kademelerinin sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluştuğu ifade edilmiştir.

641 Sayılı KHK’ya göre “Bölgesel gelişme ulusal stratejisinin ve bölge planlarının sektörel ve tematik politikalarla uyum ve tamamlayıcılığını güçlendirecek tedbirler geliştirmek” ve “Ulusal ve bölgesel düzeyde, mekânsal gelişme stratejileriyle kalkınma politikaları arasında bütünlük sağlamaya yönelik çalışmaları yönlendirmek” Bölgesel Gelişme Komitesi’nin görevleri arasındadır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 6.Maddesinde mekansal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme

stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedeflerin dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

Yine Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesinde mekânsal strateji planlarının ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran planlar olduğu ifade edilmiştir.

Çevre düzeni planına ilişkin Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesinde “Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak yapılan plan” ifadesi yer almakta olup buna göre çevre düzeni planlarının mekânsal strateji planlarına uygun olması gerekmektedir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden sonraki planlama kademelenmesi aşağıda yer alan Çizelge 3.1'deki gibidir:

Çizelge 3.1: Türkiye’de planlama sisteminde yer alan plan türleri.

	Plan Adı	Yetkili Kuruluş
Ulusal	Kalkınma Planı	Kalkınma Bakanlığı (onay yetkisi TBMM'de)
	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi	Kalkınma Bakanlığı
	Ülke Mekansal Strateji Planı	ÇŞB
Bölgesel	Bölge Planları	Kalkınma Bakanlığı/Kalkınma Ajansları
	Bölge Mekansal Strateji Planları	ÇŞB
	Çevre Düzeni Planı	ÇŞB, Büyükşehir Belediyeleri
Yerel	Nazım İmar Planı	Belediyeler
	Uygulama İmar Planı	Belediyeler
Özel Amaçlı Planlar	Uzun Devreli Gelişme Planları, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planları, Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi, Ulaştırma Kıyı Yapıları Planı, Metropoliten İmar Planı v.b.	İlgili Kanununa Göre, Merkezi Yönetim Birimi
Tamamlayıcı Planlar	İlave Plan	ÇŞB, Büyükşehir Belediyeleri (Çevre Düzeni Planlarında), Belediyeler (Yerel Planlarda), İlgili Kanununa Göre Merkezi Yönetim Birimi (Özel Amaçlı Planlarda)
	Plan Revizyonu	
	Plan Değişiklikleri	
	Mevzi Plan	

3.1.3 Planlamada yetki

Plan türlerinin sayısının çokluğu ile doğru orantılı olarak plan yapma yetkisi birçok farklı kurum ve kuruluş arasında dağılmıştır. Plan türü çokluğu ile plan yapma yetkilerinin farklı kurumlarda olmasının yarattığı sorunların yanısıra aynı plan türü için farklı kurumlara verilen plan yetkileri, yetki çatışmalarına ve uygulama sorunlarına da yol açmaktadır.

Planlama sistemindeki yetki dağılımına baktığımızda ülke ve bölge düzeyinde yapılan üst ölçekli planları yapma yetkisi merkezi yönetim birimlerine, yerel düzeyde yapılan alt ölçekli planları yapma yetkisi ise yerel yönetim birimlerine verilmiştir. Ancak kanunlarda belirtilen istisnai durumlarda merkezi yönetim birimleri de alt ölçekli plan yapma yetkisine sahiptirler. Bunun en önemli örneği 4 Temmuz 2011 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilen planlama yetkileridir.

644 sayılı kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Bu kapsamda ÇŞB’nin plan yapma yetkisi olan alt ölçekli planlar aşağıda yer almaktadır:

- Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak binalar, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili altyapı, üstyapı ve iletim hatları, yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı madde üretim tesisleri ve depoları, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı istasyonları gibi alanlar ile ilgili her tür ve ölçekteki planların yapılmasına ilişkin esasları belirlemek, bunlara ilişkin her tür ve ölçekteki harita, etüt, plan ve parselasyon planlarını gerektiğinde yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak,
- Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka

değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak,

- 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak,
- Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak,
- 23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak,
- Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanlarda, her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak,
- Bakanlar Kurulunca belirlenen proje kapsamı içerisinde kalmak kaydıyla kamuya ait tescilli araziler ile tescil dışı araziler ve muvafakatleri alınmak koşuluyla özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi yapmak, yaptırmak ve onaylamak,

- İdarelerin ihtilafı halinde, genel imar düzeni ve uyumunu sağlamak üzere, her türlü etüt, harita ve imar planı, plan değişikliği, plan revizyonu, parselasyon planı hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasında koordinasyon sağlamak, ihtilafları gidermek, gerektiğinde ihtilaf konusu işi resen yapmak, yaptırmak ve onaylamak,
- Bütünleşik kıyı alanları yönetimi ve planlaması çalışmaları, kıyı alanlarının düzenlenmesine dair iş ve işlemler ile bu alanlara ilişkin jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, kıyı kenar çizgisini tespit etmek, onaylamak ve tescilini sağlamak.
- Kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalarına ilişkin her tür ve ölçekteki etüt, harita ve planları yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak,
- Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak.

Türkiye’deki üst ölçekli planların yapım yetkisine bakıldığında; üst ölçekli planlardan olan Kalkınma Planı’ yapma yetkisi 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığının yetkisindedir. Bu planlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’nda görüşülüp onaylanır.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi’ne ilişkin 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 23/A Maddesinde “Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu kapsamda bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamak” Kalkınma Bakanlığı’na bağlı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi’nin görevleri arasında sayılmıştır.

Üst ölçekli mekansal strateji planlarını (ülke ve bölge mekansal strateji planları) hazırlamak, hazırlatmak ve onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak 644 Sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasındadır.

Bölge Planını yapmak ve onaylamak 641 Sayılı KHK'de Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin yetkisindedir. Ancak bu yetki, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da belirtilmediği halde Kalkınma Bakanlığı'na bağlı Bölge Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanmaktadır.

Metropolitan imar planlarını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya İmar Kanunu'nun 9. Maddesine göre Mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (yeni Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) yetkilidir.

Çevre Düzeni Planı yapma yetkisi konusunda bugüne kadar oldukça karmaşık işleyen plan yapma ve onama yetkisi süreçleri yaşanmıştır. 644 sayılı KHK ile bu yetki karmaşası düzenlenmeye çalışılmıştır.

644 sayılı KHK'da 7. Maddenin 1. Fıkrası (a) bendine göre “çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak”, (c) bendine göre “havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak” Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin arasında sayılmakta, 7. Maddenin 3. Fıkrasında yer alan “Birinci fıkranın (a) bendinde belirtilen ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planları Bakanlık yapar, yaptırır ve onaylar. Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan illerde ise Bakanlık yapar, yaptırır ve onaylar” hükmüne göre ise Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını yapmak görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ancak (ı) bendine göre de “ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak” yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin arasında sayılmıştır.

Bununla beraber 644 sayılı KHK'nın 2. ve 13/A. Maddelerinde açıklanan bazı özel durumlarda her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak ÇŞB görevleri arasında sayılmıştır. Bu maddeler aşağıdaki gibidir:

Madde 2, 1. Fıkra, (ç) bendi "...Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek",

Madde 2, 1. Fıkra, (h) bendi "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek",

Madde 13/A, 1. Fıkra, (c) bendi "Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak". Bu maddelerle birlikte Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkisi ÇŞB'nda olan birçok farklı statüde alan tanımlanmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde bütüncül bir çevre düzeni planı yapmak mümkün görünmemektedir.

Nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisi İmar Kanununun 8. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde ise planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer”.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. Maddesine göre de “çevre düzeni planına uygun olmak kaydı ile büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ve 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planı yapmak yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak” Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları rasında sayılmıştır.

Sektörel Planlar olarak da adlandırılan, özel kanunlar yoluyla yapılan özel amaçlı planlar ise sektörel konusuna göre ilgili merkezi yönetim birimlerince hazırlanmaktadır. Ancak bu planlar yerel idareler tarafından yapılan planlar ile bütüncül olarak hazırlanmadığından zaman zaman karmaşaya neden olmaktadır. Kentsel dönüşümüne konu olan planlama çalışmaları da bu kapsamda değerlendirilebilir.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlar ‘riskli alan’ ilan edilerek bu alanlarda plan yapma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na devredilmiştir. 6306 Sayılı Kanunun 18. Maddesi’nde; ‘Riskli alan ve rezerv yapı alanı ile riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür ve ölçekteki planı resen yapmaya, yaptırmaya ve onaylamaya’ Bakanlık yetkili kılınmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkilerinin tanımlandığı 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 7.Maddesi’ne göre ‘Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan,

proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanlarda, her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak' yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

3.2 Türkiye’de Stratejik Planlamanın İmar Mevzuatındaki Yeri

Kentler ve bölgeler için küresel rekabette kendilerini yeniden konumlandırma ve ekonomik, sosyal ve çevresel değişimlere hitap etme gereksinimlerinin getirdiği stratejik planlama yaklaşımı dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ilgi görmüş ve Türk planlama sistemine stratejik özellikler yansımıştır.

Stratejik planlamanın Türk imar mevzuatındaki yerine ve tarihsel gelişimine bakıldığında bunun birdenbire değil zaman içinde uygulanan politikalar ve yapılan bazı yasal değişiklikler yoluyla gerçekleştiği görülmektedir. Ancak, tarihsel süreç içinde değişik zamanlarda çeşitli ölçek ve içeriklerdeki planlama çalışmalarında denenen stratejik planlama yöntemleri bugüne kadarki uygulamalarda başarılı bir grafik çizememiş ve stratejik planlama sistemi sağlıklı bir yasal alt yapıya kavuşturulamamıştır.

Bölüm 2.2.3’de açıklanan stratejik planlamanın özellikleri göz önüne alındığında, Kalkınma Planları, Orta Vadeli Programlar ve ülke ölçeğinde sektörel düzeyde hazırlanan strateji belgeleri doğrultusunda yapılan üst ölçek planlardan Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan Bölge Planları, İl Turizm Master Planları, Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi ve Planları ile Havza Koruma Planları hazırlanış biçim ve süreçleri açısından stratejik planlama yaklaşımına en yakın duran planlardır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012).

Bununla birlikte, stratejik planlamanın Türk plan sistemindeki gelişimi, stratejik planlamanın temel özellikleri üzerinden takip edildiğinde bu özelliklerin bazen plan kademelenmesinde yer alan üst ölçekli planlar yoluyla bazen de alt ölçekli planlar yoluyla literatüre girdiği ve uygulandığı görülmektedir. Stratejik planlamanın üst ölçekli planlara ve alt ölçekli planlara girişi gelecek bölümlerde incelenecektir.

3.2.1 Üst ölçekli planlarda stratejik planlama yaklaşımı

Türk planlama sisteminin kurumsallaştığı dönemler olan 1960'lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşuyla beş yıllık ulusal kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. Kalkınma planları daha önceki planlama anlayışından farklı olarak sosyoekonomik yapıyı da dikkate alan bütüncül bir planlama anlayışıyla hazırlanmıştır. Ayrıca bu planların kamu, özel sektör ve üniversitelerden uzmanlarla işbirliği içinde hazırlanması isteği önemli bir farklılıktır. Stratejik planlamanın bir özelliği olan planlamada katılımı teşvik eden bu yaklaşımla 1960'larda Türk planlama gündemine işbirliği yaklaşımının girdiği söylenebilmektedir (Gedikli, 2004).

Planlama geçmişimizde kalkınma planıcılığı olarak adlandırılan 1960-1980 yılları arasında dört adet kalkınma planı yapılmış olup, bu planlarda yerel süreçlerde halkın katılımı ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması gibi konulara vurgular yapılmıştır.

1960'ların sonunda Nazım Plan Bürolarının kurulması planlama tarihimizde önemli bir adımdır. Öncelikle İstanbul, Ankara ve İzmir'de makro ölçekte planlama faaliyetlerini yürütmek üzere kurulan bu bürolar, 1980'lere kadar faaliyet göstermiştir. Bu üç büyük kentin nazım plan bürolarında yürütülen planlama çalışmalarında çağdaş stratejik planlamanın izlerini içermektedir (Gedikli, 2004). Örneğin, Ankara nazım plan bürosunda yürütülen planlama çalışmalarında İngiltere ve Amerika'da uygulanmaya başlanan esnek ve farklı boyutlarda politika ve stratejileri olan, uygulama araçlarıyla desteklenen, katılıma açık 'yapısal planlama' yaklaşımı etkili olmuştur (Altaban, 2002).

Metropolitan alanların planlanması işine odaklı bu bürolarda planlama eylemi katılımlı bir ortamda yürütülmeye çalışılmış, mesleki uzmanlardan oluşan danışma kurulları ile işbirliği yapılmıştır. Nazım plan bürolarında yürütülen ve yenilikçi yaklaşımlar içeren plan çalışmaları bugünün popüler stratejik planlamanın erken örnekleri olarak değerlendirilebilir (Gedikli, 2004).

1980 sonrası dönemde, neo liberal ekonomiyi deneyimleyen küresel sisteme entegrasyon için Türkiye'de yeni ekonomik politikalar benimsenmiş, bu politikalar kentleri de etkilemiştir. Özellikle 1990'larla birlikte küreselleşmenin, küresel

rekabetin ve yarışan kent kavramının etkisiyle planlamanın da yeni bir bakış açısıyla ele alınması gerekmiştir.

Küreselleşme sürecinden ilk kez bahseden, değişen dünya ve rekabetçi piyasa koşullarına vurgu yapan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ile birlikte sektörel planlama anlayışından uzaklaşmış, plan yeni bir stratejik yaklaşımla ele alınmış ve bu kapsamda hukuksal ve kurumsal değişimleri programlayan bir plan hazırlanmıştır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)'nda dünya ile bütünleşmeye vurgu yapılarak dünya katma değerinden daha çok pay alınması ve daha etkili bir dünya ve bölgesel güç haline gelmesi amaçlanmıştır (DPT, 1999). Bu planda bölgesel gelişme politikalarının geliştirilmesi ön plana çıkarılmış, bölge planlamasının ulusal ve yerel hedeflere ulaşmada vazgeçilmez bir araç olduğu vurgulanmış ve bölge planlamasının, stratejik bir perspektifle, çeşitli eylem programlarını bütünleştirdiği ölçüde başarılı olacağı görüşü dile getirilmiştir. Ayrıca “yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi için kamu ve özel sektör açısından yapılacakların belirlenmesi, bölge planlama çalışmalarının temel amacıdır” denilerek özel sektöre verilen önem ifade edilmiştir.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda stratejik planlama açısından önemli bir gelişme olarak bölgesel gelişme stratejisinin bir bileşeni ve yeni bir plan türü olan ‘il gelişme planı’ çalışmalarına başlanması kararlaştırılmıştır. İl gelişme planları stratejik planlama karakterinde olan planlardır ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları esnasında hazırlanan Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda bu planlara ilişkin “fiziksel planlarla birlikte, yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren planlar, sosyal ve altyapı sektörlerinin geliştirilmesine yönelik planlar ile sektörel gelişme planlarının bütünü olarak algılanmalıdır” ifadesi yer almaktadır (Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, 2000, s.97).

Yine bu rapora göre il gelişme planı dünyadaki ekonomik ve sosyal gelişmeleri dikkate almalı; hızla değişen ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik bir ortamda ortaya çıkan yönetsel, ekonomik ve toplumsal gereksinimleri dikkate alan bir kamu yönetimi ve kamu ekonomisine uyumlu ve sistem anlayışıyla oluşturulmuş bir il gelişme planlaması geliştirilmelidir. Ayrıca yerel katılımı ve yerel demokrasiyi ön plana çıkaran, yetki ve kaynak olarak güçlendirilmiş bir taşra yönetiminin

oluşturulması, özel sektöru ve genel olarak illerdeki girişimciliği özendirici ve destekleyici önlemlerin ve araçların etkinlikle uygulanması, vatandaşların yörelerindeki kalkınma faaliyetlerine üst düzeyde katılımının sağlanması da bu plan kapsamında teşvik edilmiştir.

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarına uyum çerçevesinde 2003 yılında kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadede daha önce yapılan NUTS (Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi) sınıflandırmasına göre NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması istenmiştir. Buna göre 25.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kalkınma ajansları kurulmuş ve bu ajanslar Kalkınma Bakanlığının görevlendirmesiyle Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasındaki Düzey 2 (NUTS II) bölgeleri esas alınarak bölge planları hazırlamaya başlamıştır.

Bölge planları, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasını ve kaynakların yerinde ve etkin kullanımını hedefleyen bölgesel program ve projelerin temelini oluşturacak bir strateji, koordinasyon ve yönlendirme belgesidir (Url-2, 2014)

Ulusal düzeyde üretilen politika, plan ve stratejiler ile yerel düzeyde yürütülecek faaliyetler arasındaki ilişkiyi belirleme fonksiyonu olan ve üst ve alt ölçekli planlar arasında uyumu ve bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olması öngörülen bölge planları, bu yönüyle hiyerarşik karaktere sahiptir. Ancak yerel dinamikleri ve içsel potansiyelleri değerlendirmek, yerel kalkınmayı teşvik etmek, bölgedeki sektörlerin ve alt bölgelerin rekabet gücünü harekete geçirmek, toplumun yaşam kalitesini iyileştirmek gibi sosyo ekonomik hedeflerin yanısıra katılımcılığı ve işbirliğini artırmak hedefi ile de stratejik planlama karakteri göstermektedir. Ayrıca bölge planlarının fiziksel mekanı düzenleyici özelliği bulunmamakta, daha çok sektörel konularda stratejik hedefler ortaya koymaktadır.

Bununla beraber ülkemizde üst düzey planlar olarak Ülke Kalkınma Planı ve Bölge Planları stratejik planlama yaklaşımı ile hazırlanmakta ise de stratejik planlama sisteminin bir parçası olan eylem planlaması, plan sonrası uygulamanın izlenmesi ve performansın değerlendirilmesi süreci bu planlarda yeterince ele alınamamakta ve yetersiz kalmaktadır.

Bugüne kadar yapılan bölge planlarına Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Erzurum-Erzincan-Bayburt Bölgesel Gelişme Planı, Çukurova projesi, Keban Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi örnek gösterilebilir.

08.06.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 641 sayılı KHK ile Kalkınma Planlarının yanısıra kalkınma politikaları ile ulusal ve bölgesel düzeyde mekansal gelişme stratejileri arasında bütünlük sağlamaya hizmet edecek ‘Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi’nin hazırlanmasına karar verilmiştir. Bu belge aynı zamanda yine 641 sayılı KHK’ya göre alt ölçekli (bölge ve il) plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturacak stratejik bir dökümandır.

2007- 2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın orta vadeli programında; “kentlerin yaşam standartlarının yükseltilmesi ve sürdürülebilir gelişmenin sağlanması” hedefi doğrultusunda “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme ve Eylem Planının hazırlanması” öngörülmüştür. Bu kapsamda “KENTGES- Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023)” Yüksek Planlama Kurulu’nun 25.10.2010 tarih ve 2010/34 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 4 Kasım 2010 tarih ve 27749 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. KENTGES; “kentleşme, yerleşme ve mekânsal planlamaya ilişkin değerler sistemini ve ilkelerini benimseyen bir anlayıştan hareketle, ulusal düzeyde referans çerçeve belgesi niteliği taşıyan bir strateji dökümanı olarak ele alınmaktadır” (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı , 2010).

KENTGES’in 1 no’lu hedefi olan “Mekansal Planlama Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” doğrultusunda 644 sayılı KHK ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ulusal, havza ve bölgesel nitelikteki üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak görevi verilmiştir.

Bu kapsamda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü’nce “Mekânsal Strateji Planlaması Hazırlama, Uygulama ve İzleme Süreci Yöntem ve Esaslarının Belirlenmesi Projesi” yürütülmüş olup bu projenin alt bileşenlerinden birisi de “Üst Ölçek Mekânsal Strateji Planlaması Hazırlama,

Uygulama ve İzleme Süreci Yöntem ve Esaslarının Belirlenmesi Projesi”dir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012).

Bu proje kapsamında hazırlanan değerlendirme raporlarında (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012) mevcut üst ölçek planlama sisteminin geleneksel planlama ve stratejik planlama anlayışları açısından değerlendirilmesi yapılmış olup bu bağlamda stratejik planlamanın temel özellikleri ve geleneksel kapsamlı planlama ile stratejik planlamanın farkları irdelenmiştir. Devamında plan sistemimizdeki üst ölçekli planlardaki kararların mekana indirgenememesi sorunu üzerinde durulmuş ve yeni düzenlenecek yasal çerçevede “mekansal içeriği olmayan üst ölçek planların bu eksikliklerinin giderilmesi yanında üst ölçekte yapılan bazı planların kapsamlı planlama anlayışı ile ele alınan mekansal içeriklerinin de strateji planlarına dönüştürülmesinde” yarar olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı raporda üst ölçekli mekansal planların içerik, plan dili ve gösterimi açılarından değerlendirilmesinin yapıldığı bölümde akılcı kapsamlı planlama ve stratejik planlama yaklaşımları arasındaki farka vurgu yapılarak iki plan şemasındaki gösterim ve plan diline ilişkin tespitler yer almıştır. Buna göre geleneksel planlama yaklaşımında hazırlanan fiziksel plan paftalarında planlarda öngörülen arazi kullanım kararları ölçeğine uygun biçimde gösterilirken stratejik planlarda esas olan plan raporu olduğu için gösterim ve plan dili şematiktir. Bu tespite bağlı olarak ülkemizde yapılan üst ölçekli planlara ilişkin; “ülke ve bölge ölçeğinde yapılan çevre düzeni planları ile üst ölçek planlama kararlarının alındığı sektörel planlar, geleneksel kapsamlı planlamanın tipik arazi kullanım planlamasında başvurulanan plan dili ve gösterimini kullanmaktadırlar” değerlendirmesi yapılmış ve bu durumun birbirinin benzeri planlama anlayışı ile benzer plan paftaları üretilmesine yol açtığı ve planlama kademelenmesinin anlamını yitirdiği vurgusu yapılmıştır. Bu sorunun aşılması konusunda ise 644 sayılı KHK doğrultusunda hazırlanması öngörülen mekansal strateji planlarının çözüm olacağının düşünüldüğü ifade edilmiştir.

“Üst Ölçek Mekânsal Strateji Planlaması Hazırlama, Uygulama ve İzleme Süreci Yöntem ve Esaslarının Belirlenmesi Projesi” değerlendirme raporlarının birinci bölümünün sonucunda şu tespitler yapılmıştır:

- 20 farklı kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanan 66 farklı planın yarattığı karmaşık planlama sistemimizin büyük ölçüde gözden geçirilmesinin kaçınılmaz olduğu.
- Birbirleriyle ilişkisi zayıf bir dizi üst ölçekli ana planlar, sektörel planlar ve stratejiler arasında gerekli yatay ilişkilerin kurulması ve üst ölçek düzeyinde uygulanan farklı planlama yaklaşımlarının tek ve ortak bir planlama yaklaşımı, tutumu ve dili ile gösterimine sahip olmalarının sağlanması gereği.
- Soyutlama düzeyi yüksek üst kademe planlarda planlama dili mekansal stratejik planlama yaklaşımına uygun olarak, uygulamaya yön veren alt ölçekli geleneksel planlardaki fiziksel boyutun öne çıktığı arazi kullanım planlamasından farklılaşması gerekliliği.
- Yeni geliştirilecek mekansal stratejik planlama modelinde gelişmiş dünya ülkeleri örneklerinde yer alan; katılımın aşağıdan yukarıya örgütlenmesini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, katılım süreçlerinin katkısı ile uzman bilgisinin dengelenmesi, katılımı bilişim süreçlerinin, grup dinamiğine ilişkin araştırmaların ve kolektif karar alma yöntemlerindeki yenilikçiliklerin bir ihtisas alanı olarak geliştirilmesi ve planlama süreçlerine eklenmesi ilkelerinin benimsenmesi.
- Ülkemizde mevcut uygulamalarda fazla önemsenmeyen planların izleme ve değerlendirilmesine yönelik mekanizmaların geliştirilmesi.

Yukarıda açıklanan proje sonucunda geliştirilen model doğrultusunda mevzuatta yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre yeni düzenlenen Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği 14.06.2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğe göre, mevzuatta ilk kez adında strateji kelimesi yer alan ‘ülke mekansal strateji planı’ ve ‘bölge mekansal strateji planı’ olmak üzere iki yeni plan türü tanımlanmıştır. Bu yeni mekansal strateji planları, yukarıda detayları anlatılan Çevre Şehircilik Bakanlığı’nın “Üst Ölçek Mekânsal Strateji Planlaması Hazırlama, Uygulama ve İzleme Süreci Yöntem ve Esaslarının Belirlenmesi Projesi” değerlendirme raporlarında, “katılımlı süreçlerle, müzakereci yöntemlerle elde edilen, uzun dönemli gelişme vizyonuna dayalı amaç, strateji ve eylem setlerinden oluşan, plan dili esnek, şematik olan, güçlü izleme ve denetim mekanizmaları ile desteklenen planlar” olarak ifade edilmiş ve yeni yapılacak düzenlemede mekansal

strateji planları'nın, stratejik planlama anlayışı ile yapılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde Planlama ilkeleri ve esaslarının anlatıldığı 14. Maddede yer alan aşağıdaki hususlar mekansal strateji planlarının stratejik karakterine işaret etmesi açısından önemlidir:

Mekânsal strateji planlarında;

- Kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması,
- Ekonomik ve sosyal gelişme için gerekli olan altyapı, hizmet ve üretim faaliyetlerinin kentsel ve kırsal tüm alanları kapsayacak şekilde kalkınma politikalarına uygun olarak dağıtılması,
- Planlamayı etkileyecek ve planlamadan etkilenecek kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör temsilcilerinin katılımı ile farklı uzmanlık alanlarını içeren çok disiplinli bir yapıda hazırlanması,
- Yenilikçi, esnek ve rekabetçi bir ekonomik yapının oluşturulması için gerekli mekânsal düzenlemelerin yapılması,
- Değişen koşullara uyum sağlanması,
- Yaşam kalitesinin artırılması esastır.

Aynı yönetmeliğin 16. Maddesi'nde 'Uygulama ve İzleme' başlığında "Mekânsal strateji planlarının uygulamaları, ilgili kurum ve kuruluşların faaliyet raporlarından da faydalanılarak hazırlanacak raporlar ile izlenir." denilmektedir. Ancak bu madde ile mekansal stratejik planların izleme ve değerlendirilmesi konusunda çok belirgin tanımlama yapılmamıştır. Stratejik planlarda izleme ve değerlendirme aşaması plan sürecinde tanımlanmış performans kriterleri üzerinden yapılmaktadır. Kurumların kendi hedef ve eylemlerinin değerlendirildiği kurumsal faaliyet raporları mekansal strateji planlarının değerlendirilmesinde kullanılmamaktadır.

Yönetmelik kapsamında üst ölçekli mekansal stratejik planlar ile alt ölçekli mekansal planlar arası hiyerarşik bir ilişkinin tanımlanmış olması mekansal strateji planları açısından diğer bir sorundur. Yönetmelikte tanımlanan plan kademelenmesine göre üst ölçekli mekansal stratejik planlarda ortaya konulan stratejilerin hiyerarşik ilişkiler

ile alt ölçekli planlara aktarılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu durum stratejik plan karakteri ile ters özellik göstermektedir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde planlama hiyerarşisindeki yeri yeniden tanımlanan çevre düzeni planları, İmar Kanunu'nun 5. Maddesinde yer alan tanımında da ifade edildiği gibi daha çok arazi kullanımı kararlarını belirleyen plandır. Ölçek bakımından stratejik planlama yaklaşımına en uygun düzeyde olan bölge ve havza düzeyinde yapılan Çevre Düzeni Planları'nda sektörel düzeyde alınan üst ölçek kararların oluşturulmasında düzenleyici planlama anlayışı ile yaklaşılması eleştiri konusu olmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012).

Yukarıda sayılanlara ek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan bazı sektörel planlar da stratejik planlama mantığı ile hazırlanmaktadır. 2011 tarihinde tamamlanan İstanbul Metropoliten Alan Kentsel Ulaşım Ana Planı buna örnektir. Yine İBB'nin 2010-2014 Kurumsal Stratejik Planı hedefleri arasında yer alan Turizm Master Planı ve Kıyı Master Planı çalışmaları da stratejik yaklaşımla yürütülmektedir.

3.2.2 Alt ölçekli planlarda stratejik planlama yaklaşımı

Bölüm 3.1'de Türk planlama sisteminde yer alan planların büyük bölümünün geleneksel düzenleyici planlama yaklaşımı ile hazırlandığı ifade edilmiştir. Buna karşın bölüm 3.2'de de değişen koşullarla birlikte yeni yasal düzenlemelerle stratejik planlama yaklaşımının Türk planlama sisteminde üst ölçekli planlara ne şekilde yansıdığı açıklanmıştır. Türkiye'de planlama literatüründe stratejik planlama yaklaşımının daha çok üst ölçekli planlar düzeyinde ele alındığı değerlendirmeleri yer almaktadır. Ancak yeni dünya düzeni, değişen kentsel sistemler ve piyasa koşullarının baskısı ile planlama sistemimizde uygulama ölçeğindeki planlar olan imar planlarında da stratejik planlama yaklaşımının izlerini görmek mümkündür. Ne var ki planlama yazınımızda bu konuya ilişkin yeterince çalışma yer almamaktadır. Bu bölümde Türk planlama sisteminde stratejik planlama yaklaşımının alt ölçekli planlar olan imar planlarına yansımaları irdelenecektir.

14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde yer alan mekansal planlar kademelenmesinde mekansal strateji planı ve çevre düzeni planından sonra gelen imar planları, kademelenmede en altta yer almaktadır. Nazım imar planı ve uygulama imar planları olarak ikiye ayrılan imar planlarına ilişkin

mevzuatta yer alan tanımlar ve plan yapım yöntem ve süreçleri bu planların birer düzenleyici plan olduğunu göstermektedir.

Bununla beraber daha önceki bölümlerde açıklanan dünyadaki gelişmelere paralel olarak değişen piyasa koşullarıyla beraber planlama sistemimiz 1980'lerden bu yana değişime uğramış ve başta “esneklik” olmak üzere stratejik planlama özellikleri planlama çalışmalarına yansımaya başlamıştır.

Türk ve Özkan (2013), Türk planlama sisteminde esneklik müdahalelerini inceledikleri makalelerinde Türk plan sisteminin hukuki çerçevesi, hiyerarşik yapısı, yapılaşma şartlarının önceden belirlenmesi ve üzerinde bir uzlaşmaya gidilemez oluşu, planın geliştirilmeye imkan vermeyen bir son ürün olması gibi katılık gösteren özellikleri nedeniyle düzenleyici boyutta olduğunu belirtmekte ancak “plan yapımına esneklik getiren yasal düzenlemeler ve deregülatif politikalar uygulamayı kolaylaştırmakta ve takdirdel planlamaya yaklaştırmaktadır” değerlendirmesiyle de planlama sistemimizin yer yer stratejik planlamaya evrildiğini ifade etmektedirler.

Türk planlama sistemindeki alt ölçekli planlar olan imar planlarının düzenleyici boyuttan stratejik planlama boyutuna yaklaşmasına önayak olan planlamada esneklik sağlayan araçlar dört kategoride ele alınabilir; plan revizyonu, plan değişiklikleri, plan notları, özel amaçlı planlar (Türk ve Özkan, 2013). Bunlar arasında özellikle plan notları ile ortaya çıkan avan proje uygulamaları büyük ölçüde esneklik sağlamakta ve kentsel dönüşümde yaygın olarak kullanılmaktadır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde de ifade edildiği üzere imar planı revizyonu imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla yapılmaktadır. İmar planı revizyonunun imar planı değişikliğinden farkı plan revizyonunda planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesidir. İmar planı değişikliğinde ise plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte yenilenme yapılmaktadır.

Revizyon planları ilgili idarenin gerekli gördüğü durumlarda ve planın ana ilkelerine uyum zorunlu olmadan yapıldığından dolayı esneklik sağlamaktadır.

Revizyon planları gibi mevcut planın gelişen koşullara karşı eksikliklerini gidermek veya yeni oluşan durumlara uyum sağlamak amacıyla yapılan imar planı

değişiklikleri de planlamada esneklik aracıdır. Bu yöntem ile sosyal ve teknik altyapı alanları azaltılmaksızın alan kullanım türü değişikliği, nüfus ve yapı yoğunluk değişimleri, yol güzergah ve genişliğine ilişkin yenilenmeler vb. değişiklikler yapılabilmektedir. Böylece kent yaşamındaki hareketliliklerin mekana yansıtılması plan değişiklikleri ile sağlanmaktadır. Örneğin planda alan kullanımı konut olarak belirlenmiş bir kentsel mekan, maliklerince veya ilgili kurumlarca yapılan plan değişikliği talebi sonucunda ticaret kullanımına dönüştürülebilmektedir.

Noktasal müdahaleye imkan veren imar planı değişikliklerinin kapsamı, hangi koşullar ve gerekçelerle yapılacağı yasal çerçeveye belirlenmiş olsa da zaman zaman bu değişiklikler kamu yararını geride bırakmakta ve kentsel rantı tetiklemektedir.

3.2.3 Özel amaçlı planlar kapsamında stratejik planın değerlendirilmesi

Yukarıda da ifade edildiği gibi Türk planlama sistemi düzenleyici planlama özelliklerinin yanısıra son yıllarda önemli ölçüde esneklik içeren bir yapıya kavuşmuş bu durumun ortaya çıkmasında hem ekonomi politikaları hem de inşaat sektörünün ivme kazanması etkili olmuştur (Özkan, 2012). Bu kapsamda deregülasyon bazlı yasal düzenlemeler ve çeşitli kurumlara tahsis edilen planlama yetkileri esnek planlama yapısını güçlendirmiştir.

Planlamada esneklik sağlayan araçlardan biri olarak özel amaçlı planlar İmar Kanunu'nda yer alan, koruma veya kullanım itibarıyla özel niteliğe sahip alanlarda yapılan planlardır. Bu planları yapma yetkisi de ilgili merkezi yönetim birimlerinin uhdesine verilmiştir. Örneğin turizm merkezi olarak ilan edilen alanlarda her ölçekteki planı yapma, yaptıрма ve onaylayarak uygulama yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aittir.

Türk ve Özkan (2013) 2000'li yılların özel amaçlı planları yapacak idarelerin yetkilerindeki genişleme ve deregülatif etkilerin en fazla hissedildiği dönem olduğunu ifade etmekte ayrıca “merkezi yönetime birimlerine ve bakanlıklara tanınan serbestleştirici planlama hakları, özel amaçlı planlar ile bir araya geldiğinde kent mekanına önemli derecede müdahale hakkı sağlamıştır” tespitini yapmaktadırlar.

Yeni yayımlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde özel amaçlı planlar; “mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar

planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen” planlar olarak tanımlanmış ayrıca bu planların stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

3.3 Bölüm Sonucu

Türkiye’de mevcut planlama sistemi, yasal dayanaklarını oluşturan imar mevzuatında vurgulandığı üzere bir ‘düzenleme’ faaliyeti olup temelde arazi kullanım düzenlemesine odaklanmaktadır. Bu yolla, mekansal çevre düzenlenerek çeşitli arazi kullanımlarının kentte nasıl dağılacağı belirlenmektedir.

Türk plan sisteminde, içinde bulunduğu yasal sistemin gereklilikleri yerine getirilerek yürütülen planlama çalışmalarında, sonuç ürün olan planlar, bağlayıcı olmakta ve kesinlik sağlamaktadır. Bağlayıcılık ilkesi, ilgili tüm paydaşları değişime karşı kısıtlamaktadır. Böylece plan süreci bir işlerlik kazanmaktadır.

Hukuki bir çerçeve ile sınırlanan, durağan ve değişime kapalı yapısıyla Türk plan sistemindeki planlar düzenleyici planlama karakteri göstermektedir.

Aşağıda sıralanan özellikler, Türk planlama sisteminin temel düzenleyici planlama yaklaşımı özellikleridir:

- Planların yasal sistemin tanımladığı şekilde hukuki bir çerçevede yapılması, böylece katı ve değiştirilemez özellik taşıması,
- Planların kanun niteliğinde değerlendirilmesi, sürprizlere kapalı olması ve kesinlik içermesi,
- Planların kademeli birlikteliği ilkesine dayalı olarak farklı ölçek ve içerikteki planlar arasında hiyerarşinin sağlanması ve planların birbiri ile uyumunun gözetilmesi,
- Sonuç ürün olan planın mekana aynen yansıtılarak ve plan ve uygulama bütünlüğünün sağlanması,
- Arazinin düzenlenmesi, parsel sınırlarının yeniden tasarlanması, sosyal ve kentsel teknik altyapı alanlarının karşılanması, ulaşım sistemlerinin kurgulanması vb. işlemler yolu ile düzenleme boyutunun olması,
- Düzenleme ve uygulamanın bir bütünlük göstermesi ve birbirinin devamı olması.

Yukarıda ifade edilen özellikler, Türk planlama geleneğinin yasalar çerçevesinde tanımlanmış özellikleri olup, sistemin düzenleyici olma yönüne işaret etmektedir. Bununla beraber stratejik planlama yaklaşımı, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ilgi görmüş, zaman zaman yapılan bazı yasal değişiklikler ile, Türk planlama sistemine stratejik özellikler dahil edilmiştir. Bu sayede, Türk planlama sisteminde stratejik planlama örnekleri de deneyimlenmektedir. Ne var ki farklı ölçek ve içeriklerdeki planlama çalışmalarında kullanılan stratejik planlama yöntemleri bütüncül bir bakış açısı ve sağlıklı bir yasal altyapı olmaksızın kullanıldığından stratejik planlama sistemi henüz, Türkiye’de başarılı biçimde yerleştirilememiştir.

Türkiye’de planlama mevzuatında, tanımlı planlar arasında stratejik planlama yaklaşımına en yakın duran planlar, ülke düzeyinde Kalkınma Planları ile genelde Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan Bölge Planları, İl Turizm Master Planları, Ulaşım Master Planları, Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi ve Planları ile Havza Koruma Planları gibi üst ölçekli planlardır.

14.06.2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve plan yapım ve uygulama esaslarının belirlendiği Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, bazı stratejik planlama özelliklerine atıfta bulunmaktadır. Öncelikle, yönetmelikte yer alan ‘mekansal strateji planları’ tanımlaması ile, ilk kez planlama kademelenmesinde bir planın adında ‘strateji’ ifadesi yer almıştır. Bu planların ülke ve bölge düzeyinde hazırlanması öngörülmüştür.

Yine aynı yönetmelikte stratejik planlama sisteminin bir parçası olan ‘eylem planı’ tanımlaması getirilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğin ‘Uygulama ve izleme’ başlıklı 16. Maddesi’nde ‘Mekânsal strateji planlarının uygulamaları, ilgili kurum ve kuruluşların faaliyet raporlarından da faydalanılarak hazırlanacak raporlar ile izlenir.’ denilmektedir. Planın onayından sonraki aşamada çıktıların denetlenmesi bağlamında uygulamanın izlenmesi yöntemi, stratejik planlama sisteminde var olan bir husustur. Söz konusu bu madde ile yine stratejik planlamanın bir özelliği olan ‘planın izlenmesi’, planlama mevzuatımıza girmiştir.

Alt ölçekli planlar olan nazım ve uygulama imar planlarında ise, stratejik planlamanın izlerini bazı uygulamalar yoluyla takip etmek mümkündür. Plan yapımına esneklik getiren yasal düzenlemeleri içeren bu uygulamalar genel olarak dört kategoriden oluşmaktadır: plan revizyonu, plan değişiklikleri, plan notları ve

özel amaçlı planlar. Bu araçlarla planlar düzenleyici rolden çok stratejik rol üstlenmektedir.

4. STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMININ DÜZENLEYİCİ PLAN SİSTEMİNE ENTEGRE EDİLMESİ: FİKİRTEPE KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANINDAKİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI

İkinci bölümde yer alan teorik ve kavramsal çerçeve ile düzenleyici planlama, stratejik planlama ve bu iki planlama yaklaşımının birarada kullanımından doğan hibrit planlama sistemlerinin özellikleri anlatılmış, üçüncü bölümde Türkiye’deki planlama sisteminin bu üç planlama yaklaşımı açısından değerlendirmesi yapılmış ve Türkiye’deki planlama sisteminin düzenleyici, stratejik ve hibrit özellikleri irdelenmiştir.

Bu bölümde ise teorik ve kavramsal içeriği ikinci bölümde verilen hibrit planlama yaklaşımı’nın Türkiye’deki mevcut planlama sisteminde hangi yöntemlerle ve ne şekilde yer aldığı Fikirtepe örnek alanı üzerinden incelenecektir. Fikirtepe’de yürütülen planlama çalışmalarının hangi özellikleri ile hibrit planlama sistemine yaklaştığı irdelenerek bu özelliklerinin planlama performansına katkılarına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

Bu kapsamda öncelikle Fikirtepe alanının seçim nedenleri açıklanacak, çalışma alanının tanımı yapılacak ve Fikirtepe’ye ilişkin bugüne kadar planlarda verilmiş mekansal kararlar değerlendirilecektir. Öncelikle dönüşüm sürecinde yer alan aktörler üzerinden yapılan kurumsal analiz yoluyla dönüşümün yönetim ve uygulama boyutu analiz edilerek bu sürecin planlama yaklaşımı tartışılacaktır. Daha sonra ise, Fikirtepe’de yaşanan kentsel dönüşüm planlama süreci plan formülasyonu, plan yönetimi ve plan çıktıları üzerinden tanımlanacak ve kentsel dönüşüm amaçlı yapılan uygulama imar planı, karşılaştırma metodu kullanılarak, hibrit planlama sisteminin bileşenleri olan ‘stratejik planlama yaklaşımı’ ve ‘düzenleyici planlama yaklaşımı’ özelliklerine göre ayrıştırılacaktır.

Fikirtepe uygulama imar planına ilişkin yapılan analizler sonucunda elde edilecek bulgular üzerinden ‘hibrit planlama sistemi’ deneyiminin planlama pratiğine etkileri değerlendirilecektir.

4.1 Fikirtepe'nin Kentsel Dönüşüm Süreci Analizine Yönelik Metodoloji

Fikirtepe planlama sürecinde, düzenleyici planlama sistemi ile stratejik plan yaklaşımının entegrasyonu denemelerinin, diğer bir deyişle 'hibrit planlama sistemi'nin analizini yapmak üzere 'kurumsal analiz yöntemi' ve 'karşılaştırma yöntemi' kullanılacaktır.

Kurumsal analiz yöntemi, Fikirtepe planlama sürecinin ne kadar 'stratejik' ve ne kadar 'düzenleyici' nitelikte olduğunu, sürece dahil olan kurumlar üzerinden anlamak için kullanılmaktadır. Bu kapsamda, kurumların doğası ve faaliyetleri ile karar alma yöntemlerinin planlama ve stratejilerin uygulanmasındaki etkilerinin değerlendirilmesi, kurumsal işbirliklerinin ve ortak karar almada çerçevenin çizilmesi ve planlama entegrasyonun nasıl sağlandığı konuları kurumsal analiz yöntemi ile açıklanmaya çalışılmaktadır.

Bu yöntemde birinci aşamada Fikirtepe planlama sürecinde yer alan olaylar ve aktörlerin haritalanması, ikinci aşamada roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması, üçüncü aşamada kurumların izledikleri stratejiler ve ilgi alanlarının tespiti ve son aşamada değişim süreci ile bunun ekonomik ve sosyal boyutu arasındaki ilişkinin kurulması adımları izlenmektedir.

Karşılaştırma Yöntemi ise, Fikirtepe uygulama imar planının 'hibrit' plan özelliklerini ortaya koymak üzere planın barındırdığı 'düzenleyici' ve 'stratejik' planlama unsurlarını analiz etmek için kullanılmaktadır. Buna göre, Fikirtepe uygulama imar planı, düzenleyici planlama sisteminin özellikleri olan '*planlar arası hiyerarşinin varlığı, kesinlik, düzenleyici rol, plan-uygulama bütünlüğü*' ve stratejik planlama sisteminin özellikleri olan '*yatay ve dikey yerindenlik, esneklik, takdir yetkisi, uygulama farklılığı, stratejik rol*' özelliklerine göre değerlendirilerek, bu iki sistem özelliklerine göre karşılaştırma yöntemi ile planda ne derece hibritleşme sağlandığı incelenmektedir.

4.2 Çalışma Alanının Tanımlanması

Tez kapsamında örnek inceleme alanı olarak seçilen Fikirtepe kentsel dönüşüm alanı, İstanbul'un Kadıköy İlçesi'nde yer almaktadır. Kentsel dönüşüm alanı kapsamında Dumlupınar, Eğitim, Fikirtepe ve Merdivenköy Mahalleleri'nin bir kısmı planlama

alanına dahil edilmiş olup, planlama alanı ‘Fikirtepe ve çevresi’ olarak adlandırılmıştır.

Bu tez kapsamında çalışma alanı olarak Fikirtepe’nin seçilmesinin nedenleri;

- Fikirtepe bölgesi, plansız gelişme sonucu sağlıklı ve düzensiz bir yerleşime sahip olması ve mevcut yapı stoğunun depreme dayanıksız şekilde fiziksel olarak kötü durumda olması sebebiyle 2005 tarihinde nazım imar planında “Özel Proje Alanı” olarak ilan edilmiştir.
- Fikirtepe bölgesi’nin mevcut sorunlarının kentsel dönüşüm odaklı planlama çalışmaları ile çözülmesi öngörülmüş ancak bölgenin mevcut sorunlarına çözüm üretmede geleneksel düzenleyici planlama yöntemleri yetersiz kalmıştır.
- 2005’ten itibaren bekleme sürecinden sonra 2011 yılında plan sistematığı açısından ‘yenilikçi’ çözümler barındıran yeni tip bir planlama modeli ortaya konmuştur.
- Bu planlama modeli, plan formülasyonu, plan yönetimi ve plan çıktıları göz önüne alındığında geleneksel düzenleyici planlama sistematığı ile stratejik planlama yaklaşımının özelliklerini birarada barındırmakta ve bu yönüyle ‘hibrit planlama sistemi’ karakteri göstermektedir.
- Plan notları ile geliştirilen uygulama yöntem ve şekilleri ile Türkiye’deki planlama sisteminde daha şimdiden ayrı bir edinmiştir.

İstanbul ili, Kadıköy ilçesi sınırları içinde yer alan Fikirtepe, kuzeyde Haydarpaşa-Gebze Ekspres Yolu (E-5), güneyde Fahrettin Kerim Gökay Caddesi ile Marmara Üniversitesi kampüsü, doğuda Göztepe Kavşağı ve batıda Kurbağalıdere ile çevrelenmektedir.

İstanbul’un birçok açıdan prestijli bir ilçesi olan Kadıköy’de yer alan Fikirtepe bölgesi bulunduğu konum itibarıyla ulaşım olanakları açısından da önemli bir noktadadır. Şehiriçi ve şehirlerarası ana ulaşım ağlarına yakın bir yerleşik alan olarak Fikirtepe, erişilebilirliği yüksek bir bölgedir.



Şekil 4.1 : Fikirtepe planlama alanının konumu.

1950’li yıllarda hızlı kentleşme sonucu gecekondü mahalleleri oluşmaya başlarken önemli bir merkez olan Kadıköy’de de ilk gecekondular Fikirtepe civarında ortaya çıkmıştır. 1960’larda Kadıköy’de yeni mahalleler kurulurken, gecekondulaşmayla oluşmuş Fikirtepe de Kızıltoprak’tan ayrılarak mahalle olmuştur.

Birinci derece merkez olan, sanayileşme ile nüfus yoğunluğu ve Kat Mülkiyeti Kanunu ile de apartmanlaşma yoğunluğu artan Kadıköy’ün merkezi yerinde hızlı ve kontrolsüz şekilde gelişen Fikirtepe, altyapı ve diğer yapısal ve sosyo-ekonomik eksiklikleri ile bir gecekondü alanı olarak ortaya çıkmıştır.

4.3 Planlama Hiyerarşisi İçinde Fikirtepe’ye İlişkin Mekansal Kararlar

1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Fikirtepe Bölgesi

15.06.2009 onanlı 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı’nda Fikirtepe bölgesi “Meskun Alanlar” lejandında kalmakta olup, Plan Raporunda “Meskun Alanlar” için aşağıdaki ifade yer almaktadır:

‘Bu alanlar konut ağırlıklı meskun alanlar olup, konut ve konut kullanımına hizmet edecek ticaret, sosyal, kültürel ve teknik alt yapı tesisleri ile küçük sanayi sitesi vb. kullanımlar yer alabilir.’, ‘Meskun alanlar içerisinde ilgili kurumlarca sağlıklı olduğu tespit edilen yerlerde, yaşam kalitesinin yükseltilmesi için yasal statüsüne, mevcut kent dokusuna, yapı stokunun durumuna, ayrıntılı jeolojik etütlere, donatı niteliğine ve niceliğine, alanda yaşayanların sosyal ve ekonomik yapısına göre

yenileme, dönüşüm ve sağlıklılaştırma yönünde projeler geliştirilebilir.’ ve ‘Meskun alanlardaki yoğunluk dağılımı; projeksiyon nüfusu, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri göz önüne alınarak şehircilik ilke ve planlama esasları dahilinde alt ölçekli alanlarda belirlenecektir’ (İBB, 2009).



Şekil 4.2 : 1/100000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Fikirtepe (İBB, 2009).

İslah imar planlarında Fikirtepe bölgesi

Türkiye’de sanayileşme ile birlikte büyük kentlerin dokusu değişim göstermiş, kentlerde gecekondulaşma hareketleri hızla artmış, Kadıköy de bu durumdan etkilenmiştir. Maltepe, Pendik, Kartal, Tuzla bölgelerinin sanayi kullanımına açılması sonucu, bu alanlarda çalışan işçilerin barınma ihtiyacı ortaya çıkmış ancak bu ihtiyaç yeterince karşılanamadığı için bu durum hazine arazilerinin işgal edilerek gecekondulaşma bölgelerinin oluşumuna yol açmıştır. Kadıköy ile bu sanayi alanlarının bağlantısını sağlayan E5 Karayolu çevresi gecekondulaşma bölgeleri haline gelmiştir. Fikirtepe de bu bölgelerden biridir. Zamanla düzensiz ve çarpık gelişen ve yapılaşan Fikirtepe’de yeni yolların açılması ya da mevcut olanların genişletilmesi vb. yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuş ancak hazineye ait olan bu araziler için belediye kamulaştırma bedelleri ödemek zorunda kalmıştır. 1984 yılında kabul edilen 2981 sayılı gecekondulaşma yasası kapsamında alanda yer alan gecekondular ıslah

edilecek yapılar kapsamına alınmış ve Fikirtepe bölgesinde farklı tarihlerde ıslah imar planı çalışmaları yapılmıştır (Üstün, 1996).

Bu ıslah imar planı çalışmalarında bölgenin mevcut durumu genellikle korunmuş olup sosyal ve teknik altyapı alanlarında bir iyileştirme yapılmamıştır. Daha çok, plansız gelişen yapı stoğu bu planlar aracılığıyla yasallaştırılmıştır.

1/5000 ölçekli nazım imar planlarında Fikirtepe bölgesi

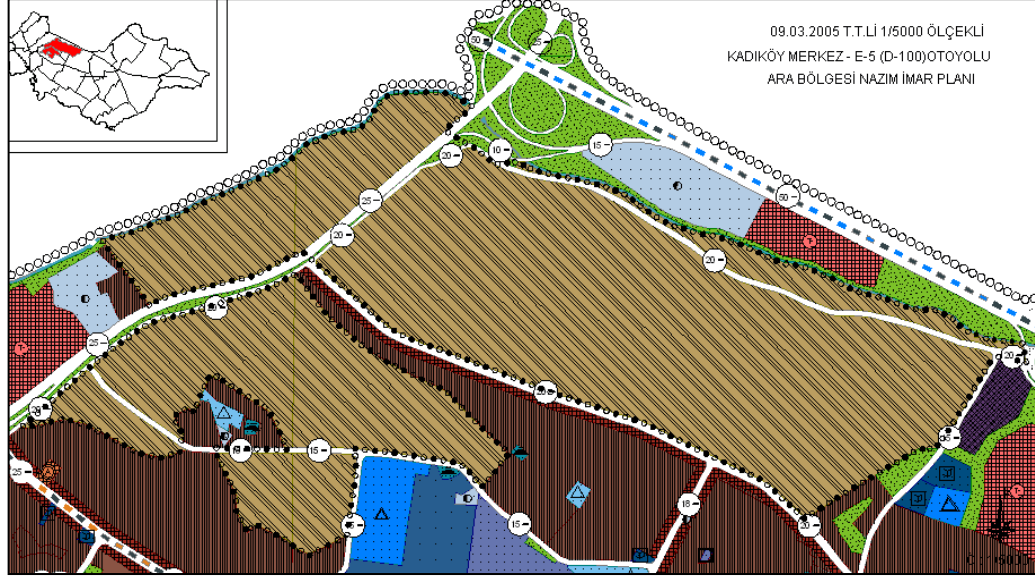
1998 yılında yapılan ve Fikirtepe alanının da tamamını içeren 1/5000 ölçekli Kadıköy II. Etap Nazım İmar Planı uygulamaya konu olmadan TMMOB Mimarlar Odasının açtığı dava sonucunda iptal edilmiştir.

Aynı alanı kapsayan ikinci plan olan ‘1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı’ 09.03.2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu planda “fiziksel, sosyal çevreyi iyileştirerek yaşam koşullarını sağlıklılaştırmak üzere (İBB, 2005)” Fikirtepe, Dumlupınar, Merdivenköy ve Eğitim Mahallelerinin bir bölümünü içeren Fikirtepe bölgesi ‘Özel Proje Alanı’ olarak ilan edilmiştir. Söz konusu planın Plan Raporunda Özel Proje Alanına ilişkin;

- “Özel proje alanı büyüklüğü: 130 ha, nüfusu: 30000 kişidir. Bu alanda öngörülen nüfusa göre gerekli kentsel donatı alanları (eğitim tesisi, sağlık tesisi, dini tesis, yeşil alanlar, vb.) ve kentsel teknik altyapı alanları (yollar) ayrıldıktan sonra yenileme kapsamında 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ve kentsel dönüşüm avan projesi hazırlanarak buna göre uygulama yapılacaktır. Kentsel dönüşüm avan projesi mimari, teknik, sosyal, ekonomik ve hukuki boyutları ile düzenlenecektir.
- Bu alanda maksimum TAKS:0,35, maksimum KAKS:2,07, h-maksimum: serbest olarak uygulama yapılacaktır. TAKS:0,25’in üzerinde kullanılması halinde kullanılan TAKS değeri ile maksimum TAKS:0,35 değeri arasında kalan fark kadar açık ve kapalı çıkma yapılabilir. Maksimum kat alanı kullanımı 0,35’dir. Yapılaşma yoğunluğu net parsel üzerinden değerlendirilecektir.
- 1/1000 U.İ.P.’ye göre avan proje hazırlanmadan uygulama yapılamaz. 1/1000 ölçekli U.İ.P. ve avan proje İlçe Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ilgili birimleri arasında hazırlanacaktır. Avan proje İstanbul

Büyükşehir Belediyesi tarafından onanacaktır.” plan notları düzenlenmiştir. (İBB, 2005).

Buna göre 5000 ölçekli nazım imar planında plan nüfusu ve genel yapılaşma koşulları verilmiş olup plan şemasında aşağıda da görüldüğü üzere planda herhangi bir kullanım ve sosyal ve teknik donatı alanı belirlenmemiştir. Uygulamaya ilişkin detayların belirlenmesi alt ölçek olan uygulama imar planına bırakılmıştır.



Şekil 4.3 : 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı'nda Fikirtepe bölgesi.

1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planında Fikirtepe Bölgesi

09.03.2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe giren '1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı'ndan sonra bu plan doğrultusunda uygulama imar planı yapılmadığından altı yıl süreyle bölgede planlama ve dolayısıyla imar ile ilişkili yasal işlemler kesintiye uğramış ve bölge halkı sosyo-ekonomik açıdan sorunlar yaşamıştır.

Plan yapma yetkisi olan yerel yönetimlerce altı yıl boyunca uygulama imar planı yapılamamasının sebepleri arasında bölgenin yıllardır ıslah imar planlarının da etkisiyle sağlıklı gelişimi sonucu sorunlarının karmaşıklaşmış olması, geleneksel planlama yöntemleriyle bu sorunların çözüm imkanının bulunmaması ve kentsel dönüşüm odaklı yapılacak uygulama imar planının yapımından İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hangi birimlerinin sorumlu olacağı konusundaki belirsizlik sayılabilir.

2008 yılında İBB Şehir Planlama Müdürlüğü'nde resmi olarak çalışmalarına başlanan 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı 2011 yılında

onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Plan çalışmalarına başlama ile planın onay tarihi arasında geçen sürenin fazlalığı planlama sürecinin ne derece zorlu geçtiğinin göstergesidir.

1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı alanı için ortaya konan planlama ilkeleri; dönüşüm stratejileri ve uygulama programlarının geliştirilmesi, estetik, işlevsel ve yapısal yaşam kalitesinin yükseltilmesinin sağlanması, kentsel hizmetlerin kent bütününde dengeli bir şekilde dağıtımı yapılarak, kentin sunduğu imkânlarla erişimde adaletin sağlanması ve deprem başta olmak üzere afet risklerinin dikkate alınarak plan kararlarının üretilmesi olarak belirlenmiştir (İBB, 2011).

1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı'nın amacı; planlama alanındaki donatı alanlarının artırılması, yapı stoğunun başta deprem olmak üzere tüm afet zararlarına karşı güçlendirilmesi, ekonomik ve toplumsal açılardan planlama alanının kent ile bütünleşmesinin sağlanması ve bölgeye özgü dönüşüm stratejilerinin ortaya konmasıdır ve bu doğrultuda planın hedefleri ise (İBB, 2011);

- Nüfusun ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte donatı alanlarının sağlanması,
- Çevre ve yaşam standartlarını yükseltecek mekansal dönüşüm projelerinin geliştirilmesi
- Yetersizlikleri, uyumsuzlukları ve değer artışları nedeniyle küçük sanayiden farklı kullanımlara dönüşmesi öngörülen küçük sanayi alanlarının uygun işlevlere dönüşümünün sağlanması
- Demiryolu ağırlıklı, yüksek kapasiteli, kaliteli ve ulaşım türlerinin entegre edildiği toplu taşıma ağırlıklı bir ulaşım sisteminin kurulması
- Plansız ve sağlıklı gelişmiş yerleşim alanlarının mekan standartları yükseltilerek planlı ve düzenli yerleşim alanlarına dönüştürülmesi
- Düşük olan teknik ve sosyal donatı düzeyini yükseltecek kamu–özel sektör işbirliklerinin geliştirilmesi
- Planlama alanı bütününe hizmet verecek spor merkezleri ve eğitim alanlarının oluşturulmasıdır.

Plan raporunda yer alan 'Plan Yaklaşımı' bölümünde özetle şu ifadeler yer almaktadır;

- Plan kararları doğrultusunda planlama alanında kendiliğinden bir dönüşümün olması hedeflenmektedir.

- Bölgede varolan çok küçük parçalı mülkiyet dokusunun kademeli bir imar düzeni ile büyük parçalar haline gelmesi hedeflenmiştir.
- Plan yaklaşımında münferit yapılanmalar da olasıdır. Ancak planın ana yaklaşımı parsel alanları büyüdükçe daha fazla verilen imar hakları doğrultusunda yapısal yenilenmenin ve dönüşümün gerçekleşmesidir.
- Büyük parsellere verilen imar haklarının mülkiyet sahiplerini birleşmeye yönlendireceği ve bu şekilde bir yapısal dönüşümün gerçekleşeceği düşünülmektedir.

Yine plan raporunda “plan kararlarının uygulamaya geçmesiyle yapısal yenilenme gerçekleştiğinde; afetlere karşı yenilenmiş ve daha dayanıklı mekanlar elde edilmiş olması, donatı alanları artması, bölgenin kentin diğer alanları ile toplumsal ve ekonomik entegrasyonu sağlanmış olması, ölgedeki ulaşım olanakları artması ve en önemlisi söz konusu dönüşümü bölge insanı kendi inisiyatifi doğrultusunda gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir” ifadeleri yer almaktadır.



Şekil 4.4 : 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı
(İBB, 2011).

Planın iptali

TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası tarafından 22.02.2011 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planının iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle dava açılmıştır. Dava dilekçesinde özetle aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

- Davaya konu planın bir üst ölçekteki plan ile uyumluluğu yoktur.
- 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planında açık yoğunluk değerleri verilmeden, 1/1000 ölçekli uygulama imar planına göre uygulamaya dönük yoğunluk değerleri verilmesi, nazım imar planı bütününde dengeli bir plan kademelenmesinin oluşmasını engelleyecektir.
- Plan notlarının geneli ve özellikle ‘özel hükümler’in planları İmar Kanunu’nda yer alan tanımdan uzaklaştıracak, belirsizlik yaratacak, sosyal donatı dengesinin yitirilmesine, yapılaşma yoğunluğunun artmasına, bölgenin sağlıklı konut alanı yaşam koşullarından uzaklaşmasına neden olacak düzenlemeler içermektedir.
- Dava konusu plan ile getirilen yoğun konut alanları ile oluşacak ek nüfus artışı sonucu, bölge bütününe yeşil alan, eğitim, spor alanı, sağlık vb. donatı alanlarının dengesi bozulacak ve donatı alanları azalacaktır.
- Gerçekleştirilmek istenen ve açık olmayan, belediyeye geniş yetkiler tanımayı hedefleyen böylesi bir uygulama, bölgede var olan düzensizliği daha da arttıracak, karmaşayı büyütecek ve 18’nci madde uyarınca yapılacak imar uygulaması ile sağlanabilecek olan düzenli yapılaşmadan alanı uzaklaştıracaktır.
- Yapılmış olan düzenlemede TAKS ve KAKS değerleri için farklı tanımlamalar getirilmiştir.Yönetmelikte tanımlanan ve değiştirilemeyeceği Yönetmeliğin 2’nci maddesinde açıkça yazılmış olan bu tanımlarda farklılaşma getiren ve KAKS hesabını parsel büyüklüğünü aşan bir büyüklük üzerinden hesaplamaya olanak veren düzenleme bu yanıyla mevzuata aykırıdır.
- Uygulama imar planları, kentlerde arazi kullanım türlerinin detaylı biçimde ayrıldığı, kullanıma göre ulaşım, otopark, teknik ve sosyal donatı alanı düzenlemelerinin yapıldığı düzenlemeler olup, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik içinde yer alan tanımlamalar ve düzenlemelere bakıldığında, eğitim, sağlık vb. donatı alanlarının da planlarda ayrıştırılarak gösterilmesi gerekmektedir.
- Plan notlarında yer alan ve belediyeye geniş yetki veren düzenlemeler, imar planı kararlarının belirsizlikler içerdiğini, kişiye özel, ayrıcalıklı uygulama yapılmasını olanaklı kıldığını göstermektedir.

Dava sonucunda bilirkişi raporu ile imar planının plan notları ve planın bütününe ilişkin yapılan değerlendirmeler sonucu, dava konusu uygulama imar planının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, üst ölçekli imar planlarına ve imar mevzuatına aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Sonuçta İstanbul 4. İdare Mahkemesi tarafından dava konusu planın kamu yararına aykırı olduğu vurgulanarak, işlemin 28.02.2013'te iptaline karar verilmiştir.

Fikirtepe ve çevresinin “riskli alan” ilan edilmesi

22.02.2011 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planının mahkemece iptalinden sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı devreye girmiş ve iptal edilen planlama alanı “riskli alan” kapsamına alınmıştır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun uyarınca Fikirtepe, Dumlupınar, Eğitim ve Merdivenköy Mahallelerinin bir kısmını kapsayan alan, Bakanlar Kurulu'nun 09.05.2013'te aldığı kararla “Riskli Alan” ilan edilmiştir.

6306 sayılı Kanun ve 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uyarınca, Fikirtepe ve çevresi riskli alanına ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı hazırlanarak 02.08.2013 tarihinde onaylanmıştır.

Planın onayından sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kendi uhdesinde bulunan uygulama yetkisini İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na devretmiştir. Bu yeni plan bir önceki planın küçük çaplı revizyonundan ibaret olup plan formülasyonu açısından çok köklü değişiklikler içermemektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 02.08.2013 tarih ve 12984 sayılı oluru ile onaylanan bu son plana da Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi dava açmış bulunmakta olup henüz dava bir karara bağlanmamıştır.

4.4 Kentsel Dönüşüm Sürecindeki Kurumsal Analiz

Bu bölümdeki araştırmalar, ‘kurumsal analiz’ yöntemine dayalı olarak yapılmaktadır. Kurumsal analiz, yeni planlama ve yönetim uygulamalarının bir parçasıdır. Kurumların işleyişi ve karar alma şekilleri sürdürülebilir kalkınma ile ilgili planlama kararları ve stratejilerin uygulanmasında büyük etki yapmaktadır.

Temelde iktisat disiplini içinde ortaya çıkan önemli bir teorik yaklaşım olan ‘yeni kurumsal iktisat (new institutional economics)’a dayalı olarak geliştirilen ve Fikirtepe’nin dönüşüm sürecinin analizinde kullanılacak olan kurumsal analiz modelinde, ‘gelişim sürecinde yer alan olayları çevreleyen sosyal ilişkilerin detaylarını değerlendirerek kentsel politik ekonomi geleneğindeki yapısal güçlerin anlaşılması’ öngörülmektedir (Healey, 1992).

Healey (1992), gelişim sürecini, ‘kaynakların edinimi ve kullanımı, kuralların işletilmesi, fikirler ve değerlerin geliştirilmesi ve başvuru yapılmasında fayda ve amaçları yanında kurumların performansı yoluyla fiziksel form, haklar, arazi ve binaların maddesel ve sembolik değerlerinin dönüşümü’ olarak açıklamaktadır. Bu gelişim sürecinin analizi ise dört aşamada yapılmaktadır:

- Birinci aşamada süreçte yer alan olaylar ve oyuncuların haritalanması, kurumların ve çıktıların tanımlanması yapılmaktadır.
- İkinci aşamada roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması, süreçte yer alan ve bir önceki bölümde sıralanan olaylardan en önemli ve başarılması en zor olay, süreçte yer alan aktörler arasındaki güç ilişkileri, süreci ilerletmede en önemli kurumlar ve ilişki ağları tanımlanmaktadır.
- Üçüncü aşamada farklı roller ve farklı ilişkiler ağının ortaya çıkmasına imkan veren ve süreci yöneten ‘yollar’ ve ‘kurallar’ı tanımlamak üzere, süreçteki en önemli ilişkiler seti de dikkate alınarak, aktörlerin izledikleri stratejiler ve süreçteki faydalarının değerlendirilmesi yapılacaktır. Daha sonra bu değerlendirmeler gelişim sürecini yöneten kaynaklar, kurallar ve fikirlerle ilişkilendirilecektir.
- Dördüncü ve son aşamada değişim süreci ile bunun ekonomik ve sosyal boyutu arasındaki ilişkinin kurulması adımları yer almaktadır. Tez kapsamında, Fikirtepe dönüşüm süreci henüz tamamlanmadığından analizin dördüncü aşamasına ilişkin değerlendirme yapılamamıştır.

4.4.1 Birinci aşama: olaylar ve oyuncuların haritalanması

Fikirtepe kentsel dönüşüm sürecinde yer alan olaylar ve oyuncular aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Sürecin başlangıcı, gelişim dönemindeki olaylar, planın onayından sonra uygulama aşamasında ortaya çıkan olaylar ve tüm bu olaylar ile ilgili aktörler Çizelge 4.1’deki gibi sıralanmıştır.

Çizelge 4.1: Fikirtepe dönüşüm sürecinde olaylar ve aktörler.

Olaylar		Aktörler
Dönüşüm Alanının İlan Edilmesi		İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Plan Yapımı		İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Plan Onayı		İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Bilgilendirme-Bilgi Edinme		İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Kadıköy Belediyesi/ Bilgi Ofisleri
		Muhtarlar
		Emlakçılar
		Hemşehri Dernekleri
		Hukuk Büroları
		Diğer Dernekler
Uygulama Seçeneklerine Karar Verilmesi		Hak Sahipleri
		Girişimciler
Girişimcilerle Hak Sahipleri Arasında Uzlaşma Sağlanması ve Sözleşmelerin Yapılması	Ön Görüşmeler	Girişimciler
	Gayrimenkul Değerleme	Arazi Sahipleri
	Hak Sahipliği Belirlenmesi	Hukuk Büroları
	Dağıtım Değerinin Tespiti	Muhtarlar
	Uzlaşma Sağlanması ve Sözleşmelerin İmzalanması	Hemşehri Dernekleri
	Tapu Devir ve Tescil İşlemlerinin Yapılması	Fikirtepe ve Ç. Kentsel Dönüşüm Derneği Fikirtepe Dumlupınar Eğitim Merdivenköy Mahalleleri Derneği (FİDEM)
Proje Geliştirme	Kentsel Tasarım, Mimari, Altyapı Projesi vb.	Girişimciler
Kentsel Dönüşüm Alanının Tasfiyesi	Hak Sahiplerine Taşınma ve Kira Yardımı	Girişimciler
	Yıkım	Girişimciler
	Molozların Kaldırılması	Girişimciler
Planın Mahkeme Kararıyla İptali		Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, İnşaat Mühendisleri Odası
Fikirtepe'nin "Riskli Alan" İlan Edilmesi		Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Planın Revizyonu ve onayı		Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Uygulamaya İlişkin Yetkinin İBB'ye Devri		Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Uygulama Süreci	Avan Proje Onayı	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
	Ruhsat İzni Alınması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Yapım ve İnşaat	Girişimciler

Alanın dönüşüm alanı olarak ilan edilmesinden sonraki süreçte planın hazırlanması ve onayı aşamalarında, diğer resmi veya sivil toplum kurum ve kuruluşlarından kurum görüşü olsa da, İBB tek aktör olarak yer almıştır. Planın hazırlanması aşamasında Kadıköy Belediyesi de zaman zaman görüşleriyle İBB'ye destek sağlamıştır.

Planın onayından sonra yerel halkı bilgilendirme amaçlı İBB ve Kadıköy Belediyesi tarafından alanda bilgi ofisleri açılmıştır. Bunun yanı sıra hak sahipleri muhtarlar, hukuk büroları, emlakçılar, hemşehri dernekleri ve Fikirtepe ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Derneği gibi sivil toplum kuruluşları yoluyla bilgi edinmişlerdir.

Uygulama seçeneklerine karar verilmesi aşamasında girişimciler ve hak sahipleri arasında yapılan görüşmeler ve uzlaşma çabaları etkili olmuştur. Ancak uygulamada son karar hak sahiplerinin olmuştur. Bu karardan sonra girişimcilerle hak sahipleri arasında uzlaşma sağlanması ve sözleşmelerin yapılması aşamasına geçilmiştir. Bu aşamada hak sahipleri güvendikleri diğer aktörlerin de görüşlerini almıştır ve zaman zaman birlikte hareket etmişlerdir.

Anlaşmaların imzalanmasından sonraki proje geliştirme, alanın düzenlenmesi ve tasfiyesi gibi işlemlerde girişimciler baş aktör olarak yer almıştır. Fikirtepe dönüşüm sürecinde yirmiye yakın firmanın adı geçmiş olup anlaşma imzalama aşamasında bazı firmalar öne çıkmıştır. Kurumsal altyapının güçlü olması, kurumsal ilişkilerin sağlıklı yürütülmesinde etkili olmuştur. Fikirtepe sürecinde projelerine ruhsat alan ilk dört firma ve Fikirtepe için geliştirdikleri projeler aşağıdaki Çizelge 4.2'de yer almaktadır.

Çizelge 4.2: Fikirtepe'de geliştirilen projeler.

Firma Adı	Proje Adı	Arsa Alanı	Yeşil Alan	Konut Adedi	Konut Büyüklükleri
Anka Yapı	Evim Kadıköy	38.600 m ²	17.400 m ²	2500	46 - 696 m ²
Teknik Yapı	Concord İstanbul	21.500 m ²		1175	47.47 - 133.39 m ²
Emay İnşaat	Kentplus Kadıköy	27.000 m ²	16.000 m ²	1337	
Baysaş İnşaat	İstanbul 216	11350 m ²		541	52 - 157 m ²

Fikirtepe’de geliştirilen projeler ve firmalarına ilişkin detaylar da şu şekildedir:

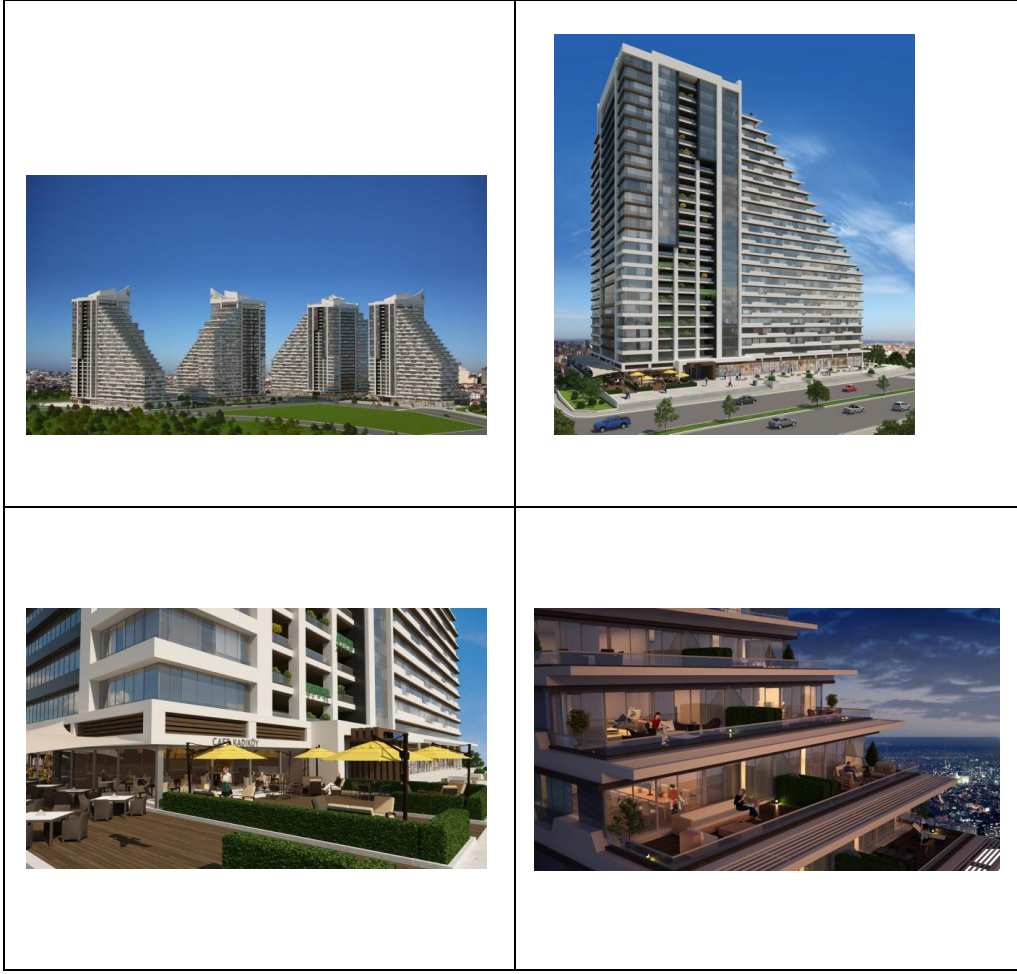
Anka Yapı/ Evim Kadıköy Projesi

1950'lerde Kayseri de faaliyete başlayan ve 1987'lerde İstanbul'da faaliyetlerini devam ettiren Anka Yapı, 1993 yılında, Ltd. Şirket olarak 2002 yılına kadar İstanbul'da çeşitli semtlerde muhtelif sitelerden oluşan yaklaşık 1000 konut üretmiştir. 2004-2013 yılları arasında 7000 adet konut, 200 adet işyeri, 1 adet hotel, 3 adet antre depo yapan firma diğer çalışmalarının yanında Kadıköy'deki kentsel dönüşüm projesiyle çalışmalarına devam etmektedir (Url-3, 2014).

2500 konutla 3 etap halinde yapılan Evim Kadıköy projesinde konutların alanları 46 ile 696 metrekare arasında değişmektedir. Konutlar ise 1+1, 5,5+1 'e kadar farklılık gösteriyor. Projede konut ve ofis kullanımlarının yanısıra zemin katlarda cadde boyunca uzanan mağazalardan oluşan butik çarşı yer almaktadır. Ayrıca projede, resepsiyon, daireye özel malzeme deposu, 24 saat güvenlik, zen bahçeleri, toplantı odası, kütüphane, sinema odası, salon lonca, sauna, fitnes, squash kortu, çocuk oyun odası, spa, açık-kapalı yüzme havuzu gibi sosyal olanaklar sunulmaktadır (Url-3, 2014).



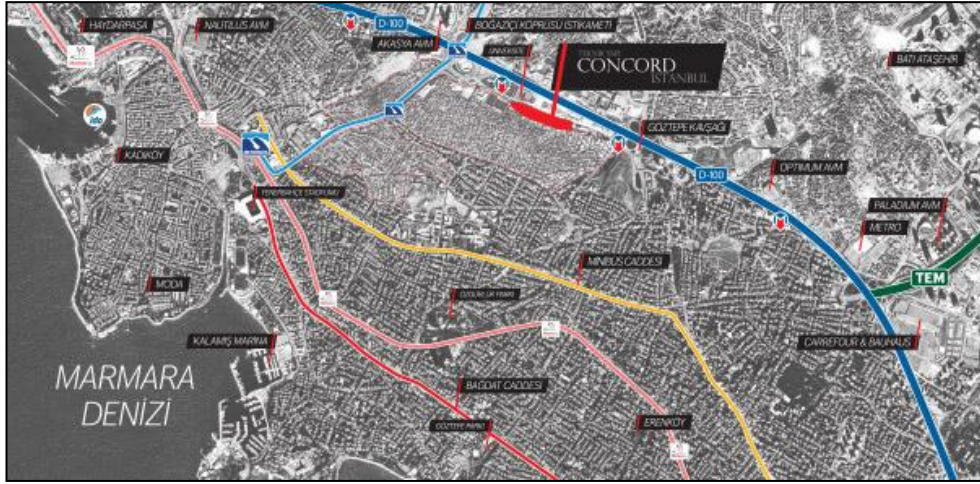
Şekil 4.5 : Proje alanı vaziyet planı (Url-3, 2014).



Şekil 4.6 : Evim Kadıköy projesinden örnek görseller (Url-3, 2014).

Teknik Yapı/ Concord İstanbul Projesi

İnşaat sektöründe 40 yılı aşkın süredir deneyimi olan ve geniş bir yelpazede hizmet veren Teknik Yapı, kurumsal şirket yapısıyla bugüne kadar konut ve sanayi yapılarında üç milyon metrekarenin üzerinde imalat gerçekleştirmiştir. Firma inşaatın yanı sıra, gayrimenkul geliştirme, turizm, güvenlik, sağlık ve gıda alanlarında da faaliyet göstermektedir. Firmanın projeleri arasında Uphill Court, Dilman Towers, Uplife Park, Uprise Elite, Upcity Residence, Upcity Flats, Uptwins, Deluxia Dragos, Deluxia Suites, Deluxia Palace, Evora Park, Evora İstanbul ve TeknikYapı Metropark gibi büyük ölçekli projeler yer almaktadır (Url-4, 2014).



Şekil 4.7 : Concord İstanbul projesinin konumu (Url-4, 2014).

Tamamı rezidans olmak üzere, ilk etapta 3 blok, sonrasında toplamda 6 bloktan oluşacak Concord İstanbul projesinde farklı metrekareler sunulmaktadır. Stüdyo, 1+1, 2+1 ve 3+1 dairelerde akıllı bina teknolojisi sayesinde ısıtma ve elektrik giderlerinin de ekonomik seviyede tutulması hedeflenmiştir.

İstanbul'un deprem riskinin de göz önünde tutulduğu projede statik projelerin, Türkiye'deki yönetmeliklere ek olarak California ve Avrupa Birliği Deprem Şartnamesi'ne uygun olarak geliştirildiği belirtilmektedir. Ayrıca proje detaylarında bloklarda deprem açısından güvenli bir yapı sistemi olan konvansiyonel sistemin olacağı ifade edilmiştir.

Projede yer alacak sosyal olanaklar; sosyal tesis, fitness center, kafeterya, dinlenme odaları, kapalı yüzme havuzu, açık yüzme havuzu, türk hamamları, saunalar, teknik servis odaları olarak açıklanmıştır (Url-4, 2014).





Şekil 4.8 : Concord İstanbul projesinden örnek görseller (Url-4, 2014).

Emay İnşaat/ Kentplus Kadıköy Projesi

1995 yılında Ankara'da kurulan Emay İnşaat, İstanbul merkezli projelere katılarak taahhüt sektöründe yerini almıştır. SSK, Oyak, Bayındırlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı gibi kurumların okul, hastane gibi projeleri tamamlayan firma, toplu konut projelerine de katılmaya başlamıştır. Birçok konut projelerinde yer alan Emay İnşaat, günümüze kadar Kentplus Ataşehir, Kentplus Mimarsinan, Kentplus Kartal, Kentplus Centrium Park ve Brandium Ataşehir projelerini yapmış ve 2013 yılında KentPlus Kadıköy projesine başlamıştır. Ayrıca firma turizm ve sağlık alanında da çalışmalarına devam etmektedir (Url-5, 2014).

Kentplus Kadıköy, karma kullanıma yönelik bir kompleks olarak tasarlanmıştır ve toplam 27.000 m² üzerine kuruludur. Projenin 16.000 metrekaresi peyzaj ve yeşil alana ayrılmış ve projede meydan konseptine sahip bir çarşı tasarlanmıştır.

Üç bloktan oluşan proje, 1337 daireden oluşmaktadır. KentPlus Kadıköy’de tüm blokların yerleşimlerinin birbirlerini engellemeyecek ve manzaraya en iyi şekilde yönelecek şekilde tasarlandığı belirtilmektedir. Buna ek olarak bloklardaki dairesel formlar ile dairelerin maksimum cephe kullanımını amaçlanmış ve gün ışığından da en üst seviyede faydalanılması hedeflenmiştir (Url-6, 2014).

K

- A BLOK LOBİ GİRİŞİ
- B BLOK LOBİ GİRİŞİ
- C BLOK LOBİ GİRİŞİ
- VALE PARKI
- YAKICI BİLİMİN
- HAYAT
- COĞRAFYA HAVUZU
- ÇEVRESEL KÜLTÜR
- DİNE İNCELEMELERİ
- YATA RAMPA
- TİYATRON MİSERVEN
- YATA MISIRÇILI
- TİYATRON SAHNE
- GÜNDEMİN SIRAISI
- YATA YOLU
- FENOKULA
- ÇOCUK PARKI YERİ
- ÇOCUKLAR AKADEMİK ÇIKIŞI
- ÇOCUK PARKI ÇIKIŞI

VAZİYET PLANI

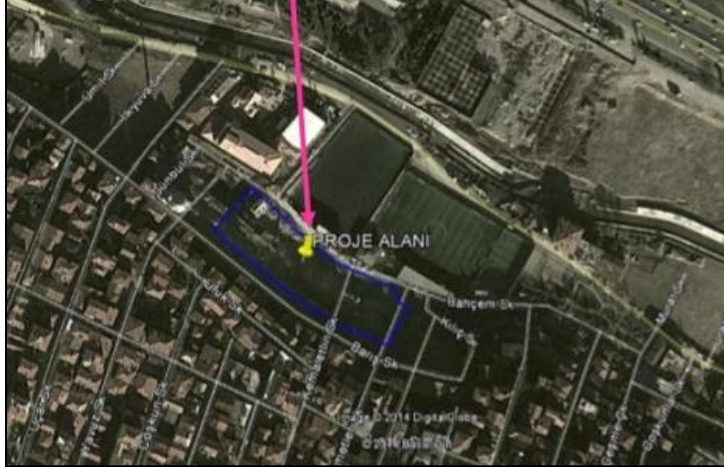
The image is a composite of four architectural renderings of a modern building complex. The buildings feature a distinctive design with curved, wavy facades composed of horizontal blue and white stripes. They are situated in a lush, green environment with rolling hills in the background. The renderings show different perspectives: a wide aerial view of the entire complex, a closer aerial view of a large curved terrace with a swimming pool and lounge area, a ground-level view of a curved walkway and pool area, and a close-up of a curved balcony with a person sitting on a bench. The overall aesthetic is modern and eco-friendly, emphasizing integration with nature.

91

Baysaş İnşaat/ Kadıköy'ün Balkonu, İstanbul 216 Projesi

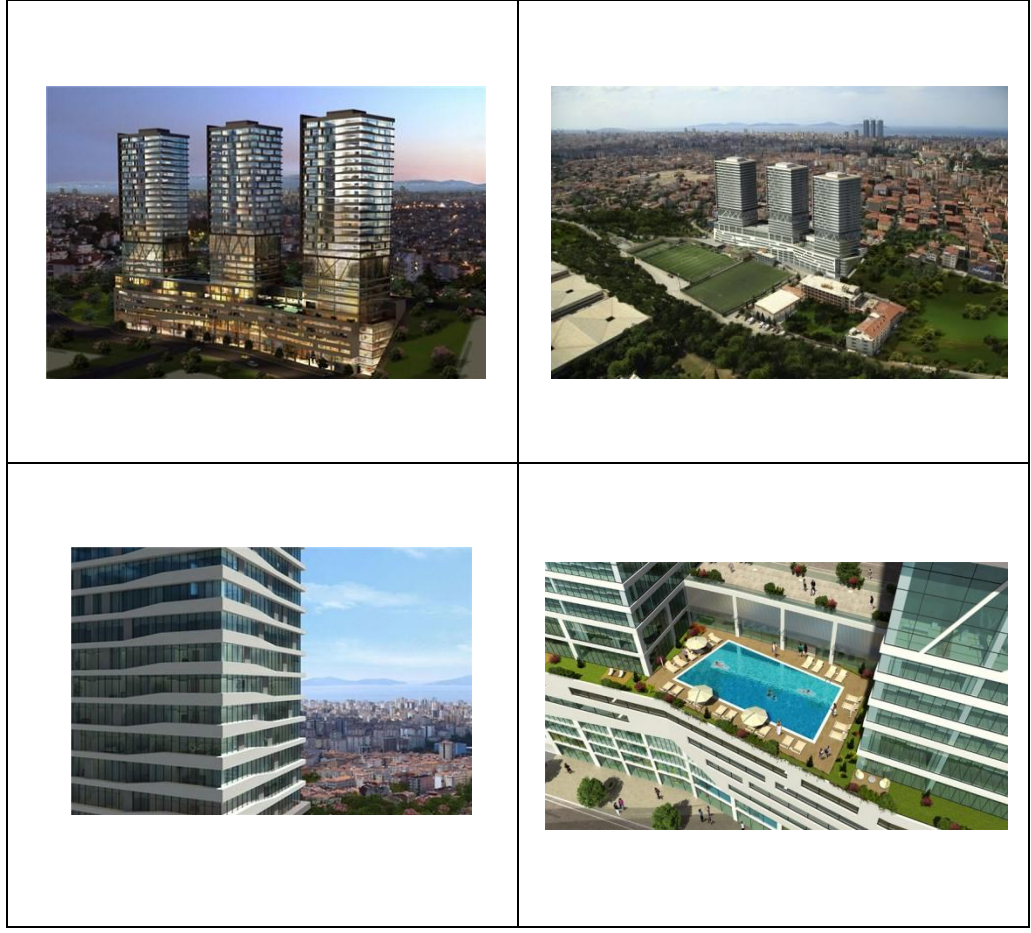
1993 Yılında Adana'da faaliyete başlayan Baysaş İnşaat, Adana'da kentsel dönüşüm projesi kapsamında çalışmalar gerçekleştirmiştir. Fikirtepe'de ilk adımı atarak imza toplayan firmalar arasındadır. Baysaş İnşaat'ın son yıllarda tamamlamış olduğu projeler arasında; Mehmet Oral Sitesi, Nobel Tıp Merkezi, Mimoza Apartmanı, Gold Tower Residence bulunmaktadır. Firmanın Adana'da devam eden projeleri yanında İstanbul'da da İstanbul 216 Projesi devam etmektedir (Url-7, 2014).

Fikirtepe kentsel dönüşüm projelerinden biri olan İstanbul 216 projesinde, 52 metrekare ile 157 metrekare arasında değişen 1+1, 2+1 ve 3+1 olmak üzere toplam 541 konut yer almaktadır. Proje 8 katlı bir baza üzerinde zemin + 24 kat olarak projelendirilmiştir. Baza kısmı büyük oranda otopark ve sosyal tesislere ayrılan İstanbul 216, 3 blok olarak projelendirilmiştir (Url-7, 2014).



Şekil 4.11 : İstanbul 216 Projesinin Konumu (Url-8, 2014).

Proje kapsamında açık yüzme havuzu, çocuk yüzme havuzu, güneşlenme terası, güvenlik ve kapalı otopark yararlanılacak olanaklar arasındadır.

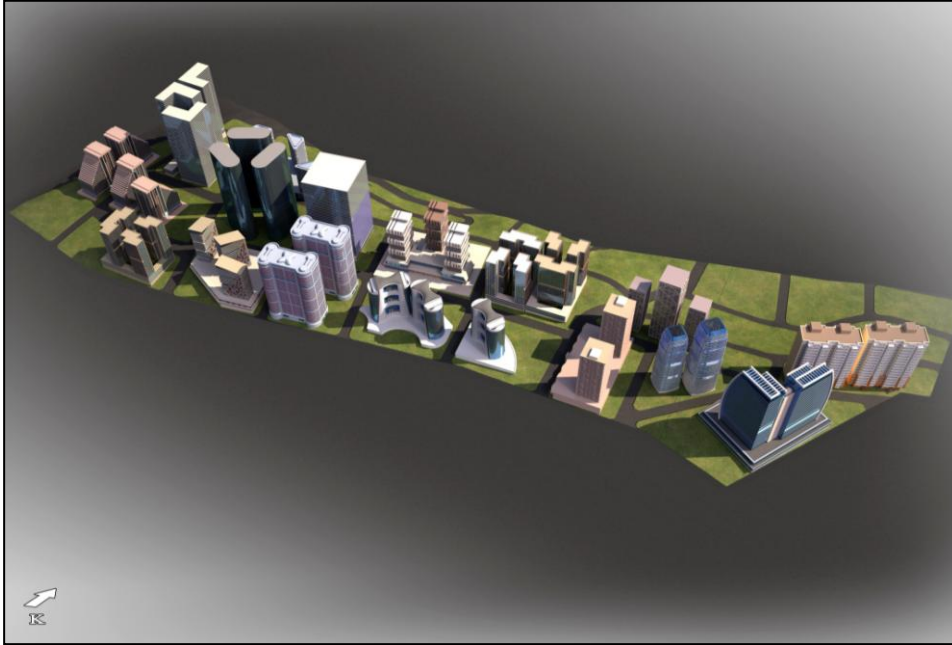
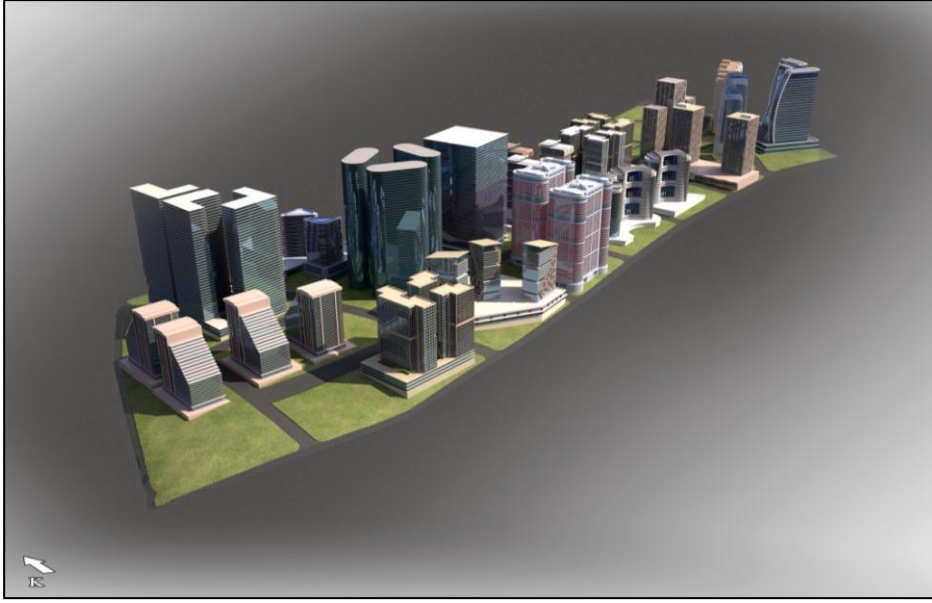


Şekil 4.12 : İstanbul 216 projesinden örnek görseller (Url-9, 2014).

Yukarıda Fikirtepe planının onayından sonra ruhsat alan ilk dört firmanın Fikirtepe için geliştirdikleri projeler hakkında özet bilgiler verilmiştir. Bu projeler dışında Fikirtepe bölgesinde çeşitli firmalar tarafından geliştirilen daha birçok proje yer almaktadır.

Alanda geline son aşamada hak sahipleri ile girişimciler arasında büyük oranda anlaşma sağlanmış olup hemen hemen tüm yapı adalarında proje geliştirilmiştir. Bu projelerden bazıları tasarım aşamasında bazıları ruhsat aşamasındadır.

Fikirtepe’de girişimciler tarafından hazırlanan ve lanse edilen çeşitli projelerin sayısal ortamda bir araya getirilerek hazırlanan ve aşağıda yer alan 3D görselleri ilginç görüntüler ortaya çıkarmaktadır.



Şekil 4.13 : Fikirtepedeki projeler (İlke Planlama ve 3d Atölye, 2014).

Girişimci-yatırımcıların üstlendikleri proje geliştirme olayı devam ederken gerçekleşen önemli bir olay da meslek odalarının aktörü olduğu ‘planın iptali davası’ dır. Çizelge 4.1’de haritalanan olaylardan ‘planın mahkeme kararıyla iptali’ meslek odalarının açtığı dava sonucu gerçekleşmiştir.

Planın iptaline karşılık plan alanını riskli alan ilan ederek planlama yetkilerini alan ve planı yeniden hazırlayan aktör de ÇŞB’dir. ÇŞB daha sonra yeni yaptığı planın uygulanmasına ilişkin yetkiyi İBB’ye devretmiştir.

Projelerin onaylanması İBB tarafından yapılırken ruhsat izni verilmesi yetkisi ÇŞB uhdesindedir.

Çıktılar ve etkiler

Kurumsal analizin birinci aşamasında olaylar ve oyuncuların haritalanmasından sonra çıktılar ve etkiler (Çizelge 4.3) değerlendirilmiştir. Fikirtepe planlama sürecinin etkileri ve sürecin sonucunda elde edilmesi hedeflenen çıktılar üç ayrı başlıkta sıralanmıştır. Fiziksel ve mekansal iyileştirmeler başlığında planlama alanındaki en büyük sorunlardan olan fiziksel çevre ve yapı stoğu sorunun çözümüne yönelik çıktılardan elde edilmesi hedeflenmiştir.

Çizelge 4.3: Fikirtepe planında beklenen çıktılar ve etkiler

Fiziksel-Mekansal İyileştirmeler
Yenilenmiş yapı stoğu
Sosyal ve teknik donatı alanlarının sağlanması,
Kentsel tasarım projeleri ile oluşturulan kaliteli çevre ve yüksek yaşam standartları
Küçük sanayi alanlarının uygun işlevlere dönüşümünün sağlanması
Çevre alanları da etkileyecek çevresel kalitenin oluşturulması
Ekonomik Gelişme
Mülkiyet haklarının korunması ve geliştirilmesi
Arazi geliştirme ve inşaatla elde edilecek kazanç
Hizmet tedariki ve inşaat yapımında ortaya çıkan iş potansiyeli
Çevresel İyileştirme
Yeşil alanların sağlanması,
Sağlıksız alanların dönüşümü,
Atık yönetimi,
Enerji sakınımı/verimi

Ekonomik gelişme, alanın dönüşümüne ve yenilenmesine bağlı olarak ortaya çıkacak kazanımlar yoluyla elde edilecek bir çıktıdır. Mülk sahiplerinin haklarının

kaybedilmeden daha avantajlı duruma getirilmesi, inşaatlardan dolayı ortaya çıkacak iş potansiyeli ve ekonomik ivme bu başlığın beklenen alt çıktılarıdır.

Çevresel iyileştirme de Fikirtepe planında hedeflenen diğer bir çıktıdır. Plan notlarında yer alan sürdürülebilir gelişmenin sağlanmasına ilişkin ifadeler bu hedefi sağlamaya yöneliktir. Avan projelerde yeşil alan oranlarının sağlanması, enerji ve atık yönetiminin etkili şekilde yapılması projelerin kabul görmesi açısından önemli hususlardır.

Planın uygulama süreci henüz tamamlanmadığından uygulama sonucunda ortaya çıkabilecek daha geniş ölçekte ekonomik, politik, çevresel ve sosyokültürel etkilerin şu aşamada değerlendirilmesi yapılamamaktadır.

4.4.2 İkinci aşama: roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması

Analizin bu aşamasında Fikirtepe dönüşüm sürecinde yer alan ve Çizelge 4.4.'de sıralanan olaylardan en önemli ve başarılması en zor olay, süreçte yer alan aktörler arasındaki güç ilişkileri, süreci ilerletmede en önemli kurumlar ve ilişki ağları tanımlanacaktır. Öncelikle dönüşüm sürecinin baştan sona her aşamasının zorlu olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Ancak bütün bu zor aşamalardan seçim yapmak gerekirse planın ortaya çıkışı ve uygulama aşamasındaki organizasyon süreci en zor iki olaydır.

Çizelge 4.4: Fikirtepe dönüşüm sürecinde roller.

Roller	İşlemler
Yönetim-kontrol	Plan kararlarının üretilmesi, arazi gelişiminin kontrolü, mülkiyet haklarının kontrolü, kullanım haklarının kontrolü
Halkla İlişkiler	Bilgilendirme, koordinasyon, danışmanlık, güven tesisi, girişimcilerle hak sahipleri arasında arabuluculuk
Organizasyon	Gayrimenkullerin mevcut değer tespiti, hak sahipliğinin belirlenmesi, kar dağıtım değerinin tespiti, anlaşma sağlanması
Mülkiyet İşlemleri	Tapu devir işlemleri, tapuya tescil
Finansal Koordinasyon	Proje bütçeleri, kira yardımı, vergi düzenlemesi
İşgücü	Yıkım, molozların kaldırılması, yapım ve inşaat
Proje Geliştirme	Kentsel tasarım projesi, mimari uygulama projesi, teknik altyapı projesi vb. projelerin hazırlanması
Onay İşlemleri	Avan proje onayı ve ruhsat alınması

Fikirtepe gibi sorunların çok karmaşık olduğu bir alanda ilgili özel veya resmi kurumlar uzun süre problemlere gerçekçi ve uygulanabilir çözüm üretememiş, dönüşüm alanının ilanından üç yıl sonra, İBB uygulama imar planı hazırlanmasına başlamıştır. Mevcuttaki sağlıklı yapı stoğu, kötü çevre koşulları, düzensiz ve plansız yapılaşma, sosyal ve teknik altyapı alanı eksikliği, mülkiyet sorunları vb. birçok soruna çözüm olacak bir planı ortaya koymak süreçteki en zorlu ve önemli olaylardan biridir.

İkinci en önemli ve başarılması zor olay da, planın ortaya konmasından sonra uygulama sürecinin yönetimi ve organizasyonudur. Fikirtepe dönüşüm sürecinde, klasik kentsel dönüşüm süreçlerinde alışlageldiği gibi uygulamada yönetim ve organizasyon rolünü, planı yapan Büyükşehir Belediyesi üstlenmemiştir. İstanbul'daki daha önceki örneklerden farklı olarak dönüşüm sürecinin uygulama aşamasında Büyükşehir Belediyesi, politik olarak bu sürecin başarılı olmasını istemesine rağmen, uygulamada yer almamaya özen göstermiştir. Diğer bir deyişle, İBB uygulamada aktif bir rol almak istememiştir. Bunun temel nedeni daha önceki dönüşüm çalışmalarında Belediye hakkında “rant” konulu medya yoluyla yapılan spekülasyonlardır. Bu doğrultuda Fikirtepe dönüşüm planının onayından sonra uygulama konusunda Büyükşehir Belediyesi herhangi bir girişimde bulunmamakla birlikte konuyla ilgili kendisine gelen soruları cevaplandırmış ve yerel halkı kendilerinin harekete geçmesi konusunda yönlendirmiştir.

Buna rağmen uzunca bir süre taraflardan hiçbiri harekete geçmemiş, yerel halk tarafından planın nasıl ve hangi yöntemlerle uygulanacağı, kimin bu konuda yetkili olacağı vb. konularda bir belirsizlik yaşanmış ve artan talepler üzerine Fikirtepe bölgesinde önce Büyükşehir Belediyesi ve ardından İlçe Belediyesi tarafından ayrı ayrı ‘bilgilendirme ofis’leri açılmıştır.

Bu süreçte belediyelerin bilgi ofisleri yanında, muhtarlar, emlakçılar, yatırımcı temsilcileri yoluyla yeni plan ve uygulama hakkında bilgilenen hak sahipleri, uygulama konusunda daha istekli hale gelmiştir. Bu konuda plan kararları ile getirilen yüksek emsallerin de önemli bir rolü vardır.

Uzun zamandan beri bölgede imara ilişkin işlemlerin askıya alınmış olması (6 yıl) ve bölgenin mevcut durumundan kaynaklanan kentsel problemlerin bölge halkını sıkıntıya sokması alanın sağlıklı ve planlı bir yapıya kavuşması için bekleyen yerel

bölge halkının dönüşüme olan istekliliğini arttırmış, yeni yapılan planda getirilen dönüşüme bağlı yüksek emsal değerleri de planın uygulanmasına başlanması konusunda tetikleyici olmuştur.

Bununla beraber Fikirtepe’de kentsel dönüşümün başarılı olması için planda verilen yüksek emsal oranlarının oluşturacağı ‘ekonomik değer’ kentsel dönüşümü tetiklemesi yanında alanda ciddi yan etkilere de sebebiyet vermiştir. Yüksek emsal değerleri bölge halkının dönüşümden beklentilerini ve isteklerini arttırmış, girişimci firmalarla hak sahipleri arasında ciddi pazarlık süreçleri yaşanmış/yaşanmaktadır. Dönüşüme önceleri mesafeli yaklaşan Fikirtepe sakinleri farklı firmaların tekliflerini öğrendikçe 'en karlı' seçeneği bulma telaşına girmiş ve genellikle dar gelirli ailelerden oluşan Fikirtepe halkı, müteahhitlerle yaptıkları sözleşmeler sayesinde yazılı basında ‘milyoner’ olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Girişimci bir firma ile anlaşılan 40 m²’lik bir parsel sahibinin proje sonunda 700 bin TL değerinde ev sahibi olacak olması ortaya çıkan ekonomik rantın örneklerinden sadece biridir (Url-10, 2014).

Süreçte ortaya çıkan başka bir durum da dönüşüm ilanından sonra bölgede ortaya çıkan, yasal olduğu belli olmayan ve ‘çantacı’ olarak tanımlanan firma temsilcilerinin mahallelileri cazip tekliflerle ikna edip imza toplamaları ve daha sonra bu anlaşmaları bölgedeki büyük gayrimenkul şirketlerine pazarlamasıdır. Bu durum bölgedeki kamusal yönetim ve kontrol boşluğunun en önemli göstergesidir.

Bölgede yaşanan diğer bir sorun da firmalarla uzlaşan ve anlaşma imzalayan mahalle sakinlerinin firma tarafından herhangi bir teminat verilmediğinden dolayı yaşadıkları güvensizliktir. Anlaşma doğrultusunda firmalara yetki veren ve evlerini boşaltan sakinler, firmanın iflas etmesi durumunda herhangi bir güvencelerinin olmaması ve evlerinin de yıkılmış olacağından dolayı güvensizlik yaşamışlardır. Bu nedenle süreçte bazı hak sahipleri kendilerine teklif getiren büyük ölçekli tanınmış firmalarla anlaşmayı tercih etmişlerdir. Anlaşma tekliflerini bazen firmalar temsilcileri yoluyla hak sahiplerine ulaştırmış bazen de hak sahipleri hemşehri dernekleri, muhtarlar ve emlakçıların da desteğiyle kendi aralarında organize olarak, kendi istedikleri firmalara başvurmuşlardır.

Sonuç olarak bu süreçte en kritik rolü hak sahiplerini onların güvenini kazanarak anlaşmaya ikna eden ve hak sahipleriyle sözleşme yapan girişimci firmalar

üstlenmiştir. Başta merkezi ve yerel yönetimin uygulama süreçlerinde yer almamasının bölge halkı üzerinde oluşturduğu güvensizlik göz önüne alındığında, yerel halkın sahip oldukları mülkiyet haklarının korunması konusunda ve projenin sonucunda ortaya çıkacak yeni hak sahipliliği oranlarının dağıtımı konusunda yaşadığı tedirginlik vb. sorunların üstesinden gelen firmalar başarılması zor bir işi başarmışlardır.

Bununla bağlantılı olarak girişimcilerin ‘güven tesisi’ yanında organizasyonunda en çok zorlandıkları önemli bir durum da plan sistematığında yer alan ‘parsel birleştirmelerinin teşviki’dir. Planda sorunların kaynağını oluşturan mevcuttaki parçalı ve küçük parselasyon dokusunu dönüştürmek üzere parsel birleşmeleri teşvik edilmiş, mevcut parsellerin birleştirilmesiyle oluşturulacak yeni parsellerin alanı büyüdükçe yapılaşma oranı da arttırılmıştır. Plana göre, en yüksek yapılaşma oranı, planda belirlenen yeni yapı adaları oluşturulduğu zaman elde edilebilir. Bu yapı adalarının örneğin bir tanesinin oluşturulabilmesi için adanın içinde parseli bulunan yüzlerce parsel sahibinin birleşmeye ikna edilmesi gerekmekte ve sadece bir hak sahibinin anlaşmayı kabul etmediği durumda yapı adası oluşturulamamakta ve en yüksek yapılaşma hakkı kullanılamamaktadır.

Buna yol açan sebep, dönüşümün hızla gerçekleşebilmesini sağlamak ve işleyişi kolaylaştırmak amacıyla planda parsel birleşmeleri yanında tek bir parsel sahibinin de kendi başına uygulama yapabilmesine imkan verilmesidir. Bu kapsamda planda mülkiyet sahiplerinin kendi tercihleri doğrultusunda uygulama yapabilecekleri seçenekler sunulmuş, parsel birleşmeleri yanında birleşmeden de tek parsel bazında uygulamaya imkan tanınmıştır. Kendiliğinden dönüşümü sağlamak için bu yaklaşım kullanılmıştır. İlk bakışta olumlu gibi gözüken bu yaklaşım planda yapı adasına verilen en yüksek emsal değerlerini ısrarla kullanmak isteyen yatırımcılar ve hak sahipleri ile anlaşma yapmak istemeyen diğer hak sahiplerini karşı karşıya getirmiştir. Alanda yüzlerce parsel sahibinin birleşme konusunda anlaşma sağlayıp tek bir parsel sahibinin birleşmeyi reddettiği için aylarca uygulamanın bekletildiği örnekler yaşanmıştır (Url-11, 2014).

Uygulama sürecinde bölgenin birçok yerinde anlaşmalar sağlanmış, binalar yıkılmış ve alanın tasfiyesi devam ederken yaşanan önemli bir gelişme planın mahkeme kararıyla iptal edilmesidir. Bu gelişmenin aktörleri, plan sürecini yakından takip eden ve Fikirtepe uygulama imar planının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, üst

ölçekli imar planlarına ve imar mevzuatına aykırı olduğunu savunan Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası ve İnşaat Mühendisleri Odası'dır. Söz konusu meslek odaları, süreçte planın mevzuata ve şehircilik esaslarına uygunluğunu denetleyen bir 'kontrolör' rolü üstlenmiştir.

Bu önemli dönüm noktasında diğer aktör Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Kentsel dönüşüm konusunda, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun kapsamında yetkilendirilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, planın mahkeme kararı ile iptalinin ardından sürece dahil olmuş ve iptal olan planlama alanını 6306 Sayılı Kanun kapsamında "Riskli Alan" ilan etmiştir. Böylece alana ilişkin tüm yetkiler bakanlığa geçmiştir.



Şekil 4.14 : Fikirete'de yapı adasında tek kalan parsel örneği (Url-11, 2014).

İptal edilen plan üzerinde, planın ana yapısını ve planda belirlenen uygulama yöntemlerini değiştirmeden, emsal değerleri, yol genişlikleri ve bazı plan notlarına ilişkin değişiklikler yaparak yeniden onaylayan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onaydan sonra uygulamaya ilişkin yetkileri tekrar İBB'ye devretmiştir. Bu kritik

hamle ile, Fikirtepe dönüşüm sürecinin tam olarak kaldığı yerden olmasa da devam etmesi sağlanmıştır.

Bakanlığın planda yaptığı önemli değişikliklerden biri en yüksek emsal değerinin 4.14 den 4'e çekilmesidir. Bu değişiklik alanda anlaşma sağlamış ve sözleşmeleri imzalayan hak sahipleri ile yatırımcıların tepkisini çekmiştir. Ancak alanın 'riskli alan' olmasından kaynaklanan ve kanunda yer alan vergi muafiyeti gibi hususlar bu durumu hafifletici etkenlerden olmuştur.

Süreçte ortaya çıkan başka bir ilişkiler seti de, İBB ve yatırımcı firmalar arasındadır. Avan proje aşamasında firmalar parsel birleşmeleri yoluyla kazanılan donatı alanlarının yerlerinin ve türlerinin belirlenmesinde İBB'nin yönlendirmesiyle hareket etmişlerdir. Planda parsel birleşmeleri sonucunda ortaya çıkan yeni parsellerden, büyüklüğüne göre, değişen oranlarda donatı alanı ayrılması öngörülmüştür. Ancak, bu donatı alanlarının türü ve yeri plan şemasında belirlenmemiştir.

Bununla birlikte planda yer alan "Kentsel Tasarım projesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'nca bir bütün halinde veya donatı alanlarının dağılımına ilişkin anahtar pafta dikkate alınarak etaplar halinde de onaylanabilir." plan notuna göre İBB tarafından donatı alanlarının tür ve yerlerini gösterir bir 'anahtar pafta' hazırlamıştır. Buna göre avan projelerin onayı için İBB'ye başvuran firmaların projeleri, bu anahtar pafta ile uyumu sağlanarak onaylanmaktadır.

4.4.3 Üçüncü aşama: aktörlerin stratejilerinin ve faydalarının değerlendirilmesi

Üçüncü aşamada farklı roller ve farklı ilişkiler ağının ortaya çıkmasına imkan veren ve süreci yöneten 'yollar' ve 'kurallar'ı tanımlamak üzere, süreçteki en önemli ilişkiler seti de dikkate alınarak, aktörlerin izledikleri stratejiler ve süreçteki faydalarının değerlendirilmesi yapılacaktır. Daha sonra bu değerlendirmeler gelişim sürecini yöneten kaynaklar, kurallar ve fikirlerle ilişkilendirilecektir.

Süreci başlatan aktör olarak İBB, planı yaptıktan sonra sürece dahil olmaktan çok 'süreci takip etme' stratejisi izlemiştir. Bölgenin sorunlarına çözüm üretecek planlama yetkisini başlangıçta elinde tutan İBB, bu yetkiyi kullanarak kamusal görevini bir zorunluluk olarak yerine getirmiş ancak uygulama sürecinde yer almamaya özen göstermiştir. Düzenleyici planlama sisteminde normal bir planlama sürecinde hazırlanan bir uygulama imar planının uygulama aşamasında hak sahibi tarafından başvurulması durumunda ilgili belediyesince gerekli izinler verilmekte ve

uygulama plana göre yapılmaktadır. Bunun dışında planın uygulanması için herhangi bir yönetim şekline veya organizasyona ihtiyaç yoktur. Ancak, Fikirtepe Uygulama İmar Planında planda verilen dönüşüme yönelik farklı uygulama seçenekleri ve parsel birleşmelerine bağlı emsal artışı vb. organizasyon gerektiren uygulama yöntemleri planın uygulama sürecinin şimdiye kadar olan uygulama süreçlerinden farklılaşmasına yol açmıştır. Bölgedeki birçok hak sahibi bireysel olarak da uygulama yapabilecek iken planda yapı adasına verilen en yüksek emsali kullanmak için diğer hak sahipleriyle parsellerini birleştirmeyi tercih etmiştir. Aynı şekilde girişimci firmalar da geliştirecekleri projelerden en yüksek ‘karı’ elde etmek için hak sahiplerini yapı adası bazında birleştirmek için ikna etmeye çalışmışlardır.

Uzlaşma sürecinde hak sahipleri ile firmaların yaptıkları anlaşmaların içeriği tamamen kendi istekleri doğrultusunda şekillenmiş olup bu aşamada kamu kurumları tarafından bir denetim ya da yönlendirme olmamıştır.

Belediyenin veya diğer kamu kurumlarının uygulama aşamasında yer almaması nedeniyle, uzlaşma sağlamak ve uygulamaya geçilebilmesi için hak sahipleri ile girişimciler kendi aralarında yöntemler geliştirmişlerdir. Uygulama aşamasında ‘parsel birleşmeleri’nin organizasyonunda iki tür eğilim ortaya çıkmıştır. Birincisi, hak sahipleri kendi aralarında organize olarak biraraya gelmiş ve uzun süren ortak görüşmeler, fikir alışverişleri ve müzakereler sonunda toplu olarak kendi seçtikleri yatırımcı firma ile anlaşmışlardır. İkinci olarak ise yatırımcı firmalar alanda açtıkları ofisleri veya temsilcileri yoluyla ya da kapı kapı dolaşarak bizzat hak sahiplerine teklif götürmüşlerdir.

Plana dava açan meslek odaları, Fikirtepe Uygulama İmar planını ‘düzenleyici planlama sistemine’ göre değerlendirerek bu sistemle uyumlu olmayan yönlerini ön plana çıkarmış ve planın mahkemece iptalini sağlamışlardır. Bu duruma karşı ÇŞB’nin ortaya koyduğu ‘planın kentsel dönüşüm kapsamında riskli alan ilan edilmesi ve yetkilerin devir alınması’ stratejileri tıkanan sürecin tekrar başlatılmasını sağlamıştır. Bu noktada planın uygulama aşamasında bizzat yer almayan ancak ‘başarılı’ olmasını isteyen merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki resmi olmayan birliktelik bu adımın atılmasını sağlamıştır. Nitekim ÇŞB tarafından revize edilerek yenilenen planın onaylanmasından sonra tekrar İBB’ye yetki devri yapılmıştır. Bu durum planın işleyişini devam ettirebilmek için iki resmi kurum arasında bir ‘paslaşma’ olarak nitelendirilebilir.

Fikirtepe planındaki bir önceki bölümde bahsedilen ‘donatı alanları’na ilişkin plan notu ile geliştirilen ‘donatı alanlarının fonksiyonları ve ada içerisindeki yerlerinin İBB tarafından uygun görülecek/onaylanacak donatı alanlarının dağılımını gösteren anahtar paftaya göre kentsel tasarım veya avan projesinde belirlenmesi’ yaklaşımı, Türk planlama sisteminde yeni bir yaklaşımdır. Avan projelerin onayı aşamasında ortaya çıkan bu yeni ‘yöntem’de planda gösterilmeyen donatı alanları anahtar paftalar yoluyla avan projelerde ya da kentsel tasarım projelerinde netleştirilecektir. Düzenleyici planlama sisteminde tüm kullanımların plan şemasında belli olduğu göz önüne alınırsa geliştirilen bu ‘yol’un süreçle beraber geliştirilen yeni bir yol olarak düşünülebilir. Kuşkusuz bu durum, belirsizliği daha belirli hale getirme yönünde bir çabayı ifade etmektedir.

4.5 Fikirtepe Planı’nın ‘Düzenleyici’ ve ‘Stratejik’ Planlama Özelliklerinin Karşılaştırılması

Bu bölümde karşılaştırma yöntemi ile Fikirtepe Uygulama İmar Planının ‘stratejik planlama özellikleri’ ile ‘düzenleyici planlama özellikleri’ karşılaştırılarak planda ne oranda ‘hibritleşme’ sağlandığı ve uygulama aşamasında ortaya çıkan durum değerlendirilecektir.

Fikirtepe Uygulama İmar Planı, plan yaklaşımı açısından düzenleyici planlama sistemi ile stratejik planlama sisteminin özelliklerini birarada barındırması sebebiyle ‘hibrit planlama’ karakteri göstermektedir. Uzun yıllar sağlıklı ve plansız olarak gelişmesini ve büyümesini sürdüren ve bunun sonucunda kentsel problemlerinin üst üste yığılmasıyla çözümün zorlaştığı Fikirtepe bölgesinde, mevcut geleneksel planlama sistemi olan ‘düzenleyici planlama yaklaşımı’ yetersiz kalmış, planlama yapılırken plan formülasyonunda stratejik planlama yaklaşımı, yenilikler içeren süreç denenmiştir. Planlamada yapılan bu entegrasyon denemesi uygulama aşamasına gelindiğinde farklı zorluklara yol açmıştır.

Fikirtepe Uygulama İmar Planı’nda alanın mevcut sorunlarına ‘hibritleşme’ ile nasıl çözüm üretildiğini analiz etmek ve planın ‘hibrit planlama yaklaşımı’ açısından değerlendirmesini yapabilmek amacıyla öncelikle planın ‘düzenleyici’ ve ‘stratejik’ özellikleri tanımlanacak ve bu özellikler karşılaştırılacaktır. Daha sonra bu karşılaştırma sonucunda planın ‘hibrit’ karakteri çözümlenecek, uygulanan bu yeni yaklaşımın düzenleyici plan sistemindeki yeri değerlendirilecektir.

Aşağıdaki tabloda ‘stratejik planlama sistemi’ ile ‘düzenleyici planlama sistemi’nin özellikleri karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. Fikirtepe planı, Çizelge 4.5’te yer alan özelliklere göre değerlendirilecek ve karşılaştırılacaktır.

Çizelge 4.5: İki planlama sisteminin özellikleri (Steele ve Ruming, 2012).

	Düzenleyici Planlama	Stratejik Planlama
Prensipler	Hiyerarşi	Yerindenlik
Avantajlar	Kesinlik	Esneklik
Dezavantajlar	Katılık	Takdire Dayalı
Planın Rolü	Düzenleyici	Stratejik
Fonksiyon	Uygulama	Aplikasyon

4.5.1 Planlararası hiyerarşinin varlığı / yerindenlik

Plan kademelenmesinde farklı ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurularak birbirleri ile uyumunun sağlanması anlamında planlararası hiyerarşinin Fikirtepe bölgesi için yapılan planlar açısından değerlendirilmesi yapıldığında hiyerarşinin kurulamadığı görülmektedir.

Fikirtepe uygulama imar planı, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 6. Maddesi’nin 1. fıkrasında tanımlanan planlama kademelerinde yer alan Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı sıralamasında en altta yer alan imar planıdır.

09.03.2005 onanlı 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı

Fikirtepe’ye ilişkin mekansal kararların anlatıldığı Bölüm 4.3’de ifade edilen Fikirtepe bölgesini içeren planlar, planlararası hiyerarşi açısından değerlendirildiğinde bölgeyi içeren 09.03.2005 onanlı 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı, üst ölçekli 15.06.2009 onanlı 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı ile uyumludur. İstanbul Çevre Düzeni Planı’nda Fikirtepe bölgesi, ‘Meskun Alanlar’ lejandında tanımlanmıştır ve Plan Raporunda ‘Meskun Alanlar’ için “Meskun alanlar içerisinde ilgili kurumlarca sağlıklı olduğu tespit edilen yerlerde, yaşam kalitesinin yükseltilmesi için yasal statüsüne, mevcut kent dokusuna, yapı stokunun durumuna, ayrıntılı jeolojik etütlere, donatı niteliğine ve niceliğine, alanda yaşayanların sosyal ve ekonomik yapısına göre yenileme, dönüşüm ve sağlıklılaştırma yönünde projeler geliştirilebilir.” plan notları yer almaktadır (İBB, 2009).

22.02.2011 onanlı 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı

İBB tarafından hazırlanan 22.02.2011 onanlı 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı, planlama hiyerarşisinde kendinden bir üstte yer alan 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı'na uyumlu olarak hazırlanmamıştır. Burada sorunun temel kaynaklarından birincisi söz konusu nazım imar planının, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 5'inci Maddesinde tanımlanan nazım imar planı şekline uygun olarak hazırlanmamasıdır. İmar Kanunu'nun 5'inci Maddesinde özetle nazım imar planları için "... arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek üzere düzenlenen plandır" denilmekte ancak 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı'nda 'özel proje alanı' olarak sadece sınırları çizilen Fikirtepe bölgesi için herhangi bir kullanım, bölge tipi, nüfus yoğunluğu, ulaşım çözümleri getirilmemiştir. Plan notlarında ise Fikirtepe için; "nüfusu 30000 kişidir, nüfusa göre gerekli kentsel donatı alanları ve kentsel teknik altyapı alanları ayrıldıktan sonra 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ve kentsel dönüşüm avan projesi hazırlanarak uygulama yapılacaktır ve maksimum TAKS:0,35, maksimum KAKS:2,07, h-maksimum: serbest olarak uygulama yapılacaktır" hükümleri belirlenmiştir.

Bunun sonucu olarak mevzuata uygun hazırlanmayan, yani plan şemasında kullanımların ve donatı alanlarının belirlenmediği, dolayısıyla plan notu ile verilen yapılaşma değerleri ve nüfus oranının temellendirilemediği bu nazım imar planı kendinden bir alt kademede yer alan 1/1000 ölçekli uygulama imar planına, planların kademeli birlikteliği ilkesine zıt olarak, yol gösterici olamamıştır.

Hiyerarşik açıdan ikinci sorun da 1/1000 ölçekli uygulama imar planında, nazım planda yer alan plan nüfusu ve TAKS ve KAKS değerlerinin dikkate alınmamasıdır. Uygulama imar planında parsel birleşmelerinin hak sahiplerinin tercihlerine bağlı olarak ne şekilde ve hangi oranda olacağı önceden bilinemediğinden ve bu konuda bir kesinlik bulunmadığından plan nüfusu verilmemiştir. Yapılaşma değerleri de yine parsel birleşmelerine bağlı olarak kademeli artış yöntemiyle belirlenmiş olup alandaki olası en yüksek emsal değeri 4,14 olarak belirlenmiştir. Bu oran da nazım planda verilen 'maksimum KAKS:2,07' oranının çok üstündedir. Bu iki temel sorun

açısından 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı ile 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı arasında hiyerarşik bütünlük bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılan sebeplerin de dahil olduğu gerekçelerle Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası ve İnşaat Mühendisleri Odalarınınca 1/1000 ölçekli planın iptali istemiyle açılan davada, dava konusu uygulama imar planının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, üst ölçekli imar planlarına ve imar mevzuatına aykırı olduğu sonucuna varılarak planın iptaline karar verilmiştir.

02.08.2013 onanlı 1/5000 ölçekli Kadıköy İlçesi Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar Planı

İBB tarafından hazırlanan uygulama imar planının iptali sonrasında ÇŞB tarafından yeni plan hazırlanmıştır. ÇŞB tarafından hazırlanan 02.08.2013 onanlı 1/5000 ölçekli Kadıköy İlçesi Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar Planı'nda, daha önceki iptal edilen planın aksine, kullanımlar belirlenmiş ve ulaşım sistemine yer verilmiştir. Ancak planın ana bileşeni olan plan nüfusu, yoğunluk ve yapılaşma değerlerine ilişkin herhangi bir hüküm planda yer almamıştır. Bununla beraber söz konusu planın Genel Hükümleri'nin 5. Maddesi'nde; "1/5000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar Planı'nda belirtilmeyen hususlarda meri '1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez İle E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı' hükümleri geçerlidir" denilmektedir.

Donatı alanlarına ilişkin ise planda mevcutta yer alanlar dışında yeni donatı alanları önerilmemiştir ve Genel Hükümler'in 8. Maddesi'nde yer alan; "Kentsel tasarım projesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'nca bir bütün halinde veya donatı alanlarının dağılımına ilişkin anahtar pafta dikkate alınarak etaplar halinde de onaylanabilir. Planlama alanındaki tüm uygulamalar İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından uygun görülecek/onaylanacak mimari avan projeye göre yapılacaktır" hükmüne göre de donatı alanlarının tür ve yerlerinin İBB tarafından hazırlanacak 'anahtar pafta' doğrultusunda belirlenmesi karara bağlanmıştır.

02.08.2013 onanlı 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı

1/5000 ölçekli planla aynı tarihte yine ÇŞB tarafından yapılan ve onaylanan 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı da, bir önceki İBB tarafından hazırlanan uygulama imar planı ile hemen hemen aynı nedenlerden dolayı, 02.08.2013 onanlı 1/5000 ölçekli Kadıköy İlçesi Fikirtepe ve Çevresi Nazım İmar

Planı ile uyumlu değildir. Yine burada da ÇŞB tarafından hazırlanan nazım planda plan nüfusu, yoğunluk ve yapılaşma değerlerine ilişkin herhangi bir hüküm yer almadığından bu plan kendinden bir alt kademedede yer alan 1/1000 ölçekli uygulama imar planına bu hususlarda yol gösterici olamamıştır. Burada İBB tarafından hazırlanan nazım imar planından farklı olarak ÇŞB tarafından hazırlanan 1/5000 planda plan nüfusu, yoğunluk ve yapılaşma değerleri belirlenmediğinden dolayı 1/1000 ölçekli uygulama imar planının nazım plana uygunluğu da söz konusu değildir.

Düzenleyici planlamada “hiyerarşi” prensibinin karşılığı olarak stratejik planlamada yer alan “yatay ve dikey yerindenlik” prensibinin bölüm 2.2.3’de detayları verilen özellikleri açısından Fikirtepe uygulama imar planının bu ilkeye daha yakın durduğu gözlemlenmektedir. Bunun nedenleri planın, daha sonraki süreçte ÇŞB devreye girse de, halka en yakın birimlerden olan belediye tarafından yapılması; düzenleyici planlamada kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin belli bir hiyerarşi içinde tek elden yürütülmesine karşılık Fikirtepe’de uygulama sürecinde toplumun kendi sorunları hakkında düşünme ve harekete geçme kapasitesinin güçlendirilmesi; uygulama seçeneklerinin belirlenmesiyle halkın planlamada, uygulama aşamasında da olsa, söz sahibi olması ve bu noktada “katılım”ının sağlanması, kentlilerin karar süreçlerine katılımın gerçekleştirildiği oranda ve ilgili tarafların, diğer yetkililerin katkısı, ortak çabası ve desteğinin sağlanması olarak sıralanabilir.

Sonuç olarak Fikirtepe planında planlararası hiyerarşiden daha çok stratejik planlamanın bir özelliği olan yerindenlik ilkesinin ağır bastığı görülmektedir.

4.5.2 Kesinlik / esneklik

Bölüm 2.1.2’de detaylı olarak açıklandığı üzere, kontrolün sağlanmasına imkan veren ve esnekliğin karşısı olarak ‘kesinlik’, düzenleyici planlamada ‘herşeyin belirgin olması durumu’nu ifade etmektedir. Kesinliği teşvik eden düzenleyici planlama, zorlayıcı ve sınırlayıcı kullanım kararları doğrultusunda belirleyici niteliği yönüyle aynı zamanda değişime karşı ‘katılık’ da sağlamaktadır. Kesinlik ve katılık arasında doğru orantılı, birbirini destekleyen bir ilişki bulunmaktadır.

Bir kentsel dönüşüm planı olarak Fikirtepe uygulama planı, Türkiye’de kentsel dönüşümü sağlamak için sıkça kullanılan bir ‘kentsel dönüşüm modeli’nden farklı

olarak içinde bulunduğu yasal sistem doğrultusunda ve plan hiyerarşisinde yer alan plan türlerinden biri olan ‘uygulama imar planı’ olarak hazırlanmıştır. Bu yönüyle kendisini kuşatan yasal sistem çerçevesinde kendisinden ‘kesinlik’ içermesi beklenen bu plan, içeriğinde ‘kesinlik’ten uzak birçok hüküm ve yöntem barındırmaktadır ve bu kararlar ve yöntemler yoluyla sisteme kesinlikten çok ‘esneklik’ getirmektedir.

Fikirtepe uygulama planı düzenleyici planlamanın bir özelliği olan ‘kesinlik’ açısından değerlendirildiğinde; öncelikle plan şemasının belirgin olmadığı görölmektedir. Planda gösterilen yapı adaları, içinde yer alan tüm parsellerin birleşmesi durumunda ancak oluşturulabilir. Yani bu yapı adalarının uygulanacağı kesin değildir.

Bununla birlikte plan notları ile, plan şemasında yer almayan, ancak parsel birleşmelerine bağlı olarak bunun sonucunda, planda gösterilen yapı adalarından daha küçük, yeni yapı adalarının ortaya çıkmasına imkan tanınmıştır. Bunun dışında planda yer alan uygulama seçeneklerine göre ortaya çıkacak başka bir ihtimal de; parsel sahiplerinin diğer parsellerle birleşmek istememesi durumunda, planda gösterilmeyen, ancak mevcutta yer alan yapı adalarının da korunması durumudur. Yapı adalarına ilişkin bu belirsizlikler plandaki diğer birçok kararı da etkilemektedir.

Bu yapı adalarına bağlı olarak planda değişim gösterecek konularda biri ulaşım sistemidir. Parsel birleşmeleri ile oluşacak yeni yapı adaları ulaşım ağının da her yeni yapı adası ile yeniden değişimine sebep olacaktır. Bunun yanısıra plan sistematığıne göre mevcuttaki yapı adalarının da olduğu gibi kalması durumunda mevcutta var olan ve ıslah imar planlarından gelen ortalama 7 metrelik yollar da, planda yol olarak gösterilmemesine rağmen varlığını devam ettirecektir. Bu açıklanan hususlar plan şemasını belirsiz, kesinliği olmayan bir duruma sokmaktadır.

Yapı adalarının tam olarak belirli olmamasına da bağlı olarak, planda yer alan diğer bir belirsizlik de, donatı alanlarının yeri ve türlerinin plan şemasında gösterilmemiş olmasıdır. Donatı alanları, ancak belirli oranda parsel birleşmelerine bağlı olarak ortaya çıkabilecek alanlar olarak plan notlarında tanımlanmış ve yeri ve türünün kesinlik kazanmasının, proje aşamasında, İBB’nin hazırlamış olduğu ‘anahtar pafta’ doğrultusunda gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Bu yöntem, düzenleyici planlama sisteminde yer alan planda kesinlik ilkesine aykırı bir uygulama sağlamaktadır.

Fikirtepe planındaki belirsizlikler daha sonra dava sürecine de taşınmış ve planın onayından sonra meslek odaları tarafından açılan davada plan iptal edilmiştir. Açılan davada meslek odalarının dava dilekçesinde yer alan hususlardan biri de “plan notlarında yer alan ve belediyeye geniş yetki veren düzenlemeler, imar planı kararlarının belirsizlikler içerdiğini, kişiye özel, ayrıcalıklı uygulama yapılmasını olanaklı kıldığını göstermektedir.” ifadesidir.

Yukarıda sayılan özellikleriyle Fikirtepe uygulama planı daha çok “değişen durumlara uyarlanabilir olma, kesinliği olmama ve yeni düzenlemelere elverişli olma” olarak tanımlanan ‘esneklik’ özelliği göstermektedir. Plan notlarında parsellere ilişkin uygulamaların seçenekli olması, parsel sahiplerinin bu uygulama seçeneklerinden birini tercih edebiliyor olması, ortaya çıkacak yapı adalarına göre değişebilen plan şeması ve yine buna göre değişebilen ulaşım sistemi ve donatı alanları Fikirtepe planındaki esneklik göstergeleridir.

Sonuç olarak Fikirtepe uygulama planının, kesinlik içeren yönleri bulunmakla birlikte plan kurgusunun daha çok ‘esneklik’e dayalı olduğu görülmektedir.

4.5.3 Katılık / takdire dayalı olma

Düzenleyici planlama sisteminin içinde bulunduğu yasal sistemler doğrultusunda doğruluğu, uygunluğu en güçlü görülen formda üretilmesi, kullanım biçimleri ile imar düzenlerini detaylı olarak tanımlaması ve değiştirilmeden uygulanması gereken bitmiş bir ürün olarak görülmesi ise ‘katılık’ özelliğinin göstergeleridir.

Bir önceki bölümde de ifade edildiği gibi, Fikirtepe uygulama planı, kentsel dönüşümü sağlamak üzere, içinde bulunduğu yasal sistem doğrultusunda ve plan hiyerarşisinde yer alan plan türlerinden biri olan ‘uygulama imar planı’ olarak hazırlanmıştır. Ancak söz konusu plan her ne kadar plan hiyerarşisinde tanımlı ‘uygulama imar planı’ olarak adlandırılrsa da plan yönetimi ve plan çıktıları olarak plan şeması ile plan notları göz önüne alındığında üretilen çözümler, kullanılan yöntemler ve uygulama seçenekleri ile bu plan mevcut yasal sistemin dışına çıkarak yeni öneriler ve metotlar getirmiştir. Planda yer alan bu metot ve çözümler düzenleyici planlama sisteminin genel özelliklerine ve sistemin ‘uygulama imar planı’ için getirdiği mevzuatla tanımlı özelliklere içerik ve yöntem olarak uymamaktadır.

Bunun kanıtı planın onayından sonra meslek odaları tarafından açılan davada planın iptal edilmesidir. Açılan davada meslek odaları, Fikirtepe Uygulama İmar Planını doğal olarak ‘düzenleyici planlama sistemi’nde yer alan bir plan türü olan ‘uygulama imar planı’ olarak ve yasal sistemde bu plan için yapılan tanımlara göre değerlendirerek bu tanımlara uyumlu olmayan yönlerini ön plana çıkarmış ve planın mahkemece iptalini sağlamışlardır.

Nitekim söz konusu davada dava dilekçesinde yer alan aşağıdaki ifadeler Fikirtepe planının mevcut yasal mevzuata, yani düzenleyici plan sistemine göre eleştirilerini içermektedir;

- Davaya konu planın bir üst ölçekteki plan ile uyumluluğu yoktur.
- Plan notlarının geneli ve özellikle ‘özel hükümler’in planları İmar Kanunu’nda yer alan tanımdan uzaklaştıracak, belirsizlik yaratacak, sosyal donatı dengesinin yitirilmesine, yapılaşma yoğunluğunun artmasına, bölgenin sağlıklı konut alanı yaşam koşullarından uzaklaşmasına neden olacak düzenlemeler içermektedir.
- Gerçekleştirilmek istenen ve açık olmayan, belediyeye geniş yetkiler tanımayı hedefleyen böylesi bir uygulama, bölgede var olan düzensizliği daha da arttıracak, karmaşayı büyütecek ve 18’nci madde uyarınca yapılacak imar uygulaması ile sağlanabilecek olan düzenli yapılaşmadan alanı uzaklaştıracaktır.
- Yapılmış olan düzenlemede TAKS ve KAKS değerleri için farklı tanımlamalar getirilmiştir.Yönetmelikte tanımlanan ve değiştirilemeyeceği Yönetmeliğin 2’nci maddesinde açıkça yazılmış olan bu tanımlarda farklılaşma getiren ve KAKS hesabını parsel büyüklüğünü aşan bir büyüklük üzerinden hesaplamaya olanak veren düzenleme bu yönüyle mevzuata aykırıdır.
- Uygulama imar planları, kentlerde arazi kullanım türlerinin detaylı biçimde ayrıldığı, kullanıma göre ulaşım, otopark, teknik ve sosyal donatı alanı düzenlemelerinin yapıldığı düzenlemeler olup, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik içinde yer alan tanımlamalar ve düzenlemelere bakıldığında, eğitim, sağlık vb. donatı alanlarının da planlarda ayrıştırılarak gösterilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki değerlendirmeler göz önüne alındığında, Fikirtepe planının ‘katılık’ tan çok stratejik planlama sisteminin bir özelliği olan ‘takdirsellik’ özelliği gösterdiği görülmektedir. Bölüm 2.2.3’de özellikleri daha geniş açıklanan ‘takdir yetkisi’, daha çok uygulayıcının yasal sistemde tanımlı olmayan veya belirli olmayan durumlarda kamu düzenine uygun olarak ve koşulları değerlendirerek doğrudan karar almasıdır. Bu tanım doğrultusunda Fikirtepe planının plan notlarında yer alan hükümler takdir yetkisinin kullanılmasına zemin hazırlamıştır.

Bunun başlıca nedeni önceki bölümlerde de sıkça ifade edildiği gibi Fikirtepe planının kentsel dönüşüm odaklı oluşudur. Kentsel dönüşüm konusu, Türk planlama mevzuatında tüm boyutlarıyla tanımlanmamış olup mevcut yasal planlama altyapısı kentsel dönüşümü sağlamakta yeterli değildir. Dolayısıyla Fikirtepe’de dönüşümü sağlamak üzere plan çalışmalarında belirli olmayan durumlarda koşullar değerlendirilerek karar alınmasının önü açılmıştır.

Yukarıda ifade edilen, planın iptal olmasına neden olan ve Fikirtepe planının mevcut yasal mevzuata, yani düzenleyici plan sisteminin ‘katılık’ özelliğine uyum sağlamadığı noktalar olarak vurgulanan;

- Planın bir üst ölçekteki plan ile uyumunun olmaması,
- Plan notlarının geneli ve özellikle ‘özel hükümler’in planı İmar Kanunu’nda yer alan tanımdan uzaklaştıracak olması,
- Yapılaşma yoğunluğunun hak sahiplerinin tercihine bırakılması,
- Planda gösterilmesi gereken kentsel, sosyal ve teknik donatı alanlarının tür ve yer seçimi yetkisinin İBB’ye verilmesi,
- Yönetmelikteki tanımlarından uzaklaşarak TAKS ve KAKS değerleri için farklı hesaplamalara olanak veren düzenlemeler yapılması hususları aynı zamanda Fikirtepe planında takdir yetkisinin kullanıldığı hususlardır.

Bu hususta en belirgin örnek Fikirtepe planında donatı alanlarının, mevzuatta yer almasına rağmen, plan şemasında gösterilmemesi ve bu belirsizliği ortadan kaldırmak üzere planın plan notlarının Özel Hükümler Bölümünde 29. Madede yer alan “Donatı alanlarının fonksiyonları ve ada içerisindeki yerleri İBB tarafından uygun görülecek/onaylanacak donatı alanlarının dağılımını gösteren anahtar paftaya göre kentsel tasarım veya avan projesinde belirlenecektir.” hükmüne göre donatı alanlarının belirlenmesi konusunda İBB’ye yetki verilmesidir. Burada Belediye karar

alırken hareket serbestliği içerisinde ve başkalarının kontrolü olmaksızın donatı alanları konusunda karar alabilmektedir.

Bu konuya ilişkin başka bir plan notu da ulaşım ile ilgilidir. Fikirtepe planının Plan Notları Genel Hükümler Bölümünde 17. Madde’de “Planda belirtilen ulaşım aksları İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından kentsel tasarım projesi kapsamında revize edilebilir.” hükmü yer almaktadır. Yine burada da mevzuatta tanımlandığı üzere ‘taşıt, yaya ve bisiklet yolları ve ulaşım ilişkileri’nin planda belirlenmesi gerektiği halde bu hususta Belediye’ye serbest hareket etme yetkisi verilmiştir.

Burada şunu belirtmek gerekir; yukarıda ifade edilen hususlar kanunlarda düzenlenmiş olduğu halde ve buna karşın planda takdir yetkisi kullanılarak düzenlenmiştir. Oysa ki takdir yetkisi, kanun koyucunun idari işlemleri tüm ayrıntıları ile düzenlemediği durumlarda kullanılmaktadır.

4.5.4 Düzenleyici rol / stratejik rol

Düzenleyici planlama sisteminde hazırlanan bir planın özelliklerinden olan ‘düzenleyici rol’, ‘planlanan alanın fiziksel gelişmesinin biçimlenmesine yön vermek’ ile ilgilidir ve bu özellik ile değişik arazi kullanım türleri arasında dengeli bir düzen sağlama hedeflenmektedir.

Fikirtepe planı düzenleyici özelliği açısından incelendiğinde, öncelikle klasik bir arazi kullanım düzenleme şeması olmadığı görülmektedir. Planda daha önce ifade edildiği gibi arazi kullanım türleri genel olarak belirlenmiş olmakla birlikte, parsellerdeki uygulamaların seçenekli olması nedeniyle, bu durumda yapı adalarının son hali bilinmemektedir. Planda gösterilen yapı adaları gerçekleşmesi hedeflenen yapı adalarıdır ancak bu yapı adalarının oluşması hak sahiplerinin anlaşmasına bağlıdır. Bunun anlamı; planda gösterilen yapı adaları haricinde başka yapı adaları da oluşabilir.

Düzenleme ile ilgili başka bir husus da donatı alanları ile ilgilidir. Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi, mevcutta yer alan bir iki donatı dışında kentsel ve sosyal donatı alanları planda belirlenmemiştir. Hak sahiplerinin birleşme kararı almaları sonucunda donatı alanları birleşilen alanda yer alabilecektir. Donatı alanının türü ve yeri ise, İBB tarafından hazırlanan ve ‘anahtar pafta’ olarak adlandırılan başka bir pafta üzerinde gösterilmiştir.

Ulaşım konusu da planda tam olarak ‘düzenlenmemiş’ bir husustur. Plan notlarında parsel birleşmelerine bağlı olarak mevcut yollar ‘kaldırılabilir’ olarak tanımlanmıştır, ancak bu mevcut yollar plan şemasında gösterilmemiştir.

Yukarıda sayılan bu hükümler Fikirtepe planının ‘düzenleyici’ olma özelliğini sekteye uğratmakta buna karşın ‘stratejik’ olma özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Nitekim, yukarıda ifade edilen özellikler göstermektedir ki, Fikirtepe planı ‘Fikirtepe bölgesinin gelecekte ulaşması gereken ideal formu resmeden durağan bir imar planı’ olmaktan çok ‘uygulama seçeneklerine bağlı olarak gelişecek bir forma sahip, esnek ve değişken plan niteliği taşımaktadır.

Fikirtepe planında düzenleyici role karşılık ‘dönüşüm amacına ulaşmak için’ izlenecek yol ve yöntemler tanımlanmış, bu stratejiler ile planlama stratejik bir rol üstlenerek, son durumu göstermekten çok, ‘tasarlanan bir süreç’ olarak ortaya konmuştur. Bu plan stratejik olarak bir süreci temsil etmektedir ve esnek olması sayesinde değişebilir ve şeffaf bir sistemdir.

Stratejik planlama sisteminin bir özelliği olarak, planın karar alma sürecinde olmasa da uygulama sürecinde çeşitli düzeyde (kamusal, ekonomik ve sivil toplum) katılım ve iletişim zorunlu hale gelmiştir.

Planın uygulama seçenekleri içeren esnek yapısı, uygulama aşamasında katılımı ön plana çıkarması, hak sahipleri-özel sektör arasında iş birliklerini desteklemesi, yönetim anlayışına değişiklik getirmesi gibi özellikler stratejik olma niteliğini göstermektedir.

4.5.5 Plan-uygulama bütünlüğü / uygulama farklılığı

Düzenleyici planlama sisteminde, hazırlanan plan ve uygulaması arasında bütünlük olması beklenir. Fikirtepe planında ise, uygulamanın seçenekli olması, plan şemasının değişebilir ve esnek olması nedeniyle plan ile uygulama bütünlüğü olduğu söylenemez. Planda alınan kararlar ile sonuç arasındaki ilişki, Fikirtepe’de plan paftası üzerine yansıtılmamıştır. Sonucu plan şemasına bakarak görmek ihtimal dahilindedir ancak bu kesin değildir.

Düzenleyici planlama sisteminde uygulama, planı aynen mekana yansıtmak ve bunun sürecini oluşturmak olarak tanımlandığında, Fikirtepe planında bu devamlılığın sağlanmadığı görülmektedir. Plan şeması, net bir fotoğraf olmayıp

uygulama seçeneklerinden sadece birini (planı hazırlayan idarece olması istenen durumu) yansıtmaktadır. Oysa plan notlarının uygulanması sonucu çok başka plan şemalarının da ortaya çıkma olasılığı vardır. Plandan doğrudan uygulamaya geçilmesi için, hak sahiplerinin bu seçeneği onaylamaları gerekmektedir.

Yukarıda ifade edilen hususlar değerlendirildiğinde görülmektedir ki, Fikirtepe’de uygulama, düzenleyici planlamadaki gibi planlamadan sonra gelen ayrı bir aşama değil, stratejik planlamada olduğu gibi planlama sürecinin bir parçasıdır. Planda karar verilen uygulama seçeneklerine göre plan şeması farklılık gösterebilmekte, donatı alanlarının tür ve yer seçimleri de planda değil uygulama aşamasında belirlenebilmektedir.

Buraya kadar olan bölümde kullanılan karşılaştırma yöntemi ile düzenleyici planlama sistemi ile stratejik planlama sisteminin temel beş özelliği üzerinden Fikirtepe Uygulama İmar Planının ‘stratejik planlama özellikleri’ ile ‘düzenleyici planlama özellikleri’ tanımlanmıştır. Fikirtepe planının düzenleyici ve stratejik özelliklerinin karşılaştırmasına yönelik bu bölümde yapılan tüm değerlendirmeler ışığında aşağıdaki Çizelge 4.6 hazırlanmıştır. Bu tabloda Fikirtepe planının düzenleyici ve stratejik özellikleri karşılıklı olarak sıralanarak planın ağırlıklı özelliği ayrı bir çerçeve içine alınmıştır. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere Fikirtepe planının düzenleyici planlama özelliklerinin yanında stratejik planlama özellikleri daha baskındır.

Çizelge 4.6: Fikirtepe planının düzenleyici ve stratejik yönlerinin karşılaştırılması.

Özellikler	Düzenleyici Planlama	Stratejik Planlama
Prensipler	Hiyerarşi	Yerindenlik
Avantajlar	Kesinlik	Esneklik
Dezavantajlar	Katılık	Takdire Dayalı
Planın Rolü	Düzenleyici	Stratejik
Fonksiyon	Plan/Uygulama Bütünlüğü	Aplikasyon

4.6 Bölüm Sonucu

Tez kapsamında Türkiye’de stratejik planlama yaklaşımının düzenleyici plan sistemine entegre edilmesinin örneği olarak Fikirtepe kentsel dönüşüm alanı planlama süreci incelenmiştir. Fikirtepe’nin çalışma alanı olarak seçilmesinin nedenleri aşağıda belirtilen özellikleri ile ilgilidir:

- Fikirtepe bölgesi, uzun yıllar plansız olarak geliştiğinden sağlıksız ve düzensiz bir yerleşime sahip olmuştur. Bunun yanı sıra mevcut yapı stoğunun fiziksel olarak kötü durumda oluşu, deprem riski nedeniyle bölgenin acil olarak dönüşümünü gerektirmiştir.
- Bölgede, 2005 tarihinde hazırlanan nazım imar planında Fikirtepe ve çevresi kentsel dönüşümü sağlamak üzere “Özel Proje Alanı” olarak ilan edilmiştir.
- Fikirtepe bölgesi’nin mevcut sorunlarının uygulama imar planında çözülmesi öngörülmüş ancak bölgenin yıllarca biriken karmaşık sorunlar yumağına çözüm üretmede mevcut düzenleyici planlama yöntemleri yetersiz kalmıştır.
- 2011 yılında yeniden gündeme gelen planlama çalışmalarında kentsel dönüşümü hızlı ve kolayca sağlayabilmek için farklı ve ‘yenilikçi’ yöntemler içeren bir planlama modeli izlenmiştir.
- Plan sistematigi açısından ele alındığında, Fikirtepe ve çevresi için hazırlanan bu uygulama imar planı mevcut sisteme esneklik getiren ve stratejik planlama yaklaşımının özelliklerini içinde barındıran bir kurguya sahiptir.
- Fikirtepe planı, plan formülasyonu, plan yönetimi ve plan çıktıları göz önüne alındığında, geleneksel düzenleyici planlama sistematigi ile stratejik planlama yaklaşımının özelliklerini birarada barındıran ve bu yönüyle ‘hibrit planlama sistemi’ karakteri gösteren bir yaklaşımı içermektedir.

Bu bölümde, Türkiye’deki mevcut planlama sisteminde hibrit planlama yaklaşımı’nın varlığını araştırmak amacıyla, Fikirtepe planının gösterdiği hibrit planlama yaklaşımı özellikleri tanımlanmıştır. Bu tanımlama sürecinde iki analiz yöntemi kullanılmıştır: ‘kurumsal analiz’ ve ‘karşılaştırma analizi’.

Kurumsal analiz yöntemi, kentsel bir alanın gelişim sürecinde yer alan olayları çevreleyen sosyal ilişkileri çözümleyerek, kentsel politika ve ekonomi üzerinde etkili olan yapısal güçlerin anlaşılmasını hedeflemektedir. Bu yöntemde izlenen aşamalarla; Fikirtepe planlama sürecinde yer alan olaylar ve oyuncuların

haritalanması, roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması ve aktörlerin izledikleri stratejiler ve ilgi alanlarının tespiti yapılmıştır.

Bu kapsamda Fikirtepe planlama sürecinin ne kadar ‘stratejik’ ve ne kadar ‘düzenleyici’ nitelikte olduğu sürece dahil olan aktörlerin stratejileri, aktiviteleri ve rolleri üzerinden incelenmiştir. Kurumsal analizin bulguları aşağıda özetlenmiştir:

Olaylar ve oyuncuların haritalanması aşaması

- Süreçte yer alan tüm olaylar ve aktörler sıralanırken normal bir uygulama imar planı sürecinde yer almayan olaylar ve aktörler (girişimciler, dernekler, hukuk büroları, emlakçılar vb.) de listeye dahil olmuştur.
- Planın onayından sonra ‘uygulamaya yönelik bilgilendirme veya bilgi edinme’ ihtiyacı oluşmuştur. Bu ihtiyaç klasik planlama süreçlerinde planların askıya çıkarılması ile karşılanmaktadır.
- Planın ‘olaylar haritası’nda yer alan ve planın esnekliğini gösteren en sıradışı olay, hak sahiplerinin planda belirlenen uygulama seçeneklerinden birine karar verebilmeleridir. Bu seçenekli plan notları ile toplu veya bireysel uygulama hak sahiplerinin tercihinin bırakılmıştır. Bu olay, mevcut sistemde kesinlik içeren uygulama planlarında alışılmadık bir yöntemdir.
- Çıktılar açısından fiziksel ve mekansal iyileştirmelerin yanı sıra, farklı olarak, ekonomik gelişme ve çevresel iyileştirme bu planda hedeflenmiştir.

Roller ve güç ilişkilerinin tanımlanması aşaması

- Halkla ilişkiler, organizasyon, mülkiyet işlemleri, finansal koordinasyon, proje geliştirme gibi kentsel dönüşüm süreç bileşenlerinin ortaya çıkardığı yeni birçok rol ve buna bağlı güç ilişkileri tanımlanmıştır.
- Sıralanan olaylardan en önemli ve başarılması en zor iki olay, planın formülasyonu ve uygulama aşamasındaki organizasyon sürecidir.
- Uygulamada organizasyon sırasında resmi kurumlar geri planda durmayı tercih ederken, hak sahipleri ve girişimciler arasında isteğe bağlı, resmi olarak tanımlanmamış ve doğal bir ilişkiler ağı gelişmiştir.
- Uygulama sürecinde en zorlu görevlerden birisini girişimciler üstlenmiştir. Fikirtepe’de hak sahiplerinin güvenini kazanarak anlaşmaya ikna eden ve sözleşme imzalayan girişimci firmalar dönüşümün başlatılmasında kritik rol oynamışlardır.

- Planda verilen yüksek yapılaşma hakları, girişimcilerin bu süreçte aktif rol almalarını sağlamıştır. Hazırladıkları planın başarılı olmasını ve dönüşümü sağlamasını arzulayan resmi kurumlar, bizzat uygulama sürecinde yer almamakla birlikte, arka planda, hak sahiplerini ve girişimcileri destek söylemleriyle teşvik etmiştir.
- Planın onayından sonra, uygulamaya yönelik bilgilendirme ofisleri açan Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri bölge halkı ile iletişimi devam ettirmiştir. Belediyeler alanda bilgi ofisi açarken, girişimciler de temsilcileri yoluyla halkla anlaşmaya çalışmışlardır. Bazı durumlarda ise, hak sahipleri kendileri doğrudan emlakçılara, hukuk bürolarına ve yerel derneklere başvurarak bilgi edinmeye çalışmışlardır.
- Hak sahipleri de bu süreçte önemli roller üstlenmiştir. Bazı hak sahipleri parsellerini diğer parsellerle birleştirerek yüksel emsaller kullanmayı tercih ederken, bazıları da tek başına uygulama yapmayı seçmiştir. Bu durum zaman zaman süreci zora sokmuştur. Çünkü bir yapı adasında yer alan parsellerden sadece birinin hak sahibinin birleşmeyi kabul etmemesi durumunda uygulama yapılamamış ve bu hak sahibi ikna edilene kadar projeler bekletilmiştir.
- Meslek odaları, bu süreçte kontrol ve takip görevini üstlenmiştir. İBB tarafından Fikirtepe için hazırlanan ilk uygulama imar planının yasal mevzuatta uygulama imar planları için tanımlanan çerçevenin dışına çıktığı gerekçesiyle meslek odaları tarafından plana dava açılmış ve bu durum planın iptaline neden olmuştur. Bu aşamada, ÇŞB devreye girmiş ve planlama yetkilerini, bölgeyi riskli alan ederek uhdesine almıştır. Bu olay, Fikirtepe planının mevcut planlama hiyerarşisinin dışına çıkarılması anlamını taşımaktadır.
- ÇŞB tarafından hazırlanan ikinci planda İBB'ye tanınan donatı alanlarına ilişkin takdir yetkisi, firmalar tarafından hazırlanan projelerin İBB tarafından kontrol edilerek gerektiğinde revize edilmesi sonucunu doğurmuştur.

Kurumsal analizde üçüncü aşama olan aktörlerin izledikleri stratejiler ve süreçteki faydalarının değerlendirilmesi aşaması

- Fikirtepe planında uygulamanın şeklinin hak sahiplerinin tercihinin bırakılması mevcut düzenleyici sistemde bulunmamaktadır.
- Planda verilen dönüşüme yönelik farklı uygulama seçenekleri ve parsel birleşmelerine bağlı emsal artışı vb. organizasyon gerektiren uygulama yöntemleri süreci farklılaştırmaktadır. Planda yer alan bazı uygulama seçeneklerinde hak sahiplerinin birarada hareket etmelerinin gerekliliği alışıldık bir yöntem değildir.
- Uzlaşma sürecinde hak sahipleri ile firmaların arasında sözleşmelerin yapılması ve bu sözleşmeler yoluyla hak sahiplerinin alacakları payların tespiti klasik bir uygulama imar planı sürecini tamamıyla değiştirmektedir.
- Fikirtepe planında donatı alanlarının plan paftasında gösterilmeyerek ‘İBB tarafından uygun görülecek/onaylanacak anahtar paftaya göre kentsel tasarım veya avan projesinde belirlenmesi’ yaklaşımı, mevcut düzenleyici planlama sisteminde bulunmamaktadır.
- Sonuç olarak, düzenleyici planlama sistemi içinde geliştirilen tüm bu ‘yol’ların bu süreçle beraber geliştirilen yeni birer yol olduğu görülmektedir.

Kurumsal analizin yanında yapılan ikinci analiz de ‘karşılaştırma analizi’dir. Karşılaştırma analizi ile Fikirtepe Uygulama İmar Planının ‘stratejik planlama özellikleri’ ile ‘düzenleyici planlama özellikleri’ karşılaştırılarak plandaki ‘hibritleşme’ oranı değerlendirilmiştir. Buna göre karşılaştırılan özellikler ve bunlara ilişkin bulgular aşağıdaki gibidir:

Planlararası hiyerarşinin varlığı ile yerindenlik

- Bu özellikler açısından Fikirtepe planı incelendiğinde, İBB tarafından ve sonrasında ÇŞB tarafından hazırlanan 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planlarının ikisinin de planlama hiyerarşisinde kendinden bir üstte yer alan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planlarına uyumlu olarak hazırlanmadığı sonucuna varılmıştır. Planlama mevzuatında tanımlı planlama kademelenmesinin dışına çıkılarak hazırlanan Fikirtepe planı, kendi içinde, nazım planda yer almayan kararlar doğrultusunda şekillenmiştir. Burada

nazım plandan ve mevzuatta yer alan uygulama imar planı tanımından ayrı düşülen hususlar genel olarak planda verilen yapılaşma hakları, donatı alanlarının plan paftasında gösterilmemesi, ulaşım sistemindeki belirsizlik, farklı uygulama seçeneklerinin tanımlanmış olması ve uygulamanın bu seçenekler üzerinden hak sahiplerinin tercihine bırakılmasıdır.

- Fikirtepe planında plan hiyerarşisine uyulmamasına karşılık stratejik planlamanın bir özelliği olan “yatay ve dikey yerindenlik” ilkesinin uygulandığı görülmektedir. Yerel halkın kendi sorunları hakkında düşünme ve harekete geçme kapasitesinin güçlendirilmesi, uygulama seçeneklerinin belirlenmesiyle halkın planlamada en azından uygulama aşamasında “katılım”ının sağlanması, diğer ilgili aktörlerle işbirliği geliştirme ve ortak çabanın sağlanması özellikleri Fikirtepe planının “yatay ve dikey yerindenlik” özelliklerini desteklemektedir.

Kesinlik ve esneklik

- Bu özellikler açısından Fikirtepe planı incelendiğinde; düzenleyici planlamada ‘herşeyin belirgin olması durumu’nu ifade eden ‘kesinlik’ özelliği ‘esneklik’ özelliğine göre arka planda kalmıştır. Bunun temel sebebi, plan şemasının birçok konuda belirsizlikler içermesi ve son durumu göstermemesidir.
- Planda yapı adalarına, ulaşım sistemine ve sosyal ve teknik donatı alanlarına ilişkin belirsizlikler planın bir uygulama imar planı olarak yasal mevzuatta tanımlanan şekilde kesinlik gösterme zorunluluğuna uygun düşmemektedir.
- Bunun yanısıra, planda uygulama seçeneklerinin yer alması, hak sahiplerinin bu seçeneklerden birini tercih edebilme serbestisi, bu tercihlere göre yapı adalarının yeniden şekillenebilme durumu, donatı alanlarının varlığının parsel birleşmelerine bağlı olması, yine donatı alanlarının tür ve yerlerinin avan proje aşamasında netleştirilmesi gibi özellikler Fikirtepe planının esneklik özelliği ile ilgilidir.
- Sonuç olarak plan birçok konuda belirsizlik barındırmakta ve bu belirsiz konularda esneklik sağlamaktadır.

Katılık ve takdire dayalı olma

- Bu özellikler açısından Fikirtepe planı incelendiğinde; söz konusu planın mevcut yasal sistemin dışına çıkarak yeni öneriler ve metotlar getirmesi katılık özelliğini zayıflatmıştır.
- Planın bir üst ölçekteki nazım imar planı ile uyumunun olmaması, İmar Kanunu'nda yer alan tanımından uzaklaşması, mevzuatta tanımlanan yapılaşma hakları hususunda farklı tanımlar üretmesi, alandaki arazi kullanım türlerini detaylı biçimde ayırmaması, teknik ve sosyal donatı alanlarını düzenlememesi gibi hususlar Fikirtepe planının düzenleyici planlama sisteminin yasal çerçevesini zorlayarak katı yapısını esnettiğini göstermektedir.
- Donatı alanlarının tür ve dağılımının belirlenmesinde ve ulaşım sisteminin yeniden düzenlenmesi hususunda İBB'nin yetkilendirilmesi Fikirtepe planının takdire dayalı olma özelliğinin göstergeleridir.

Düzenleyici rol ve stratejik rol

- Bu özellikler açısından Fikirtepe planı incelendiğinde; yukarıda değinilen hususlar da göz önüne alınarak planın düzenleyici olmaktan çok stratejik olduğu görülmektedir.
- Öncelikle plan paftası, arazi kullanımını düzenlemekten uzaktır. Plan şemasında, yapı adaları, ulaşım sistemi ve sosyal ve teknik donatı alanları düzenlenmemiştir.
- Parsellerdeki uygulamaların seçenekli olması nedeniyle yapı adalarının son hali bilinmemektedir. Planda gösterilen yapı adaları ise, olması istenen durumu yansıtmaktadır ancak bu yapı adalarının uygulanması zorunlu değildir.
- Donatı alanları ancak hak sahiplerinin diğer parsellerle birleşme kararı almaları sonucunda ve birleşilen alanda yer alabilecektir.
- Ulaşım sistemi ise plan notlarında yer alan hükme göre, İBB tarafından yeniden düzenlenebilir durumdadır.

- Plan, düzenleyici olmayışına karşılık stratejik bir rol üstlenmiştir. Ulaşılmak istenen hedeflere yönelik bir süreç tasarımı içeren Fikirtepe planı çözüm stratejileri ortaya koymuştur ve esnek ve şeffaf bir sistemdir. Planın uygulama seçeneklerine dayalı esnek kurgusu, uygulama aşamasında katılımı gerektirmesi, hak sahipleri ile özel sektör arasında iş birliklerini teşvik etmesi gibi özellikler planın stratejik olma niteliğini yansıtmaktadır.

Plan-uygulama bütünlüğü ve uygulama farklılığı

- Bu özellikler açısından Fikirtepe planı incelendiğinde; plan ve uygulama bütünlüğünün olmadığı, tersine plan ile uygulama farklılığı olduğu görülmektedir. Bunun sebebi plan şemasının mekana olduğu gibi yansıtılamamasıdır.
- Düzenleyici planlama sisteminde, planlar kesinlik taşıdığından hazırlanan plan ve uygulaması arasında bütünlük olması beklenir. Stratejik planlama yaklaşımında ise aplikasyon-uygulama farklılığı özelliği vardır.
- Fikirtepe planında yer alan ve parsellere ilişkin belirlenmiş uygulama seçenekleri plan şemasının son halinin önceden bilinmesini imkansızlaştırmaktadır. Dolayısıyla plan şeması olması istenen ancak olması zorunlu olmayan durumu göstermektedir. Örneğin planda gösterilen yapı adalarının ve ulaşım sisteminin değişebilir durumda olması bunların doğrudan araziye uygulanmasını engellemektedir.
- Plan paftasında gösterilmeyen ancak uygulamada avan proje onayı aşamasında ‘ortaya çıkabilecek’ donatı alanlarının olması, plan ve uygulama bütünlüğünün olmadığına açık göstergesidir.
- Plan şeması, net bir fotoğraf olmayıp uygulama seçeneklerinden sadece birini, planı hazırlayan idarece olması istenen durumu, yansıtmaktadır. Oysa plan notlarının uygulanması sonucu çok başka plan şemalarının da ortaya çıkma olasılığı vardır. Plandan doğrudan uygulamaya geçilmesi için, hak sahiplerinin bu seçeneği onaylamaları gerekmektedir.
- Sonuçta, Fikirtepe’de uygulama, düzenleyici planlamadaki gibi plan şeması ile paralellik göstermemektedir. Bununla birlikte, stratejik planlamada olduğu gibi planlama sürecinin bir parçasıdır.

Tüm yukarıda sıralanan bulgular birarada değerlendirildiğinde, Fikirtepe planının klasik bir uygulama imar planı olmadığı ve hibrit planlama sistemi özellikleri taşıdığı görülmektedir. Buraya kadar olan bölümde iki analiz yöntemi olan kurumsal analiz ve karşılaştırma analizi yöntemleri kullanılarak Fikirtepe planının ne düzeyde ‘düzenleyici planlama özellikleri’ gösterdiği ve ne düzeyde ‘stratejik planlama özellikleri’ gösterdiği tespit edilmiştir. Kurumsal analiz sonucunda Fikirtepe planında ortaya konan yeni ilişkiler, roller ve yöntemler planın stratejik karakterini ön plana çıkarmaktadır. Yine, karşılaştırma analizi sonucunda elde edilen bulgulara göre, Fikirtepe planının stratejik planlama özellikleri, düzenleyici planlama özelliklerine baskın gelmektedir. Böylece Fikirtepe planının hibritleşme düzeyinin stratejik planlama yönüne kaydığı açık olarak görülmektedir.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5.1 Genel Değerlendirme

Dünya kentleri, içinde bulundukları politik, ekonomik ve sosyal sistemlerin getirdiği yenilik ve değişimlere cevap verebilecek, kendilerine özgü planlama yaklaşımları doğrultusunda şekillenmekte ve gelişmektedirler. Kentleri doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen bu sistemler değişim gösterdiğinde planlama eğilimleri de buna bağlı olarak değişim göstermektedir. Kent yönetimleri bir yandan kentlerin küresel sistemdeki yerlerini dengelemek ve sürdürülebilir gelişme sağlamak için bu ortaya çıkan planlama eğilimlerine ilgi gösterirken, bir yandan da yeri sağlamlaştırmış geleneksel planlama sistemlerini kullanmaya devam etmektedirler.

Özellikle gelişmiş ülkelerde geleneksel düzenleyici planlama sistemlerinin yanısıra yenilikçi planlama eğilimlerinden olan stratejik planlama sistemleri planlama gündemini meşgul etmekte ve bu iki sistemin bazı özellikleri entegre edilerek, yani hibritleşme sağlanarak, birarada kullanılmaktadır.

Düzenleyici planlama sistemleri, her ülkenin kendine özgü koşullarında farklı olarak uygulanmakla birlikte, günümüzde dünyada yaygın olarak kullanılan geleneksel bir planlama yaklaşımıdır. Arazi kullanım düzenlemesini esas alan bu planlama yaklaşımı yasal bağlayıcılığı olan katı yapısıyla değişimlere çok açık olmayan ve kesinlik içeren bir forma sahiptir.

Stratejik planlama sistemleri, dünyadaki sosyo-ekonomik düzenin hızla değişmesi sonucu gelişen yeni olguların ve sorunların değerlendirilebilmesine yönelik yeni planlama yaklaşımları ve yöntemleri arayışlarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Stratejik planlama yaklaşımının kuramsal altyapısı gelişmeye ve değişmeye devam etmektedir. Bununla birlikte kentlerin değişimi ve dönüşümü açısından elverişli görüldüğünden kullanımı gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır. Stratejik planlama, esnek yapısı, yerindenlik ve katılıma önem vermesi ve plana yüklediği stratejik rol gibi avantaj sağlayan özellikleri ile ön plana çıkmaktadır. Değişen dünya ekonomisi ve

yönetim anlayışları ile Türkiye’de de stratejik planlama yaklaşımının uygulanmasına ilişkin artan bir ilgi bulunmaktadır.

Hibrit planlama sistemleri ise, daha çok gelişmiş ülkelerde, planlama performansının arttırılması amaçlı, düzenleyici planlama sistemleri ile stratejik planlama sistemlerinin özelliklerinin birlikte uygulanması denemelerinin sonucunda ortaya çıkan ancak ideal formuna henüz ulaşamamış bir planlama yaklaşımıdır.

Türkiye’de mevcut planlama sisteminde, geleneksel ‘düzenleyici planlama yaklaşımı’ özellikleri ağır basmaktadır. Nevar ki, bu mevcut planlama sistemi, esnek bir yapıya sahip olmadığından, kentlerde hızla değişen koşulların ortaya çıkardığı yeni durumlara aynı hızda adapte olamamakta ve özellikle kentsel dönüşüm konusunda pratik ve başarılı çözümler üretememektedir.

Deprem tehlikesi, diğer doğal riskler, düzensiz yerleşimler vb. gibi kentsel dönüşümü zorunlu kılan nedenler, Türkiye’de kentsel dönüşüm olgusunu gündemde tutmaktadır. Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere mevcut düzenleyici planlama altyapısı kentsel dönüşümü sağlamakta zorlanmaktadır. Kentsel dönüşümü işler hale getirebilmek için Türkiye’de kentsel aktörler farklı yöntemler denemektedirler. Bu yöntemler, genellikle yasal düzenlemeler yoluyla belli kurumlara verilen geniş planlama yetkilerini kapsamaktadır. Ancak bu yolla kurumlar planlama yapmaktan daha çok kentsel dönüşüm modeli geliştirmektedir. Bu durumda mevcut planla entegrasyon sağlanamamaktadır.

Son zamanlarda, uygulamada çıkabilecek yasal sorunları aşmak ve planlı hareket etmek amacıyla Türk planlama mevzuatında kentsel dönüşüme yönelik farklı açılımlar getiren plan notu örneklerine sıkça rastlanmaktadır. Bu plan notları, içerik açısından geleneksel planlama yaklaşımından çok stratejik planlama yaklaşımı içinde geliştirilmektedir. Bu geliştirilen plan notları ile düzenleyici planlama sistemi içinde stratejik planlama yöntemleri denemeleri yapılmaktadır. Bu denemeler Türk plan sisteminde hibrit planlamanın işaretleridir. Türkiye’de geliştirilen kentsel dönüşüm yöntemlerinden farklı olarak ortaya çıkan Fikirtepe planı da, bu entegrasyon denemelerinin yapıldığı ilginç örneklerden biridir.

5.2 Sonuç

Düzenleyici planlama sistemi ile stratejik planlama sisteminin karakteristiklerini birarada bulunduran ‘hibrit planlama sistemi’nin, Türkiye’deki planlama sistemindeki yerinin araştırıldığı bu tez çalışmasında aşağıdaki hipotezler araştırmaya yön vermiştir:

H1: Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama sistemi kentsel dönüşümü sağlama noktasında yetersizdir.

H2: Hibritleşme, iyi yönetildiğinde, alternatif çözüm sağlayabilir.

H3: Türkiye’de düzenleyici planlama sisteminde hazırlanmış, aynı zamanda stratejik planlama yaklaşımı özellikleri barındıran planlar, mevcut sistemin hibritleşmesine yol açmaktadır.

H4: Fikirtepe planının hibritleşme düzeyinin stratejik planlama yönüne kaydığı görülmektedir.

H1 hipotezinin değerlendirilmesi:

Tez bulgularına göre, Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama sistemi, daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere kesinlik içeren yapısıyla ve yasal sistemle örülü olmasının getirdiği katılık özelliği ile farklı bir kurgu gerektiren kentsel dönüşüm çalışmalarının gerçekleştirilmesinde yeterince etkin değildir.

Kentsel dönüşüm eylemi, hareketli, değişken ve süreç odaklı kentsel değişim olarak ele alındığında, mevcut düzenleyici planlama sisteminin durağan ve değişime kapalı yapısının kentsel dönüşümü karşılamadığı açıktır. Bununla beraber, düzenleyici planlamada kentsel dönüşümde yer alan ekonomik, sosyal ve idari sorunların çözüme kavuşturulması hedeflerinin karşılığı bulunmamaktadır. Başka bir husus da, kentsel dönüşümün ekonomik ve sosyal boyutunun ilgili aktörlerin planlama sürecine katılımını zorunlu kılmasıdır. Türkiye’de mevcut düzenleyici planlama mevzuatında aktörler ve planlamaya katılımları konusu detaylı bir şekilde yer almamaktadır.

Daha geniş ifade etmemiz gerekirse kentsel dönüşümün metodu ve planlamasına ilişkin planlama ya da kentsel dönüşüm mevzuatında açık ve yeterli hüküm yer almamaktadır. Bu zorluk, kentsel dönüşüm gerektiren alanlarda ‘özel amaçlı planlar’ yapılarak giderilmeye çalışılmakta olup mevcut sistemdeki hiyerarşi bozulmaktadır.

H2 hipotezinin değerlendirilmesi:

Mevcut planlama sisteminde kentsel dönüşüme ilişkin tüm bu yetersizlikler ve tıkanıklıklara karşı çıkış yolları üretmenin gerekliliği açıktır. Tam da bu noktada hibrit planlama sistemi, düzenleyici planlama sisteminden vazgeçmeden kentsel dönüşüme yatkın stratejik planlama özelliklerinin de aynı anda uygulanmasına imkan verebilmektedir. Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi hibrit planlama yaklaşımı, planlamada “esneklik” ile “kesinlik” özelliklerinin birlikte ve dengeli bir şekilde kullanımı üzerine kurgulanmaktadır. Ayrıca, düzenleyici planlama ile stratejik planlamanın diğer özellikleri de belli oranlarda hibrit planlamada entegre edilerek kullanılmaktadır.

Kentsel dönüşümün gerektirdiği esneklik, hızlı değişime cevap verebilme ve duruma uyulanabilme, ekonomik ve sosyal boyutun organizasyonu vb. nitelikler stratejik planlamanın özellikleri olup hibrit planlama yoluyla bu özellikler düzenleyici planlama sisteminde de belli bir dereceye kadar kullanılabilir. Sonuçta, hibritleşmenin kentsel dönüşüme alternatif çözümler üretebileceği hipotezi doğrulanmaktadır.

H3 hipotezinin değerlendirilmesi:

Türkiye’de planlama sisteminde özellikle kentsel dönüşüm konusundaki yukarıda sayılan yetersizlikleri ve tıkanıklıkları aşma adına, hipotezi destekler nitelikte, çeşitli araçlarla (plan revizyonu, plan değişiklikleri, plan notları ve özel amaçlı planlar) esneklik sağlama girişimleri mevcuttur. Kentsel dönüşümü sağlama açısından sık başvurulmuş esneklik sağlama yöntemleri genellikle özel amaçlı planlar ve plan notlarıdır. Özel amaçlı planlarda, belli kurumlara sağlanan planlama yetkileri, planlama alanını planlama mevzuatının ve plan hiyerarşisinin dışına çıkararak kendine özgü koşulların oluşturulmasına imkan vermektedir. Bu hususta güncel yasalardan olan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlar ‘riskli alan’ ilan edilerek bu alanlarda plan yapma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na devredilmiştir. Bu yolla, kanunda tanımlandığı şekliyle ‘her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirleme ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan

kararları ile tayin etme veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapma, onaylama kent tasarımları hazırlama' mümkün hale getirilmiştir.

Yine plan notları yolu ile kentsel dönüşüme yönelik farklı açılımlar getirilebilmektedir. Plan şemasının plan raporu ile birlikte bütünleyici bir parçası olan plan notlarının, İmar Kanunu'nda yer alan esaslarla örtüşmesi gerekmektedir. Ancak zaman zaman plan notları ile mevzuatın dışına çıkılarak yeni hükümler tanımlanmaktadır. Karma kullanımların tanımlandığı plan notları ve yoğunluk artışına yol açan plan notları bu örneklerden birkaçıdır.

Planlarda esneklik sağlama çabaları mevcut düzenleyici planlama sisteminde stratejik planlama özelliklerini yerleştirme anlamı taşımaktadır. Bu durum da, Türkiye'de planlama otoritelerince adı konmasa da, planlamada hibritleşme denemelerinin bir göstergesidir. Sonuçta yukarıda ifade edilen yollarla Türkiye'de düzenleyici planlama sisteminde, stratejik planlama yaklaşımı özellikleri barındıran planlar hazırlanmakta ve bu da mevcut sistemin hibritleşmesine yol açmaktadır.

H4 hipotezinin değerlendirilmesi:

H3 hipotezinde, Fikirtepe örneği, düzenleyici planlama sistemi içinde kentsel dönüşüm müdahalelerinin stratejik planlama prensiplerine dönüşmesini göstermektedir. Tez kapsamında seçilen Fikirtepe kentsel dönüşüm alanında yapılan planlama çalışmaları, planlama mevzuatında tanımlı 'uygulama imar planı' adı altında yürütülmüş olup içerikte farklı müdahaleler yer almıştır.

Fikirtepe planında yer alan bu 'farklılıklar', yasal olarak içeriği belirlenmiş olan düzenleyici plan sisteminde açıkça tanımlanan hususlar değildir. Bunun yanı sıra, söz konusu bu müdahaleler stratejik planlama sisteminin özelliklerini taşımaktadır.

Fikirtepe planında, düzenleyici planlama sistemi içinde kentsel dönüşüm müdahalelerini araştırmak üzere kurumsal analiz ve karşılaştırma analizi yöntemleri kullanılmıştır. Kurumsal analiz sonucunda tespit edilen 'kentsel dönüşüm müdahaleleri' aşağıda sıralanmıştır:

- Fikirtepe planının uygulama sürecinde klasik bir uygulama imar planı sürecinde yer almayan olaylar ve aktörler (girişimciler, dernekler, hukuk büroları, emlakçılar vb.) sürece dahil olmuştur.
- Klasik planlama süreçlerinde planların askıya çıkarılması ile bilgilendirme yapılırken Fikirtepe'de belediyelerce bilgilendirme ofisleri açılmıştır.

- Planda uygulama seçenekler üzerinden kurgulanmıştır. Buna göre, hak sahipleri seçeneklerden birine karar vermekte ve uygulama buna göre şekillenmektedir. Uygulamanın şeklinin hak sahiplerinin tercihinin bırakılması mevcut düzenleyici sistemde yeni bir yoldur.
- Uygulama seçeneklerine göre, toplu veya bireysel uygulama yapılabilmektedir. Parsel birleşmeleri yoluyla toplu uygulama yapılırsa emsal değerleri de artış göstermektedir.
- Planın fiziksel iyileştirme boyutunun yanı sıra, ekonomik ve çevresel boyutu da vardır.
- Uygulama aşamasında halkla ilişkiler, organizasyon, mülkiyet işlemleri, finansal koordinasyon, proje geliştirme gibi kentsel dönüşüm süreç bileşenleri devreye girmiştir. Buna bağlı olarak aktörler arasında yeni birçok rol ve güç ilişkileri ortaya çıkmıştır.
- Uygulamada resmi kurumlardan çok hak sahipleri ve girişimciler devreye girmiştir. Yerel yönetimlerin bu aşamada bilgilendirmeye katkısı olmuştur.
- Uygulama sonucunda, dağıtılacak mülkiyet hakları, hak sahipleri ile girişimciler arasında imzalanan sözleşmeler yoluyla resmiyet kazanmıştır.
- Planda verilen dönüşüme yönelik farklı uygulama seçenekleri ve parsel birleşmelerine bağlı emsal artışı vb. organizasyon gerektiren uygulama yöntemleri süreci farklılaştırmaktadır. Hak sahiplerinin kendi aralarında ya da girişimcilerle olan ilişkilerinin sağlıklı yürütülmesi, planın başarılı bir şekilde uygulanabilmesinin önemli bir koşuludur.

‘Karşılaştırma analizi’ sonucunda tespit edilen bulgular aşağıda sıralanmıştır:

- Planlararası hiyerarşi kuralı, Fikirtepe uygulama imar planının hiyerarşide kendinden bir üstte yer alan nazım imar planına uyumlu olarak hazırlanmaması nedeniyle bozulmuştur.
- Fikirtepe planında plan hiyerarşisine uyulmamasına karşılık stratejik planlamanın bir özelliği olan ‘yatay ve dikey yerindenlik’ ilkesinin uygulama aşamasında devreye girdiği görülmektedir. Yerel halkın harekete geçme kapasitesinin arttırılması, halkın uygulama aşamasında, uygulama seçeneklerine karar vererek, ‘katılım’ının sağlanması, diğer ilgili aktörlerle işbirliği geliştirme ve ortak çabanın sağlanması ‘yatay ve dikey yerindenlik’ özelliklerinin bir yansımasıdır.

- Bir uygulama imar planı olarak ‘kesinlik’ içermesi beklenen Fikirtepe planında belirgin olmayan ve uygulama aşamasında netleşecek birçok husus bulunmaktadır. Başta plan şemasında yer alan yapı adaları olmak üzere, ulaşım sistemi ve sosyal ve teknik donatı alanları sonradan yeniden şekillenebilecek esnek bir kurguda hazırlanmıştır. Bu durum, İmar mevzuatında tanımlanmış uygulama imar planı formuna uymamaktadır.
- Planda zaman zaman mevcut yasal sistemin dışına çıkılarak yeni öneriler ve metotlar getirilmesi planın katılık özelliğini zayıflatmıştır. Planın hiyerarşiye uymaması, mevzuatta yer alan tanımının dışına çıkması, yapılaşma hakları ile ilgili farklı tanımlar üretmesi, arazi kullanım türlerini ayırmaması, teknik ve sosyal donatı alanlarını düzenlememesi gibi hususlar, Fikirtepe planının düzenleyici planlama sisteminin yasal sınırlarını zorlayarak katı yapıyı esnettiğini göstermektedir.
- Planın esneklik özelliği ön plandadır. Planda uygulama seçeneklerinin yer alması, hak sahiplerinin bu seçeneklerden birini tercih edebilme serbestisi, bu tercihlere göre yapı adalarının yeniden şekillenebilme durumu, donatı alanlarının varlığının parsel birleşmelerine bağlı olması, yine donatı alanlarının tür ve yerlerinin avan proje aşamasında netleştirilmesi gibi özellikler Fikirtepe planının esneklik özelliği ile ilgilidir.
- İBB’ye donatı alanlarının tür ve dağılımının belirlenmesi hususunda ve ulaşım sisteminin yeniden düzenlenmesi hususunda yetki verilmesi Fikirtepe planının takdire dayalı olma özelliğinin göstergeleridir.
- Planda sonuçların yer alması yerine sonuçlara götürecek seçeneklerin sunulması, arazi kullanım türlerinin tam olarak ayrılması, plan hükümlerinin esnek bir yapıda olması, plan şemasının uygulama sırasında alınacak kararlar doğrultusunda değişebilir olarak tasarlanması, hak sahiplerinin ve girişimcilerin uygulama sürecine dahil olmaları ve katılım sağlamaları ile aralarında işbirlikleri geliştirmeleri gibi hususlar planın ‘düzenleyici’ olmaktan çok ‘stratejik’ olduğunu göstermektedir.
- Planda mevcutta yer alan bir iki donatı dışında yeni donatı alanı ayrılmamış olup, yeni donatı alanlarının ayrılması, parsel birleşmeleri şartına bağlanmıştır. Parsel sahiplerinin diğer parsellerle birleşmeyi kabul etmeyip bireysel uygulama yapmayı tercih etmeleri durumunda, planlama alanında

sosyal ve teknik donatı alanları ayrılması mümkün olmamaktadır. Bu husus da yine mevzuata aykırıdır.

- Plan ve uygulama bütünlüğü açısından Fikirtepe planı incelendiğinde; bütünlüğün olmadığı görülmektedir. Bunun sebebi plan şemasının mekana olduğu gibi yansıtılamamasıdır. Yapı adaları, donatı alanları ve ulaşım sisteminin değişebilir olması planın alanda birebir uygulanmasını engellemektedir. Plan şeması olması istenen ancak olması zorunlu olmayan durumu göstermektedir. Plan ve uygulaması arasında bütünlük olması düzenleyici planlama sisteminin bir özelliği iken, stratejik planlama yaklaşımında ise uygulama farklılığı özelliği vardır.

Sonuç olarak özetle yukarıda sıralanan Fikirtepe uygulama imar planına ilişkin bulgular birarada değerlendirildiğinde planın Türkiye’de yapılan alışlageldik planlardan farklı bir yöntemle hazırlandığı, düzenleyici planlama sistemi içinde stratejik özellikler taşıyan metodlar ve çözümler içerdiği görülmüştür. Bu yönüyle Fikirtepe planı hibrit plan karakteri taşımaktadır. Ancak bu plandaki hibritleşme batıda tartışılan hibritleşmeden farklı özellikler de taşımaktadır.

Bunun temel nedeni hibritleşme düzeyinin kontrollü olarak yapılmaması ve planın hibritleşmede stratejik plan karakterine doğru kaymasıdır. Planlama alanındaki sorunlara çözümler üretilirken düzenleyici plan sisteminden uzaklaşmış kendine özgü koşullar oluşturulmuştur. Bu yapılırken düzenleyici plan sistemi üst başlık olarak kullanılmışsa da ortaya çıkan sonuç ürün ağırlıklı olarak stratejik yaklaşımlar içermektedir. Plan, düzenleyici plan sisteminde yer alan ‘uygulama imar planı’ adını alsa da düzenleyici özelliği bulunmamakta ve birebir uygulamaya imkan vermemektedir. Oysa hibritleşmeden beklenen her iki düzenleyici ve stratejik planlama yaklaşımının da olumlu yönlerini belli oranda barındırmaktır.

Hibrit planlamayı doğuran sebeplerden ‘planlamada esneklik ihtiyacı’, Fikirtepe planında birçok plan hükmünde kendini hissettirse de, yine hibrit planlamada ‘esnekliği kesinlik ile dengeleme ihtiyacı’ tam olarak karşılanamamıştır. Fikirtepe örneğinde önceki bölümlerde bahsi geçen belirsizlikler ile esnekliğe ihtiyaçtan fazla yer verilmesi planda kesinlik dengesinin kaybına yol açmıştır.

Bunun açık göstergelerinden birisi de planlamada temel bir araç olan nüfus planlamasının Fikirtepe örneğinde yapılmamış olmasıdır. Planda nüfus projeksiyonu

yapılmamıştır. Bu husus planın esneklikte sınırının olmadığını ifade etmektedir. Hibrit planlama yaklaşımında esneklikte kesinliğin getirdiği bir dengeleme beklenmektedir.

Hibrit plan yaklaşımında plan çıktılarında tüm topluma yönelik olmadaki eksiklik batılı ülkelerde eleştiri konusu olmuştur. Fikirtepe planında da bu durum gözlenmektedir. Planlama alanı, kent bütünü ve alanın çevresi hesaba katılmadan planlanmıştır. Planda kentsel dönüşümü kolaylaştırmak ve süreci hızlandırmak amacıyla verilen yüksek emsallerin ortaya çıkardığı değer artışı belli orandaki hak sahipleri ile yatırımcılar arasında paylaşılmıştır.

Diğer bir husus da Fikirtepe planının, içinde bulunduğu yasal sistemdeki planlama kademelenmesinde kendisinden üstte yer alan planlardan ayrı olarak kendine özgü koşullar oluşturmastır. Alanın planlamasının, kent bütünü göz önüne alınmadan ve kentin bir parçası olarak yukarıdan aşağıya bir yönelimle yapılmamış olması ülkemizdeki farklı hibrit planlama anlayışını ifade etmektedir.

Bununla birlikte Fikirtepedeki hibritleşme kapsamında geliştirilen bu yeni yaklaşım, yöre halkı ve girişimcilerden büyük destek görmüştür. Girişimciler ve hak sahipleri bu sistemi hızlı dönüşümün aracı olarak görmüş ve yüksek kar getirisinden dolayı desteklemişlerdir. Uygulamanın seçenekli olması, yerel halkın uygulama seçeneklerine kendisinin karar verebilmesi ve anlaşma yapacağı girişimciyi kendisinin bizzat seçebilmesi gibi hususlar hak sahiplerinin kendilerini güvende hissetmelerini sağlamıştır. Her ne kadar başlangıçta hak sahipleri bu konuda zorluk çekselerde zaman içinde bu sorumluluğu üstlenebilmişlerdir.

Bütün bunlara ek olarak Fikirtepe planının uygulama süreci devam ettiğinden hibritliğin Fikirtepe örneği üzerinde daha farklı etkiler ortaya çıkarması olasıdır.

KAYNAKLAR

- Albrechts, L.** (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined, Environment and Planning B: Planning And Design, 31, Pp. 743–758.
- Albrechts, L.** (2006). “Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia”, Environment and Planning A, Vol. 38, No. 6, s. 1149-1170.
- Albrechts, L. ve Balducci, A.** (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features To Explain The Strategic Character of Plans, The Planning Review, 49:3, 16-27.
- Altaban, Ö.** (2002). “Ankara metropoliten alan planlama deneyimi: 1970-1984 nazım plan bürosunun kuruluşu, örgüt yapısı, planlama yaklaşımı ve sorunlar”, Planlama. No: 2002/4. Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını.
- Campbell, H. ve Marshall, R.** (2002). Utilitarianism’s Bad Breath? A Re-Evaluation Of The Public İnterest Justification For Planning. Planning Theory 1, 163–187.
- Carmona, M., Carmona, S. ve Gallant, N.** (2003). Delivering New Homes: Processes, Planners and Providers(London: Routledge).
- Carmona, M. ve Sieh, L.** (2004). Measuring Quality in Planning: Managing the Performance Process (Oxon:Spon Press).
- Coşkun, G. B.** (2007). “Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No:37, 1-16.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü** (2012). Üst Ölçek Mekânsal Strateji Planlaması Hazırlama, Uygulama ve İzleme Süreci, Yöntem ve Esaslarının Belirlenmesi Projesi, Mevcut Durum Analiz ve Değerlendirmeleri Raporu, Ankara.
- Baker, D.C., Sipe, N.G. ve Gleeson, B.J.** (2006). Performance-Based Planning : Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand. Journal of Planning Education and Research, 25(4) 396-409.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı** (2010). KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023, Ankara.
- Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu** (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.
- Büyük Larousse** (1973). Cilt 6, S.3204. İstanbul.
- Demirci, M.** (2004). Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi Örneği, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı** (1999). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma (2001-2005) Özel İhtisas Komisyonları El Kitabı, DPT Yayınları, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı** (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Ankara.

- Ersoy, M. ve Keskinok, H.Ç.** (2000). Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- Ersoy, M.** (2005). Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları, Ulusal Halk Sağlığı Günleri, Bildiri Özet Kitabı, ss.137-144, Ankara.
- Fainstain, S. S.** (2010). The Just City, N.Y., Cornell University Press.
- Firidin, E.** (2004). “Değişen Paradigmalar Ekseninde Kent Planlamaya Yeni Yaklaşımlar, Planlama Dergisi, 2004-2, ss. 44-50.
- Gedikli, B.** (2004). Strategic Spatial Planning and Its Implementation In Turkey: Şanlıurfa Provincial Development Planning Case, Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- Göksu, S.** (2008). "Stratejik Mekânsal Planlama ve İlişkisel Coğrafya Üzerine Düşünceler", Planlama Dergisi, 2008/3, Sayı 43, s.21-29.
- Gürler, M.** (1983). İmar Planları ve Uygulama Tekniği, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara.
- Healey, P.** (1992). An institutional model of the development process, Journal of Property Research, 9, 33-44.
- İBB, Şehir Planlama Müdürlüğü** (2005). 1/5000 ölçekli Kadıköy Merkez - E5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Nazım İmar Planı Raporu, İstanbul.
- İBB, Şehir Planlama Müdürlüğü** (2009). 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu, İstanbul.
- İBB, Şehir Planlama Müdürlüğü** (2011). 1/1000 ölçekli Fikirtepe ve Çevresi Uygulama İmar Planı, İstanbul.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T.** (1998). İdare Hukuku, Der Yayınları, s.142 İstanbul.
- Kalabalık, H.** (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması Cilt 1, Sayı 2, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.
- Kaufman, J. L. and H. M. Jacobs** (1996). “A Public Planning Perspective on Strategic Planning” in S. Campbell and S. Fainstein, eds., Readings in Planning Theory, Blackwell, Oxford, 323-343.
- Keleş, R.** (2006). Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara.
- Keleş, R.** (1980). Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yay., s. 100, Ankara.
- Keleş, R.** (1998). Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı.
- Meşhur, M. Ç.** (2008). Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekan Oluşumu Açısından İrdelenmesi”, Metu Jfa, V.2, S.21.
- Meyerson, M. ve Banfield, E.G.** (1955). Politics, Planning And The Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago. Free Press, New York.

- Newman, P.** (2008). "Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity", *European Planning Studies*, Vol. 16, No. 10, 1371-1383.
- Özalp, S.** (2006). *Sosyo-Mekansal Dinamiklerle Değişen Planlama Yaklaşımı Mekansal Stratejik Planlama ve İstanbul Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Özkan, H. A.** (2012). *Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı: Türkiye Üzerine Bir Analiz*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Polat, E.** (2010). *Planlamada Yeni Bir Paradigma Baskısı: Stratejik Mekânsal Planlama (Smp), Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 19, Sayı 4 Ekim, 2010, s. 1-18.
- Rivolin, U.** (2008). *Conforming and Performing Planning Systems In Europe: An Unbearable Cohabitation*, *Planning Practice And Research*, 23, 167–186.
- Sınacı, F.** (2009). *Stratejik Mekansal Planlamanın Yasal Boyut Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye-AB Karşılaştırması*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Steele, W. ve Ruming, K. J.** (2012). *Flexibility Versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia*, *Planning Practice and Research*, 27:2,155-176.
- Taşan- Kok, T.** (2008). *Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity?* *International Planning Studies*, 13 (3), 183- 195.
- Tekinsoy, M. A.** (2008). *İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi*, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, s. 48-56.
- Tekeli, İ.** (2012). *Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenlerken Düşünülmesi Gerekenler Üzerine*, *Planlama Dergisi*, 2012/3-4, Sayı 53.
- Türk, Ş. Ş. ve Özkan, H. A.** (2013). *Düzenleyici Planlama Sistemine Esneklik Müdahaleleri: TOKİ Yetkileri ve Mekansal Planlama Çıktıları, KBAM 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Mersin.
- Ünlü, T.** (2006). *"Kentsel Mekanda Değişimin Yönetilmesi"*, *METU JFA*, vol:23 no:2, 63-92.
- Üstün, Z.** (1996) *Kentleşme Sürecinde Geçekonu Oluşumları ve Fikirtepe Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Walmsley, R., George, E.** (2005). *The Planning System and Community Involvement in - England*, *Town and Country Planning Association*.
- Url-1** < <http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus.aspx>>, alındığı tarih: 02.09.2014.
- Url-2** < <http://www.ankaraka.org.tr/tr/content.asp?id=63>>, alındığı tarih 13.09.2014.
- Url-3** < <http://www.evimkadicoy.com/>>, alındığı tarih:10.10.2014.

Url-4 <<http://concordistanbul.com/> >, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-5 <<http://emayinsaat.com/hakkimizda>>, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-6 <<http://www.kentplus.com/> >, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-7 <<http://istanbul216.com.tr/> >, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-8 <<http://emlakkulisi.com/istanbul-216-fikirtepe-projesinde-son-durum-ne/254884>>, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-9 <<http://www.guncelprojebilgileri.com/Istanbul-216/Istanbul-Anadolu/proje/2073>>, alındığı tarih: 10.10.2014.

Url-10 <<http://www.milliyet.com.tr/fikirtepe-milyonerleri/ekonomi/detay/1922950/default.htm> >, alındığı tarih: 11.10.2014.

Url-11 <<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/26348646.asp>>, alındığı tarih: 15.11.2014.

ÖZGEÇMİŞ

Ad-Soyad : Nevra GÜRSOY

E-posta : ngursoy@itu.edu.tr

ÖĞRENİM DURUMU:

Lisans: İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü (2002).

MESLEKİ DENEYİM :

İstanbul Büyükşehir Belediyesi - Şehir Planlama Müdürlüğü / (2002 – 2013)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi - Planlama Müdürlüğü / (2013-2014)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi - Ulaşım Planlama Müdürlüğü / (2014-...)