



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**BÜYÜKŞEHİRLERDE İMAR UYGULAMALARINDA  
HESAP VEREBİLİRLİK**

Cemal Yıldız

Doktora Tezi

Ankara, 2014

BÜYÜKŞEHİRLERDE İMAR UYGULAMALARINDA HESAP  
VEREBİLİRLİK

Cemal YILDIZ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

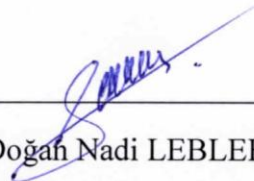
Kamu Yönetimi Bilim Dalı


Doktora Tezi

Ankara, 2014

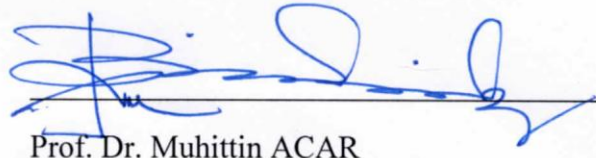
**KABUL VE ONAY**

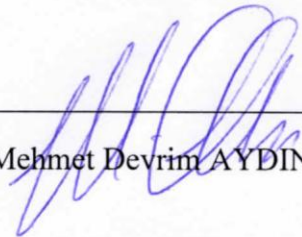
Cemal YILDIZ tarafından hazırlanan “Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik” başlıklı bu çalışma, 21.04.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

  
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Başkan)

  
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

  
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

  
Prof. Dr. Muhittin ACAR

  
Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN (Danışman)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf ÇELİK

Enstitü Müdürü

## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezimin sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin üç yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

---

Cemal YILDIZ

## TEŞEKKÜR

Uzun bir zaman diliminde gerçekleşen bir çalışmanın sonunda ortaya çıkan “Türkiye’de Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik” konusundaki bu çalışmanın “doktora tezi” olarak kabul edilmesi, çalışma sebebiyle yaşadığım yorgunluğu unutturmanın yanında ayrı bir mutluluk yaşattı.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasıyla ilgili olarak;

Tez çalışması süresinde, nezaketi ve yol göstericiliği ile en önemli katkı sahiplerinden birisi olan tez danışmanın Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN’a;

Çalışma konusundaki değerli fikirlerini ve desteğini esirgemeyen Prof. Dr. Muhittin ACAR’a ve Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümündeki çalışmalarımda çok değerli katkıları olan Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN ve Prof. Dr. Hikmet KAVRUK’a ve adını anamadığım değerli hocalarıma;

Teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

Tez konusuyla ilgili kendileriyle tartışma ve değerlendirme yapma olanağı bulduğum, değerli fikirlerinde yararlandığım, mensubu olmaktan daima gurur duyacağım Mülkiye Teftiş Kurulundaki değerli çalışma arkadaşlarıma da ayrıca teşekkürlerimi belirtmek isterim.

Yüksek lisans, doktora ve tez çalışmaları süresince onlara ait olan zamanımı kendilerinden esirgediğim canım kızlarım Tuna İdil ve Nehir ile sevgili eşim Şule’ye özellikle teşekkürler. 21.04.2014

## ÖZET

YILDIZ Cemal. *Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik*, Doktora Tezi, Ankara, 2014.

1990'lı yıllardan sonra gelişen yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli kavramlarından biri hesap verebilirliktir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yetkinin nasıl kullandığının, yada kamu parasının nasıl harcadığının hesabının verilmesi olarak tanımlanır. Şeffaflık, katılımcılık, demokratiklik gibi kavramlarla birlikte değerlendirilen hesap verebilirliğin sağlanması, hesabın verilme yönteminin oluşturulması suretiyle sağlanır. Şeffaf bir karar alma süreci ve bu sürecin etkin denetlenmesi sistematik olarak sağlanabilirse hesap verebilir bir sistemden bahsetmek mümkün olacaktır.

İmar planlaması, plan değişiklikleri, arazi ve arsa düzenlemesi, yapılaşma ve kentsel dönüşüm uygulamaları bir bütün olarak imar uygulamaları olarak isimlendirilebilir. İmar uygulamalarında hesap verebilir bir sistemden bahsedebilmek için öncelikle imara ilişkin karar alma sürecinin şeffaflığına dair bir sorun olmaması gerekir. Bunun yanında katılımcı, demokratik ve denetlenen bir sistem gerekmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde imar uygulama süreçlerinin denetiminde eksiklikler olmakla birlikte sistemin şeffaf ve katılımcı olmasından dolayı önemli bir hesap verebilirlik sorunundan bahsedilmemektedir.

Türkiye'de belediyelerde imar uygulamalarına esas karar süreçlerinin şeffaflığı ve katılımcılığı konusunda sorunlar olduğu görülmektedir. Belediyelerin kurumsal yapılarından kaynaklanan sorunların yarattığı katılımcılık sorunlarının yanında ilgili mevzuatta öngörülen düzenlemelerin hayata geçirilmemiş olması hesap verebilir bir imar uygulama sisteminin oluşmasında engel oluşturmaktadırlar. İmar konusunun yarattığı "rant" sorunların önemli nedenlerinden birisi olarak ortaya çıkmaktadır. Kurumsal ve yargısal denetim süreçlerine ilişkin sorunlardan bahsedilmekle birlikte, denetim sisteminin mevcut olması bir avantaj isede sistemin şeffaflığı ve katılımcılığı ile ilgili sorunlar hesap verebilir bir imar uygulama sisteminin oluşmasını engellemektedir.

Şeffaf, katılımcı ve demokratik bir karar mekanizması yaratmak için mevzuatta bazı düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Etkili bir yargısal denetim sürecinin sağlanması bir gerekliliktir.

#### Anahtar Sözcükler

---

Hesap Verebilirlik, Planlama, Plan uygulamaları, Şeffaflık, Katılım, Denetim

## ABSTRACT

YILDIZ Cemal. *Accountability in zoning applications of the Metropolitan Municipalities*, PhD Thesis, Ankara, 2014.

One of the most important concepts about the developing new public management approach after the 1990s is accountability. Accountability in public administration is defined as how to use the power, or how to spend the public funds. Accountability is evaluated together with transparency and participation, and ensured by the way how to compose of accountability methods. It would be possible to mention about accountability if a transparent decision-making process and an effective monitoring of this process are provided.

Development planning, plan amendments, land improvements, construction and urban renewal applications as a whole shall be called zoning applications. In order to talk about accountability in zoning applications first of all there should be no issue in transparency of decision making process. Besides, participatory, democratic and audited system is required. In the United States; despite there is some problems in the supervision of the zoning application process there is no major accountability issue due to transparent and participatory of the system and there is no important issue to be mentioned about the system's accountability.

In the zoning practices of municipalities in Turkey, transparency of the decision-making process and the participation seems to be important issues. Corporate structure problems of the municipalities and deficiency of the regulations are barriers of the constitution of accountability in zoning application system. Appreciation of land prices by zoning practices is one of the major causes of the problems. Although there are same problems related to institutional and judicial control processes and there is a control system already available, lack of the transparency in the system and participation in the process of zoning applications are the barriers in front of forming accountability in system.



To compose of a transparent, participant and democratic decision-making process some regulations are required. It is a necessity to have an effective judicial auditing system.

#### Key Words

---

Accountability, zoning, zoning applications, transparency, participation, audit

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY</b> .....	<b>i</b>
<b>BİLDİRİM</b> .....	<b>ii</b>
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>viii</b>
<b>KISALTMALAR DİZİNİ</b> .....	<b>xi</b>
<b>ŞEKİL VE TABLO DİZİNİ</b> .....	<b>xiii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
Araştırmanın Amacı, Konusu ve Kapsamı .....	<b>1</b>
Araştırmanın Literatürü ve Temel Kavramları.....	<b>4</b>
Araştırmanın Sınırlılıkları .....	<b>8</b>
Araştırmanın Yöntemi .....	<b>9</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM: HESAP VEREBİLİRLİK</b> .....	<b>11</b>
1.1. Hesap Verebilirlik Nedir? .....	<b>11</b>
1.2. Hesap Verebilirlik Türleri.....	<b>14</b>
1.3. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık.....	<b>21</b>
1.4. Hesap Verebilirliğin Temel Soruları .....	<b>22</b>
<b>İKİNCİ BÖLÜM: ABD ILLINOIS EYALETİNDE İMAR</b>	
<b>UYGULAMALARINDA HESAP VEREBİLİRLİK</b> .....	<b>29</b>
2.1. Genel Olarak Illinois’de Planlamaya Bakış .....	<b>30</b>
2.2. Warrenville’de İmar Uygulamaları .....	<b>33</b>
2.3. Naperville’de İmar Uygulamaları.....	<b>35</b>
2.4. Warrenville ve Naperville Belediyelerinde İmar Uygulamalarında Hesap	
Verebilirlik .....	<b>38</b>
2.4.1. Görüşmeler.....	<b>39</b>
2.4.1.1. Görüşmelerin Önemi ve Amacı .....	<b>39</b>
2.4.1.2. Görüşmenin Sınırlılıkları .....	<b>39</b>
2.4.1.3. Görüşmelerin Yöntemi.....	<b>40</b>
2.4.1.4. Görüşme Yapılacak Kişilerin Belirlenmesi .....	<b>40</b>

2.4.1.5. Görüşmenin Soruları .....	41
2.4.1.6. Görüşmelerin Yapılması .....	42
2.4.2. Görüşmelerin Bulguları ve Sonuçları .....	42
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM :TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE İMAR</b>	
<b>UYGULAMALARI .....</b>	<b>50</b>
3.1. Türkiye’de İmar Uygulamaları .....	50
3.1.1. İmar Planlaması .....	51
3.1.2. Türkiye’de İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi .....	54
3.2. 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Getirdikleri .....	60
3.3. İlgili Mevzuat Işığında Türkiye’de İmar Uygulamaları .....	63
3.3.1. İmar Planları .....	65
3.3.1.1. Bölge Planı .....	66
3.3.1.2. Çevre Düzeni Planı .....	67
3.3.1.3. İmar Planları.....	70
3.3.2. İmar Planlarının yapımı ve uygulaması .....	78
3.3.2.1. İmar Planlarının Yapılması .....	83
3.3.2.2. Planların Uygulanması .....	92
3.3.2.3. İmar Planı Değişiklikleri .....	95
3.3.3. Arazi ve Arsa Düzenlemeleri.....	101
3.3.4. Yapılaşma .....	104
3.3.5. Kentsel Dönüşüm.....	106
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM :TÜRKİYE’DE İMAR UYGULAMALARINDA</b>	
<b>HESAP VEREBİLİRLİK .....</b>	<b>114</b>
4.1. Türkiye’de Hesap Verebilirlik İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	114
4.2. Mevzuatın Hazırlanması Sürecinde Hesap Verebilirlik .....	118
4.3. Büyükşehirlerde İmar Uygulamaları .....	125
4.3.1. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Hükümlerinin Değerlendirilmesi.....	125
4.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi.....	130
4.4. Merkezi İdare Kuruluşlarının İmar Uygulamalarında Rollerini .....	136
4.4.1. İmar Kanunu İstisnaları .....	136
4.4.2. TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Uygulamaları.....	140

4.5. İmar Planlarının Yapımı ve Değiştirilmesi Süreçlerinde Hesap Verebilirlik .....	147
4.5.1. İmar Uygulamalarının Geçmişine Bakış.....	147
4.5.2. 3194 Sayılı Kanun ve Sonrasında Uygulamalar .....	148
4.5.2.1. Planların Yapılması Konusunda Sorunlar .....	149
4.5.2.2. Belediye Meclisleri ile İlgili Hususlar .....	152
4.5.2.3. Belediye Karar Süreçlerinin Şeffaflığı.....	155
4.5.2.4. Bilgi Edinme Uygulamaları .....	158
4.5.2.5. E-belediye Uygulamaları .....	160
4.6. Arazi ve Arsa Düzenlemelerinde Hesap Verebilirlik .....	162
4.7. Yapılaşma ile İlgili İşlemlerde Hesap Verebilirlik .....	166
4.8. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Hesap Verebilirlik .....	171
4.9. Belediyelerde Hesap Verme Yöntemi Olarak Denetimler ve Faaliyet Raporları .....	174
4.10. Hesap Vermede Denetim Aracı Olarak Yargı Kararları .....	181
<b>BEŞİNCİ BÖLÜM : TÜRKİYE’DE İMAR UYGULAMALARINDA HESAP VEREBİLİRLİK İLE İLGİLİ ALAN ARAŞTIRMASI .....</b>	<b>192</b>
5.1. Araştırma Konusu .....	192
5.1.1. Görüşmeler.....	193
5.1.1.1. Görüşmelerin Önemi ve Amacı .....	193
5.1.1.2. Görüşmenin Sınırlılıkları .....	193
5.1.1.3. Görüşmelerin Yöntemi.....	194
5.1.1.4. Görüşme Yapılacak Kişilerin Belirlenmesi .....	194
5.1.1.5. Görüşmenin Soruları .....	195
5.1.1.6. Görüşmenin Yapılması .....	199
5.1.1.7. Görüşmelerin Bulguları.....	199
5.1.2. Görüşmelerin Sonuçları .....	206
<b>GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ .....</b>	<b>237</b>
Türkiye’de Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik .....	241
Türkiye ve ABD’de İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik Karşılaştırması .....	259
Öneriler .....	263
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>280</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

<b>ABB</b>	Avrupa Birliği Bakanlığı
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>AICP</b>	American Institute of Certified Planners (Amerikan Sertifikalı Plancılar Enstitüsü)
<b>APA</b>	Administrative Procedure Act (ABD İdari Usul Kanunu)
<b>BB</b>	Büyükşehir Belediyesi
<b>CIAM</b>	Congres International d'Architecture Moderne (Uluslararası Modern Mimarlar Kongresi)
<b>CMAP</b>	The Chicago Metropolitan Agency for Planning (Metropol Şikago Planlama Ajansı)
<b>CoN</b>	City of Naperville (Naperville Belediyesi)
<b>CoW</b>	City of Wrenville (Warrenville Belediyesi)
<b>DDK</b>	Devlet Denetleme Kurulu
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DOP</b>	Düzenleme Ortaklık Payı
<b>GAP</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>ICC</b>	The International Code Council (Uluslararası Yasa Standartları Konseyi)
<b>İMO</b>	İnşaat Mühendisleri Odası
<b>İTÜ</b>	İstanbul Teknik Üniversitesi
<b>KASK</b>	Kat Alanı Kat Sayısı
<b>KASK-E</b>	Kat Alanı Kat Sayısı-Emsal
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KOP</b>	Kamu Ortaklık Payı
<b>METU JFA</b>	Middle East Technical University Journal of the Faculty of Architecture (Orta Doğu Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi)
<b>MİGM</b>	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
<b>OGAC</b>	Office of the General Auditor of Canada (Kanada Genel Denetçisi Dairesi)
<b>OSB</b>	Organize Sanayi Bölgesi

<b>RTPI</b>	The Royal Town Planning Institute (Kraliyet Şehir Planlama Enstitüsü)
<b>STK</b>	Sivil Toplum Kuruluşu
<b>ŞPO</b>	Şehir Plancıları Odası
<b>SoI</b>	State of Illinois (Illinois Eyaleti)
<b>TASK</b>	Taban Alanı Kat Sayısı
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	Türk Ceza Kanunu
<b>TMMOB</b>	Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
<b>TODAİE</b>	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TOKİ</b>	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TUPOB</b>	Türkiye Planlama Okulları Birliği
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TÜSİAD</b>	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

## ŞEKİL VE TABLO DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> İmar Planlama ve Uygulama Süreci .....	87
<b>Şekil 2:</b> Arsa Düzenlemesi İşlemi/İmar Planı Uygulaması.....	103
<b>Tablo 1:</b> Görüşme Analiz Sonuçları.....	199

## GİRİŞ

Dünyada 1980'lerden sonra daha liberal bir anlayış doğrultusunda yaşanan ekonomik ve sosyal değişiklikler, Türkiye'de de yansımalarını bulmuştur. Dünya'da yaşanan değişim, Kamu Yönetimi anlayışında da kendini göstermiş ve bu sürece paralel olarak Türkiye, Kamu Yönetimi alanında değişim gerçekleştirmek için bazı yasa düzenlemeleri yapılmıştır. Bu yeniden düzenleme çabaları 2003 yılından sonra daha da hız kazanmıştır. Bu maksatla Kamu Yönetimi Temel Kanununda<sup>1</sup> devrim niteliğinde düzenlemeler öngörülmüş, ancak yasa düşünüldüğü şekilde çıkarılamamıştır. Anılan yasa çıkarılamamış olmakla birlikte yasa taslağında öngörülen pek çok husus daha sonraki dönemlerde çıkarılan yasalarla düzenlenmiştir. Aynı dönemde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5217 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi kanunlar çıkarılmış ve yasalasamayan Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısında yapılması öngörülen pek çok düzenleme çıkarılan yasalar vasıtasıyla yürürlüğe konulmuştur.

Değişen kamu yönetimi anlayışı ve dünyada kabul edilen yeni yönetim kavramlarının Türkiye'ye yerleştirilmesi, yapılan yasal düzenlemelerdeki temel amaçtır. Bu çalışmada değişen kamu yönetimi anlayışı ve onun temel kavramlarından olan hesap verebilirlik ile Türkiye'de büyükşehirlerde belediyelerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik tartışılacaktır.

### **Araştırmanın Amacı, Konusu ve Kapsamı**

1980 sonrası yaşanan değişim, kendisini Türk Kamu Yönetiminde yıllardır uygulanan planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme ve bütçeleme

---

<sup>1</sup> Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak bilinen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısı 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra tekrar yasalasması için girişimde bulunulmamıştır.



süreçlerinde temel değişiklikler yaratarak hissettirmektedir. Bu anlamda salt kamu hizmetinin niteliği değil, kamu örgütlenmesi ve kamusal iş üretme süreçlerinin de kökten değişikliğe uğratıldığı, kamusal iş yapma tarzlarının özel sektör iş yapma tarzına dönüştürüldüğü ve kamunun kamusalılık nosyonunun büyük oranda yıpratıldığı ileri sürülebilir (Kayıkçı, 2007: 181). Dünya’da yaşanan değişimin Türk Kamu Yönetimine yansmasıyla Türkiye’de 2003 yılı sonrasında pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. Yapılan yasal düzenlemelerde daha hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi yaratma maksadının olduğu söylenmektedir.

Büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik hakkındaki bu tezde 2003 yılı sonrasında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin fikri temellerini ve gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde geliştirilmek istenen “hesap verebilirliğin” ne durumda olduğunu anlamak ve ABD uygulaması da göz önüne alınarak bir değerlendirme yapmak amaç edinilmiştir. Bu çerçevede “imar uygulamalarında hesap verebilirlik ne düzeydedir?” ve “mevcut uygulamalardaki hesap verebilirlik nasıl geliştirilebilir?” sorularına yanıt bulunmaya çalışılacaktır.

Çalışmada, **imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırmasının temel soruları olarak; “İmar yetkisi kullanma süreci şeffaf, katılımcı ve demokratik midir?”, “Yetki kullanmaya ilişkin süreç, yetki ve sorumluluklar dahilinde, objektif ve bilimselliğe uygun bir şekilde yürütülmekte midir?” ve bu süreçlere ilişkin olarak, “Gerekli denetim ve raporlama sistemi oluşturulmuş ve etkin olarak kullanılmakta mıdır?” soruları belirlenmiş ve bu sorulara yanıt aramak suretiyle, tezin konusu olan “Türkiye’de Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik”** araştırılacaktır. Sorular bağlamında imar uygulamalarına esas mevzuat ve diğer normların erişilebilirliği, karar ve işi yapma süreçlerinin katılımcılığı ve şeffaflığı, imar kararlarında yetkili birimlerin belirginliği, kararların denetim mekanizmaları ve bu mekanizmaların etkinliği tartışılacaktır.

Belediyelerde imara ilişkin karar alma süreçlerini değerlendirmek, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının anlaşılmasındaki temel aşamadır. İlgili mevzuatta öngörülen şekilde sistemin işleyip işlemediğini incelemek bir gerekliliktir. Belediyede

karar süreçleri, kararların oluşumunda belediye başkanının ve meclisin etkileri, meclisin oluşumu, meclisin kararlarının ve karar alma sürecinin şeffaflığı, alınan kararların 5393 sayılı yasada ve diğer mevzuatta öngörülen şekilde denetim süzgecinden geçip geçmediği konuları belediyelerin işleyiş sürecini ve hesap verebilirlik derecesini anlamada temel konular olarak çalışmada değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Mevzuatın yapılma sürecinin demokratikliği ve mevzuata ve imar uygulamalarına esas imar planlarına ulaşım konuları da hesap verebilirlik değerlendirmesinde ele alınacaktır. İmar uygulamalarının yargısal denetimi de ele alınacak bir diğer başlık olacaktır.

Türkiye’de yerleşme tartışmalarında önemli aşama olarak kabul edilebilecek 1984 yılında yerel imar planı yapma ve değiştirme yetkilerinin belediyelere verilmesinden sonraki dönemde imarlaşma sürecine dair tartışmalara değinilecektir. Bu tartışmalar bağlamında belediyelerin imar konularında aldıkları kararların ne derece hesap verebilir nitelikte olduklarını değerlendirmeye tabi tutmak mümkündür.

Bu çalışmanın kapsamı şu şekilde oluşturulmuştur. İlk bölümde, kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlerle ortaya çıkan “hesap verebilirlik” konusu teorik düzeyde bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Hesap verebilirlik kavramının anlamı, çeşitleri, temel soruları değerlendirilmiştir. Hesap verebilirliğin ölçülmesine esas “nasıl hesap verilmeli” sorusunun yanıtı olarak “şeffaflık ve hesap verme yöntemleri” temel kriterler olarak alınacaktır.

Hesap verebilirliğin son sorusu olan “hesap verme sonunda ne olmalıdır?” sorusunun cevabı “geleceğe daha güvenle bakan bir toplum” oluşmasıdır. Bu anlamda yapılan bir araştırmaya göre ABD’de yaşanabilecek on şehir olarak gösterilen ABD Illinois Eyaletine bağlı Naperville ve Warrenville’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırması ikinci bölümün içeriğini oluşturacaktır.

Üçüncü bölümde Türkiye’de imar uygulamaları değerlendirilecektir. Öncelikle imar uygulamalarının geçmişi değerlendirildikten sonra ilgili mevzuat ışığında günümüzde imar uygulamaları değerlendirilecektir. Tarihi alanlardaki uygulamalardan, kıyılardaki

uygulamalar gibi oldukça geniş bir dağılım içerisinde değerlendirilebilecek olan “imar uygulamaları” genel olarak bilinen imar planları yapımı ve değiştirilmeleri, imar planlarının uygulanmaları, yapılaşma ve kentsel dönüşüm başlıkları altında ele alınacaktır.

Dördüncü bölümde İmar uygulamalarında hesap verebilirlik mevzuat, yargı kararları ve güncel tartışmalar ışığında değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Mevzuatın hazırlanması, ve ulaşılabilirlik, imar kanununun istisnaları olan imar uygulamaları, imar uygulamalarında yetkili kurumlar açısından değerlendirmelerden sonra imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilmiştir. İmar Planlarının yapımı ve değiştirilmelerinde hesap verebilirlik değerlendirmesi bağlamında belediyelerde karar süreçlerinin şeffaflığı ve demokratikliği, e-devlet ve bilgi edinme uygulamaları ele alınacaktır. Hesap verebilirlik yöntemi olarak belediyelerin denetlenmeleri ve imar kararlarıyla ilgili yargı denetimleri de bu bölümde değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Beşinci bölümde araştırma evreni olarak belirlenen İstanbul, Ankara ve Adana illerinde belediyelerde görevli uygulayıcılar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İdari Yargı temsilcileri ve Sivil Toplum temsilcilerinden kişilerle görüşmeler yapılması suretiyle imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilecektir.

Sonuç bölümünde gerçekleştirilen çalışmanın bir değerlendirilmesi yapılarak, tartışmalar ve alan araştırması sonucunda ortaya çıkan bulgulara göre daha hesap verebilir bir imar uygulama sistemi için bazı önerilerde bulunulacaktır.

### **Araştırmanın Literatürü ve Temel Kavramları**

Dünyada 1980’li yıllara gelinceye kadar Weberyen bürokratik örgütlenme modeline dayanan geleneksel kamu yönetimi, yürütmenin örgüt ve faaliyetlerinden oluşmaktaydı. Sanayi devrimi öncesinde devlet tarafından yerine getirilen görev ve sorumluluklar çok sınırlı iken Sanayi Devrimi sonrasında vatandaşlık bilincinin ortaya çıkması ve vatandaşın devletten beklentilerinin artması sonucunda devlet pek çok

alandaki faaliyette bulunmak durumunda kalmaktaydı. Sosyal refah devletinin gelişmesiyle birlikte çoğalan kamusal işlevler, devletin toplum için neler yapması gerektiği anlayışını öne çıkarmaktaydı. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve özellikle 1960'lı yıllarda üst düzeylere ulaşan “sosyal devlet uygulamaları” doğal bir sonuç olarak kamunun daha fazla kaynak kullanması sonucunu doğurmaktaydı. Giderek artan kamu harcamaları, nihai olarak büyük, hantal ve verimsiz bir devlet ortaya çıkarmıştı. Kamu harcamalarının finansmanını sağlayan vergileri ödeyenler, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte daha fazla vergi ödeyememe ve dolayısıyla devletin masraflarını karşılayamama sonucunu yaşadılar. 1980'lere gelinceye kadarki dönemdeki kamu yönetiminin öne çıkan özellikleri bürokrasi, katı hiyerarşi ve merkeziyetçilik, gizlilik ve kurallara aşırı bağlılık olarak belirtilmektedir (Eryılmaz, 1999: 84).

1980'lere gelindiğinde geleneksel kamu yönetiminin değişmesi gerektiğine dair anlayış artık genel kabul görmekteydi. Bu dönemde Dünyada yerleşen neo-liberal ekonomi politikaları ve beraberinde, “minimal devlet”, “optimal devlet” gibi söylemlerle devletin etkin olduğu döneme karşı bir politik anlayış güçlenmişti. Önceki dönemlerde yaşanan yönetsel ve ekonomik sıkıntılar 1990'ların başında kamu yönetiminde verimlilik anlayışının gelişmesine neden olmuş, kamu yönetiminde verimliliği artırmak için özel sektörün işletmecilik tekniklerinin kullanılabilmesi “yeni kamu işletmeciliği” anlayışının ortaya çıkmasına yol açmıştır (Ömürgönülşen, 2003). Aynı dönemde İngiltere kökenli Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ABD'de yeniden yorumlanmakta ve yeni değerlendirmelerin “Devletin yeniden düzenlenmesi” (Reinventing Government) hareketi temelinde devletin ne yapması ya da yapmaması değil nasıl çalışması gerektiği sorusuyla ilgili olduğu görülmektedir (Güzelsarı, 2004: 106). Devletin bürokratik devlet değil, girişimci devlet olduğu, kamu yöneticilerinin kürek çeken değil dümen tutan olduğu, kural ve düzenlemelerin yerini misyonlara bıraktığı bir yönetim anlayışı hakim olmuştur. Örgüt içine yoğunlaştığı eleştirilerinden sonra kamu işletmeciliği kavramından, kamu örgütleri, sivil toplum ve siyasal örgütleri de kapsayacak şekilde “kamu yönetimi” ve “yönetişim” kavramları ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004: 111). Devletin yeniden düzenlenmesinden ziyade “daha iyi işleyen devlet arzusunda olan” bir yönetim yaklaşımı olan “yönetişim”

yaklaşımında, katılımcı ve sivil toplumla paylaşımcı bir yönetim anlayışı temel unsurlardandır.

Yönetişim kavramının ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan “Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” adlı raporda kullanıldığı görülmektedir. Dünya Bankasının anılan raporundan sonra, yönetim, “iyi yönetim” olarak geliştirilmiş; kamu sektöründe etkinliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüs için uygun ortamın sağlanması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu personel sayısının azaltılarak kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi, bütçenin kontrol edilmesi, idarenin ademi merkezileşmesi ve devletin dışındaki aktörlerin daha fazla kullanılması gibi temel önermelere sahip kamu işletmeciliği yaklaşımına; “yönetişim”, “hesap verebilirlik”, “meşruiyetin sağlanması”, “yönetimde saydamlık” ve “katılım” kavramlarını eklemiştir (Güzelsarı, 2004: 118).

Yönetişim, hesap verebilirlik, meşruiyet ve katılım gibi kavramların içselleştiği çağdaş toplumlarda bazı olmazsa olmazlar olmalıdır. Bunlar hesap verebilirliğin sağlanmasında temel koşullardır. Bu temel nitelikler şu şekilde sıralanabilir: Toplantı, düşünce ve ifade özgürlüğü, hesap sorabilmenin temel koşuludur. Hesap sorma ve verme mekanizmasında en etkili kamu bilgilendirme aracı olan medyanın bağımsız olması ve kamuyu bilgilendirme dışında işlevinin olmaması gerekir. Resmi verilere erişim kolaylığı, açık ve şeffaf yönetim kültürü olmazsa olmaz hesap verme gerekliliklerindedir. Halk arasında kamusal konularda fikir belirtme, sohbet etme kültürü, iletişimin sağlandığı ortamlar olarak yadsınamaz etkisi olan bir mekanizmadır. Sivil toplum örgütlenmesinin sağlıklı ve fonksiyonel bir şekilde oluşması, toplumda hesap sorabilme kültürünün en etkili kolaylaştırıcılarından (MİGMA, 2013: 19).

Meşruiyetin sağlanması açık, öngörülebilir yansız bir kurallar bütünü oluşturarak bağımsız yargının oluşturulması ve bu suretle piyasanın hukuki güvenceye alınmasıdır. Katılımcılık ise siyasal sorumluluk taşımayan piyasa güçlerinin siyaset yapma sürecine dahil olmalarını ve müdahalede bulunmalarını öngörmektedir.

Hesap verebilirlik; basit anlatımıyla bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunmasıdır (Balcı, 2008: 157). Hesap verebilirlikte taraflardan biri diğerine bir görev tevdi etmekte, diğeri de bu görevin yapılıp yapılmadığını, yapılmadıysa neden yapılmadığını, verilen paranın nasıl harcandığını, görevin gerektiği gibi ifa edilip edilmediğini, kısaca bir görevi yerine getirmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığının, kaynağı teslim edenlere açıklanmasıdır (Baş, 2008).

Şeffaflık ise kamusal alanla ilgili bilgilerin vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarına açık olması demektir. Bilgilerin açıklıkla paylaşılmasının yanında kamu yönetiminde görevlerin ve yetkilerin açık olarak belirlenmesi, kamu yönetimi faaliyetlerinin sağlıklı olarak bilgisinin tutulması ve saklanması, bu bilgilerin kamuya açık ve ulaşılabilir olması, mali ve bütçeleme süreçlerinin açık olması, denetim mekanizmalarının varlığı ve işlerliği de bulunması gereken unsurlardır (Gül ve Erdinç, 2009).

Şeffaflık aslında hesap verebilirlik kavramının temeli ve hesap verebilirlik yönetişimin temel unsuru olmakla birlikte geçmişte ve günümüzde kamunun en büyük sorunu olan “yolsuzluk” sorunu ile ilgili tartışmaların da temelindedir. Klitgaard (1998) yolsuzluğun formülünü verdiği makalesinde, yolsuzluğun tekelci güç ile takdir yetkilerinin toplamından, hesap verebilirliğin çıkarılmasından oluştuğunu belirterek, yolsuzlukla mücadele için tekelci güç ve takdir yetkilerinin azaltılmasının yanında hesap verebilirliğin artırılması gerektiğini anlatmaktadır.

Çalışma konusu olan imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırılırken “imar uygulamalarının” hangi kapsamda ele alınacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. İmar uygulamalarını geniş anlamda ele alarak “imar kurumu” olarak başlıklandıran Aydemir’e (2004: 4-5) göre İmar kurumunun üç temel bileşeni vardır; kurumsal yapı, yasal çerçeve, taşınmaz mülkiyet kurumu. Bu bileşenlerin özellikleri ve bileşenler arasındaki ilişkiler imar kurumunun yapı ve niteliğini belirler. Bu tür bir nitelemede imar uygulamaları çok geniş bir içerikte ele alınmaktadır. Kurumsal yapı olarak imar işleri ile ilgili yasal düzenlemelerle çeşitli şekleyle yetkilendirilen Bakanlıklar (Çevre ve Şehircilik, Maliye, Kültür Turizm, Orman ve Su İşleri gibi), Valilikler (İl Özel

İdareleri) ve Belediyeler söylenmektedir. Güncel tartışmaların yoğun olduğu bir konu olan imarla ilgili mevzuat çok geniş ve çok yönlü bir niteliktedir. İmar ve mülkiyet kurumlarının birbirini direk etkileyen kurumlar olduğu açıktır. Geniş tanımın yanında Türkiye’de imarla ilgili mevzuat ışığında imar uygulamaları, imar planları, plan uygulamaları, kıyılarla ilgili uygulamalar, tarihi ve turistik alanlarda yapılaşmalar, köylerde yapılaşmalar, Boğaziçi, özel çevre ve askeri bölgeler, organize sanayi bölgeleri milli park alanları gibi alanlarda imar uygulamaları gibi oldukça geniş bir varyasyonda ele alınabilir. Bu çalışmada Türkiye’nin geniş bir alanında imar uygulamaları teriminin yansıttığı imar uygulamaları, ilgili mevzuat ışığında ele alınacak ve imar uygulamaları imar planlarının yapımı ve değiştirilmeleri, imar planlarının uygulaması, yapılaşma ve kentsel dönüşüm başlıkları altında detaylı değerlendirilmeye tabi tutulacaktır. Araştırmanın temel kavramları bağlamında araştırmada yer alan bazı sınırlılıklara değinmek gerekmektedir.

### **Araştırmanın Sınırlılıkları**

Araştırmanın birkaç hususta sınırlılıkları mevcuttur. Bunlardan ilki “hesap verebilirlik” ölçümü konusundadır. Çalışmada hesap verebilirliğin ölçülmesinde “nasıl hesap verilmeli” sorusunda yoğunlaşılacaktır. Bu sorunun cevabını ararken iki temel unsur değerlendirme ölçütü olarak belirlenmiştir. Bunlardan birincisi “imar uygulamaları ile ilgili süreç şeffaf mıdır? Şeffaflık değerlendirmesi yapılırken; işleme temel olan düzenlemelere ve işleme ulaşılabilirlik ne durumdadır? Süreç demokratik nitelikte işleyen bir süreç midir? ve süreçte yeterli derecede katılımçılık sağlanmakta mıdır? sorularının yanıtları temel alınmıştır. Nasıl hesap verilmeli? sorusunun cevabını ararken ikinci temel unsur da imar uygulama süreci ile ilgili işlemlerin raporlamasıdır. Raporlama ile ilgili değerlendirmelerde; sürecin denetlemesi yapılmakta mıdır? Sürecin idari denetimi ve yargısal denetimleri etkili midir? sorularının yanıtı temel alınacaktır.

Bu soruların yanıtları çerçevesinde, imar uygulamalarının hesap verebilirliği daha çok “yönetmelik hesap verebilirlik” bağlamında değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Çalışmada sürecin demokratikliği, katılımçılı olup olmadığı ve bilimselliği ile ilgili bulgu ve

değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bulgulara göre demokratik, profesyonel ve siyasi hesap verebilirlik ile ilgili yargılarda da bulunulacaktır. Ancak esas olarak idari hesap verebilirliğin değerlendirilmesinden dolayı bir sınırlılık olduğu göz önüne alınmalıdır.

Çalışmada bir diğer sınırlılık da “imar uygulamalarını” değerlendirmeye tabi tutarken imar uygulamalarının dört başlıkta değerlendirilecek olmasıdır. Günümüzde geçerli pek çok mevzuatta imar uygulamaları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili bölümde de belirtileceği üzere İmar Kanununun yanında, kanundan istisna tutulan mevzuatta, Kıyı Kanununda, Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanununda, Özel Koruma Alanları ile ilgili mevzuatta, Boğaziçi Kanunu gibi özel düzenlemeler öngören bazı kanunlarda imar uygulamaları hususunda düzenlemeler mevcuttur. Bu mevzuata göre imar uygulamalarının çok geniş bir yaygınlıkta ele alınması mümkündür. Örneğin kıyı mevzuatına göre kıyılarda imar uygulamaları başka, Kültür ve Tabiat Varlıkları ile ilgili mevzuat gereğince kültür ve tarihi niteliği olan alanlarda imar uygulamaları başka niteliktedir. Bu çalışmada imar uygulamaları güncel ve Türkiye’de her yerde yapılan uygulamalar çerçevesinde ele alınacaktır. Bu bağlamda imar uygulamaları imar planlarının yapımı ve değiştirilmeleri, imar planlarının uygulanması, yapılaşma ve kentsel dönüşüm başlıklarında irdelenecektir. Tüm imar uygulamalarını kapsamamasından dolayı çalışmanın bu anlamda bir sınırlılığı mevcuttur.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Araştırma literatür taraması yoluyla oluşturulan birinci bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışının temel kavramlarından olan hesap verebilirlik kavramı, teorik düzeyde tartışılmaktadır. Literatür taraması yoluyla hesap verebilirlik kavramının anlamı, türleri, temel soruları ve hesap verebilirliğin nasıl değerlendirilebileceği anlaşılmasına çalışılacaktır.

İkinci bölümde literatür taraması suretiyle ABD Illinois Eyaletinde imar uygulamaları anlaşılmasına çalışılacaktır. Eyalete bağlı Naperville ve Warrenville Belediyelerinde gerçekleştirilen alan araştırması ile seçilmiş kişilerle yapılan görüşmelerle imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilecektir.



Çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde literatür taraması ve ilgili mevzuatın değerlendirilmesi suretiyle Türkiye’de imar uygulamaları ve imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilecektir. İmar planlaması tarihi, ve ilgili mevzuat ışığında imar uygulamaları anlatılacak ve literatür, yargı kararları ve güncel tartışmalar bağlamında imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilecektir.

Çalışmanın beşinci bölümü alan araştırması suretiyle imar uygulamalarında hesap verebilirliğin değerlendirmeye tabi tutulacağı bölümdür. Bu bölümde İstanbul, Ankara ve Adana illerinde belediyelerde görevli kişiler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İdari Yargı temsilcileri ve Sivil Toplum temsilcilerinden kişilerle görüşmeler yapılması suretiyle imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilecektir.

Sonuç bölümünde alan araştırmasında elde edilen veriler ile teorik kısımda incelenen tartışma alanları ile ilgili çıkarımlar yapılacaktır. Yapılan çıkarımlara göre daha iyi bir sistem için öneriler oluşturulacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### HESAP VEREBİLİRLİK

İlk olarak 1990'lı yıllardan itibaren kullanılmaya başlanan “yönetişim” kamu yönetimi anlayışındaki değişimin en önemli kavramlarından biridir. Daha sonra, yönetişim, “iyi yönetişim” olarak geliştirilmiş; “hesap verebilirlik”, “meşruiyetin sağlanması”, “yönetimde şeffaflık” ve “katılım” kamu yönetimi literatüründe temel kavramlar olarak ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004: 118). Yönetişimin en önemli kavramı da 2000'li yıllardan sonra etik, şeffaflık, katılım gibi kavramları ve iddiaları yansıtan “hesap verebilirlik”tir.

#### **1.1. Hesap Verebilirlik Nedir?**

Sözlük tanımına göre hesap verebilirlik; bir kişi ya da kurumun görevini yerine getirirken yaptıkları eylemlerin, kullandıkları yetkilerin ve harcadıkları paraların sorumluluğunu kabul etmesi, şeffaf bir şekilde hesabını vermesi demektir.<sup>2</sup> Diğer bir deyişle hesap verebilirlik kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları nasıl iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır. Aslında hesap verme kavramı kelime anlamından daha geniş bir içerik taşımaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan tanımda, hesap verebilirlik, bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, vatandaşa ve hesap sorabileceklere karşı cevap verebilir olma, eleştirileri dikkate alma ve sorumlulukları kabul etmek durumu olarak tanımlanmıştır (UNDP, 2010).

Sosyal bilimlerde kullanımı itibariyle karmaşık bir anlam taşımakta olan hesap verebilirlik, otuz yıl öncesinde sadece kelime anlamını içeren şekilde ve çok nadir kullanılan bir kavram iken, bugün demokratik yönetimin en önemli unsurlarını anlatan bir içerikte kullanılmaktadır (Mulgan, 2000). Callahan'a (2007: 105) göre demokratik yönetim, siyaset ve kamu yönetiminin ana tartışma konusudur. Ona göre önemi her geçen gün daha da artan “hesap verebilirlik”, Amerikan yönetim sisteminin kalbidir. Dubnick (2010), Amerikan iktisadi düşüncesinin temelini oluşturan serbest pazar ekonomisi teorisinin kurucusu Adam Smith'in “ahlaklı insan hesap verebilen insandır” tarifinde olduğu gibi, hesap verebilirliğin önemini belirttiğine işaret ettikten sonra,

<sup>2</sup> The free dictionary (<http://www.thefreedictionary.com/accountability>, 20.10.2010).

bugün hesap verebilirliğin, modern yönetimin en asli unsuru olduğunu belirtmektedir. Dowdle (2006: 1) ise özelleştirme uygulamalarında sorunlar ve serbest piyasadaki güvensizliklere karşı hesap verebilirliğin yegane güven unsuru haline geldiğini belirtmektedir.

Kamu Yönetiminin en önemli tartışma alanlarından biri olarak kabul edilen hesap verebilirlik kavramı, sorumluluk, cevap verebilirlik, şeffaflık, performans, etik, kavramlarını da içerecek şekilde anlaşılmakta ve son zamanlarda iyi yönetimin sembolü haline gelmeye başlamaktadır (Callahan, 2007: 105; Farazmand, 2002: 128; Dowdle, 2006: 3). Hesap verme, hesap verecekler için cevap verme sorumluluğunun yanında; cevabın olumlu, gerekli performansı göstermiş olarak verilmesidir ve sonuçlarla da ilgilidir. Romzek ve Ingraham (2000), hesap verebilirliğin geleneksel anlamıyla kullanılan şeklinde olduğu gibi, cevap verebilmenin yanında, kullanılan kaynağın yada yetkinin kullanılması amacının gerektirdiği performansa da işaret etmektedirler. Fesler ve Kettle (1996) hesap verebilirliği iki boyutuyla ele almaktadırlar. Bir yönüyle hukuka, kurallara, emirlere ve ekonominin gereklerine uyma; diğer yönüyle de etik ve ahlaki değerlere sahip olma, etik dışı davranışlardan kaçınmadır. Hesap verebilirlik maliyet kontrolünden profesyonel etiğe kadar bir alanı kapsayan bir terimdir. Dar anlamda hesap verebilirlik hukuka, kurallara, bürokratik prosedüre ve hiyerarşik kurallara uyum; geniş anlamda ise üst otoriteye hesap vermenin yanında kamuya vatandaşın güvenini tesis etmektir (aktaran Callahan, 2007: 106).

Vatandaşla kamu yöneticileri tarafından temsil edilen kamu birimi arasındaki hesap verme ilişkisinde yani hesap verebilirlik ilişkisinde olması gerekenleri McCandless (2002) şu şekilde sıralamaktadır:

1- Kamuya hesap verme: Yetkililere verilen sorumlulukların gereği yerine getirilirken kamu görevlileri “kamuya hesap verme zorunluluğu”nu göz önünde bulundurarak hareket ederler.

2- Sorumlu olma: Kamu görevlilerinin kamuyu etkileyecek olan ve yapmak istedikleri her hangi bir icraatının, gerçekten bir ihtiyaç olduğunu, insanların tam olarak arzuları

doğrultusunda olmasa da, ihtiyaçları doğrultusunda olduğunu gösterme yani gerekçesiyle açıklamaları gerekir.

3- Yetki, görev ve sorumlulukların belirlenmesinde tutarlı olma: Yetki ve sorumlulukların, gerçekten de kamu yararı için kullanıldığının gösterilmesi gereklidir. Yetkiler, görevler ve bunlara ilişkin sorumlulukların hepsi, bir denge içinde olmalıdır.

4- Hesap verecek yöneticilerin belirlenmesi: Hesap verebilirliği daha etkin kılmak için, hesap soranlar; bir yönetim, tüzel kişilik ya da organizasyonun yapmak istedikleri, ya da yapıp yapamadıkları ile ilgili cevap verecek olan yönetici kişileri net bir şekilde belirlemelidirler.

5- Yeterli bilgiye sahip olma: Sorumlulukları ve yetkileri ile kamuyu etkileyen insanlar; karar verme eylemlerini yeterli teknik bilgiye sahip olarak belli standartlara göre yapmalıdırlar.

6- Cevap verme: Yöneticiler ya da hesap verenler tarafından alınan kararların güvenli ve adil olup olmadığı konusunda, uygulamaya geçmeden önce ilgililere cevap verilmesi gerekir.

7- Yapılmak istenenlerin açıklanması: Yetkililer yapacakları eylem ya da aldıkları karar ile elde etmek istedikleri sonuçların kim için ve niçin arzu edilir olduğunu halka açıklamalıdırlar.

8- Performansın açıklanması: Yetkililer, başarı ya da başarısızlıklarını; hedeflerini, performans standartları ile ifade etmelidirler.

9- Sorumlu olanların hesap vermesi: Gerçekten sorumlu kişiler hesap vermeli, karar alan ve uygulayan yönetici seviyesindeki kişilerin bu görevi ve sorumluluğu ikincil durumdaki kişilere bırakmaması gerekir.

10- Geçerlilik: Tüzel kişiliğin mali raporlama yapması durumunda, dış kontrolörler, kurumun finansal raporlarının tam ve doğru olmasını kontrol ederler. Eğer dış kontrol mekanizmaları yapılan raporlamaları geçerli görmezse, vatandaşlar da kurumun

yaptığı ve kendilerini etkileyen işlerde, hedeflenen ve gerçekleştirilen performansla ilgili olarak, kurum yöneticilerine inanmayacaklardır.

11- Hesap sormamada çekimser kalmanın maliyeti: Vatandaşlar hesap verebilir bir kamu yönetimi standartları oluşturma ve hesap sorma hususlarında çekimser kaldıkları ölçüde, dolaylı bir şekilde, yetkililerin görev ve yetkilerini suiistimal etmelerini onaylamış ve sivil haklarını kullanmamış olurlar.

İlkeler genel olarak vatandaşın bilgilenmesi maksatlı olarak yapılan yalın tanımlar olarak düşünülebilir. Bununla birlikte akademik dünyanın yaptığı pek çok tanımlamada da sayılan ilkeler esas unsurlar olarak görülmektedir. Yukarıda sayılan ilkeler dikkate alındığında etkin bir hesap verebilirlik sistemi için öncelikle yetki ve yetki kullanma karşılığı sorumluluk, görev ve performans kriterleri belirlenmiş olmalıdır. Oluşturulan sistemin çalışması da vatandaş tarafından izlenmelidir.

## **1.2. Hesap Verebilirlik Türleri**

Geleneksel olarak kabul edilen anlamıyla hesap verebilirlik; sürecin ve eylemin kuralları, kurallara uyumun kontrolü, müeyyidesi, cezalandırılması ile ilgilidir. Kurallara uymaya dayalı hesap verme, idarenin kişilerin davranışları üzerinde kontrolünü gerektirmektedir. Yönlendirme ve kontrol yaklaşımı bu haliyle bürokrasinin takdir yetkisinde sınırlamalar getirmektedir.

Hesap verebilirliğin genel olarak iki yönüyle ele alındığını görmekteyiz. Birincisi dışsal hesap verebilirlik mekanizmasıdır ki; hukuka uygunluk denetimi, vatandaş ilgisi ve katılımı, seçimler bu mekanizmanın unsurlarındandır. İçsel hesap verebilirlik ise örgüt prosedürü, yönetim kuralları, profesyonel standartlar ve etik gibi unsurları içerir (Callahan, 2007: 113).

Mulgan'a (2000) göre hesap verebilirlik üç ana unsur içerir: 1- Dışsal yönüyle hesap veren kişi ya da birim tarafından diğer bir kişiye ya da birime verilir. 2- Hesap veren ve bu anlamda hesap vermeyi ve sonucundaki yaptırımları kabul edenle; hesap soran ve sorularına cevap arayan arasında karşılıklı bir ilişki ve etkileşim vardır. 3- Hesap soranın hesap sorma yetkisi ve gücü vardır. Ackerman (2009) bunların yanında "yatay

hesap verebilirlik” olarak adlandırdığı eklemeye, eşitler arasında da, hesap verebilirlik ilişkisinden bahsetmektedir.

Romzek ve Dubnic (1987) hesap verebilirliği dört ana başlıkta sınıflandırmışlardır. Örgüt içinden veya dışından yapılabilecek, hesap sormaya dair gücün kaynağı dikkate alınarak yapılan sınıflandırmaya göre dört çeşit hesap verebilirlikten bahsedilmektedir. Bunlar bürokratik, hukuki, profesyonel ve siyasi hesap verebilirliktir.

Cendon (2004) diğer bir sınıflandırma yapıp, Romzek ve Dubnic’in sınıflandırmasındaki, bürokratik ve hukuki hesap verebilirliği birleştirerek, yönetsel hesap verebilirlik olarak adlandırmakta ve ardından siyasi hesap verebilirlik ile profesyonel hesap verebilirlik sınıflarını saymakta ve son olarak bir ekleme daha yaparak demokratik hesap verebilirlikten bahsetmektedir. Bu anlamda yapılan sınıflandırmaya biraz daha detaylı bakılacak olursa aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

1- Siyasi hesap verebilirlik: Cendon (2004) siyasi hesap verebilirliği iki yönlü olarak incelemektedir. Dikey hesap verebilirlik boyutuyla siyasi hesap verebilirlik, üst yönetim kademesindekilerin kendilerini atayan siyasi mekanizmalarla ilişkileridir. Yatay boyutuyla ise hükümet parlamento ilişkileridir.

Romzek ve Dubnic’in (1987) işaret ettiği üzere siyasi hesap verebilirlik kurallara ve prosedüre uygun iş yapmaktan ziyade, performans değerlendirmesine bakan bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Siyasi birimler ve onlar tarafından atanan ve onlar adına görev yapan kamu görevlileri işlerindeki performanslarına göre seçmenler tarafından değerlendirmeye tabi tutulurlar. Değerlendirme sonucunda seçmenler, gelecek seçimde siyasilere, kendilerinin ve atadıkları görevlilerin performansına göre oy vereceklerdir. Bu sebepten dolayı bürokratlar ya da kamu görevlileri siyasilerin ve siyasileri seçen seçmenlerin beklentilerine göre davranmalıdırlar. Temel varsayım şöyle özetlenebilir; yöneticiler hesap verdikleri sürece kendilerini atayan siyasilerin vatandaşın oy alarak onay almalarını sağlarlar.

Varsayılan zincirin işlemesiyle iyi yönetişimin sağlandığı kabul edilmektedir. Ancak ampirik araştırmaların böyle bir sonucu vermediğini iddia eden Ackerman (2005) kamu görevlilerinin siyasiler tarafından seçim sonucuna göre değerlendirilmelerinin

her zaman iyi bir yönetim sağlamayı ve kurallara uyumu gerçekleştirmediğini belirtmektedir. Ona göre hesap verebilirlik mekanizması olarak seçimleri esas almada dört ana problem mevcuttur. Birincisi bilgi asimetrisi problemidir. Bir seçmenin bir siyasinin tüm kararları hakkında bilgisi olamayacağı gibi bir siyasinin de atadığı bir yöneticinin tüm kararlarından bilgisi olmayabilir. Tüm bilgilere sahip olmama durumu eksik bilgiye dayanan tercihlere yol açabilir. İkinci olarak, seçimler yalnızca olaydan sonraki bilgilendirmeye dayanır. Araya zaman girmesiyle hadiseye yabancılaşma riski de mevcuttur ve seçimlerde oyların gerçekten hesap verebilirliğe göre verilip verilmediği belli olmayacaktır. Üçüncü olarak, seçimler vatandaşların hesap verebilirliği ancak dışsal olarak değerlendirmelerini sağlayabilmektedirler. Vatandaşlar temsilcilerini seçerler ancak karar verme sürecine başkaca bir katkıda bulunmazlar. Seçimlerle değerlendirmenin son sakıncası da seçimlerde daima birden fazla seçilebilecek aday olmayabilecektir. Tartışmalardan anlaşıldığı üzere seçimler sonucunda tekrar kazanmak hesap verebilirliğin sağlandığı anlamına gelmemektedir.

2- Yöneltil hesap verebilirlik: Cendon (2004) tarafından dikey bir ilişki olarak alt üst (siyasi ve idari olabilir) ilişkisi, yatay olarak ise yöneticilerin ve yönetimin bir bütün olarak vatandaşlarla ilişkisi ve dışsal kontrolü olarak iki bölümde ele alınan yöneltil hesap verebilirlik; esas olarak “hesap verebilirlik” denilince anlaşılın şeydir.

Görevin hukuka uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin hesabının verilmesi mekanizması, ülkelerinin yönetim sistemine göre değişiklik gösterebilmekle birlikte, kullanılan kriterler açısından genel kabul gören bir homojenlik göstermektedir. Dikey ve yatay boyutuyla hukuki ve görev tanımlarının gerektirdiği sorumluluklar aşağı yukarı bellidir. Bunlar objektif kriterlere bağlanmıştır. Rubin (2006: 75) yöneltil hesap verebilirlikte iki unsurun olduğunu belirtmektedir. Birinci olarak hiyerarşik bir ilişki, ikinci olarak da hiyerarşik ilişkiyi belirleyen bir standart ve kurallar bütünü. İki unsurla birlikte hesap verebilirlik sistemi oluşmuş demektir.

Dikey hesap verebilirlik kriterleri yasal ve örgüt içi düzenlemelerle belirlenmiştir. Her olayla ilgili hukuki bir düzenleme ve disiplin sürecinin yanında önemli hususları da soruşturmalarla araştırıldığı bir süreç görülmektedir. Dikey hesap verebilirliğin kontrol, cezalandırma gibi olumsuz çağrışımlara sebep olmasının yanında, hesabını

verenin hissettiği rahatlığı sağlaması ve performansı takdir edilenin motivasyonunun artması gibi sonuçlar bakımından olumlu etkilerinin de olduğu gerçektir.

Yatay hesap verebilirlik de yasal olarak belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş kriterlere dayanır. Bu çerçeve kamu yöneticileri ile vatandaş ve kamu yöneticileri ile dış denetim organları arasındaki ilişkilerle belirlenmiştir. Vatandaş yönetici ilişkisinde “müşteri” olan vatandaşın ve hizmet sunan kamu yöneticisinin hakları önceden belirlenmiştir.

Yatay hesap verebilirlik boyutuyla da yönetsel hesap verebilirlik ademi merkezleşmiş sistemlerde daha geniş alanları ve seviyeleri kapsayan bir özellik göstermektedir (Cendon, 2004). Yeni kamu yönetimi anlayışının yerleşmesiyle birlikte genel kabul gören bir iddia da “daha yerel bir yönetimin daha hesap verebilir bir yönetim” olduğudur. Bununla birlikte yerleşmenin daha fazla hesap verebilir ve daha katılımcı bir yönetim sağladığı genel inancıyla çelişen sonuçlara ulaşan araştırmaların olduğundan bahsetmek gerekecektir. Buna örnek olarak Crook ve Manor (1998: 302) araştırmalarında yerleşmenin yarattığı sonuçların söz konusu yerin sosyal, kültürel ve ekonomik unsurlarından bağımsız olamayacağını ve “daha fazla hesap verebilir” bir yönetim sonucunu doğurmayabileceğini belirtmektedirler.

Daha önce bahsedildiği gibi, Cendon’un yönetsel hesap verebilirlik olarak irdelediği hesap verebilirlik mekanizmasını Dubnic ve Romzek, bürokratik ve hukuki hesap verebilirlik olarak iki başlıkta irdelemektedirler. En yaygın ve uygulanabilir hesap verebilirlik olarak değerlendirilen bürokratik hesap verebilirlikte belirli bir hiyerarşik zincirle belirlenmiş astlık üstlük ilişkisi ve önceden belirlenmiş kurallar tipik özelliktir. Kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarının gereğini bilmeleri ve önceden belirlenmiş kurallara uyum, bu hesap verebilirlik türünün esası olarak kabul edilir. Bürokratik hesap verebilirliğin tipik özelliği içsel bir mekanizma olması, ast-üst ilişkisine işaret etmesi ve kuralların belirli olmasının yanında yüksek derecede kontrol ve denetimi içermesidir. Hukuki hesap verebilirlikte önceden belirlenmiş kurallar gereğince dışsal bir otoriteye (ombudsman, ya da denetim şirketleri gibi) işin gereği gibi yapılmasına dair hesabın verilmesidir. Burada önceden belirlenmiş sözleşmeler (işe dair) yasal yaptırımlar ve yüksek derecede kontrol tipik özelliklerdir. Bürokratik ve hukuki hesap verebilirliği bir arada ve bir başlıkta ele alan “yönetsel hesap



verebilirlik” hesap verebilirlik denilince akla gelen hesap verebilirliktir. En kolay ölçülebilen ve değerlendirilebilen hesap verebilirlik çeşidi yönetsel hesap verebilirliktir. Klasik örgüt yapısı içinde denetleme/denetlenme şeklindeki hesap verme yerine getirilen “yönetsel hesap verebilirlik” mekanizmasının etkili bir şekilde kullanılmasıyla yozlaşma ve gevşemenin olmayacağı iddiası yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir argümanıdır.

3- Profesyonel hesap verebilirlik: Profesyonellerin görevlerini gereği gibi yapmalarının hesabını vermesi olarak tanımlanan bu hesap verebilirliğin aslında yönetsel hesap verebilirliğin bir devamı olduğunu iddia eden Cendon (2004), daha ziyade kamu yönetiminde teknik ve kompleks hizmetleri yürüten profesyonellerin çoğalmasıyla önemli hale geldiğini belirtmektedir. Doktor, avukat, muhasebeci gibi profesyonellerin sunduğu kamu hizmetleri için hesaplarını vermeleri olarak değerlendirilen profesyonel hesap verebilirlikte sözleşmelere ve teknik gereklere uygunluk, profesyonel standartlar, eğitim gibi unsurlar önemlidir. Profesyonel standartlara uygun olarak hizmet yürütmesi gerekenlere yüksek derecede bir otonomi sağlayan bu hesap verebilirlikte içsel bir mekanizma, uzmanlığın gereklerine uygun davranma önemli prensiplerdir (Dubnick ve Romzek, 1987). Teknik gereklere uygun davranma suretiyle hesap vermenin, kamu yönetiminde “hizmet satın alma” suretiyle yapılan işlerin gereklerine uygunluğun sağlanmasında önemli bir yeri vardır.

4- Demokratik hesap verebilirlik: Kamu yöneticilerinin toplumla direk ilişkileri ile ilgili olan demokratik hesap verebilirlik ölçülmesi en zor, en muğlak tanımlanan hesap verebilirliktir. Kamuda yönetim sürecine vatandaşın katılımı suretiyle hesap verme ilişkisi başladığını belirten Cendon (2004) vatandaşlar ve sosyal grupların yöneticilerin performansını kontrol etmeye başlamaları ve kamu yöneticilerinin de hesaplarını vermeleri ve eylemlerini ona göre gözden geçirmeleri sürecinin bu hesap verebilirliği oluşturduğunu belirtmektedir. Vatandaşlar bugün güvenlikten, eğitime, şehir planlamasından, çevreye pek çok konuda kontrolü elinde tutmaya isteklidirler. Bu sebepten dolayı kamu yöneticileri hizmette gerekli desteği ve işbirliğini onlardan beklemek durumunda olmaktadır. Vatandaş katılımı ve kontrol demokratik yönetimin önemli unsuru haline gelmektedir. Mulgan (2000), “halkla diyalog-public dialog” olarak adlandırdığı vatandaşla yönetimin diyalog halinde olmasının gerçek

demokrasi yaratmada önemli olduğunu ve hesap verebilirliğe bu açıdan bakıldığında onun çağrıştırdığı, otorite ve kontrolden ziyade “diyalogun” öne çıktığını belirtmektedir. Demokratik hesap verebilirlik denilince vatandaşın sürece katılması ve katkıda bulunması anlaşılmaktadır. Vatandaşla yönetimin diyalogunun sağlanması ve sivil toplumun yönetime katılması hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir unsurdur. Sivil toplumun artan oranda yerel, ulusal ve global düzeyde karar verme mekanizmasının içerisinde olduğunu belirten Aisha Ghaus-Pasha (2007: 259) bunun da hesap verebilirliği artıran bir rol oynadığını belirtmektedir.

Su sağlama, cadde temizliği, çöp toplama, yol aydınlatması gibi temel hizmetlerin sunumunda vatandaşa hesap verebilirliğin güçlendirilmesi konusunda yapılan bir çalışmada hesap verebilirliğin nasıl artırılacağı araştırılmıştır. Çalışmada hesap verebilirlik daha iyi müşteri ilişkileri oluşturma, kamuoyu araştırmaları, baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin etkisinin artırılmasıyla ve servis kalitesinin ve servise ulaşma olanaklarının artırılması suretiyle artırılabilir mi? sorularının yanıtı aranmıştır. Değişik ülkelerde yapılan araştırma sonucunda, uzun dönemde hizmetlerle ilgili hesap verebilirliğin artırılmasında en önemli rolü hizmet alanların, hizmet sunumu ve hizmete ilişkin karar sürecine katılımının olduğu belirtilmektedir (Cavill and Sohail, 2004).

Bu noktada elbette yönetimin eylem ve işlemlerinin temel dayanağı olan ilgili mevzuatın düzenlenmesi sürecine hesap verebilirlik bağlamında bakmak gerekmektedir. İdari eylem esas düzenlemelerin demokratik ve katılımcı bir şekilde yapılması hesap verebilirliğin en önemli unsurlarından birisidir. Yasa yapıcılar ya da kural koyucuların düzenlemeye kamunun ilgisini çekmek, katkısını almak için bazı tedbirler almaları gerektiğine işaret edilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri Federal Yönetiminin 1946 yılında çıkardığı ve halen etkili bir şekilde yürürlükte olan Amerikan İdari Usul Kanunu [The United States Administrative Procedure Act (APA)], bu amacı gerçekleştirme isteğinde olan Kamu Yönetimi düzenlemelerine güzel bir örnek oluşturmaktadır. Anılan yasaya göre bir düzenleme yapılırken 30 gün öncesinden kamunun dikkatine ve değerlendirmesine sunulmakta ve Anayasa, ihtiyaçlar ve sakıncalar kriterlerine göre vatandaşlar tarafından yapılan değerlendirme ve incelemeler ilgili birim tarafından toplanıp yasa yapıcı ya da ilgilinin dikkatine

sunulmaktadır. 30 günlük sürede insanlar düzenlemeyle ilgili soruları var ise bunları ilgililere sorma hakkına ve yanıtlarını bekleme hakkına sahiptirler. APA sayesinde insanlar, sivil toplum örgütleri ve her türlü girişim ve yasal düzenlemeler hakkında görüş sahibi olmaktadır. Ackerman (2005), ABD’deki sistemin gelişmekte olan ülkelerde fazla bulunmadığını belirtmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki parlamenter yapının genel karakteri olan yürütmenin yasamaya hakim bir durumda olması yönetime katılmayı engellemektedir. Bu ülkelerde sivil toplumun yetersiz ve genel olarak yönetimin faaliyetlerine ilgisizliğinin demokratik hesap verebilirlik önündeki önemli engeller olduğunu belirtmektedir (Ackerman, 2005).

Hesap verebilirliği anlama bakımından sınıflama yapılmasının yararı açıktır. Bu bağlamda sınıflandırmalar suretiyle, hesap verebilirliğin sağlanıp sağlanmadığını yada hangisinin sağlandığını söylemek kolaylaşmaktadır. Bununla birlikte Hesap verebilirliğin belirlenmesinde değişik kriterler getirildiği olmuştur. Örneğin eğitimde hesap verebilirlik çalışmasında Anderson eğitim alanında üç konuda hesap verebilirlikten söz etmektedir (Anderson, 2005). Buna göre Kurallara ve yönetmeliklere (mevzuata) uyma, Profesyonel normlara bağlılık ve Elde edilen sonuçların, yani öğrenim çıktılarının niteliği konularında hesap verilebilirliğin değerlendirilmesi mümkündür. Birinci alandaki hesap verebilirlik denetleyene verilen bürokratik bir hesap verilebilirlik olup, okullarda kurallara ve yönetmeliklere bağlı olarak önceden belirlenmiş, sabit süreçlerin uygulanmasını içermektedir. İkinci hesap verilebilirlik alanı meslektaşlara verilen bir hesap verilebilirlik olup profesyonel normlara uymayı gerektirmektedir. Üçüncü alandaki hesap verilebilirlikte ise eğitimciler topluma karşı hesap vermek durumundadırlar ve bu tür hesap verebilirlik öğrenme çıktılarının niteliği ilgilidir. Diğer bir deyişle hesap verebilirliğin çeşitlerine göre hesap verebilirlik değerlendirmesi yerine değerlendirme konusuna göre hesap verebilirliği ölçmek için kriterler ve sorular oluşturmak mümkün olabilecektir.

Her türlü değerlendirmede “hesap verebilirliği” sağlamanın temel gereklerinden bir tanesi yetki ve kaynak kullanan ve hesap verme durumunda olan kamu yöneticilerinin eylem ve işlemleri ile yönetim sürecinin “şeffaflığı” olsa gerektir.

### 1.3. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık

Şeffaflık normal olarak her türlü kamu yetkisi ve kaynağı kullanılırken gerçekleşen her türlü eylemin sıfatı olması gerekir. Hesap verebilirlik sorunsalın da yanıtı ulaşmanın en önemli kriterinin şeffaflık olduğunu kabul etmek gerekir. Şeffaflık organizasyonların karar süreçlerinin şeffaf olması, halkın katkısının alınabilmesi, halka en fazla seçeneğin sunulabilmesi ve kamu yararı gerektiriyorsa diğer organizasyonlarla birlikte çalışabilmesi demektir (Ball, 2009: 294). Hesap verebilir olmak demek olan “şeffaflık”, aynı zamanda güvenilir yönetim, görülebilir performans değerlendirme, açık anlaşılır karar verme süreçlerini de ifade eder. Karar verme süreçlerinin şeffaflığı, açık ve kayıt altına alınmış toplantılara herkes tarafından ulaşılabilmesi ve değerlendirilmesi ve kamusal yargının toplantılarla ilgili şüphe hissetmesinin önlenmesi suretiyle sağlanabilir. Bir eylem ya da işlemin sadece amacının açık ve belirli olması değil, etkilerinin de açık ve temiz olması gerekir. Bu da ancak kararlar ilgili bilgilerin açık ve ulaşılabilir olması ile mümkündür.

Şeffaflığın karar verme süreçlerinin şeffaf olması ile sağlanabileceği bunun da hesap verebilirliğin en önemli kriteri olduğunu belirtmek gerekir. Şurası açıktır ki, karar verme süreçleri şeffaf olan her kamu yöneticisinin kararlarla ilgili özgüveni o derece fazladır. Karar verme sürecinin açık olmasının yarattığı özgüvene sahip yöneticiye kamunun güveninin artacağı herkesin kabul edeceği bir görüştür. Karar verme sürecinin şeffaf olmasının yanında kamuya ilişkin bilgilere vatandaşların erişebilmesinin önemine işaret eden Roberts’a (2006) göre şeffaflık hukuki düzenlemeler yanında, aynı zamanda yönetimin eylem ve işlemlerinin algılanmasıdır (aktaran Ball, 2009: 298). Hesap verebilirliğin ölçülmesini sağlayacak ve bir anlamda ona hayat verecek olan şeffaflığı, halkın bilgi elde etme ve idarenin eylem ve işlemlerini algılaması olarak değerlendiren Piotrowski ve Van Ryzin (2007), kamunun algılamasını; kamu yönetimiyle ilişki sıklığı ve yönetim tarafından gizli olarak değerlendirilen hususlara ilgi düzeyi ile ölçülebileceğini belirtmektedir (aktaran Ball, 2009: 299). Bu noktada karar verme süreçlerine dair bilgilerin açık ve ulaşılabilmesinin yeterli olmadığı, bu bilgilere ulaşma düzeyinin de önemli olduğu sonucuna ulaşılabacaktır.

Şeffaf olma, görevi suiistimal, görevinin gereğini yerine getirmeme gibi eylemlere karşı mücadelede etkili bir toplumsal değer yargısı ve davranış biçimidir. Vatandaşın yönetimin eylem ve işlemleri hakkında bilgilenmesi yönetimi güçlendirir. Ball (2009: 303) şeffaflığın hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesinin en önemli araçlarından birisi olduğunu belirtmektedir. Callahan (2007: 223), aynı görüşle, insanların karar verme süreçlerine katılmasının ve karar verme süreçlerinin şeffaflığının artmasının hesap verebilirliği güçlendirdiğini belirtmektedir.

Şeffaflığın yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından birisi olduğu gerçeğinin yanında, hesap verebilirliğin olmazsa olmaz koşullarının başında gelen bir öge olduğunu kabul etmek gerekecektir (OGAC, 2002). Dowdel (2006: 129) hesap verebilirliğin anlaşılmasının bazı formel ve bürokratik işlemlerle muğlak hale gelebileceği tehlikesine işaret ederek en önemli hesap verebilirlik ya da hesap sorabilirlik mekanizmasının “şeffaflık” olduğunu belirtmektedir.

#### **1.4. Hesap Verebilirliğin Temel Soruları**

Hesap verebilirlik sınıflandırması yapılırken hesap verenin, hesap verdiği konuyla ilgili yetkisinin kaynağı ve gücü gibi kriterler dikkate alınıp, hesap sormanın nasıl olacağı gibi sorular yanıtlanarak bir sonuca varılmıştır. Hesap verebilirlik derecesi ve türüne göre bir değerlendirme yapılırken bir takım sorular vasıtasıyla durumu anlama yoluna gidilebilir. Bir kamu yönetimi biriminin hesap verebilirliği incelenirken bazı temel sorular soruna yaklaşımın anahtarları olarak kabul edilir. “Kim hesap vermeli?”, “Kime hesap verilmeli?”, “Neyin hesabı verilmeli?”, “Nasıl hesap verilmeli?” ve “Hesap verme sonucunda ne oluyor?” soruları hesap verebilirlik sorununun temel sorularıdır. Hesap verebilirlik konusu tartışılırken pek çok yazar bu sorulardan birkaçı ya da tamamını esas alarak sonuca ulaşma yoluna gitmiştir (Acar, 2002; Cendon, 2004; Mashaw, 2006; Callahan, 2007).

1- Kim hesap vermelidir? Sorunun yanıtı hesap verebilirlik sorununun anlaşılmasında en önemli sorularından birisidir. Kamu yönetiminde yetki ve sorumlulukların kimde olduğu ilgili mevzuatlarda belirtilmelidir. Hesap verebilirlik konusunda yetki ve sorumluluğun kimde olduğu konusunda bir muğlaklığın, hesap verebilmenin önündeki önemli bir engel oluşturacağı açıktır. Bu husustaki sorun esas olarak yönetsel hesap

verebilirlik mekanizmasının işleyişiyle alakalıdır. Kamuda yönetsel hesap verebilirlik denilince, hesap vermesi gereken bir kişiden ziyade birim bazında ya da kurumsal olarak hesap verilmesinin gerektiği, anlaşılmalıdır. Kişisel hesap verme noktasına gelindiğinde sorumlulukların ve suiistimallerin gündeme geldiği kurumsal hesap verememenin sorumlusu kimdir sorusunun yanıtının aranmasına geçildiği anlaşılabilir. Ancak profesyonel, siyasi ve demokratik hesap verebilirlik mekanizmalarında kim sorusu çok sorun yaratacak bir soru olmamaktadır.

İmar uygulamalarında kim hesap vermeli sorusunun yanıtına üç açıdan bakmak gerekecektir. İlk önce kurumsal olarak ilgili birim ve birimde çalışanlar kişisel olarak yükümlülükleriyle ilgili olarak sorumludurlar. Siyasi kişiler; ilgili birimin atanması, sevk ve idaresiyle yükümlü olan siyasi mekanizma (belediye başkanı vs.) tercihleriyle sorumlu olacaktır. Üçüncü olarak profesyonel kişilerden hizmet satın alınıyorsa satın alınan kişi veya profesyonel bilgisini kullanan plancı vs. hesap vermekle yükümlü olacaktır.

2- Kime hesap verilmelidir? Esas olarak vatandaşa hesap verilmelidir. Hesap verebilirlik türlerine ve hesap verme yöntemine göre bu sorunun yanıtında değişiklikler olabilir. Örneğin siyasi hesap verebilirlikte kime hesap verilmeli sorusunun yanıtının “oy kullanana” olduğu açık iken profesyonel hesap verebilirlikte iş ilişkisi içerisinde bulunan işverene hesap verilecektir. Yönetsel hesap verebilirlikte hesap verilecek kişi ya da üstlere ya da hukuken görevinin gereğini yerine getirmekle sorumlu olunan birime karşı olacaktır. Yönetsel hesap verebilirlikte hesap verilecek kişiler hiyerarşik bir şekilde veya ilgili kurumun kurallarıyla belirlenmiştir.

3- Neyin hesabı? Hesap verebilirlik sorusunun konusu bu sorunun yanıtıdır. Örneğin bir amaç için tahsis edilen paranın hesabı, amaçla yükümlü birime sorulurken hesap vermenin konusu tahsis edilen paranın nasıl harcandığıdır. Kamunun, devlet olmanın ayrıcalığının doğurduğu yetkinin, örneğin güvenlik sağlamakla yükümlü polis birimine bu yetkisinin, kullanmasının hesabı sorulur. Araştırma konusuyla ilgili olarak “şehir planlama ve planlama uygulamaları” yapma yetkisi verilen kamu birimleri, belediyeler, ya da belde dışındaki alanların planlamasıyla yükümlü özel idareler, ya da

Amerika'daki örneğinde county'ler, gerçekleştirdikleri imar uygulamalarının hesabını verirler.

4- Nasıl hesap verilmeli? Hesap verebilirlik sorunuyla ilgili en önemli hususun “nasıl hesap verilmeli” sorusu olduğu söylenebilir. Her tür hesap verebilirlikte bu sorunun yanıtının “şeffaflık” olduğunu söylemek gerekir. Şeffaflık Amerikan hesap verebilirlik mekanizmasının en önemli unsurudur. Zira şeffaf olmayanın “hesabını vermek” çok kolay değildir. Hesap verebilirlik şeffaflık temeline dayanır. Kamu yönetiminde şeffaflığın sağladığı özgüvenin yarattığı hesap verme, çok daha gerçekçi ve amaca uygundur.

Nasıl hesap vermeli sorusunun ikinci yanıtı “fonksiyonel” eylemi ifade eder. Bu yönüyle hesap verebilirlik tanımının bir sonucu olarak hesabı verenin kullandığı yetki yada harcadığı paraya ilişkin bir sunuşu gereklidir. Hesap verebilirlikte taraflardan biri diğerine bir görev tevdi etmektedir. Hesap veren ise verilen görevin yapılıp yapılmadığı, verilen kaynağın nasıl harcandığı, görevin gerektirdiği amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı ve hedeflenen sonucu gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığı hususlarında cevap vermekte, durumunu açıklamak için rapor sunmaktadır. Başka bir anlatılma, yeni kamu yönetimi anlayışının çok yeni bir kavramı olan hesap verme sorumluluğu bir “raporlama” faaliyetidir (Baş, 2008). İşaret edilen yönüyle yönetsel ve profesyonel hesap verebilirlikte “nasıl hesap vermeli” sorusuna yanıt “raporlamayla” olacaktır. Kanada Denetim Ofisi 2002 yılında yayınladığı Kamu Sektöründe Hesap Verebilirliğin modernizasyonu isimli raporunda kamuda “raporlamanın” (yapılan işin yazılı olarak sunulması) hesap verebilirliğin en önemli aracı olduğunu belirtmektedir (OGAC, 2002). Dubnick (2005: 385) hesap verebilirliğin sağlanmasında idari ve kişisel olarak raporlamanın temel olması gerektiğini belirtmektedir. Raporlama süreci çeşitli biçimlerde gerçekleşebilir. Üstlerin yada denetlemeye yetkili birimlerin teftiş ve denetimlerle işlerin kontrolünü yapmaları bir raporlama yani hesap verme yöntemidir. Verilen kararın yada kullanılan yetki ile ilgili yargı denetimi bir diğer hesap verme yöntemidir. Hesap verenin kullandığı yetkinin nasıl kullanıldığına veya harcadığı paranın nereye harcandığına dair yaptığı yazılı veya sözlü açıklamalarda bir hesap verme yöntemidir.

Geleneksel usullerle yapılan teftiş ve denetim yada yazılı açıklamaların yanında nasıl hesap vermeli sorusunun yanıtını kolaylaştırıcı olan bilgi teknolojilerinden de bahsetmek gerekmektedir. Gittikçe yaygınlaşan e-devlet uygulamaları ile devlet ya da kamu gücü kullanarak karar verenler, kararıyla ilgili hesabın verilmesini sağlayıcı olanaklar sunulmaktadır. E-devlet, hükümet ve yerel düzeydeki kuruluşlar ve vatandaşlar arasındaki bilgi alışverişlerinde ve işlemlerde verimlilik, etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamak ve vatandaşları bilgiye erişim ve kullanım yoluyla yetkilendirmek için bilgi ve iletişim teknolojisinin kullanılmasıdır (Samsun, 2003: 27). E-devlet vasıtasıyla vatandaşlar hizmetlere erişimde ve hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesine katkıda önemli avantajlara sahip olmaktadır. Vatandaşın e-devlet vasıtasıyla kamu hizmetlerine erişiminin ve katkısının sağlanarak değerlendirilmesi, ve online olarak sistemin izlenebilmesi, hesap verebilirlik yöntemleri olarak kabul edilebilir.

5- Hesap verme sonucunda neler olmalı? Bu sorunun yanıtı hesap verebilirlik türüne göre değişecektir. Demokratik hesap verebilirlikte “yeterliliği ve amaca uygunluğu tartışılabilir da oy verme/vermeme suretiyle görev ve yetkilerin elden alınması olabilecek iken, profesyonel hesap verememe sonucunda işi kaybetme, yönetsel hesap verememe sonucunda yaptırımlara muhatap olmak veya işi kaybetme gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Yönetici için hesap verme kredibilite, etkililik ve yeni fırsatlara sahip olabilmektir (Dealy, 2007: 15).

Anlatıların ışığında söylemek gerekirse; bir kişi ya da kurumun görevini yerine getirirken yaptığı eylemlerin, kullandığı yetkilerin ve harcadığı paraların sorumluluğunu kabul etmesi, şeffaf bir şekilde hesabını vermesi demek olan hesap verebilirlik kavramı, otuz yıl öncesinde sadece kelime anlamını içeren şekilde ve çok nadir kullanılan bir kavram iken, bugün demokratik yönetimin en önemli unsurlarını anlatan bir içerikte kullanılmaktadır. Hesap verebilirlik kavramı, sorumluluk, cevap verebilirlik, şeffaflık, performans, etik kavramlarını da içerecek şekilde anlaşılmaktadır. Hesap verme, hesap verecekler için cevap verme sorumluluğunun yanında, cevabı olumlu, gerekli performansı göstermiş olarak vermedir. Bu yönüyle hesap verme sonuçlarla da ilgilidir. Hesabın verilmesi, Bir yönüyle hukuka, kurallara, emirlere ve ekonominin gereklerine uyma; diğer yönüyle de etik ve ahlaki değerlere



sahip olma, etik dışı davranışlardan kaçınmadır. Hesap verebilirlik hukuka, kurallara, bürokratik prosedüre ve hiyerarşik kurallara uymadır. Başka bir bakış açısıyla hesap verebilirlik üst otoriteye hesap vermenin yanında kamuya vatandaşın güvenini tesis etmektir. Geleneksel olarak kabul edilen anlamıyla hesap verebilirlik; kontrol, müeyyide, cezalandırma, kurallar, kurallara uyma ile ilgilidir. Kurallara uymaya dayalı hesap verme, idarenin çalışanlarının davranışları üzerinde kontrolünü gerektirmektedir.

Genel kabul gören bir sınıflandırmaya göre; hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik, siyasi hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve demokratik hesap verebilirlik olarak dört başlıkta ele alınmaktadır. Hesap verebilirlik tartışmalarında esas alınan yönetsel hesap verebilirlik temelinde diğer kavramları da içerecek şekilde irdelemeler yapmak isabetli olacaktır. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik kavramının temeli şeffaflığa dayanmaktadır. Şeffaflık normal olarak her türlü kamu yetkisi ve kaynağı kullanılırken gerçekleşen her türlü eylemin sıfatı olması gerekir. Şeffaflığın yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından birisi olduğu gerçeğinin yanında, hesap verebilirliğin olmazsa olmaz koşullarının başında gelen bir öge olduğunu kabul etmek gerekecektir.

Kamu sektöründe kamu gücünü kullananların bu yetkilerini kendi çıkarları için kullanması her zaman konuşulan bir konu olmuştur. Etkin bir hesap verme sisteminin bulunmaması durumunda yolsuzlukların önemli bir sorun olarak devam etmesine neden olmaktadır. Girişte de bahsedildiği üzere yolsuzlukla ilgili geliştirdiği formülde Klitgaard (1998: 6) hesap verebilirliğin yolsuzluğun azaltılmasının en önemli aracı olduğunu göstermektedir. Yolsuzluk = Tekelci Güç + Takdir Yetkisi - Hesap Verebilirlik<sup>3</sup> olarak formüle edilen yolsuzluk denkleminde tek elci güç ve takdir yetkisinin artması yolsuzluğu artırmaktadır. Yapılan diğer bazı çalışmalar da göstermiştir ki tek elci karar alma ve kurallara bağlı olmadan takdirlere dayalı sistemler yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır (Dye ve Stapenhurst, 1998: 2).

Toplantı, düşünce ve ifade özgürlüğü, medyanın bağımsız olması ve kamuyu bilgilendirme dışında işlevinin olmaması, açık ve şeffaf yönetim kültürü, insanların

<sup>3</sup>  $C$  (Corruption) =  $M$  (Monopoly Power) +  $D$  (Discretion) –  $A$  (Accountability)

örgütlenme ve konularla ilgilenme kültürünün gelişmiş olması, toplumda hesap sorabilmenin ve hesap vermenin temel gereklilikleridir. Temel gereklilikler sağlanmadan hesap verebilir bir sistem yaratmak olanaksızdır. Temel gerekliliklerin sağlandığı toplumlarda bir kamu yönetimi biriminin hesap verebilirliği incelenirken bazı temel sorular soruna yaklaşımın anahtarları olarak kabul edilir. “Kim hesap vermeli?”, “Kime hesap verilmeli?”, “Neyin hesabı verilmeli?”, “Nasıl hesap verilmeli?” ve “Hesap verme sonucunda ne oluyor?” soruları hesap verebilirlik sorununun temel sorularıdır. Hesap verebilirlik sorularından, “nasıl hesap verildiği” sorusunun yanıtı, hesabı verilenin ne derecede hesabının verildiğini, anlamada ana unsurdur.

İmar uygulamalarında hesap verebilirlik; imar yetkisi kullananların “kamu gücü ve yetkisi kullananın işi yapma süreci şeffaf mıdır?”, yetki kullanılma sürecinde “yetkiler kullanılırken katılımcı ve demokratik bir sistem mevcut mudur?” ve “yetki kullanmaya ilişkin sürecin yetki ve sorumluluklar dahilinde yapıldığını da yansıtan, gerekli denetim ve raporlama sistemi oluşturulmuş ve etkin olarak kullanılmakta mıdır?” sorularıyla araştırılacaktır. Sorular bağlamında imar uygulamalarına esas mevzuat ve diğer normların erişilebilirliği, karar ve işi yapma süreçlerinin katılımcılığı ve şeffaflığı, imar kararlarında yetkili birimlerin belirginliği, kararların denetim mekanizmaları ve bu mekanizmaların etkinliği tartışılacaktır. Anılan sorulara kabul edilebilir bir yanıt bulunduğu zaman hesap verebilir bir işleyişten bahsetmek mümkün olacaktır. Kamu yönetiminde şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ise yönetime ve geleceğe daha güvenle bakan bir toplum yaratacaktır.

Devam eden bölümde, Amerika Birleşik Devletleri çapında yapılan araştırmalarda yaşanacak 10 bölge arasında gösterilen Illinois Eyaletinin Naperville ve Warrenville Belediyelerinde imar uygulamaları incelenecek ve alan araştırmasıyla, Illinois Eyaletinde imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilmiştir.

ABD Illinois eyaletindeki imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırması ile ABD’de ulaşılan sonuçlar ile Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik sonuçlarının karşılaştırılması olanağı bulunacaktır. Bu bölümünde varılacak yargılar,

Türkiye’de ulaşılacak yargılarla karşılaştırılarak, ortak ve farklı olan hususlarda değerlendirmeler yapılacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ABD ILLINOIS EYALETİNDE İMAR UYGULAMALARINDA HESAP VEREBİLİRLİK

Amerika Birleşik Devletleri'nin gerek Anayasasında gerekse federal kanunlarında planlama ve yapılaşmayla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunun temel sebeplerinden birisi Amerika Anayasasının “Amerika’da nelerin, nasıl yapılacağına değil, nasıl yapılamayacağına dair bir düzenleme” olmasıdır. Bir diğer sebepte, şehircilik gibi düzenlemelerin esas olarak yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Esas yetkili ve düzenlemeleri yapan birimlerin şehirlerde şehir yönetimleri (belediyeler), belediyelerin sorumlu olmadığı alanlarda sorumlu olan county-ilçe denebilir-yönetimleri, daha küçük yerel yönetim birimleri olan “village” ve “town”larda (köy ve kasabalar ölçeğinde ve şehirlerden küçük yerel yönetim birimleri) ise o birimlerin yönetimlerinde olduğu görülmektedir. Her yerel yönetim biriminde seçilmiş başkan ve meclisler bulunmaktadır. Seçilmiş meclis ve yöneticinin yanında, seçilmiş organlar tarafından görevlendirilen profesyonel yöneticiler yerel yönetimin idaresinden sorumludurlar. Belediyelerdeki en üst yöneticiye bağlı olarak belediyenin idari birimleri görev yapar. Başkan ve meclis tüm görevlilerin üstünde karar organı olarak bulunurlar.

Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim yapısı içerisinde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin imar uygulamalarında esas yetkili, karar verici durumda olduğu görülmektedir. Eyalet düzeyinde imarla ilgili düzenlemelere eyalet yönetimleri [vali (governor) ve eyalet meclisi (council)] yetkilidir. Eyalet düzeyindeki imar yetkilerinin bölgesel planlama yapma niteliğinde ve ulaşım ağlarını planlaması gibi genel hizmetleri kapsayan bir yetkidir.

Diğer yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler eyaletlerin bir alt birimi olarak imar uygulamaları ile ilgili yetkili birimlerdir. Belediyelerde imarla ilgili kararlar yetkili seçilmiş organlar olan meclisler tarafından alınır. Belediye görevlileri tarafından uygulanır.

Bu bölümde Illinois Eyaletinde planlama ve imar uygulamaları değerlendirildikten sonra, yapılan bir araştırmada Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanabilecek beş

bölgeden birisi olarak seçilen Naperville Belediyesi (CoN, 2010a), ile ona komşu ve küçük bir belediye olan Warrenville Belediyesinde imar uygulamaları ele alınmıştır. Naperville ve Warrenville Belediyelerinde yapılan alan araştırması ile “imar uygulamalarında hesap verebilirlik” değerlendirilmiştir.

## **2.1. Genel Olarak Illinois’de Planlamaya Bakış**

Amerika Birleşik Devletlerinin yüzölçümü olarak 25. ve nüfus büyüklüğü olarak 5. büyük eyaleti olan Illinois’te eyalet bütününe kapsayacak şekilde Northwestern, Southwestern ve Chicago Metropolitan Bölgesel planlarının yapılmakta olduğu ve her plan için eyalet meclisinden ayrı birer yasa çıkartıldığı görülmektedir. Yasalarda planların bölgeleri, kapsamı, görevlileri ve kapsadığı bölgelerdeki yerel yönetimlerle ilişkileri düzenlenmiştir (SoI, 2010a).

Ticaret ve Ekonomik Aktiviteler Departmanı (Department of Commerce and Economic Activities) tarafından önerilip 2005 yılında eyalet meclisinden çıkarılan bir yasa ile departman tarafından hazırlanan planlarla ilgili bölgesel plan komitelerinin kararlarına tüm alt yerel birimlerin uyması gerektiğine dair tavsiyeler belirtilmiştir (SoI, 2010b). Illinois bölgesel planlama ajansı için çıkarılan yasada da oluşturulan planlama biriminin yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde olacağı şeklindeki düzenlemeyle yerel yönetimler için oluşturulacak bölgesel planın görmezden gelinmeyeceğine yönelik bir düzenlemenin yapıldığı görülmektedir (SoI, 2010c). Çıkarılan mevzuat düzenlemeleriyle eyalet tarafından yapılan üst planlara eyalete bağlı alt yerel yönetim birimlerince yapılacak çalışmalarda uyulması gerektiği belirtilmiş olmakla birlikte bu yönde bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır.

Warrenville ve Naperville Şehirlerinin bulunduğu Kuzey Chicago bölgesinde Illinois eyalet yönetimince Bölgesel Planlama çalışmaları yapıldığı görülmektedir. Eyalet Meclisi tarafından, daha önce yapılan bölgesel planların yerine eyaletin en yoğun nüfusa sahip olan ve en hızlı büyüyen bölgesi olan Kuzey Chicago Bölgesi için daha gerçekçi öngörüler taşıyan bir “bölge planı” yapmak üzere karar alınmıştır. Illinois Eyaletinin yasama organı olan meclis tarafından çıkarılan 09.08.2005 tarihli Bölgesel Planlamaya ilişkin yasa ile Chicago Metropolitan Planlama Ajansının kurulduğu ve bu sözleşmenin 51. maddesiyle Chicago Bölgesel Planlama Ajansına ilçeler ve şehirlerle

planlama konularında görüşme yapma ve anlaşma imzalama yetkesinin tanındığı anlaşılmaktadır (SoI, 2010c).

Chicago Metropolitan Planlama Ajansı Cook, Dupage, Kane, Kendall, McHenry ve Will County'lerini kapsamaktadır.<sup>4</sup> Yasalara göre Chicago Metropolitan Planlama Ajansı, Chicago Bölgesinin ilk gerçek bölgesel kapsamlı Planı olan GO TO 2040 planını yapmakla yetkilidir. 2040 yılına kadar nüfusun 2,8 milyon daha artacağını öngören GO TO 2040 planında ulaşım sistemlerinin, ekonomik gelişmenin, ev ve açık alanların ve çevrenin, artan nüfusun kaliteli bir ortamda yaşayacağı şekilde planlandığı belirtilmektedir (CMPA, 2010).

Metropolitan Chicago dünyanın en önemli ekonomik merkezlerinden birisi olmakla birlikte, insanlara iyi bir hayat kalitesi sunulamadığından bahsedilen plan gerekçesinde; bölge içerisinde yer alan 7 county ve 284 yerleşim biriminde daha iyi yaşam kalitesi sağlanmasının amaç edinildiği belirtilmektedir. GO TO 2040; bir geniş kapsamlı birde kısa olmak üzere iki dokümandan ve Alan Planı, Çevre Planı, Taşımacılık Planı, Konutlaşma Planı, Ekonomik Gelişme Planı ve İnsan ve Toplum Gelişme Planı olmak üzere beş bölümden oluşmaktadır. Plan, resmi özel, herkesin kullanımına açıktır. Bölgede iş yapmak isteyenlere ve bölgede yaşamak isteyenlere bir kestirim vermektedir. Plan, resmi özel her ilgiliye de tavsiyeler içermektedir (CMAP, 2010)

Warrenville ve Naperville şehirlerini içeren bölgedeki en geniş kapsamlı plan Chicago Metropolitan Planıdır. Bu bölgesel planın yanında eyalet altı yerleşim birimleri olan yerel yönetim birimlerinde, şehirlerde Kapsamlı (Comprehensive) Plan -master plan- ve alt planlar mevcuttur. Konut alanı ve ticari alan olarak belirlenen her bölge için özel olarak hazırlanmış alt planlar vardır. Bölgedeki şehirler kendi kapsamlı ve alt planlarını yaparken bölgesel planlara uymaya mecbur değiller. Bu tür bir mecburiyet olmamasına rağmen tüm alt planlarda üst plana uyulmaktadır. Bu yasal bir zorunluluk değil planlamanın getirdiği bir sonuçtur. Çünkü örneğin taşımacılık (yol, tren istasyonları vs. ona göre planlanmakta) ya da konut alanları (bölgesel plandaki su temin bölgeleri gibi öngörüler dikkate alınarak) bu çerçevede planlanmaktadır.

<sup>4</sup> Eyalet yönetimi altında yer alan daha alt yönetim birimleri-şehirler, Countyler (örneğin Chicago Cook County'nin-Warrenville ve Naperville DuPag County'nin" içerisinde yer alırlar.

Bölgesel planların öngörülerine aykırı bir durum tesis edilememekte, çünkü bölgedeki alt yapılar öncelikle bölgesel planda öngörüldüğü şekilde yapılmaktadır.

Kapsamlı planlar şehirlerin gelişme ve büyümelerinde rehber olarak kullanılmaktadır. Planlarda şehrin gelişim yönü, güçlü ve zayıf yönleri detaylı olarak incelenmekte ve bulgulara göz önüne alınarak konutlaşma ve ticari alanlar belirlenmektedir. Master planların öngörülere ve belirlemeleri ışığında daha küçük ölçekli uygulama planları yapılmaktadır.

Planların yanında her şehirde şehir meclisi tarafından çıkarılan planlama ve yapılaşma mevzuatı bulunmaktadır. Yapılaşma mevzuatı ve planlar genellikle ilgili belediyenin web sitelerinde ya da municod.com isimindeki web sitesinde bulunmaktadır. Yapılaşmaya ilişkin mevzuat ulusal düzeyde kabul edilen standartlara uygundur. Ulusal standartlar yapılarıdaki sağlık ve güvenlik gerekliliklerini göstermektedir. ABD’de standartları belirleyen 1994 yılında kurulan ve merkezi New York şehrinde bulunan bir sivil toplum örgütüdür. Uluslararası Yasa Konseyi [The International Code Council (ICC)] olarak bilinen birimde ABD’deki yapılaşmayla ilgili her türlü standartlar belirlenmekte ve birimler bu standartları esas almaktadır (ICC, 2010).

İmar Planlarının kapsadığı ve planlarda “zoning” olarak gösterilen alanlar planlanan bölgelerdir. Buralar da yapılaşma imar planının gösterdiği şekilde olacaktır. Örneğin bir bölge tarım alanıysa o bölgedeki mülkler tarım alanı olarak kullanılacaktır. Planda bir bölgede yapılar iki katlı olarak öngörüldüyse o bölgedeki yapılar ancak iki katlı olabilecektir.

Planlarda belediyeler tarafından sunulan emniyet (polis) yol ve su tesisleri için özel kişilere ait yerler hizmet alanı olarak gösterilebilmektedir. Bu tür alanları belediye mülkiyetine geçirmek için öncelikle gayrimenkul sahipleri ile anlaşma yoluna gidilmektedir. Anlaşma olmaz ise belediyelerin kamulaştırma yetkisi mevcuttur. Ancak kamulaştırma yetkisi kullanılırsa buna ilişkin kararlar da diğer kararlar gibi yargı denetimine tabidir. Okul ve sağlık tesisi gibi binalar için bu tür bir yetki yoktur. Zira okul hizmetleri için yönetim organı ayrı bir yerel yönetim birimi ve okul yerine ihtiyaç var ise school district denilen bu birimler tarafından arsa vs. satın alınmakta ve daha sonra ilgili belediyeye imar planı düzenlenmesi için başvurulmaktadır.

Mevcut planın değişmesi (rezoning) de m¼mk¼nd¼r. Bunun için plan değişikliği istenilen yer için t¼m planlar yapıldıktan sonra ilgili belediyeye başvurulmakta ve işlemler ilgili belediyeler tarafından kendi mevzuatlarında yer alan usullere g¼re yapılmaktadır.

şehirlerde imar uygulamaları incelenirken her şehrin belediyesine ait her t¼rl¼ bilgi ve belgenin bulunduğu internet siteleri (warrenville.il.us ve naperville.il.us) ile her iki belediyenin planlama ile ilgili b¼l¼mlerinin sorumluları ile g¼r¼řmeler yapılmış ve onlara sorular sorularak alınan cevaplara g¼re devam eden b¼l¼mler oluşturulmuştur.

## **2.2. Warrenville’de İmar Uygulamaları**

İnternet sitesinde yer alan bilgilere g¼re, 1833 yılında ilk yerleşimin olduğu ve 1967 yılında t¼zel kişiliği kabul edilen Warrenville, Chicago’nun 30 mil batısında yer alan, 14 bin n¼fuslu, 14 kilometrekare alanda yayılmış, %48’i yerleşim yeri, %13’¼ ticari alan, %9’u boş alan, %9’u gelişmemiş alan ve %18i vergi dışı alan ve ortalama ev değeri 242.755 dolar olan bir şehirdir (CoW, 2010a).

şehrin y¼netimine ilişkin t¼m d¼zenlemelerin yer aldığı ve halen y¼r¼rl¼kte olan “Warrenville Belediye Mevzuatı” (Warrenville Municipal Code) Belediye Meclisi tarafından 1983 yılında çıkarılmış. Mevzuatta belediye organları, belediye yetkilerinin kullanılması usulleri, belediyenin ceza yetkilerine ait d¼zenlemeler yer almaktadır. İmar uygulamaları ile ilgili olarak imar planları, planların uygulamaları ve yapılaşmaya ilişkin t¼m d¼zenlemeler mevzuatın içerisinde yer almaktadır. Mevzuatın içerisinde; mevzuatın -Municipal Code- yanında alt planlara ve planların uygulanmasına dair “y¼netmelik” -subdivision ordinance- şeklindeki d¼zenlemelerin her meclis toplantısında g¼zden geçirildiği anlaşılmaktadır. Warrenville İmar Y¼netmelięinin (Subdivision Ordinance) 1989 yılında y¼r¼rl¼ęe girdiği g¼r¼lmektedir. Alt planların uygulamalarını g¼steren Warrenville Subdivision Ordinance her alt planın yapım ve değişikliğinin usul ve esaslarını g¼stermektedir (CoW, 2010b).

Belediye mevzuatına (CoW, 2010b) g¼re imar işleriyle ilgili belediye organları devam eden b¼l¼mde sayılmaktadır.



1- Belediye Meclisi: Seçimle gelen Belediye Başkanı ve 8 meclis üyesinden oluşmaktadır. Planlar, planlarla ilgili mevzuat düzenlemeleri, her türlü plan değişikliği gibi kararlar belediye meclisi tarafından alınmaktadır. Meclis, her ayın 1. ve 3. pazartesi günü toplanır. Tüm meclis toplantıları halka açıktır. Meclis, kararlarını oy çokluğu ile alır.

2- Toplum Gelişmesi ve Planlama Komitesi: Meclis üyeleri ve başkanla birlikte 9 kişiden müteşekkül, başkanlığını meclis tarafından seçilen bir meclis üyesinin yaptığı meclis komitesi, planla ve şehrin gelişimi ile ilgili konuları tartışarak meclise tavsiyelerde bulunur.

3- Plan Komisyonu: Başkan tarafından atanmış 9 gönüllü üyeden oluşur ve meclise plan ve plan değişiklik talepleri ile ilgili tavsiyelerde bulunur. Üyeler, plan değişiklik talepleri ile ilgili itirazları inceleyen birimle birlikte haftalık toplantılarını yaparak oradaki sonuçlara göre görüşlerini oluştururlar.

4- Plan Düzenlemeleri ve Değişiklik Talepleri ile İlgili İtirazların Görüşüldüğü Birim: Başkan tarafından atanmış 7 gönüllü üyeden oluşur. İtirazları inceler ve meclise tavsiyelerde bulunur. Bazı kararları da kesin karar niteliğindedir.

5- Plan ve Plan Uygulamaları Bölümü: Belediyenin teknik elemanlarından oluşan birimdir. Çalışanlar atanmış görevlilerdir. Plan ve yapılaşma, plan değişikliği, yapı izinleri, beldedeki alanların düzenlenmesi, harita yapımı gibi konulardaki teknik görevlilerden oluşan belediye birimidir.

Meclisin, plan komisyonunun ve itiraz komisyonunun toplantıları ve gündemleri gazete ve televizyon vasıtasıyla vatandaşa duyurulmaktadır. Ve belirlenen tarihlerde komisyonlar genellikle akşam saat 7’de toplantı yapmaktadırlar (CoW, 2010c).

Belediye tarafından imar uygulamaları ile ilgili bir iç ve dış denetim yaptırılmadığı, ancak yıllık olarak belediye harcamalarının denetlenerek denetim raporunun belediye meclisine sunulduğu ve internet sitesinde yayınlandığı görülmektedir (CoW, 2010d).

Warrenville Belediye Mevzuatı içerisinde yer alan planlara ilişkin düzenlemelerin her 10 yılda bir gözden geçirildiği belirtilmektedir (CoW, 2010b).

Belediye İmar Yönetmeliğine göre mevcut planlara uymayan bir proje getirildiğinde imar planında değişiklik yapmak mümkündür. Bunun prosedürüne göre öncelikle plan değişikliği istemini dile getiren kişi tarafından plan değişikliği istenilen bölgenin planı yeniden yaptırılmaktadır. Yeni yapılan plan ve projeye birlikte 25 örnek olarak Belediyeye başvuru yapılmakta ve başvuru yapıldıktan sonra imar planı değişikliği yapılma isteğinde bulunulduğuna ilişkin halka duyuru yapılmaktadır. Ayrıca söz konusu gayrimenkule 250 m yakınlıkta bulunan gayrimenkul sahiplerine postayla duyuru yapılmakta ve işlemlerin tamamlanmasından itibaren 7 gün sonraya halkın katılacağı açık toplantıda konu her yönüyle konuşulmaktadır. Toplantıda alınan kararlara itiraz mümkündür. Belediyenin “imar değişikliklerine itirazlarını inceleyen komisyonuna” yapılan itiraz üzerine tekrar halkla birlikte toplantı yapılır ve belediyenin teknik elemanlarından rapor istenir. Tüm itiraz ve teknik değerlendirmelerle birlikte başvuru, meclisin toplantısından en az beş gün önce meclise gelir. Konu ile ilgili meclis tarafından yapılan halka açık toplantıda meclis tarafından karara bağlanır. Tüm bunların tamamlanması en az üç aylık bir süre gerektirmektedir (CoW, 2010b). Bu süreçte esas olan “public hearing” denilen ve halka açık toplantılarda imar düzenlemesinin tartışılmasında alınan sonuçtur.

### **2.3. Naperville’de İmar Uygulamaları**

Illinois Eyaletine bağlı Naperville şehri Warrenville ile komşu, Chicago’ya 30 mil uzaklıkta, şehrin internet sitesinde yer alan bilgilere göre, 2008’de yapılan sayıma göre 144.560 nüfuslu, % 80 beyaz, %12,3 Asyalı, % 5,4 Latin, % 3,8 siyahi insanların yaşadığı, yıllık aile geliri ortalamasının 117.000 dolar, ortalama ev değerlerinin 414.000 dolar olduğu, son sekiz yılın üçünde Monet Magazin dergisi tarafından ABD’de yaşanacak beş yer arasında seçilen, yine kütüphanesi ABD’nin en iyisi seçilen, bölgenin göreceli olarak ekonomik durumu en iyi şehirlerinden bir tanesidir (CoN, 2010a).

Naperville Belediyesinin imar işleri ile ilgili tüm mevzuatı belediyenin internet sitesiyle bağlantı kurulan sitede mevcuttur<sup>5</sup> (CoN, 2010b). Mevzuat ve imar ile ilgili tüm düzenlemeler belediye meclisi tarafından yapılmaktadır. Belediye meclisi

<sup>5</sup> Belediyenin web sitesi <http://www.naperville.il.us>, mevzuatın web sitesi <http://library.municode.com>’dur.

toplantılarının gündemi herkesin ulaşabileceği şekilde duyurulmaktadır (CoN, 2010c). Meclis toplantılarına yerel televizyon ve internet vasıta ile erişim olanağı mevcuttur (CoN, 2010d). Naperville Belediyesinin mevzuatına göre belediyenin imar plan ve uygulamalarıyla ilgili birimleri devam eden bölümde belirtilmiştir (CoN, 2010b):

1- Belediye Meclisi: Belediye Başkanı ve 8 meclis üyesinden oluşur. 4 yıllığına seçilirler. Tüm belediye mevzuatını ve dolayısıyla imar plan ve uygulamalarıyla ilgili mevzuatı kabul edip, yürürlüğe sokma ve baş yöneticileri atama yetkisine sahip olan en güçlü belediye organı Belediye meclisidir. Toplantıları halka açıktır. Belediye başkanı belediyenin sevk ve idaresinden sorumlu belediye görevlilerini atayan ve meclis adına acil durumlarda karar verebilen kişidir.

2- Plan Komisyonu: 9 gönüllü üyeden oluşmaktadır. Başkan tarafından atanıp meclis tarafından onaylanırlar. Şehirdeki, planlama, plan değişiklik konuları, alanların imara açılması gibi konularda başvuruları kabul edip, inceler ve meclise tavsiyelerde bulunur.

3- İmar Uygulamaları Başvuru ve İtirazları İnceleme Birimi: 7 gönüllü üyeden oluşur. Başvuru ve verilen kararlara itirazları inceleyen ve halkın görüşüne sunan birimdir.

4- Ulaştırma, Ekonomik Gelişme ve Planlama Birimi: Belediyenin görevlilerinden oluşan ve planlama, yapılaşma gibi konularda her türlü hizmetin verildiği birimdir. Görevliler sözleşmeli olarak çalışır. Başkan tarafından atanırlar ve meclisin onayı alınır. Naperville Belediyesi web sayfasında<sup>6</sup> şehir planları ve sokak cedde ve hatta konut itibarıyla imar durumu ayrıntılı olarak verilmektedir.

İmar planlarını belediye personeli yapmaktadır. Belediye personeli plan yapma sürecinde danışmanlık şirketlerinden yararlanabilmekte ve planlar halk, plancılar ve diğer ilgili olabileceklerin bizzat katılımlarıyla yapılmaktadır. Bir örnek plan olarak “Ogden Avenue Corridor Enhancement Initiative” olarak adlandırılan “Ogden Avenue Koridoru Planı” incelendiğinde; Planın yapılmasına 2006 yılının mayıs ayında karar verildiği ve 17 aylık bir çalışma sonucunda tamamlandığı, plan sürecinde önce 15

<sup>6</sup> <<http://www.naperville.il.us/planningviewer.aspx> 22.11.2010

kişiden oluşan; belediye görevlileri, uzman kişiler ve bölgeden temsilcilerden müteşekkil bir danışma komitesi kurulduğu, bölgede yaşayan veya işi alan kişilerle defalarca toplantılar yapıldığı, alan çalışmalarıyla öncelikle mevcut durumun saptanmasından sonra önceliklerin belirlendiği, ana konular belirlendikten sonra danışmanlık şirketi ekibi tarafından planlama konsepti hakkında belediye görevlileri, danışma komitesine ve halka bilgi sunulduğu, halkın istekleri öncelikli olmak üzere isteklere göre danışma komitesi tarafından bir çerçeve belirlendiği ve bu çerçeve içerisinde planın yapılarak 2008 Şubat ayında kabul edildiği anlaşılmaktadır (CoN, 2008). Planlama süreciyle ilgili olarak her aşamada halkın katılımının önemli olduğu söylenebilir. Bu tür planlarda değişiklik 10 yılda bir yapılmaktadır.

Naperville'de bölgeyi kapsayan Chicago Metropolitan Plan -GO TO 2040- yanında Naperville Belediyesi tarafından 1985 yılında hazırlanan Kapsamlı Master Plan, şehrin büyüme ve gelişimine dair bir rehber niteliğindedir. Plana göre şehir, Doğu, Kuzeybatı ve Güneybatı olmak üzere üç ana planlama bölgesine ayrılmış. İhtiyaç ve gelişmelere göre Master planda öngörüler doğrultusunda 1996 yılında Kuzeybatı, 1998 yılında Doğu ve 2002 yılında da Güneybatı bölgeleri planları yapılmıştır. Bu planların dışında şehri kapsayacak şekilde 18 alt plan yapılmış ve şehirde oluşturulmuş coğrafi bilgi sistemiyle gayrimenkullerin durumunu görmek isteyenler anında bilgi sahibi olabilmektedir (CoN, 2010e).

İmar planlarında değişiklik mümkündür. Plan Komisyonuna yapılan imar planı değişikliği hakkında yapılan başvurulardan sonra, komisyon tarafından söz konusu alanın 250 metre yakınındakiler yazılı olarak, başvurunun yapılmasından sonra 7 gün içinde bilgilendirilir. Bilgilendirme halka açık toplantıda konunun tartışılmasından 15 gün öncesine kadar yapılamaz. Bildirimde plan değişikliği talebi bulunan mülk ile ilgili bilgiler ve değişiklik talebi yer alır. Ayrıca halka açık toplantının yapılacağı duyurusu 15 gün öncesinden Naperville Sun gazetesinde yayınlanır. Master Plan ve Planlarla ilgili mevzuatta düzenleme yapılacağı zamanlardan önce yapılacak halk toplantısı için duyuru, mutlaka Naperville Sun gazetesinde yayınlanır. Halkın konularla ilgili görüşlerini açıkladığı halka açık toplantılarda, toplantı ortamının hazırlanmasından sonra konuşma yapacak kişiler yemin ettirilir. Önce başvuru sahibi kendisine verilen uygun zaman içerisinde başvurusunun nedenini açıklar. Plan komisyonu konuyla ilgili

sorularını sorar. Daha sonra konuyla ilgili görüşü olanlar dinlenir. Tüm konuşmalar kayda alınır. Plan Komisyonu halkın görüşlerini kayda aldıktan sonra devam eden toplantıda, görüşler de dikkate alınarak teknik elemanların raporu ile birlikte bir karara varır ve kararını meclise bildirir (CoN, 2010f). Bu süreç, kararlarda halkın katılımının sağlanması ve adil bir karar alınması bakımından öngörülmüştür.

Planlama ve İmar uygulamalarına ilişkin kararlara karşı Belediyenin 7 gönüllü atanmış üyeden oluşan “Zoning Board of Appeals”a (İtiraz Komisyonu) başvuru yapılmaktadır. Başvuru üzerine teknik inceleme ve ilgililerin dinlenilmesinden sonra komisyon tarafından bir görüşe varılmakta ve görüş tavsiye niteliğinde meclise sunulmaktadır. İtirazlar hakkında Meclis en son karar organıdır (CoN, 2010b).

Belediyenin imar işleri ile ilgili özel bir denetlemenin yapılmadığı, ancak her yıl bir dış denetim firması tarafından belediyenin mali işlerinin denetlendiği anlaşılmaktadır. Yıllık denetim raporlarında şehir gelişim ve planlama biriminin gerçekleştirdiği harcama denetiminden ve uygulanan projelerden bahsedilmektedir. Detaylı olarak planlama uygulamalarından bahsedilmemektedir (CoN, 2010g).

Naperville Belediyesi tarafından zaman zaman belediye hizmetleri ile ilgili kamuoyu araştırması yapıldığı da anlaşılmaktadır. 2008 yılında yapılan araştırma, halkın %92’sinin yaşam kalitesinden memnun olduğunu göstermiştir (ulusal düzeyde bu oran %77). Halkın %93’ünün itfaiye ve ilkyardım, %88’inin elektrik ve su servislerinden memnun olduğu ancak bu memnuniyetin trafik hizmetlerinde %30’a düştüğü görülmektedir. Gelecek dönemlerde trafik ve yolların iyileştirilmesi hizmetlerine önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu araştırmada özellikle planlama hizmetleri için bir rakam verilmemekle birlikte genel olarak belediye hizmetlerinden memnun olma oranının yüksek olduğu belirtilmiştir (CoN, 2010g).

#### **2.4. Warrenville ve Naperville Belediyelerinde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik**

Warrenville ve Naperville belediyelerinde imar uygulamalarının hesap verebilirliği araştırılırken belediyelerde imar işlerinde çalışan üst düzey yönetici ve uzman düzeyindeki personelle görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerle ilgili yapılan işlemler devam eden bölümde yer almaktadır.

### 2.4.1. Görüşmeler

Warrenville ve Naperville Belediyelerinde imar uygulamaları ile görevli kişilerle, önceden hazırlanmış soruları yöneltmek suretiyle yapılacak görüşmelerde belediyelerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırılmıştır.

#### 2.4.1.1. Görüşmelerin Önemi ve Amacı

Amerika Birleşik Devletleri'nin Illinois Eyaletine bağlı Warrenville ve Naperville kentlerinde imar uygulamalarında hesap verebilirliği anlamak ve uygulamalar hakkında ilgililerin görüşlerini almak amacıyla bu görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler her iki belediyede imar işleri sorumluları ve görevlileri ile Bunların yanında Warrenville ve Naperville şehirlerinde imar uygulamalarının içinde bina ve proje yapımı suretiyle yer alan bir mimarda görüşme yapılan kişiler arasında yer almaktadır. Görüşmelerde imar uygulamalarını anlamak yanında, imar uygulamalarının hesap verebilirliği çeşitli bakımlardan ilgililerin görüşü alınmak suretiyle irdelenmeye çalışılmıştır. Görüşme yapılan kişiler tarafından bu tür soruların kendilerine ilk defa sorulduğunu beyan etmeleri, bu alanda nu belediyeler nezdinde yapılan ilk çalışma olmasını göstermektedir. Bu yönüyle araştırmanın bir ilk olması hususu da görüşmelerin önemini işaret eden bir durumdur. Görüşmeler yoluyla ABD'de yaşanacak yerler arasında ilk beş şehir arasında gösterilen iki belediyedeki görevlilerin imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda görüşlerini öğrenmek ve değerlendirmek olanağı bulunmuştur.

#### 2.4.1.2. Görüşmenin Sınırlılıkları

Belediyelerin imar uygulamalarında hesap verebilirlik ile ilgili kişilerle yapılan görüşmeleri incelerken aşağıda belirtilen sınırlılıkların göz önüne alınması gerekir:

- 1- Konuyla ilgili mülakat sonucu elde edilen görüşler her bir kişinin ferdi görüşünü yansıtmakta olup, kişilerle sınırlıdır.
- 2- Görüşmeler üst yöneticiler ve teknik elemanlarla yapılmıştır. Anılan kişileri yoğun bir iş temposuna sahip oldukları için görüşme süreleri kısa tutulmuştur. Görüşmelerin kısa sürede gerçekleştirilmesi araştırmanın bir diğer sınırlılığıdır.

3- Görüşmeler yapılırken ilgililerin zaman sıkıntısı olduğu bilindiğinden görüşmelerde bazı sorular genel olarak değerlendirilmiş, görüşmeler sesli ve yazılı olarak kayıt altına alınamamış ve bu yüzden bazı sorulara e-posta yoluyla yanıtlar alınmıştır. Bu durum yüz yüze görüşmelerin sağladığı avantajları taşımadığından bir sınırlılık olarak belirtilebilir.

4- Belediyelerde imar uygulamaları ile ilgili çalışan personel sayısı çok fazla olmadığından görüşme yapılan kişi sayısının çok fazla olmaması araştırmanın bir diğer sınırlılığıdır.

#### **2.4.1.3. Görüşmelerin Yöntemi**

Belediyede imar sorumlusu üst yönetici ve uzmanlarla ve bir serbest çalışan mimar ile yapılan kısa görüşmelerin yanında e-posta yoluyla soru sorma ve yanıt alma tekniği kullanılmıştır.

#### **2.4.1.4. Görüşme Yapılacak Kişilerin Belirlenmesi**

Warrenville ve Naperville kentlerinde İmar uygulamalarının hesap verebilirliği konusunda bilgi ve görüş sahibi olabilecek kişiler olarak belediyenin imar birimi sorumluları ve çalışan teknik elemanlarla görüşmeler yapılmış, ayrıca iki belediyenin imar birimi sorumlularından e-posta yoluyla sorulara yanıtlar alınmıştır. Teknik elemanlardan e-posta yoluyla uygulamaların hesap verebilirliği içerikli sorulara yanıtlar alınmıştır.

İki belediyeden toplam 10 kişiyle konuyla ilgili görüşme yapılması planlanmış olup kişilerle görüşmeden önce telefon konuşması yapılarak kendilerine konuyla ilgili bilgi verilmiş, görüşme talebi edilmiş ve nihayetinde belirlenen kişilerle görüşmeler yapılmıştır.

Her iki belediye sınırları içinde proje yapımı işiyle uğraşan serbest çalışan bir mimar ile yüz yüze yapılan görüşmede imar uygulamalarında hesap verebilirlikle ilgili daha geniş görüş alma olanağı bulunmuştur.

#### 2.4.1.5. Görüşmenin Soruları

Gerçekleştirilen görüşmelerde görüşülen kişilere hem imar uygulamalarını genel olarak anlama hem imar uygulamalarının hesap verebilirliğini anlamaya yardımcı olacak şekilde sorular sorulmuştur.

Görüşmelere ilişkin sorular aşağıda sunulmuştur:

- 1- Şehrinizde planlama ve imar uygulamalarına ilişkin mevzuat nasıl hazırlanmaktadır? Mevzuat düzenleme süreci demokratik midir? Hangi sıklıkla mevzuat değişmektedir?
- 2- Mevzuat açık, anlaşılabilir ve herkesin ulaşabileceği bir durumda mıdır?
- 3- Şehrinizde imar uygulama süreci nasıl işlemektedir? Süreç sizce demokratik ve herkes tarafından anlaşılabilir bir süreç midir?
- 4- Şehrinizde kaç tane plan vardır? İmar planlarını kim hazırlamaktadır? Plan hazırlama sürecinde ilgili olabilecek sivil toplum ve meslek örgütleri bulunmakta mıdır?
- 5- Plan değişikliği süreci nasıldır? Sık plan değişikliği yapılmakta mıdır? Sürece meslek ve sivil toplum örgütleri katılmakta mıdır?
- 6- Yaptığımız plan yapma ve plan değişikliği ile ilgili çalışmalara itirazlar olmakta mıdır? Ve hangi sıklıkla itiraz olmaktadır? İtiraz süreci nasıldır? İşlemleriniz yargı denetimine tabi midir?
- 7- Biriminizde kamuoyu yoklaması ya da memnuniyet anketleri yapmakta mısınız? Ve sonuçları değerlendirmekte misiniz?
- 8- Çalışmalarınız herhangi bir üst birim tarafından teftiş ve denetime tabi midir?
- 9- Çalışmalarınızla ilgili herhangi bir birime raporlama gibi açıklamalar yapıyor musunuz?
- 10 - Şehrinizde sistemin işleyişi sizce hesap verebilir midir?



#### **2.4.1.6. Görüşmelerin Yapılması**

İmar uygulamalarının hesap verebilirliği hakkında yapılan görüşmeler iki belediye ayrı ayrı ziyaret edilerek ilgililerle yarım saat süren yüz yüze görüşmeler suretiyle yapılmıştır. Warrenville Belediyesinden planlama bölümü sorumlusu bir şehir plancısı ve aynı birimde çalışan iki teknik eleman olmak üzere üç, Naperville Belediyesinden planlama birimi sorumlusu ve yardımcısı ile planlama ve yapı biriminde çalışan beş teknik eleman olmak üzere yedi kişiyle görüşülmüştür. Görüşme anında yazılı notlar alınarak bilgisayara aktarılmış ve daha sonra e-posta yoluyla sorular sorularak yanıtlar alınmıştır. Serbest çalışan bir mimar ile yüz yüze yapılan ve zaman sınırı olmayan bir görüşme gerçekleştirilmiş ve kendisinin görüşleri yazılı not alınarak değerlendirilmiştir.

#### **2.4.2. Görüşmelerin Bulguları ve Sonuçları**

Her katılımcıyla yapılan görüşmeden elde edilen veriler, yapılan gözlemler değerlendirilerek Warrenville ve Naperville kentleriyle ilgili elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir.

1- Küçük bir şehir olan ve kamu politikalarının genel olarak pek çok yaşayan tarafından bilindiği anlaşılan Warrenville’de, Belediye çalışmalarının günlük olarak belediyeye ait bir televizyon kanalından yayımlandığı görülmüştür. Belediye meclisinin yaptığı toplantılar televizyonda yayınlanmaktadır. Belediye meclisi toplantılarının televizyondan yayını dışında internet üzerinden yazılı ve sesli kayıtlara ulaşmak mümkündür. Ayrıca Belediye tarafından aylık olarak belediyede yapılan faaliyetlerin anlatıldığı bir bülten yayınlanmakta ve tüm yaşayanlara dağıtılmaktadır.

Naperville kentiyle ilgili olarak da aynı şeyleri söylemek mümkündür. Naperville belediye meclis toplantıları hem televizyon hem de internet üzerinden yazılı ve görsel olarak ulaşılabilir. Naperville Belediye meclis kararları da yerel gazetede yayınlanmaktadır.

Her iki belediyede belediye meclis ve komisyon çalışmalarının halka açık ve isteyenlerin katılabileceği toplantılar şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu haliyle şeffaf bir işleyişten bahsetmek mümkündür.

2- Warrenville’de Belediye planlama birimi girişinde beldenin imar planlarının tamamı -Master ve alt planlar olmak üzere- planların değişiklik zamanları da belirtmek üzere duvarlara asılı vaziyette ilgililerin kullanımına sunulmuştur. Bunun yanında; imar, bina yapım ve onarımı gibi işleri olanları aydınlatacak şekilde her konuda yapılması gerekenleri belirten broşürlerin ve kitapçıkların düzenlenerek kullanıcıların yararlanmasına sunulduğu görülmüştür.

Görece daha büyük bir belde olan Naperville’de planlar ilgili birimde kullanıcıların hizmetine sunulmuştur. Burada da plan uygulamaları ve imar işleri ile ilgili broşürler isteyenlere verilmektedir.

Her iki belediyede de planların online olarak görülmesi mümkündür.

3- Warrenville ve Naperville Belediyelerinde imar uygulamaları ile ilgili mevzuata internet üzerinden herkes tarafından ulaşılabilir. Mevzuatın sıradan insanlar tarafından anlaşılabilirliği noktasında çekinceler olduğu görüşmelerde belirtilmiş olmakla birlikte belediyelere bunun önemli bir sorun olduğuna ilişkin bir talepte bulunulmadığı, zira işlemlerin yapı işleri ile uğraşan bürolar vasıtasıyla yapıldığı beyan edilmiştir.

4- İmar ile ilgili mevzuatın yerel belediye meclislerince kabul edildiği, yerel meclislerin mevzuat düzenleme ile ilgili uygulamalarının şeffaf ve demokratik olduğu konusunda hiçbir görüşmecinin tereddüdü bulunmamaktadır.

5- Mevzuat düzenleme ve imar uygulama süreçlerinde en belirleyici hususun “public hearing” denilen halka açık toplantılar olduğu görülmektedir. Bu toplantılara herkes katılabilmektedir. Ancak imar planı düzenlemesi ya da değişikliğinden komşuluk ya da bölgede olması sebebiyle etkilenen gayrimenkullerin sahipleri yazılı olarak bilgilendirilip toplantılara katılmaları sağlanmaktadır. Ayrıca plan yapım ve değişiklik sürecinin herkese açık olmasından dolayı örneğin çevresel kaygıları olan insanların oluşturduğu dernekler gibi girişimler adına toplantılara katılıp görüş belirtmek mümkündür. Meslek örgütlerinin sürece çok fazla dahil olmadıkları belirtilmektedir.

Halka açık toplantılarda konu hakkında gerçeklere dayalı sübjektif olmayan her itiraz değerlendirilmekte ve haklı sebeplerle itiraz edilen imar planı değişikliklerinin kesinlikle kabul edilmediği her iki belediyedeki görevlilerce belirtilmektedir.

6- Eyalet düzeyinde çıkarılan bir yasa gereğince yapılan Chicago Bölgesel Planı Kuzey Illinois bölgesini kapsayan ve çıkarılan özel yasaya göre görevlendirilen eyalet meclisi üyeleri ve onların atadığı teknik elemanlar tarafından hazırlanan ve bölgenin 2040 yılına kadar olacak gelişmesi için kestirimlere dayanan bir bölge planı mevcuttur. Bölgesel Plana uyma konusunda belediyeleri bağlayan bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır. Bununla birlikte bölgesel planın öngörülerini belediyelerin plan çalışmalarında temel alınmaktadır. Bölgesel Planlara taşıma altyapısı ile ilgili olarak uyulmak zorunda. Zira ana karayolları ve demiryolları bölgesel planlarda belirlenmektedir. Kara ve Demiryolu geçen bölgelerdeki alt planlar bölgesel plana uygun olarak yapılmaktadır. Görüşülenlerin ifadelerine göre bölgesel plana uymak zorunluluğu olmasa dahi genel olarak akıl ve mantığın gereği olarak bölgesel plana uyulduğu tespit edilmiştir. “Ben bölgesel plana uymak zorunda değilim” şeklinde bir itirazla karşılaşılmamaktadır.

7- Warrenville Belediyesi tarafından yapılmış ve belediyenin sorumluluğundaki tüm bölgeyi kapsayan bir master plan mevcuttur. Master Plan 1984 tarihinde yapılmıştır ve Comprehensive Plan olarak adlandırılan Master Planda; 1984’te bir kez, 1985’te bir kez, 1986’da iki kez, 1987’de bir kez, 2007’de bir kez ve 2008’de bir kez olmak üzere bugüne dek 7 kez değişiklik yapıldığı görülmüştür. Plan genel olarak 10 yılda bir otomatik olarak gözden geçirilmektedir. Master Planın yanında alt ölçekli uygulama planları master plana uygun olarak yapılmıştır. Planlar ve uygulanmalarına ilişkin düzenlemeler hem internette hem de belediyede ulaşılabilir.

Naperville Belediyesi’nde de master ve alt uygulama planları sorumluluk alanını kapsayacak şekilde yapılmış vaziyettedir. Naperville’de 1985 yılında hazırlanan Kapsamlı Master Plan şehrin büyüme ve gelişimine dair bir rehber niteliğindedir. Plana göre şehir; Doğu, Kuzeybatı ve Güneybatı olmak üzere üç ana planlama bölgesine ayrılmıştır. İhtiyaç ve gelişmelere göre Master plandaki öngörüler doğrultusunda 1996 yılında Kuzeybatı, 1998 yılında Doğu ve 2002 yılında da

Güneybatı bölgeleri planları yapılmıştır. Bu planların dışında şehri kapsayacak şekilde 18 alt plan yapılmıştır.

Her iki beldede planlar Belediye Personeli tarafından yapılmakta ve yapım sürecinde ilgili olabilecek plancılar ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak teknik çalışmalar tamamlanıp ilgili plan komisyonuna sunulmaktadır. Plan komisyonu, “public hearing” denilen halkla beraber konuyu tartıştıktan sonra, Belediye Meclisine nihai karar için konu havale edilmektedir. Belediye Meclisi de nihai karardan önce “public hearing”e konuyu getirebilmektedir.

8- Plan değişiklikleri ile ilgili sürecin de aynı paralelde olduğu görülmektedir. Plan değişikliği isteminde bulunan kişi veya kuruluş, ilgili mevzuat gereğince plan değişikliğine ilişkin mevzuat gereğince ilgili yerin planını hazırlayarak yeterli sayıda kopyayı belediyeye sunmaktadır. Belediye teknik birimi konuyu teknik açıdan incelemekte ve planlama tekniği açısından sorun olup olmadığına dair raporunu Plan komisyonuna sunmaktadır. Plan komisyonu değişikliğin yapıldığı alandaki tüm kişi ve kuruluşlar bilgilendirilerek bir hafta veya 15 gün önceden yapılacak komisyon toplantısında konunun halka açık olarak tartışılması sonucunda bir karara varmaktadır. Meclise sunulan görüşe göre konu meclis tarafından tartışılmaktadır. Mecliste teknik yönden Belediyenin ilgili biriminden inceleme istenebilmektedir. Meclis nihai karardan önce tartışmalar ve oydaşma yok ise tekrar halka açık toplantıda konu değerlendirilmektedir. Nihayette kötü niyetli olmayan tüm itirazlar dikkate alınmaktadır. İtirazlara çözüm bulunamaz ise plan değişikliği kabul edilmiyor. Her iki belediyede de plan değişikliği çalışmaları en az 3 ay içerisinde gerçekleşmektedir.

Warrenville şehrinde yeni yapılan bir okul ile ilgili plan değişikliği çalışmalarının (Hubble Middle School) iki yılda gerçekleştirildiği, halka açık toplantılarda dile getirilen ve süreçte okulun yaratacağı araç trafiğinin sebep olacağı gürültü, hava kirliliği, okuldan dolayı artan nüfusun bölgedeki ağaçlara etkisi gibi pek çok konunun tartışıldığı ve sonuçta okul yapımına ilişkin imar değişikliği kararının bir yıl sonunda alınabildiği belirtilmiştir.

9- Plan yapımı ve İmar uygulamalarının sonuçlarıyla ilgili olarak 2000-2010 yılları arasında yılda her iki belediyede de mahkemeye yapılan başvurunun olmadığı

öğrenilmiştir. Bu durumun işlerin usulüne uygun olarak yapıldığını gösteren bir sonuç olduğu söylenebilir. İlgili mevzuatında öngörülen işlemlere karşı yapılan itirazların değerlendirme mekanizmasının etkili olduğu görülmektedir. Belediyelerinin imarla ilgili kararlarına karşı yapılan itirazları inceleyen, gönüllü kişilerden oluşan ve halka açık toplantılarla konuları görüşen biriminin çalışmalarının tatmin edici olduğu görülmektedir. Diğer taraftan Amerika Birleşik Devletlerinde yargıya başvurma ve mahkeme sürecinin hem pahalı hem de meşakkatli bir iş olduğu gerçeği de insanların yargıya başvurmadan önce sorunları anlaşma yoluyla çözmeye teşvik ettiği değerlendirilebilir.

Her iki belediyede de görüşülenler, uygulamalarla ilgili olarak belediye meclislerinin nadiren yapılan şikâyetler üzerine bilgi istediklerini, yaptıkları bilgilendirmelerin yeterli görüldüğünü belirtmişlerdir.

10- Plan uygulamalarında kişi ya da kuruma özel düzenleme olup olmadığına ilişkin soruya; Warrenville şehrinde bir kilise tarafından yapılan imar planı değişikliği başvurusunun teknik gerekçelerle reddedilmesinden sonra kilisenin talebinin yerine getirilmesi için yol çekim mesafelerinin azaltılmasını öngören düzenleme yapıldığı, düzenlemenin tüm kiliselere uygulandığı beyan edilmiştir. Bu durum her ne kadar özel bir düzenleme gibi gözükse de görüşmedeki kişi bunun sadece “kilise” için, onun yarattığı toplumsal baskının etkisi ile yapıldığını ve tüm kiliseler için uygulandığını beyan etmiştir.

11- Her iki belediyede de imar uygulamaları ile ilgili bir iç ve dış denetim yaptırılmadığı, ancak yıllık olarak belediye harcamalarının denetlenerek denetim raporunun belediye meclisine sunulduğu, belediye meclisine sunulan yıllık raporlarda imar uygulama işlerinden ana hatlarıyla bahsedildiği görülmüştür.

Daha büyük ve organize bir belediye olan Naperville’de Belediyenin belli dönemlerde hizmetlerden memnuniyet araştırmaları yaptığı ve araştırma sonuçlarına göre imar hizmetlerinden herhangi bir memnuniyetsizliğin görülmediği beyan edilmiştir.

12- “Belediyelerin imar uygulamaları hesap verebilir mi?” şeklindeki soruya verilen yanıtlara göre Warrenville’de hesap verebilirlik sorunu olmadığı belirtilmektedir. Görece küçük, insanların birbirini tanıdığı ve belediyenin her uygulamasının insanların

bilgisinde olduğu, dolayısıyla işlemlerle ilgili hesap verebilme sorunu olmadığı, öyle bir sorun olursa seçimlerde yöneticilerin halk tarafından değiştirilebileceği belirtilmiştir.

Naperville Belediyesinde genel olarak hesap verebilirlik sorunu olmadığı söylenmiştir. Ancak imar biriminde çalışan kıdemli teknik elemanlarca bu soruya kolaylıkla “evet” denilememektedir. Bunda kişisel sebepler olabileceği gibi sistemle ilgili hissedilen sorunların olabileceği düşünülebilir. Bununla birlikte görece daha büyük bir belediye olan Naperville’de hesap verebilirlik sorunu olabileceğine dair, özellikle kıdemli teknik elemanlar tarafından, görüş belirtilmesi önemlidir.

Literatür ve alan araştırması sonucunda Illinois eyaletinde imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür. İmar planlamasının günlük bir mesele olarak ele alınmadığı, planların insanların hayatlarına direk etki eden, mülkleri ile ilgili kullanma kararları veren bir olgu olarak ele alındığı görülmektedir. Bu itibarla planlar önemli bütçelerle ciddi bilimsel çalışmalara dayanarak ve şeffaf bir çalışma süreci sonunda hazırlanmaktadır. Yapılan planların uzun süre değiştirilmediği görülmektedir.

Illinois eyaletine bağlı Warrenville ve Naperville Belediyelerinin imar uygulamaları yerinde yapılan incelemelerle anlaşılmaya çalışılmıştır. İmar uygulamalarının her iki belediyede benzer olduğu görülmüştür. Bu sonuçtan “her ne kadar her yerel yönetim birimi karar ve uygulamalarında bağımsız olsa da” benzer yöntemlerin genel olarak kabul edildiği görülmektedir. Federal düzeyde bir yasa veya düzenleme olmamasına rağmen ABD’de belediyelerin imar uygulamalarının oldukça benzer olduğu kabul edilebilir. Bu yargıya incelenen iki belediye ve Mülkiye Müfettişi Metin Yılmaz (Yılmaz, 2008) tarafından incelenen Florida eyaleti ile ilgili raporun incelemesi ile ulaşılmıştır. İmar uygulamalarında Illinois ve Florida’da genel bir uyumluluk olduğu görülmüştür. Ayrıca plan ve uygulamalarıyla ilgili federal düzeyde kurulu bulunan “Standartlar Ofisi”nin gösterdiği genel standartlara tüm birimlerin fiilen uyması bu sonucu doğurmaktadır.

Warrenville şehrindeki uygulamalara hesap verebilirlik bağlamında bakıldığında, sistemin “şeffaf” bir sistem olduğu görülmektedir. Sistemde belediye görevlilerinin belediye meclisine ve belediye başkanına ve meclisin de halka karşı hesap verdiği kabul edilebilir.

Gerek ilgili mevzuatın düzenlenmesinde gerekse plan yapma ve planların uygulanmasında şeffaf ve halk ve ilgililerin katıldığı bir sistemin olduğu kabul edilebilir. Bu da sistemin hesap verebilirliğini sağlayan en önemli etkidir. Halkın imar uygulama sürecinin her aşamasında bulunması ve imar planı değişikliklerinde komşu gayrimenkullerin her hâlükârda olumlu görüşünün alınması, sürecin hesap verebilirliğini sağlayan en önemli unsurdur. Yargıya 10 yıllık süreçte belediyenin kararları ile ilgili başvuru yapılmamış olması süreçle ilgili hesap verebilirlik bağlamında önemli bir olumlu göstergedir. Bununla birlikte hesap verebilirliğin önemli bir unsuru olan, raporlamanın, sistem ve uygulamada yer almadığı görülmektedir. Bu yönüyle sistemde bir eksiklikten bahsedilebilir.

Warrenville’den daha büyük ve Amerika Birleşik Devletleri’nde prestijli bir kent olarak kabul edilen Naperville’de uygulamaların “şeffaflığı” konusunda hiçbir sorun gözükmemektedir. Tüm uygulamaların halkın katılım, bilgi ve denetimi altında olması sistemin “hesap verebilirliği”ni sağlayan ana unsurdur. Uygulamayla ilgili yargıya başvuru yapılmamış olması, yaşayan insanların belediye hizmetlerinden memnuniyeti, imar planı yapım ve değiştirme süreçlerinde halkın ve komşuların bilgilendirilmeleri ve katılımlarının sağlanması, “hesap verebilir” bir sistemin oluşmasını sağlamaktadır. Naperville’de imar işlerinde görevli personel, meclis ve başkana, meclis ve başkan da halka hesap vermektedirler.

Sistemdeki olumlu yönlerin yanında “raporlama” olmaması en önemli eksiklik olarak görünmektedir. Görüşme yapılan bazı personelde birimlerinin “hesap verilebilir” olduğuna “tamamen hesap verebilir” diyememeleri de göz önüne alındığında, yapılan işlerle ilgili ayrıntılı faaliyet raporu sunulması veya iş ve işlemlerin belli dönemlerde teftiş veya denetime tabi tutulması hesap verebilir bir sistem tesis edilmesinde yararlı olacaktır.

Amerika Birleşik Devletleri Illinois Eyaletindeki imar uygulamaları hakkında yapılan bu değerlendirmelerden sonra, devam eden bölümde Türkiye’de imar uygulamaları anlatılmaktadır. İmar uygulamalarının tarihi ve bugünü ve imar planlaması ve uygulamalarının ilgili mevzuat çerçevesinde anlatılmasından sonra Türkiye’de büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilmiştir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE İMAR UYGULAMALARI

1984 yılından önce imar yetkilerinin merkezde, Bayındırlık Bakanlığında, olduğu dönemlerdeki uygulamaların da değerlendirildiği, bu bölümde anılan tarihten sonra imarla ilgili yetki ve sorumluluğun sahibi olan, belediyelerde imar uygulamaları ele alınacaktır. Her ne kadar İl Özel İdaresi Kanununda belediye sınırları dışındaki imar uygulamalarında Valiliklerin yetkili olduğuna dair düzenlemeler yer almaktaysa da, 6360 sayılı kanunla büyükşehirlerde, belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesinden sonra Türkiye nüfusunun çok büyük bir çoğunluğunun belediye sınırları içinde yaşadığı görülmektedir. “Türkiye’de Belediyelerde İmar Uygulamaları” başlığı altında ele alınan hususların “Türkiye’de İmar Uygulamaları”nı yansıttığını söylemek zorlama olmayacaktır. Bu başlıkla beraber devam eden bölümlerde yer alacak olan alan araştırmasının evreni olan üç büyükşehirdeki sonuçlarla beraber “Büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik” konusunda yargılara ulaşılabilecektir.

Bu bölümün ilk kısmında, imar uygulamalarının tarihine bakıldıktan sonra mevcut imar mevzuatı gözden geçirilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanununun uygulamaya girmesiyle birlikte imar yetkilerinin tamamıyla belediyelere geçmesinden sonra uygulamalar; imar planlarının yapılması, değiştirilmesi, arazi ve arsa düzenlemeleri, yapılaşma ve kentsel dönüşüm uygulamaları başlıklarında ele alınmış ve ilgili mevzuat ve gerçekleşen uygulamalara göre ortaya çıkan sonuçlar değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

#### 3.1. Türkiye’de İmar Uygulamaları

İmar uygulaması, dar anlamda “hazırlanmış olan bir imar planının uygulama araçları vasıtasıyla belirlenen alanda hayata geçirilmesi olarak tanımlanabilir. Bir diğer deyişle, imar planının uygulanması kentsel arazinin, imar planında belirtilen kullanma biçimine uygun duruma getirilmesidir (Ersoy ve Keskinok, 2000: 77). İmar planının uygulanması sırasında araç olarak; mali yetkiler, kamulaştırma, imar programı, kolluk

ve düzenleme yetkileri, bölgeleme, parselleme denetimi, izin ve denetleme yetkileri ile cezai yetkiler kullanılmaktadır.

İmar Planlarının uygulaması anlamında ele alınan “imar uygulamaları” tanımı esasında günlük hayatta yaşanan imar olaylarını tam yansıtmamaktadır. İmar uygulamaları imar planlarının yapımı, değiştirilmesi ve planlar gereğince yapılan idari işlemler ve uygulanan politikaları da kapsarlar.

### **3.1.1. İmar Planlaması**

Planlama, genel bir tanımlamayla geleceğe ilişkin ortaya konulan vizyona ulaşma, geleceği şekillendirmek için ortaya konulan çabalar, oluşabilecek sorunlar için öngörüler ve çözüm yollarını içeren işlemlerdir. Sosyal psikolojik ve politik bakımdan arzulanana, ekonomik, mali ve teknik bakımlardan mümkün olanı bağdaştırmak söz konusudur. (Yavuz vd., 1973: 15). İmar planlarının amacının planlanana şehirde çalışan ve oturan halkın daha iyi yaşamasını temin maksadıyla o şehre rehberlik etmek, yapılan işlerin kontrol ve denetimini sağlamak suretiyle şehirde yaşayanların refah ve mutluluğunu sağlamak olarak tasvir edilirken (Black, 1953: 3), plansız gelişen, hatalı planlanan bir şehrin hasta bir vücuda benzediği, 1969 yılında Newyork kentinde 14 milyon nüfusun %10'ununun şehrin plansızlığının yarattığı ulaşım sorunlarından dolayı ruh hastalıklarına sahip olduğu belirtilmektedir (Güngör, 1969: 20). Sorunları yaşayan insanların bir planlama sürecinin ilk ve ödünsüz savunucuları olması gerekmektedir (Black, 1953: 9).

Teknik bir tanımla Planlama; belli bir andan daha ileriye doğru düşünülen, tasarlanan bir düşünce şekli; olabirlikleri, olasılıkları irdeleyip karşılaştırma faaliyeti, birey ve toplulukların çevre ile düzenli ilişkiler kurmasını sağlamaya yönelik bir çalışma olarak da tasvir edilebilir. Planlama mevcuttan geleceğe uzanan bir süreçtir. Bu sürecin araştırma, hazırlama, plan, uygulama, izleme ve değerlendirme olarak beş alt öğeden oluştuğu söylenebilir. Gerçek ve uygulanabilir bir planlama anlayışında alt öğelerin bu alt süreçlerin normatif ölçütlerle ve standartlarla desteklenmesi gerekir (Bademli, 1993). Kent planlaması, planlamaya ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesinden planların uygulanmasına kadar olan aşamaların tümünü içermesi açısından “süreç”

özelliği gösteren bir kavramdır. Bu anlamda, planlamanın başarısı, içerdiği farklı aşamaların ilişkilendirilme düzeyi ile ilgilidir.

İmar planlaması ise kendilerine verilen meşru yetkilerle yerleşmelerin gelecekteki şekillenmesinden sorumlu olan idarenin, kamu yararı amacıyla gerçekleştirmekle görevli ve yetkili olduğu süreklilik arz eden fiziksel mekâna etkili işlem ve eylemleridir. İmar planlaması, idari işlem ve eylemlerin mekanda somut olarak ortaya çıkmasıdır. Mekanın ekonomik ve sosyal boyutları ile birlikte ele alınması gereken plan yapma sürecinin, Türkiye’de yapılaşma koşullarını sağlayan imar parseli üretme anlayışı içerisinde ele alınması mekânsal açıdan başarısız kentsel çevrelerin oluşumuna zemin hazırlamaktadır. Başarılı kentsel çevreler, farklı uzmanlık alanlarının bir araya getirildiği ve sürecin planlama, tasarım, mimarlık ve kentsel peyzaj boyutlarının birlikte ele alındığı bir yapılanma içerisinde gerçekleşebilmektedir (Günay, 2006).

İmar planlaması aynı zamanda geleceğin, birçok ressam tarafından uyum içerisinde tek bir zemin üzerinde resmedilmesi, geleceğin şehir plancılarının, mimarların, mühendislerin, hukukçuların, toplumbilimcilerin, istatistikçilerin, çevrebilimcilerin, ekonomistlerin, coğrafyacıların, arkeologların, tarihçilerin ve ilgili diğer meslek mensuplarının birlikte çalışmasıyla ortaya çıkması gereken ve doğrudan ve etkili olarak halkın ne istediğinin tespit edilerek katılımı sağlanan bir süreç olmalıdır (Kalabalık, 2003: 32).

Kent planlamasının “süreç” özelliği açısından vurgulanması gereken, kavramın “geleceğe dönük” kararlar, öneriler-önlemler dizisini içermesi ve bunların “uygulanmasına” yönelik yöntemleri tartışmasıdır. Başka bir anlatımla, “ileriye görme” ve “uygulama”, planlama sürecinin iki temel unsurudur. (Yavuz, vd., 1973: 203). Planlanan yerin önceden saptanan amaçlara uygun biçimde gelişmesini amaçlayan imar planlamasında şehrin geçmişten gelen bugünkü sorunlarını, kaynakları ve ihtiyaçları ortaya çıkarmak, gelecekteki gelişmeleri kestirmek çözüm yolları göstermek için araştırma yapılması; araştırmanın bulgularına göre planın yapılması, çizile planın uygulanması ve uygulamaya ilişkin değerlendirme kent planlaması

sürecini oluşturmaktadır (Yavuz, vd., 1973: 204). Geleceğe yönelik bir öngörüü içermesi gereken planların uygulanması sürecindeki temel amaç, kadaströ parsellerinin, kent planlarına ve imar mevzuatına göre üzerlerinde yapılaşma gerçekleşebilecek mekânlara (kentsel arsalar) dönüşümünü sağlamaktır. Bu süreç, mülkiyetin biçimine yönelik olarak dönüştürülmesi ile birlikte mekânın örgütlenmesi anlamına da gelmektedir (Günay, 1997: 55).

İmar planlamasının esas aracı olan imar planları, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yasama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular gözönüne alınarak hazırlanır. Danıştay'a göre İmar planları; düzenli, sağlıklı bir kentte toplum olarak bir arada yaşamının bir gereğidir (Danıştay, 2000). Şehir Plancılığı ulusal bir yerleşme ve Kalkınma Planı Çerçevesinde bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak plan program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanıdır. (Yavuz vd., 1973: 16) Şehirlerin imar planlaması sürecinde en önemli belge olan imar planları gelecekteki gelişme yön ve büyüklüklerinin de dikkate alınarak mevcut yerleşme ve yapılaşmanın sağlıklı bir çevrede olması için bilimsel esaslar ve kamu yararı göz önünde bulundurularak yapılan bir idari çalışmanın sonucudur (Sancakdar, 1996: 28).

İmar uygulaması denilince imar planları ve imar planlarına ilişkin işlemler olarak imar planlarının yapım süreci, imar planlarının getirdiği sonuçlar ve imar planlarının değiştirilmesi anlaşılabilir. Günlük yaşamda ve bu çalışmada imar uygulamaları olarak; imar planlarının yapımı ve değiştirilmeleri, imar planlarının uygulanması, imar planları gereğine uygun olarak yapılaşmanın gerçekleştirilmesi, ve kentsel dönüşüm uygulamaları ele alınmıştır.

Kent planlaması, şehir planlaması, olarak da adlandırılan imar planlaması konuları ile ilgili geçmişe kısaca göz atılıp, devamında günümüzde duruma ilişkin saptamalarda bulunulmuştur.

### **3.1.2. Türkiye’de İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi**

İmar uygulamaları ve imar planları denilince kent tarihi ve kent planlamalarının anlaşılması gerektiği açıktır. Kentlerin ortaya çıkışı ya da modern anlamda kent planlaması konusunun kamu yöneticilerinin uğraş alanlarından biri haline gelmesi sanayileşme ve sanayileşmenin yarattığı kente göç ve kentin insanların ihtiyaçlarına göre tasarımın gereksinme olarak ortaya çıkmasıyla olmuştur. Bununla birlikte medeniyetin ortaya çıkmasıyla birlikte kentlerin, kentlerin oluşumunda da kent planlaması konusunun önemli olduğu, herhangi bir antik kentten anlaşılabilir. Kentbilimci Lewis Mumford’un araştırmasına ilişkin bilgiler aktaran Keleş (2008: 27-29) kentlerin büyüklüğü ve gelişiminin eski çağlardan başlayan bir olgu olduğunu, M.Ö. 6. yüzyılda Babil’in nüfusunun 350 bin, iki yüz yıl sonra Syracuse’ün nüfusunun 400 bin olduğunu belirtmektedir. Antik çağda Atina ve Roma gibi kentlerin 1-1.5 milyon nüfuslu kentler olduğu anlaşılmaktadır. Ortaçağda ise kentlerin daha içe kapalı olduğu ve yüz bin nüfusunu aşan çok az kent olduğu anlaşılmaktadır. Londra ve Brüksel’in nüfusunun 15. yüzyılda 40 bin olduğu belirtilmektedir. Sanayi Devriminin başlamasıyla birlikte kentlerin eskiden gelen yapı ve nitelikleri değişmeye başlamaktadır. Kentlerde çoğalmaya başlayan işçi kesiminin yarattığı yeni yaşama alanları ihtiyacı sanayileşmenin beraberinde getirdiği kentleşme ve planlama konularını ortaya çıkarmıştır. Günümüzdeki imar ve planlama pratiği bütün dünyada 19. yüzyılda sanayi devrimine koşut olarak ortaya çıkmış ve sanayileşmenin yarattığı yeni kentlerin sorunlarını çözmeyi amaçlamıştır. Kentleşmenin ve planlamanın niteliği doğaldır ki sadece kentlerle ilgili sorunlar değildir. Kapitalizmin gelişmesiyle ortaya çıkan yeni devletin işleyişi ve devlet anlayışında yaklaşımı etkileyen temel nedenlerdendir (Tekeli, 2011: 27).

Sanayileşme sonrası kentleşmenin yarattığı sorunları çözmeye yönelik hareket eden planlama yaklaşımlarını ütopyik ve pragmatist yaklaşımlar olarak sınıflandıran

Tekeli'ye (Tekeli, 2011: 28) göre; ütopyik yaklaşımlarda güzellik ve estetik kaygıların, daha sonra ortaya çıkan pragmatik yaklaşımların sorunları çözme niteliklerinin öne çıkarıldığı görülmektedir.

Dünyadaki planlama anlayışındaki süreçlerin Osmanlı'ya yansımalarının çok az olduğu görülmektedir. Daha ziyade İstanbul'daki bazı yangın ve ulaşım sorunlarını çözmek amacıyla yapılan noktasal planlama girişimlerinin dışındaki en önemli hukuksal düzenlemenin 1848 tarihli Ebniye (Yapı) Nizamnamesi ve 1882 tarihli Ebniye Kanunu olduğu görülmektedir. 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile Belediyelerin şehirleşmeyle ilgili yetkilerinin öngörülmeğe başlandığı görülmektedir. Ebniye Kanunu ile belediyelere şehrin haritalarını ve yollarını yaptırma ve halka ilan görevleri veriliyordu (Tekeli 2011: 60). 1863 tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesi ise Ebniye Nizamnamesi ile birlikte ilk mevzuat düzenlemeleridir. Osmanlı dönemindeki imar planlama çalışmaları Tekeli'ye (Tekeli, 2011: 65) göre yabancılar tarafından yapılan rastgele, sistemsiz ve yüzeysel çalışmalardır.

Bu dönemde ülkenin sanayileşmiş batı toplumları ile ilişkisini kuran İstanbul gibi kentlerde gelişen yeni kentsel fonksiyonlar, mevcut dokuda dönüşümler ve yeni gelişme alanları gerektirmiş, bu tür gelişmeleri düzenlemek amacı ile batıdaki Kamu Sağlığı Yasalarına benzeyen yasal çerçeveler ile kentin fiziksel yapısı oluşturulmuş ve kentsel gelişmeyi denetlenme amacı güdülmüştür (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 9).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde geliştirilmeye çalışılan yasal çerçeve Cumhuriyet kurulduktan sonra da varlığını sürdürmüştür. Birinci Dünya Savaşı ve İstanbul'un İhtilaf Devletleri tarafından işgal edilmesinden sonra Kurtuluş Savaşı ve başkent Ankara'ya taşınması önceleri şehirleşme ve planlama denilince tek çalışma alanı olan İstanbul'un nisbeten ikincil halde kaldığı (Kuban, 2012: 501) Cumhuriyet Dönemi Planlama çalışmaları denilince ilk akla gelen yeni kurulan başkent Ankara'nın imar planı çalışmalarıdır. Kurtuluş Savaşı öncesinde 20000 nüfusa sahip olan Ankara Kurtuluş savaşını buradan idare edilmiş olması ve ilk meclisin burada toplanmış olmasından dolayı hem yeni cumhuriyetin hemde yeni yaratılmaya çalışılan "Ulusal" değerlerin başkenti olarak belirlenmiştir (Yavuz, 1952: 109-110). Devlet Yönetim

Binaları, İş Bankası, Atatürk Orman Çiftliği, kentsel altyapı ihtiyacı için havagazı, elektrik tesisleri binaları burada planlı bir şekilde organize edilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet'in 1923 tarihinde ilanı ve Ankara'nın başkent oluşu ile özellikle Atatürk Bulvarı üzerinde çoğu anıtsal nitelikte kamu yapıları yapılmaya başlanmıştır. 1925 Yılında hazırlanan 1/4000 ölçekli Heussler Planı'nda Taşhan'dan İstasyona kadar uzanan kesimde, yol istikamet planı anlayışı içinde bazı planlama kararları verilmiştir. Şehremini Asaf Bey Döneminde, 1927 yılında eski Ankara ve Sıhhiye için Karl Lorcher Planı hazırlanmıştır. Ancak bu planların uygulama olanağı olmamış ve ilk kapsamlı plan olarak 1928 yılında açılan uluslararası Ankara Şehri İmar Planı yarışması ile yarışmayı kazanan Prof. Hermann Jansen Planı 1932 yılında uygulamaya konmuştur. Bu planda; verilen en önemli kararlardan biri, eski Ankara'ya pek dokunulmayacağı, eskisinin üstüne değil yanına yeni bir kent kurulması yoluna gidileceği temel karardır. 1930 - 1950 yılları arasında, "Yeni Ankara" 'nın eskisi yanında kurulmasıyla kent bütününün tek ana merkezi durumuna giren Ulus ve çevresinde "Eski Şehir - Yeni Şehir" bağlantıları boyunca ve eski şehrin yeni kullanışlara komşu bölgelerinde spekülatif baskılar yoğunlaşmış, çeşitli yenilemeler yapılmıştır. Ankara Kent Kimliği'nin "Erken Cumhuriyet Dönemi Batılılaşması" denilebilecek öğelerini, Atatürk Bulvarı üzerinde ve Yenişehir çevresinde bu günlere kadar gelebilmiş Erken Cumhuriyet Dönemi yapıları ve çevreleri oluşturmaktadır. Jansen 1928 yılında Uluslararası Ankara İmar Planı yarışmasıyla birinciliği kazandıktan sonra, alınan en önemli kararlardan biri, "eski şehrin korunması" ve "yeni şehrin planlanması"dır. "Yenişehir"; Cumhuriyet fikrinin ve uluslararası düzeyde Atatürk'ün yeni bir Başkent oluşturma olgusunun en önemli göstergelerinden biridir (Tuncer, 2009). Ankara'nın Planlanması ve şehirleşmesi ile Ankara'da "ulusal burjuvazi" yaşantı modeli ortaya konulmuştur (Tekeli, 2011:76). "Ankara'nın, Cumhuriyetin Başkentinin imarı Cumhuriyetin kurucusunun devrimlerinde biri sayılır, şöyleki Ankara'nın kuruluşu Atatürk'ün çağdaşlaşma ilkesinin bir cins somutlaşmasıdır" (Tankut, 1993: 15).

Şehirciliğin sağlıklı, temiz, düzenli ve güzel olması maksadını temin için 1580 sayılı Belediye Kanununun ve 1593 sayılı Umumi Hıfıssıhha Kanununun çıkarıldığı 1930'lu yıllardan sonra Türkiye'de imar planlaması daha organize bir şekilde gelişmeye

başlamıştır. 1933 tarihli Yapı Yollar Kanunu ile çok sayıda şehrin planlaması süreci başlamış, 1933 yılında yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Yasası ile bugünkü imar planı kavramının da temeli atılmıştır. Mevzuata göre yapılar, yollar ve yangın yerlerine yönelik denetimi yeni yasa ile bir plana bağlanmaktadır. Yasa ile bugünkü 'imar' anlayışının temeli oluşturmaya başlamıştır. Yasa öncelikle 'yapı' kavramını tanımlamakta, plan ise yapı yapmanın bir aracı olarak görülmektedir.

1936 yılında Şehir ve Kasabaların Halihazır planlarının yapılması Talimatnamesi çıkartılmıştır. 1940'lı yıllardan sonra İmar planlama çalışmalarında özellikle kentlerin planlanması için yoğun çalışmalar yapılmış ve 1942 yılında 108 kentin planlama çalışmalarının tamamlandığı görülmüştür (Tekeli, 2011: 97).

Bu dönemden sonra 1950'li yıllardaki kırsal alanın hızla makineleşmesi ve ulaşım tercihinin karayolu olarak yapılmasıyla hızlı bir kentleşmenin meydana geldiğini ve kentleşmenin yarattığı sorunların pratiğin yaratıcılığı ile çözülmeye başlandığını ve planlamaya bakışında bu çerçevede geliştiğini görmekteyiz. Bu dönemde Yerli uzmanlar tarafından ve Emlak Bankası kaynakları yönlendirilerek İller Bankası kanalıyla çok sayıda şehrin planı yapılmıştır. Ülkede kentleşme hızının yükseldiği yıllar olan 1950'lerde Yapı ve Yollar Yasasının yetersizliği ve temel görevi kamuya ait yapıların gerçekleştirilmesi olan Bayındırlık (Nafia) Bakanlığı kentsel gelişmenin denetlenmesinde bu işlevini yerine getiremediği düşünülmeye başlanmış ve 1956 yılında İmar Yasası çıkartılmıştır. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. İmar ve İskan Bakanlığının kurulmasını Türkiye'de modern anlamda planlama düşüncesinin hayata geçirilmesinin ilk adımı sayan Tekeli'ye (2011: 166) göre DPTnin kuruluşundan sonraki sürecin hem genel anlamda planlama hem şehir planlamasının hemde planlama bilimine bakışın geliştiği dönem olduğu söylenebilir.

Günümüzde kent planlaması ile ilgili temel kanun olan 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanuna gelinceye kadar olan dönemde İmar Bakanlığının kuruluşu ile beraber 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 1972 tarihli 1605 sayılı kanun hükümlerinin temel olduğu görülür. 6785 sayılı kanuna göre nüfusu 5000'den fazla yerler, yol ve istikamet planları ve imkanları olursa imar planı yaptıracaklar ayrıca Bayındırlık Bakanlığı da gerek gördüğü beldeler için imar planı yaptırabilecektir (Keleş, 2008: 215-217).



6785 Sayılı İmar Kanununun yürürlükte olduğu 1956-1985 döneminde ülkede Kapsamlı Planlamanın kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. 1960 yılında Prof. Luigi Piccinato tarafından hazırlanan Bursa Nazım Planı; Araştırma, Analiz ve Plan evrelerini kullanan, kenti bölgesel bir kapsamda ele alan, modern kent planlaması fikrini ortaya koyan Uluslararası Modern Mimarlar Kongresinin (CIAM) Atina Anlaşması ilkelerini plana yansıtan ve tarihsel dokularda koruma ve yenileme eylemlerini getiren tipik bir Kapsamlı Plan'dır. Bu anlayış daha sonra planlama çevresince benimsenmiş ve özellikle İller Bankasının desteğiyle hem yarışmalar yolu ile, hem de üretilen planlara getirilen denetimlerle Araştırma, Analiz ve Plan evrelerini devreye sokan Kapsamlı Planlama anlayışı geliştirilmiştir. Önceden birlikte ele alınan Şehir ve Bölge Planlama eğitimi Mimarlık eğitiminden ayrılarak başlatılmıştır. Ekonomik kalkınmada planlı döneme girilirken, sosyo-ekonomik gelişme ile fiziksel mekânı birleştirmeye çalışan Bölge Planlaması eyleme sokulmuştur. Yine bu dönemde Metropolitan Planlama çalışmaları başlatılmıştır (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 17-18). 6785 Sayılı İmar Kanunu 'Yapı ve Ruhsat İşlerinin' tanımı ve bunlarla ilgili düzenlemelere önme vermiştir. Kanunda planlamaya ilişkin hükümler 26. maddede, Tevhit ve İfraz İşleri ise 37.maddede başlamaktadır. Planlar; İmar ve Yol İstikamet Planı olarak tanımlanmakta, ayrıca Nazım Plan ve Tatbikat Planı kavramları ile planlama kademeleri yaratılmaya çalışılmış Planların ve tüm değişikliklerin onanması İmar ve İskân Bakanlığının yetkisine verilmiştir. Belediyelere uygulama programı yapma zorunluluğu getirilmiş, ancak bunun da onama yetkisi gene Bakanlığa bırakılmıştır. Planlamaya halkın katılımı, 15 günlük itiraz süresi dışında söz konusu değildir. Teknik olarak donatılmamış Yerel Yönetimlerin de planlamaya katılımı sınırlıdır ve tüm kentsel planlama eylemleri merkezi yönetimin denetimindedir. 3194 sayılı kanundaki temel farklılık İmar Planlarının onanması noktasındadır. 6785 Sayılı Kanunun 29. maddesi imar ve yol istikamet planlarının yaptırılması yükümlülüğünü belediyelere, belediyelerce uygun görülen planların onama yetkisini ise Bayındırlık Bakanlığına vermiştir. Belediyelerin planı yaptırma, belediyelerin planı uygulama sorumluluğu ve denetim görevlerinin ise genelde il idare kurullarının gözetiminde yürütüleceği, Kanunun çeşitli maddelerinde yer alan hükümlerden anlaşılmaktadır. Bu noktada belediyelerin katı bir idari vesayet altında oldukları görülmektedir. Planlama sürecinin; planlama, uygulama, denetim üçlüsünün yerleştirilmemiş olması, plan

onama ve tadilatlarla merkeze bağımlılığın, planları genelde onanmadan önce eskimiş hale getirdiği ve bu vesayetin uygulamaların önünü tıkadığı 6785 sayılı kanuna yöneltilen en önemli eleştirilerin başında yer almaktadır (Özcan 2000: 47).

6785 sayılı kanunun uygulama sürecinde ve sonrasında imar planlaması ve kentleşme konuları kalkınma planlarında da ayrı bir başlık halinde yer bulmuştur. 1982 yılında kabul edilen Anayasanın 166. maddesine Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, devletin görevidir. Bu anlamda Devlet Planlama Teşkilatı gibi kuruluşların yanında eski Bayındırlık yeni Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevlendirmelerinde olduğu gibi bazı kurumlara plan yapma görevleri verilmiştir. Planlama işlerinde sadece bakanlık değil diğer pek çok kamu birimi planlama ve uygulama yapmakla görevli ve yetkilidir. Türkiye'nin kentleşme politikaları, en genel çizgileriyle Kalkınma Planlarında da yer almaktadır. Planlı kalkınma döneminde, türlü planlarda bu konuda yer almış politika ilkelerinin yer aldığı belirten Keleş (2008: 81-88) ilk planda daha çok yer alan şehircilikle ilgili kaygılar ve politika önerilerinin dördüncü plandan sonra gittikçe azalan önemde kalkınma planlarında yer bulduğuna işaret etmektedir.

3194 sayılı İmar Kanununun getirdikleri ve hale hazır imar uygulamaları devam eden bölümde ele alınacaktır. Ancak Türkiye'de imar planlama politikalarının bu dönemdeki planlama anlayışının yetersizliğini ne dair bir gösterge olarak büyükşehirlerde özellikle 1984 öncesinde oluşan gecekonduların oranına bakmak bir sonuca götürecektir. Keleş (2008:367-367) Ankara'da gecekonduların oranının %70 İstanbul ve İzmir'de ise %50 olduğunu belirtmiştir. Türkiye'de o dönemde yapılan planlar bir çok yerleşme kararını etkileyememiştir. Bu etkisizliğin en dikkat çekici kanıtı büyük kentleri çevreleyen gecekondular ve bunların yanı sıra önemli ölçüde apartman ve fabrikanın kaçak inşa edilmesidir. Bu döneme ilişkin politikalarla ilgili Ankara özelinde yapılan tespitlerinde Tankut (1993: 16), Ankara'nın imar sürecindeki beklentiler, temiz düzenli ve sağlıklı gelişen bir Ankara iken bugün bu beklentilerin tersine bir Ankara ortaya çıkmasının nedeninin sorunun doğru tanımlanmaması olduğunu belirtmektedir. Planların kent bilimcilerin anlayacağı biçimde tekdüze ve

teknik olmaları, mekan verilerinin dışlanması bir problem olması, kentle ilgili sosyal gelişme sürecinin bilimsel olarak belirlenememesi saptanan sorunlardır. Sorunun geniş bir bakış açısıyla ele alınması gerekirken lokal alanlarda ve noktasal olarak bulunmaya çalışılması kötü tecrübenin nedenleridir (Tankut, 1993: 16). 1984 yılından sonraki imar uygulamaları içinde aynı hususların geçerli olduğunu belirtmek gerekir. 1984 yılında imar yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesinden sonra belediyelerce daha fazla alanın planlandığını söylemek mümkündür. Ancak gecekondulaşmanın azalan orandada olsa devam ettiğini belirtmek gerekir. Daha etkin bir planlama sürecinin sağlanması halkın planlamaya yaklaşımının değişmesiyle mümkün olabilecektir. Türkiye’de yaşanan imar sorunlarının nedenlerinin ilgili Planlama sisteminin içerisinde yer alan sorunlar ve halkın planlamaya yaklaşım kültürünün önemli olduğunu belirten Gibson ve Kocabaş (2007: 189), 1999 depremi gibi felaketlerin reformların ve insanların kültürlerinin oluşmasında önemli etkisinin olduğunu belirtmektedirler.

### **3.2. 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Getirdikleri**

1984 yılında yapılan yerel seçimlerinden sonra Türkiye’de güçlü Belediye Başkanlarının göreve gelmesiyle beraber yerel yönetimlerin daha güçlü olması gerektiğini düşünen siyasi anlayışın bir tasarrufu olarak bugün imar işleri ile ilgili temel mevzuat olan 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girdiği görülmektedir. 3194 sayılı Kanun ve kanunun sistematigi içerisinde kanunla getirilen düzenlemelere kısaca bakılırsa;

9 Mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun en önemli nitelikleri sırasıyla,

1. Planlamayı bir sisteme bağlamak,
2. Fiziki plan kademeleri ile sosyo-ekonomik baza dayalı kararları mekânı yansıtmak,
3. Planlı ve plansız alanları bir bütün içinde ele almak,
4. Valilik ve belediyelerin plan üretimi ve uygulaması sürecinde etkinliklerini arttırmak, belediyelere ve valiliklere plan onama yetkisinin devri,
5. İşlemleri basitleştirmek,
6. Ruhsat işlerini kolaylaştırmak,

şeklinde özetlenebilir (Ünal, 1997: 18-19).

Kanunun amacı, kanun metninde de belirtildiği üzere yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapıların imar planlarına, fen ve sağlık kurallarına, çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamaktır. Genel esas, herhangi bir arsa veya arazinin her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına aykırı maksatlarla kullanılamayacağıdır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2010: 5) Ana hüküm içinde “Her ölçekteki plan” ifadesi bulunmakta ve kanunda Bölge planları, Çevre düzeni planları ve İmar planları olarak planlar sınıflandırılmaktadır. 3194 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yenilik planlama ve uygulamalarında mahalli idarelerin yetkilerinin artırılmasıdır. İmar faaliyetlerinde yerleşme ile ilgili imar işlemleri, bundan böyle belediye ve valiliklerin yetkileri içindedir. Planların onaylanması için önceki yasalarda merkezi idareye verilen yetki kaldırılmıştır. İmar planlarının hazırlanmasından sonra onayının Belediye Meclislerinin kabulüyle yapılmasının yanında, planlara dayalı hazırlanan programları da meclisin kabulü ile kesinlik kazanmaktadır (belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki alanda valilikler aynı şekilde yetkili kılınmıştır.) İmar kanununa göre Belediyeler kent imar planlarını; Belediyece doğrudan ihale edilmek suretiyle, Belediyede kurulacak planlama bürosu aracılığı ile ve İller Bankasına yetki verilerek yaptırabileceklerdir.

3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi belediyelere imar uygulaması yapma olanağı vermektedir. Kanuna dayalı olarak çıkartılan İmar Uygulamasının nasıl yapılacağına dair yönetmeliğe göre Belediye ve mücavir alan sınırları ile bu sınırlar dışında düzenlenmiş uygulama imar planı alanları içindeki binalı veya binasız arazi ve arsa düzenlemeleri yapılabilmektedir. Kanunun 10. maddesine göre İmar planlarının onayından 3 ay sonra, bu planları uygulamak üzere, belediyeler, kendi mali imkanlarına göre kamulaştırmalar ve plan uygulamaları, arazi ve arsa düzenlemeleri ve altyapı ve üst yapı uygulamalarını gösterecek şekilde 5’er yıllık programlar hazırlamakla yükümlüdürler.

Kanunun 10. maddesinde öngörüldüğü şekilde İmar programları kanunun öngördüğü şekilde yapılması halinde belediyelerin bir program içinde hareket etmelerine imkan sağlanacaktır. Başka bir deyişle, belediyeler, bu programlar sayesinde programsızlıktan ya da kısa süreli program düzenlemekten ileri gelecek olan sakıncalardan uzaklaşmış olurlar. Gerçekleştirilecek işler arasında zamanlama,

maliyet, kaynak, teknik ve diğer imkanları dikkate alarak faaliyet yürüteceklerdir. İmar programları, gerekli koşullara göre düzenlendiği takdirde kaynak, işgücü ve zaman israfına engel olurlar (Ünal, 1997: 39).

3194 sayılı İmar Kanununun dördüncü bölümü “Yapı ve Yapı ile İlgili Hususlar”ı düzenlemektedir. İmar Kanununun 5. maddesine göre “Karada ve suda daimi veya muvakkat, resmi ve hususi, yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit veya müteharrik tesislerdir. Bina, köprü, tünel, rıhtım, yol, telgraf, telefon, kanalizasyon, elektrik, havagazı ve su gibi yeraltı ve yerüstü her türlü yapı ve tesisat yapı deyimi kapsamına girmektedir.” olarak tarif edilen yapılara “Yapının yapılması, tamirata, ilave veya değişikliğine belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında uygulanmasına izin veren bir belgedir. Bu belge, ilgili belediye veya valilik tarafından verilir.” olarak tarif edilen yapı ruhsatı verilir. İmar Kanununun 21. maddesinde kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 27. maddede belirtilenler yani belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, işyerleri, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir.

Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır. Brüt alan artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa, ruhsat hiçbir vergi ve harca tabi olmaz. Ruhsatla, yapıların imar planına ve mevzuata uygunluğu denetlenir. Dolayısıyla ruhsat işlemiyle sağlanmak istenilen amaç, kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlamaktır. Diğer bir deyişle ruhsat, toplum düzenini ve güvenliğini sağlayan araçlardan biridir. İmar kanunun hükümlerini yerine getirmeyenlere 32 ve 42. maddelerinde öngörüldüğü şekilde caydırıcılık prensibinden hareketle ağır para cezaları getirilmiştir. Belediye sınırları ve Mücavir Alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı ilave ve tadiller dahil yapımı ve tadili için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve onun bazı maddelerini tadil eden 2589 sayılı Kanun ile 3239 sayılı Kanunlar gereğince belediye meclisince belirlenen harçlar tahsil belediyelerce tahsil edilir.

Günümüzde İmar Uygulamalarının temel mevzuatı, İmar Kanunu ve imar kanunu uygulama yönetmelikleridir. İmar Kanununun uygulanmasına dair ve imar

uygulamalarının dayanağı olan 11 adet Yönetmelik düzenlendiği ve her yönetmelikte de zaman içerisinde çok sayıda değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. İmar Yönetmelikleri aşağıya çıkarılmıştır.

- 1- Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
- 2- Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği (Büyükşehir Belediyeleri bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere kendi tip imar yönetmeliklerini çıkartmışlar, ancak 2013 yılında yapılan düzenlemeyle Büyükşehir Belediyelerinin kendi imar yönetmelikleri çıkarmaları yasaklanmış ve tüm planlı alanlarda aynı yönetmelik geçerli hale gelmiştir.)
- 3- Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği
- 4- İmar kanununun 18. maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik
- 5- Sığınak Yönetmeliği
- 6- Otopark Yönetmeliği
- 7- Plan Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik
- 8- Harita Mühendislik Hizmetlerini Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına ait Yönetmelik
- 9- Elektrik İle İlgili Fen Adamlarının Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik
- 10- İmar Kanununun 38. maddesinde sayılan Mühendisler Mimarlar ve Şehir Plancıları Dışında Kalan Fen Adamlarının Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik Başlıca İmar Yönetmelikleridir.

3194 sayılı İmar Kanununun yanında pek çok kanunda imar uygulamalarına ilişkin düzenleme yer almaktadır. Devam eden bölümde mevcut mevzuat ışığında imar uygulamaları anlatılmıştır.

### **3.3. İlgili Mevzuat Işığında Türkiye’de İmar Uygulamaları**

İmar uygulamaları ile ilgili pek çok kanunda ve yönetmelikte hüküm bulunmaktadır. 1982 Anayasasında planlamaya ilişkin ilke ve hedeflerin bulunduğu görülmektedir. Anayasanın 43. maddesi “Kıyıların Kamuya Ayrılmasını”, 44. maddesi “toprağın verimli kullanımını ve korunmasını”, 45. maddesi “devletin, tarım arazileri ile çayır

ve mer'aların amaç dışı kullanımının ve tahribinin önlenmesini"; 46. maddesi "kamulaştırmayı" 56. maddesi "Çevre sağlığı ve çevre kirlenmesinin kontrolünü" işlemektedir. Aynı şekilde Anayasanın 57. maddesinin "Şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri devlet alır" ve "toplu konut teşebbüslerini destekler" ve 166. madde ile devlete plan yapma ve plan yapacak kurumları kurma görevi veren hükümleri ile devlete planlama yapma ödevi yüklenmiş, böylece planlı yaklaşım fikri Anayasada yer almıştır.

Anayasanın yanında pek çok mevzuatta imar uygulamasına ilişkin hükümler yer almaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun getirdiği hükümlerle büyükşehir belediyelerinin nazım planları yapmak yanında ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve kararlarını denetleme ve onay yetkileri mevcuttur. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişleterek daha geniş alanda belediyelerin imar yetkisi olduğuna dair hükümler getirmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre Büyükşehir olmayan illerde belediye sınırları dışındaki alanlarda imar yetkilerinin il özel idarelerinde olduğunu düzenlemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyelerin imar sorumluluğuna ve konut ve arsa düzenlemeleri yapabileceğine dair hükümlerin yanında, kentsel dönüşüm yetkilerini düzenlemiştir. 2985 sayılı Toplu Konut İdaresi Kanunu TOKİ Başkanlığına geniş imar yetkileri veren bir yasadır. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu özelleştirilecek alanlarda Özelleştirme İdaresi Başkanlığına imar planı yapma yetkisi verilmiştir. Maliye Bakanlığını Kuruluşuna dair 178 sayılı Kanunun Hükmünde Kararname ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşuna dair 644 sayılı Kanunun Hükmünde Kararnamler bakanlıklara imar konularında önemli yetkiler tanımaktadır. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununa göre Kültür ve Turizm Bakanlığı kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya yetkilidir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair 19.10.1989 tarih ve 383 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu imarla ilgili kurumların sorumluluk bölgelerinde kurumlara bazı yetkiler tanınmıştır.

Bunların yanında 3621 sayılı Kıyı Kanunu kıyılarda yapılaşmaya ilişkin hükümleri ihtiva eder. 775 sayılı Gecekondu Kanunu gecekondulaşmayı önleme amaçlı olarak Belediyelere, Toplu Konut İdaresine bu alanlarda verilen görev yetkilere ait hükümler içermektedir.

1984 tarihli İmar Affı kanunu ile imar planlarına uygun olmadan yapılan düzensiz yapılaşmaların af edilerek yasal hale getirilmesi öngörülmüş ancak genel bir sonuç olarak afftan sonra kaçak yapılaşma daha çok artmıştır.

16.06.2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunda eskiyen tarihi alanlardaki yapılacak kentsel dönüşüme ilişkin ilkeler belirlenmiştir.

04.03.2004 tarih ve 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanununun amacı kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm yapılması hakkında özel bir kanundur.

29.06.2001 tarih 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında kanunun amacı can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olup kanun ile yapılardaki denetimin özel yapı denetimi bürolarınca yapılmasını öngörmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri de göz önüne alınarak, 3194 sayılı İmar Kanununa göre gerçekleştirilen İmar uygulamaları başlığı altında imar planları, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi, 3194 sayılı İmar Kanununun 18-19. maddelerinde öngörülen imar planlarının uygulanması olarak adlandırılan arazi ve arsa düzenlemeleri, yapılaşma ve kentsel dönüşüm konuları değerlendirilecektir.

### **3.3.1. İmar Planları**

İmar Uygulaması denilince ilk akla gelen İmar Planları ve İmar Planlarının yapımı ve değiştirilmeleri süreçleridir. İmar Kanunu ve yönetmeliklerinde öngörülen planlar, planlama biliminin gereğine uygun olarak, bir hiyerarşi içerisinde ele alınacak olursa planların yapımı sürecinin ve sorunların nereden kaynaklandığını anlamak daha kolay olacaktır.



İmar Kanununun amacı; yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamaktır. Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz. Yasaya göre fen sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak yapılan imar planlarına herkesin uyması zorunludur. İmar Kanununa göre planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; bölge planları, (çevre düzeni planları) ve imar planları, imar planları ise nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak hazırlanır. Uygulama imar planları, gerektiğinde etaplar halinde de yapılabilir.

Kanundaki düzenlemeye göre; Bölge Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı olarak sıralanan kademelenmede, yukarıdan aşağıya doğru, bir öncekinden alınan kararların bütünlüğünün, devamının ve tutarlılığının sağlanması amacıyla gerçekleştirilen eylemler bütünü plan hiyerarşisini göstermektedir.

Bu gün ülkemizde planlama konusunda yaşanan en önemli sorunlardan birinin plan hiyerarşisinin sağlanamayışdır. Plan hiyerarşisi ile amaçlanan üst ölçekte plan kararlarının, hedeflerinin, plan amaçları ve kapsamı çerçevesinde alt ölçekteki planlara yansıtılmadığı, en alt ölçekli plan olan uygulama imar planının, kendisinde daha büyük ölçekte hazırlanan diğer planlara göre yönlendirilememektedir (Tekinbaş, 1995: 28).

Plan hiyerarşisine göre planlar büyük ölçekliden başlama üzere devam eden bölümde anlatılmaktadır.

### **3.3.1.1. Bölge Planı**

Bölge planı, 3194 sayılı İmar Kanununun kademelendirmesinde en üst sırada sayılan ve sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyeli, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemeyen planlar olarak tanımlanmıştır. Bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) yapar veya yaptırır. Kalkınma Bakanlığı yayınladığı B.02.1.DPT.0.10.04-91.418/3031 sayılı yazı ile bölge planları hazırlığı ve koordinatörlüğü ile kalkınma ajanslarını görevlendirmiştir (Ankara Kalkınma Ajansı, 2014). 3194 sayılı Kanununun tanımladığı bölge planı, fiziksel bir plan olmanın ötesinde, bir politikalar demeti olarak nitelendirilebilecek yapıdadır. Bölge planları

seçilen ve sınırları belirlenen bölge ve bunu kapsamı, nitelik ve ölçek bakımından alt bölgeleri olarak belirlenen alanlarda, kalkınma ilkeleri ile uyumlu, ilgili tüm sektörlerin yatırım ve uygulamaları arasında koordinasyonu, ekonomik, sosyal kültürel ve mekansal boyutta sağlayıcı, bölgesel ölçekte politikalar ve önlemler içeren, çok yönlü fiziksel düzenlemelere yönelik sürekli gelişmeyi yönlendiren üst düzey planlar olması gerekir. Kalkınma Bakanlığı tarafından bölge planlarını yapmakla görevlendirilen 26 bölge Kalkınma Ajansı tarafından yapılan bölge planları ile ilgili Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan tespitlerde bazı sorunlara işaret edilmektedir (DDK, 2014: 780-781) DDK raporunda kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planlarının, uygulamada yeterince dikkate alınmadıkları, ve ilgili mevzuatın yetersizlikler içerdiği belirtilmektedir. Bu sorunları aşmak için bölge planlarının daha nitelikli çalışmalar olması gerektiği, planların hazırlanması sürecine ilgili paydaşlarının katılımının sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

### **3.3.1.2. Çevre Düzeni Planı**

İmar Kanununda yer alan tanıma göre Çevre Düzeni Planı; Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi. yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır. Çevre düzeni planları seçilen ve sınırları belirlenen, çevresel bütünlüğü olan alanlarda kentsel ve kırsal yerleşmeler, tarım, konut, sanayi, turizm, ulaşım gibi farklı arazi kullanım biçimleri ve istemleri arasında yer seçimi ve eşgüdüm sağlanması, doğal kaynakların, kültürel ve tarihi değerlerin ve zenginliklerin korunması ve en uygun biçimde kullanılması, korunması, geliştirilmesi için düzenlenen, üst düzey plan kararları ile yönlendirilen, daha alt ölçekli kentsel, kırsal, sektörel planlara yol gösterici ve yönlendirici nitelik taşıyan, getirdiği kararlar planı, uygulayıcı ve yatırımcı sektörler ve kurumlar için yönlendirici ve bağlayıcı olan bir plan türüdür. “Konut, sanayi, tarım, turizm gibi farklı alan kullanımı taleplerinin yoğunlaştığı, kentsel ve onunla bütünleşen kırsal alanların birlikte oluşturduğu seçilen ve sınırları belirlenen “çevresel bütünlüğü olan alanlar”da düzenlenen, üst düzey plan kararları çerçevesinde ve imar planlarına yol gösterici ve çevreden yaklaşım sağlayıcı nitelikte hazırlanan, getirdiği tüm yerleşme alan kullanımı, koruma ve kısıtlama kararları açısından planı, uygulayıcı, yatırımcı sektörler ve kişiler için uyulması gereken bir nazım plan” olarak tanımlanan (Ünal vd., 1998: 27) çevre düzeni planları genellikle

1/100.000 ölçeklidir. 3194 sayılı yasada tanımını yapıldığı halde, bu planları yapacak ve onaylayacak kuruluşun hangisi olduğu konusunda tartışmalar olmuş en son bu planları yapma yetkisi İl Özel İdaresi Kanununun 6/b maddesinin “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.” Hükmü gereğince İl Özel İdareleri tarafından yapılmakta ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 7/1 maddesinin “ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.” Hükmü gereğince bu bakanlık yetkili idareler tarafından zamanında yapılmayan çevre düzeni planlarını yapma yetkisine sahiptir. 6360 sayılı Kanun gereğince 30 büyük ilde il özel idarelerinin çevre düzeni planı yapma yetkileri Büyükşehir belediyelerine geçmiş bulunmaktadır. Halen Ankara ve Kilis İlleri dışında çevre düzeni planı yapılmayan il bulunmamakla birlikte yeniden düzenleme çalışmalarının devam ettiği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirtilmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2013).

Son düzenlemelerden önce Çevre Düzeni planını (1/25.000 gibi daha küçük ölçekli planlardan bahsedilmektedir) yapma yetkisine sahip iki kuruma çevre düzeni planı yapma ve onama yetkisi verilmişti. 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Başbakanlığa bağlı GAP idaresine (Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı). GAP idaresinin görev alanına giren Gaziantep, Şanlıurfa. Batman, Şırnak, Adıyaman, Diyarbakır. Siirt, Kahramanmaraş illerinde 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları da dahil tüm plan onama yetkileri verilmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanununun 9. maddesine göre Bakanlar Kurulunca özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilen yörelerde, çevre düzeni planlarda dahil olmak üzere tüm plan onama yetkileri Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü) verilmiştir.

Çevre Düzeni Planlarının yapılıp onayından sonra plan, plan notları ile birlikte ilgili valilik ve belediyeler gönderilmektedir. İmar Kanununun 9. maddesine göre onaylanan bu planlara uyulması zorunlu olup, bu planlarda yapılacak değişikliklerde aynı usule tabidir.

Çevre düzeni planları üzerinde yerleşim ve arazi kullanım kararları yer alan paftaları dışında, lejant<sup>7</sup> ve plan notlarından<sup>8</sup> oluşmaktadır. Lejant paftası olarak adlandırılan paftalarda plandaki işaretlerin her birisinin ne anlama geldiği, hangi kullanım kararlarını ifade ettiği açıklanmaktadır. Plan notlarında ise her arazi kullanımı için kullanım, koruma, uygulama ve yapılanma koşulları belirlenmektedir.

Gerek çevre düzeni planları, gerekse daha sonra ele alınacak olan imar planları plan notları ile bir bütündür. Plan notları ile uygulama ve alt ölçekte plan yapımını mümkün kılarlar. Çevre Düzeni plan notlarında Plan notları ile, alt ölçekte planlama yapılacak alanlar, alt ölçekte yapılacak planların planlama ilkeleri, alt ölçekte yapılacak planların planlama süreci, alt ölçekte plan yapılmaksızın uygulamaya geçilecek alanlarla ilgili detaylı uygulama ve yapılanma koşulları, koruma alanlarının (içme suyu kaynakları, orman, kaplumbağa alanları, sulak alanlar, sit alanları vb.) koruma koşulları ve bu koşullara uygun kullanım kararları, açıklanmaktadır. Bu nedenle çevre düzeni planlarının belediyelerin meskun ve gelişme alanları ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan kısımlarında getirilen kullanım kararları konusunda önemi büyüktür. Belediyelerce yapılan imar planlama ve uygulamalarında bu planlarla getirilen hüküm ve kararlara uyulması zorunludur (Tekinbaş, 1995: 30). Belediyeler tarafından yapılan alt ölçekli plan çalışmaları esnasında ya da ihtiyaç duyulması halinde, çevre düzeni planlarında değişiklik istekleri plan yapmaya yetkili Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletilecektir.

Planların plan hiyerarşisine uygun olarak yapılması, alt planın üst plana uygun olması gerekmektedir. Ancak uygulamada özellikle çevre düzeni ve nazım planların yargı tarafından iptal edilmesi gibi durumlarda alt planların geçerli olduğu ve yeni alt ölçekli plan yetkisinin idarenin takdirinde olduğuna dair Danıştayın istişari görüşünün mevcut olduğu ve bu durumun hukuki bir değerlendirmekle olmasının yanında plan hiyerarşisi kuralının işletilmemesi sonucunu doğurduğunu da belirtmek gerekir (Danıştay, 2007).

<sup>7</sup> Planda kullanılan özel işaretlerin ne anlama geldiğini gösteren bölümdür. Her planın lejantı farklıdır ve Plan Yapımına Dair Esaslara Ait Yönetmelik ekinde plan ölçeğine göre lejantlar belirtilmiştir.

<sup>8</sup> Plana ilişkin açıklamalardır. Plan notları, planlarda belirlenen koşulları açıklayıcı, belirleyici ve bütünlüyci niteliktedir. Planlar, plan notları ile bir bütündür.

### 3.3.1.3. İmar Planları

Giriş bölümünde açıklandığı üzere imar uygulamalarının ana unsuru olan İmar Planını, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, "Kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumsal, ekonomik ve ekinsel gereksinmelerini, iyi yaşama amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak, oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup, eldeki ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa yeryazım durumu da belirtilen haritalar üzerinde toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, tüzel bir değeri olan onaylanmış belge" olarak tanımlamaktadır (Kentbilim terimleri sözlüğünden aktaran Keleş, 2008: 222). İmar Terimleri Sözlüğünde Belirli bir tarihsel oluşumun zaman içinde geliştirdiği fonksiyonlarda uzmanlaşmış bugünkü yerleşik alanlarda bunların çevresindeki gelişme alanlarının oluşturduğu, çeşitli alan kullanışları arasında en uygun kentsel gelişme biçimini belirleyen uygulamaya yönelik ayrıntılı bir plandır. Bu plan üst düzeydeki bölge ya da çevre düzeni planları ilke kararları uyarınca düzenlenir. Uygulamaya dönük ayrıntılı düzenlemelerdir (Ünal vd., 1998: 53). İmar Planları Ülke İmar Politikasının fiziki planlama süreci içinde kişiye kadar inen inşaat haklarının somut ölçü ve niteliklerini belirleyen son planlama aşamasıdır (Çeçener, 2000: 27).

İmar kanununda açıklanan imar planı ve imar planına ilişkin diğer düzenlemeleri yapma yetkisi belediye sınırları içerisinde esas olarak belediyelere verilmiş bir görev ve yetkidir. Bununla birlikte bu genel yetkinin pek çok istisnası vardır. Pek çok kanunda da değişik kuruluşlara imar planı yapma ya da değiştirme gibi yetkiler tanınmıştır.

Büyükşehir Belediyeleri ilçe belediyelerin yetkilerini bazı durumlarda kullanmaktadırlar. Toplu Konut İdaresi kurum tarafından yürütülecek projelerinin bulunduğu yerlerdeki planları yapma yetkisine sahiptir. Organize Sanayi bölgelerinde Organize Sanayi Bölgesi Yönetimi planları yapma yetkisine sahiptir. Kentsel dönüşümle ilgili yetkiye dayanarak kentsel dönüşüm alanlarında plan yapma yetileri Büyükşehir Belediyelerine geçmektedir. Bu istisnaların gittikçe artan bir eğilim içerisinde olduğu görülmektedir.

İmar Kanunu'nun 6. maddesinde imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak belirtilmiştir. Kanun hükmüne göre nüfusu 10.000'in üzerinde olan her belediye imar planı yapmak ya da yaptırmakla yükümlüdür. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler ise, imar planı yapımına gerek olduğuna dair belediye meclisi kararı almaları durumunda imar planı yaptıracaklardır.

İmar Kanununda İmar planı olarak bahsedilen iki tür plan bulunmaktadır. Bunlar Nazım Plan ve Uygulama İmar Planıdır.

### **3.3.1.3.1. Nazım Plan**

Büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri tarafından, diğer yerlerde belediyelerince yapılması gereken nazım plan, İmar Kanununun 5. maddesine göre, nâzım plan, varsa, bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak, güncel durum haritaları üzerine, varsa, kadastral durumu da işlenmiş olarak çizilen ve toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren plandır. Burada sözü edilen toprak kullanım biçimleri ve bölge tipleriyle kastedilen; oturma, ticaret, sanayi bölgeleri, yeşil alanlar, yerleşim dışı alanlar ve yerleşim yerinin ulaşım ağıdır. Nazım planlarda, kent bölgeciklerinin gelecekteki nüfus yoğunlukları, gerekiyorsa yapı yoğunlukları, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yönleri ve büyüklükleri, bunların dayandığı ilkeler, ulaşım dizgeleri ve ulaşım sorunlarının çözümleri de gösterilir. Nazım planlar, uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olur. Bu planlar, genellikle, 1/5.000 ve 1/10.000 ölçeklidir.

Nazım Planlar Bölge veya çevre düzeni planları bulunuyorsa, bu planların ilke kararlarına uygun olarak, Halihazır haritalar üzerine çizilen, varsa, kadastro durumunu da gösteren, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, bölge tiplerini belirleyen, Bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını ve yapı yoğunluklarını bildiren, Gelişme alanlarının yön ve büyüklükleri ile ilkelerini açıklayan, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümünü gösteren, uygulama imar planlarına esas teşkil edecek bilgileri ve kararları içeren, raporuyla birlikte bir bütün olan planlardır (Ünal, 1997: 23-24)

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde yer alan tanımına göre Nazım Plan "Varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hali hazır 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 hususlarını göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporu ile beraber bir bütün olan plandır." Nazım imar planının üst ölçekteki plan kararlarına uygun olması zorunludur. Bu zorunluluk plan hiyerarşisi kuralı gereğince planlamanın en önemli ilkeleri arasında yer almaktadır. Üst ölçekte plan kararlarına uygun olmayan nazım imar planlarının yasal dayanağı da bulunmamaktadır.

Planlama kademelerindeki bu bütünlük şöyle açıklanabilir. Çevre düzeni planında konut alanı olarak belirlenmiş alanlarda, konut ve konutun gerektirdiği diğer kentsel fonksiyonlara yönelik nazım imar planı yapılabilir. Yani konutun ihtiyacı olan ticaret, eğitim, sağlık, yeşil alan, yol, otopark vb. fonksiyonların yer alacağı, standartlara uygun yer seçimi yapılarak plan kararları oluşturulmaktadır. Çevre düzeni planında belirlenmiş konut alanında organize ya da küçük sanayi sitesi yer alamaz. Bu tür kullanımlar için çevre düzeni planında ayrılmış aynı amaca uygun alanlarda nazım plan konusu olabilirler. Benzer biçimde çevre düzeni planında turizm kullanımına ayrılmış alanlarda konut kullanımı ve sanayi, ya da kentsel hizmet alanlarına dönük nazım imar planı yapılması mümkün olamayacaktır. Çevre düzeni planında tarım alanı olarak belirlenen alanlarda da konut, turizm, sanayi, kentsel çalışma gibi kullanımlarına dönük nazım imar planları yapılması mümkün değildir (Tekinbaş, 1995: 40).

Nazım imar planı, uygulama imar planına temel olan kararlar bütünüdür. Yani nazım imar planı, kendisinden alt ölçekte olan uygulama imar planının plan ilkelerini belirleyen, bu planların yapımını yönlendiren kararlar içerir. Bu kararlar arasında nüfus ve gerektiğinde yapı yoğunluğu yer alır. Nazım imar planı ile beldenin ve belli kullanımların gelişme yön ve büyüklükleri belirlenmektedir. Bu belirleme ile yerleşmenin gelecekteki formu ortaya konmakta, gelişme ilkeleri belirlenmektedir.

Yerleşmenin temel yerleşim ve gelişme kararları bu planlarla verilmekte, böylece o yerleşmedeki yaşam biçimi de belirlenmektedir. Bu nedenle nazım imar planı aşamasında verilen kararlar temel kararlardır.

Nazım imar planı ile ulaşım sistemi belirlenmektedir. Yol, meydan, otopark gibi kullanım alanları ve bunların bağlantıları, daha açık bir anlatımla yerleşmenin ana ulaşım sistemi bu planlarla oluşmaktadır. Nazım imar planından beklenen yerleşimin diğer altyapı hizmetlerini de yönlendirmek ve belirlemek üzere ulaşım sisteminin temel şemasını kurmasıdır. Daha sonra yapılacak uygulama imar planları bu temel ulaşım sistemi esas alınarak elde edilecektir.

Nazım imar planı raporu ile bir bütün olan plandır. İmar planı raporları, imar planının ayrılmaz parçalarıdır. Plan raporu, planlanan yerleşmenin coğrafi, demografik, ekonomik, sosyal, kültürel, doğal yapısı ile ilgili verileri, bilgileri kapsar. Bunların yanısıra yerleşmenin gelişme yön ve büyüklüklerine ilişkin kararların nasıl oluştuğu hangi faktör ve kriterlerin bu kararları biçimlendirdiği, planlamanın ilkeleri, beklenen ekonomik, sosyal demografik gelişmeler ve bunlara dayalı kararlar yerleşme ilkeleri açıklıkla belirlenmektedir.

Plan raporunun bir diğer önemi de uygulama imar planlarının hazırlanması ve incelenmesi sırasında yönlendirici olmasıdır. Gerek nazım plan kararları, gerekse plan notları planlamanın son kademesini oluşturan uygulama imar planlarının düzenlenmesine esas belgelerdir. Plan raporu ve plan notları olmayan nazım imar planları imar kanunda yer alan tanım gereği eksik ve gerekli yasal dayanaktan yoksundur. Nazım imar planının plan notlarının da gerek uygulama imar planlarının yapımındaki yönlendirici, gerekse kısıtlayıcı rolü üzerinde de durmak gerekir. Çevre düzeni planlarında olduğu gibi nazım imar planında da plan notları planın üzerinde çizgi, sembol ve yazı ile ifade edilen hükümler gibi, plan hükmü olarak değerlendirilmesi gerekli ve zorunlu hükümlerdir. Nazım imar planları, genelde 1/5.000 ölçekte hazırlanmakla beraber 1/2.000 ölçekte hazırlanmış ve onaylanmış nazım imar planları da bulunmaktadır. Önemli olan ölçek değil, planla ifade edilen hükümler ve planın amacı ve kapsamıdır (Tekinbaş, 1995: 41).



### 3.3.1.3.2. Uygulama İmar Planı

Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler tarafından yapılan ve İmar Terimleri Sözlüğünde “yeterli ayrıntıyı içeren ve son durumu gösteren onaylı halihazır haritalar üzerine kadastral durumda işlenmiş olarak nazım plan ilke kararlarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve yapı düzenini, parselasyonunu yollarını ve uygulama için gerekli imar uygulama programına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıyla gösteren plan” (Ünal vd., 1998: 115) olarak tanımlanan, uygulama imar planları, nazım planlara uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Bu planlarda yapı adaları, parsel parsel yapı durumları, yollar, yapı adalarının yoğunluk düzeni ve imar uygulama programlarını temel oluşturacak uygulama evreleri de belirtilir. Yapı düzeni, kat sayıları, kat yükseklikleri ve yer-bölüm büyüklükleri bölge bölge gösterilir. Altyapı tesisleriyle uygulama ilişkilerinin ayrıntılarına da uygulama imar planında yer verilir. Nazım planlarda olduğu gibi, uygulama planları da, açıklama yazanağı ile birlikte bir bütün oluşturur. Uygulama planları, 1/1.000 ölçekli planlardır.

İmar Kanununun 5. maddesinde ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte getirilen tanımına göre 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." Nazım imar planlarında olduğu gibi onaylı halihazır haritalar üzerine hazırlanmaları zorunludur. Uygulama imar planı hazırlanan alanın kıyı içeren alanlardan olması durumunda ise halihazır harita paftasının onaylı kıyı kenar çizgisini (deniz, göl ya da akarsu kenarlarındaki suyu hareket alanına göre belirlenecek sınır çizgisi) de içermesi, kıyı kenar çizgisi onamasının paftada yer alması zorunludur.

Gerek nazım, gerekse uygulama imar planlarında hangi kullanımların yer alacağı, bu kullanımlara ilişkin işaret, sembol ve diğer gösterimlerin neler olduğu Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte belirtilmektedir. Uygulama imar planlarının lejant (açıklama) paftalarında, gösterimlerin anlamı ayrıca açıklanmaktadır Bunun dışında,

nazım imar planlarında olduğu gibi uygulama imar planlarında da plan raporu planın ayrılmaz bir parçasıdır.

Uygulama İmar Planlarında yapı adalarında (planda yapı yapılmak üzere belirlenen imar adası) imar parselleri gösterilir. Uygulama imar planlarına uygun olarak parselasyon planları düzenlenir. Bu düzenlemenin anlamı uygulama imar planlarında yapıların parsel bazında düzenlendiğidir.

Uygulama imar planlarında zaman zaman revizyon ilave ve değişiklikler gündeme gelebilir, bu durumlarda yapılan imar planların ayrı tanım ve anlamları bulunmaktadır. Bu tür planlar Yönetmelikte Revizyon İmar Planı, İlave İmar planı ve Mevzi İmar Planı olarak adlandırılmaktadır.

#### **3.5.1.3.3. Revizyon İmar Planı**

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte revizyon imar planı; gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda: planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plan olarak tanımlanmaktadır.

Revizyon imar planı, imar planının (nazım ve uygulama) ana kararları üzerinde yapılan işlemleri kapsamaktadır. İmar planının yerleşme ile ilgili kararlarının yetersiz kalması veya beklenmedik gelişme ve uygulamalar nedeniyle kararların yenilenme ve değişme gereği göstermesi gibi nedenlerle büyük bir kısmının yeniden ve imar plan yapımındaki esas ve usullere dayalı işleme tabi tutularak yapımı, revizyon imar planı yapımı anlamına gelmektedir.

Revizyon imar planı, imar planını, imar planının ulaşım, yoğunluk (yapı ve nüfus), yerleşme düzeni gibi ana kararlarını etkileyen işlemler bütünü olarak da değerlendirilebilir. Revizyon imar planı, bir imar planı değişikliği değil, tanımı gereği planın ana kararlarını etkileyen bir işlemdir. Revizyon imar planlarının yapımında yukarıda da açıklandığı gibi uygulama imar planının yapımı ve onayı ile ilgili tüm esaslara uyulması zorunludur.

#### **3.3.1.3.4. İlave İmar Planı**

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte “Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış olan plan olarak tanımlanan ilave imar planları, plan sınırlarının planla bütünleşen kararlarla genişletilmesi ile elde edilen plan türüdür ve yürürlükteki imar planının devamı niteliğindedir. Arazi kullanım kararları ve ulaşım bütünlüğü sağlanmaktadır.

İlave imar planı, yürürlükteki imar planının genelde yetersiz kalan alanları ile ilgili olarak gündeme gelen bir plan türüdür. Sadece bir parseli yönelik ilave imar planlarının yapımı yoluna gidilmesinin gereği açıklanamaz. Herhangi bir ya da birkaç kadastral parselin iskan dışı yapılanma koşullarından ilave imar planı yapımı yolu ile arsa vasfını kazanmasına yönelik işlemleri ilave imar planı olarak nitelemek mümkün değildir. Bu tür işlemler, sadece arazi rantını yükselten işlemler olup yasal dayanaktan da yoksundur. Zira belediyenin gerçekten ilave imar planına ihtiyaç duyup duymadığına dair inceleme ve araştırma çalışmalarına dayanmamaktadır (Tekinbaş, 1995: 52).

#### **3.3.1.3.5. Mevzi İmar Planı**

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te mevzi imar planı, mevcut imar planı sınırları dışında olup bu planda bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanan sosyal ve teknik altyapıya ihtiyaçlarını kendi bünyesinde karşılayan plan olarak tanımlanmaktadır.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde mevzi imar planı yapım için, Belediyenin mevcut planlı alanlarının yetersiz hale gelmiş olması şartı aranması gerektiği İmar Kanununun 7. maddesinde belirtilmektedir. Kanununun 7. maddesinde yer alan bu hükme göre mevzi imar planı yapılması için bazı şartların sağlanması zorunludur. Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz olduğunun belgelere ve plan raporuna dayalı olarak belirlenmesi gerekir. Planda yer alması düşünülen kullanım veya kullanımların yerleşmenin planlı alanında yer almasının mümkün olmadığı veya zorunluluğunun da ayrı biçimde gerekli tüm araştırmalar yapılmak kaydıyla belirlenmesi gerekir. Plan

gerektiğinin yapılacak araştırmalar, ekonomik, sosyal, demografik vb. veriler çerçevesinde ve ihtiyaçlar doğrultusunda saptanması zorunludur. Aksi takdirde her mülkiyetin bu tür bir hakkının doğduğu sonucuna varılır ki, bu sonuç planlama ilkelerine tümüyle aykırıdır (Tekinbaş, 1995: 59).

### **3.3.1.3.6. Metropolitan Alan Planları**

3194 sayılı İmar Yasası'nın plan tanım ve kademelenmesi içerisinde yer almayan ancak İmar Kanununun 9. maddesinin "Bakanlık gerekli görölen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planlarının veya içerisinde 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." hükmünden anlaşılacağı üzere kanunda bu tür bir planın öngörüldüğu anlaşılmaktadır. Plan kademelerinde çevre düzeni planları yerine geçebilecek bu planların yapımı ile yetkili birim Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır. Ancak henüz bu anlamda yapılan bir plan mevcut değildir (Ersoy, 2006)

### **3.3.1.3.7. Başka Kanunlardaki Plan Kavramları**

İmar Kanunu dışındaki bazı kanunlarda da imar planlarından bahsedilmektedir. Bu imar planları İmar Islah Planları, Turizm Amaçlı ve Koruma Amaçlı Planlardır.

a) Islâh-İmar Planı (İyileştirme Planı): Bu kavram, 1983 yılında 2805 sayılı kanun ile mevzuatımıza girmiştir. Bu kanunun 4. maddesi, islâh imar planını, "Düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumunu da dikkate alarak, dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılan imar planı" olarak tanımlamıştır. Kanunun 16. maddesine göre, bu planların bulunduğu yerlerdeki gecekondu sahiplerine, yeni plana göre öngörölen biçimlere uygun arsa ya da konut verilmesi söz konusu

olmaktadır. Kısaca, islâh imar planları, gecekondu bölgelerindeki konutsuz yurttaşlara konut sağlamayı, kaçak ve imar yasalarına aykırı yapılarda oturmaktan onları kurtarmayı amaçlamaktadır. Yasanın 2981 sayılı yasayla Mart 1984'te yürürlükten kaldırılmasına rağmen yeni yasada ve yasanın uygulanmasına dair yönetmelikte de bu terim yer almıştır.

b) Turizm Amaçlı Planlar: 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununda turizm bölgelerinde imar planlarının öncelikle ve kısa süreler içinde hazırlanmasını istediği gibi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanmış bulunan nâzım imar planlarına uygun olarak, bu yöreler için "turizm amaçlı imar uygulama planları" hazırlanabileceği öngörülmektedir. Bu kanun hükmünün uygulanmasıyla ilgili Turizm Alanlarında ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına ilişkin bir Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin 4/d maddesinde, turizm amaçlı uygulama imar planı, "Nâzım imar planlarında turizm kullanımına ayrılan alanlar ile sınırları nâzım imar planına uygun olarak Bayındırlık ve İskân, Kültür ve Turizm bakanlıklarınca belirlenen turizme dönük kullanımların ağırlıklı olduğu alanlar için düzenlenen uygulama imar planları" olarak tanımlanmıştır.

c) Koruma Amaçlı İmar Planı: Bu Plan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda bahsedilen bir plandır. Kanuni koruma alanı olarak belirlenen alanlarda yapı yapma ve koruma ilkelerini belirleyen "koruma amaçlı imar planı" hazırlanmasını öngörmüştür. 2873 sayılı Milli Parklar Kanununda da bilim ve eğitim yönünden önem taşıyan, nadir, tehlikeye maruz ya da kaybolmaya yüz tutmuş ekosistemler, türler ve doğa olaylarının meydana geldiği, mutlaka korunması gerekli olan ve yalnız bilim ve eğitim amaçlarıyla kullanılması öngörülen "doğayı koruma alanları" için gelişme planları hazırlanmasını öngörmüştür.

### **3.3.2. İmar Planlarının yapımı ve uygulaması**

İmar Uygulamalarının esas unsuru olan İmar Planlarının yaşadığımız yerlerin nasıl olması gerektiğini belirleyen belgeler olduğundan bahsedilmişti. Bu nedenle toplum yaşamındaki önemine binaen planların yapılmasında bazı kriterlere uyulması gerektiği açıktır. Plancılarında bilime ve etik değerlere uygun davranarak işlerini yerine getirmesi konusunda da şüphe olmamalıdır. Ülkemizde plancılarının planlama ilkelerine

özgü çıkarılan davranış kuralları rehberi gibi bir belge olmamakla birlikte, tüm mühendislerin ve teknik elemanların davranış ilkelerine ilişkin TMMOB 38. Genel Kurulunda aldıkları kararlar plancılarının işlerini yaparken unutmamaları gereken hususları göstermektedir. Buna göre mühendis ve mimarlar “1. Mesleki bilgi, beceri ve deneyimlerini, toplumun ortak çıkarları; evrensel insani kazanımların ve kültürel mirasın korunması ve insan refahının gelişimi için kullanırlar. Toplumun sağlığı, güvenliği ve refahı için duymuş oldukları sorumluluk her zaman kendi kişisel çıkarlarının, meslektaşlarının çıkarlarının ya da mimar ve mühendisler topluluğunun çıkarlarının üstünde yer alır. 2. Kendilerinden istenen işin toplum ve çevre için ciddi bir tehlike yaratacağı sonucuna varılırsa ve bu konudaki mesleki yargıları işveren ya da müşteri tarafından dikkate alınmıyorsa, görüşlerini işverene ya da müşterilerine yazılı olarak bildirirler; sonuç alamamaları durumunda meslek örgütlerini ve gerektiğinde yetkili makamları ve kamuoyunu bilgilendirirler.” (TMMOB 2012).

Dünyadaki şehir plancılarının etik davranışlarına ilişkin geliştirilmiş kurallara bakıldığında ise AICP (Amerikan Diplomalı Plancılar Enstitüsü) Kodunda ahlaki mahiyetteki kural ve ilkeler ağırlıkta iken RTPI (Kraliyet Şehir Planlama Enstitüsü) Kodu profesyonel pratik ile ilgili ilke ve kurallara ağırlık verdikleri görülmekte ve her iki kodda yer alan ilkeler büyük ölçüde iyi plancıda bulunması gereken nitelikler veya erdemlere (doğruluk, dürüstlük, tarafsızlık, ayrımcılığa karşı olma vb.) ve plancının sorumluluklarına (kamuya, işveren veya müşteriye, meslek ve meslektaşlara karşı sorumluluklar) ilişkin kurallar olarak görünürken planlamanın özüne, yani iyi fiziksel çevre veya kente ilişkin değerler (AICP Kodunun doğal ve yapılı çevreye ilişkin birkaç ideali hariç) kodlarda yer bulmamıştır (Demirci 2005). Kent planlaması yapan plancıların eğitiminde de bazı hususların geliştirilmesine ihtiyaç olduğuna dair yapılan saptamada plancıların belli ilke ve standartlarda davranış göstermesi gerektiği belirtilmiştir (TUPOB, 2007). Amerika Birleşik Devletleri'nin planlama disiplini içinde kazandığı öncü roldeki büyük payının, kendi içinde benimsediği ortak ilke ve standartlar çerçevesinde hareket edebilme ve bu ortaklıkları farklılıkları ile bütünleştirebilme becerisinden kaynaklandığı gerçeğinden yola çıkan Avrupa, küreselleşen dünyada Amerika ile yarışabilmek için, eğitimde de ortak hareket etme gerekliliğini kabul etmiştir. Türkiye'nin de bu tür bir eşgüdüm ve eğitim programı düzenlemesine ihtiyacı vardır (TUPOB, 2007). Türkiye'de şehir ve bölge planlama

eğitimi ile ilgili uygulamalar mimarlık eğitimi içinde 1930'lu yıllarda Yüksek Mühendislik Mektebi'nde (bugünkü İT) başlamış olup, 2011 yılı sonu itibarıyla 20 Devlet niversitesinde Şehir Planlaması bölümünün bulunduğu ve planlama eğitiminde halen önemli sorunların bulunduğu görülmektedir (TUPOB, 2011). İmar Planlarının değerlerinden birisi iyi planı yapacak olan iyi yetişen bilgili ve etik kuralları önemseyen plancıdır (Tekeli, 1998: 19).

İyi plancılar tarafından yapılan İmar Planları bazı nitelikleri taşıması gerekir. İmar Planlarının nitelikleri Prof. Dr. Ruşen Keleş tarafından aşağıdaki Şekilde anlatılmaktadır (Keleş, 2008: 183-186).

1- Genellik İlkesi: İmar planları, kentin gelecekteki gelişmesini ana çizgileriyle gösterir, ayrıntılara inmez. Ayrıntılar, uygulama planlarında (tatbikat planları) yer alır. Ayrıca, her belediyenin imar yönetmeliklerinde gösterilir. Gerçekten, kent planları, Türkiye'de de, İmar Kanuna göre, Nâzım Planlar ve Uygulama Planları olmak üzere ikiye ayrılmakta ve uygulamaya ilişkin ayrıntıları belirtme görevi ikincilere bırakılmaktadır.

2- Geniş Kapsamlılık İlkesi: İmar planları sadece kentin fiziksel gelişimi ve toprak kullanımını ile değil aynı zamanda kent bütününün toplumsal ve ekonomik sorunlarını da kapsar.

3- Uzun Süreli Olma İlkesi: İmar Planları kentlerin geleceğini ilgilendiren, uzun dönem içindeki gelişmesini denetim altına alan ve Şehirde yaşayanların amaçlarına uygun olarak Şehrin geleceğini yönlendirirler. Bu ilkenin hayata geçirilmesi de geleceğe ilişkin öngörülerin ve tahminlerin isabetli olmasını gerektirir.

4- Zorunluluk İlkesi: Onaylanmış imar planlarının, kural olarak, dışına çıkılamaz. Bu planlar, herkes için uyulması zorunlu olan belgelerdir. Sadece, taşınmaz mal sahipleri, ya da Şehirde yaşayan herkes değil, planı hazırlayanlar da (belediyeler), onaylayanlar da (devlet ya da belediye) bu planlara uymak zorundadırlar.

5- Nesnellik İlkesi: Planların nesnel olması demek, herkese eşitlik ve adalet ilkelerine uygun olarak uygulanması ve yine bu ilkeler çerçevesinde hazırlanması demektir. Belli kişileri ve grupları koruyan ya da bazılarının aleyhine amaç taşıyan planlar bu ilkeyi taşımazlar. Nesnel olmayan planlarda hakkı haleldar olanlar tarafından yargıya taşınarak iptal edilirler.

6- Açıklık İlkesi: Herkesçe uyulması zorunlu olan imar planlarının, herkes tarafından bilinmesinde de zorunluluk vardır. Bu ise, kent planlarına açıklık kazandırmakla olur. Kent planlarının açıklığı, bir yandan, plan hazırlama aşamasında halkın katkısını almakla, öte yandan, onaylanmış bir kent planını, halkın bilgisine sunmakla sağlanır.

7- Esneklik İlkesi: İmar Planlarının, yapılıp onaylandıktan sonra çok önemli nedenler olmadıkça artık değiştirilmelerine fırsat verilmemelidir. Gereksinme durumunda plan değiştirilmeden ve planın ilke ve bütünlüğü içerisinde kalınarak uygulama yapabilmek olanağı verecek şekilde planlar esneklik taşınmalıdır. Devamlı değişiklik ve esneklik kaygılarıyla planın yozlaşma tehlikesi vardır ki buda planlamanın temel ilkeleriyle bağdaşmaz. Şehirler bağlı oldukları ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapısındaki değişimlere koşut olarak değiştikçe, onlar için hazırlanmış olan planların da yeni koşullara uydurulmasına olanak tanımak gerekir. İşte buna "esneklik ilkesi" adı verilmektedir. Şu halde, kent planları, ne hiç değiştirilemeyecek biçimde hazırlanmış katı belgeler, ne de sık sık değiştirilerek, gereksiz bir biçimde yaz-boz tahtasına çevrilebilecek belgeler olmalıdır. Esneklik, planı tümüyle ortadan kaldırmayan, haklı gerekçelere dayanan, planın kendisini tamamlayıcı nitelikler taşınmalıdır (Keleş, 2008: 186).

İmar planlarının ilgili oldukları mevzuat gereğine uygun olarak yürürlüğe girmeleri için onaylanmaları ve hukuki bir belge niteliğine bürünmeleri gerekir. İmar Planlarının nasıl bir süreçte kesinleşmiş belge niteliğine dönüşeceğine ilişkin tartışmalarda; İmar planlarının onaylanmalarının gerekli olduğuna ilişkin görüşe göre planların bağlayıcılığı ve kesinliği onaydan sonra daha hukuki ve sağlamdır. Planların onaylanmasını öngörmeyen ve son sözün siyasal karar organlarına bırakıldığı bir diğer görüşe göre planlar esnekliğe sahip olmalıdır. Kuramsal tartışmalar ne yönde olursa olsun, belli esneklik sınırları çerçevesinde, imar planları, belirli siyasal karar



organlarının onaylamasına sunulur. İmar Planlarını onaylayacak organlar, ülkeden ülkeye değişmektedir. Yerel yönetim geleneğinin ve yerel yönetim birimlerinin güçlü olduğu ülkelerde, planlar, bu birimlerin karar organlarıncaya onaylanınca kesinlik kazanır. Bu ülkelerde, yerel özerkliğin, planların kesinleşmesine yetebileceği düşüncesi egemendir. Amerika Birleşik Devletleri bunun örneklerinden biridir. Merkezi yönetimin etkin olduğu ülkelerde ise, imar planlarını onaylama işlemleri merkezde yapılır. Planların merkezi olarak hazırlanan toplumsal ve ekonomik kalkınma plan ve programları ile uyumlu olmalarını ve aralarında eşgüdüm sağlanması, bu uygulamanın mantıksal temelidir. İmar planlarının onaylanmasında, hem yerinden yönetim birimleri, hem de merkezi organların, söz ve karar sahibi olduğu üçüncü grup ülkelerde, planlar, önce ilgili yerinden yönetim örgütünün karar organlarıncaya, sonra da, bakanlıklarca onaylanarak kesinlik kazanırlar. İngiltere ve Fransa'da durum böyledir. Türkiye'de 6785 sayılı İmar Kanunu döneminde uygulama bu şekildeydi. Bakanlığın onay yetkisi, 1985'te kabul edilen 3194 sayılı yeni İmar Kanunu ile kaldırılmıştır (Keleş, 2008: 188).

Kesinleşen imar planlarının merkezi ve mahalli idarelerle, vatandaşlar açısından, bağlayıcı belgelerdir. Bağlayıcılığın bir sonucu ve gereği olarak merkezi yönetimler ve onun taşra örgütleri bir taraftan plan ilkelerine uymak, öte yandan da plan uygulamasına ilişkin işlerde belediyelerle işbirliği ve eşgüdüm içinde olmak zorundadırlar (Koçak, 2010:24). Kentin yapısına değişikliklerde getirebilen planlar, yönetim örgütleri ve halk için birtakım yükümlülükler yaratmakta, haklarına sınırlamalar koymaktadır. Plan, bu yükümlülüklerle sınırlamaların yasal kaynağını oluşturur. İşte, planların, tüm kuruluşlar ve bireyler açısından doğurduğu sonuçlara, "imar planlarının bağlayıcılığı" adı verilmektedir (Keleş, 2008: 189). Bu nitelik, planların, az önce açıklanan, zorunluluk, genellik ve esneklik ilkeleri ile yakından ilgili bulunmaktadır. İmar planlarının bağlayıcılığı bir yasal sonuç isede imar planlarından dolayı "hakkı haleldar olanların" hukuk devletinde bir yönetim aracı olan imar planlarıyla ilgili olarak haklarını planlara ve uygulamalara karşı dava açarak arama yoluna gidebilecekleri açıktır. Hukuk devletinin de yönetim araçlarının yargı denetimine tabi olmasının doğal sonucu olarak ta araçların hukuk norm ve kaidelerine uygun olması kaygısının yöneticilerde asıl olarak bulunması gereken niteliklerden olması sonucunu doğuracaktır.

Bu noktada imar uygulamaları ile ilgili çeşitli kademde planlar olduğunu ve bu Planlar arasında bir hiyerarşinin mutlaka bulunması gerektiğini belirtmiştik. Bu husus planların genellik ilkesinde bir sonucudur. En üst düzeyde yer alan, ülke çapında hedefleri içeren kalkınma planları ile en alt düzeyde yer alan imar programları arasında yer alan çeşitli kademdeki planlar birbirleri ile uyumlu olmalıdır. Nasıl ki yasalar Anayasaya uygun yapılmak zorunda ise, planlarda en üstte yer alan ülke kalkınma planları ile uyumlu olmak zorundadır Kalkınma ve bölge planlama kararlarına oturmayan bir kent planlamasının, ülke ve ulus yararına sonuç vermesi, bilimsel açıdan olanaksızdır. Kalkınma planları, bölge planları ve kent planları kendi yetki sınırları içinde, ancak mutlaka uyum ve birliktelik içinde olmalıdır. Üst plan girdileri olmadan alt ölçekli planların üretilmesi hem yanlış hem de yararsızdır (Karasu, 2007: 161). Planlama konusundaki uygulamaların tutarlılığı ve kalitesi esasen ulusal planlama ölçeğinden, bölge planlama, kent planlama ve hatta kentsel tasarım aşamasına dek inen bir planlama kademelenmesinin bulunup bulunmadığı ile yakından ilgilidir (Eliçin-Arıkan, 1999).

### **3.3.2.1. İmar Planlarının Yapılması**

İmar Planlarının nasıl yapılması gerektiği 3194 sayılı kanunun yanında yukarıda belirtilen pek çok kanunda yapılan düzenlemelerle belirtilmiştir. İmar Kanununun 9. maddesi ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve yeni Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkileri ile Bakanlığa planlarla ilgili yapma ve onaylama hususlarında çok geniş yetkiler tanınmıştır. Maliye Bakanlığı da 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerekli durumlarda plan yapma yetkisine sahip olmuştur. Turizmi Teşvik Kanunu ve Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunundan gelen yetkilerle Kültür ve Turizm Bakanlığı, Mili Parklar Kanunu ile Orman Bakanlığı, Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Organize Sanayi Bölgeleri Yönetimleri, 4046 sayılı kanunun ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Alt belediyelerin bazı yetkileri üzerinde olmak üzere Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanununun bazı hükümlerine göre Büyükşehir Belediyeleri plan yapma ve yaptırma yetkilerine sahip olmuşlardır.

Büyükşehirlerle ilgili imar uygulamalarını anlamak bakımından 5216 sayılı kanundaki hükümlere değinmek gerekmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun

7'inci maddesinde "çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını 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 ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak." büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır. Buna göre büyük şehirlerde nazım imar planı yapma görevi büyükşehir belediyesinin olup, yetkili organ ise büyükşehir belediye meclisidir. Büyükşehirlerde uygulama imar planı yapmaya ise, Kanun'un 7'nci maddesine göre ilçe belediye meclisleri yetkilidir. Aynı Kanun'un 14'üncü maddesinin son fıkrasında ise; "büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeleyen kararlar onaylanmış sayılır." hükmüne yer verilmiştir. Yukarıda anılan Kanun maddeleriyle birlikte büyükşehir belediyelerine nazım imar planı yapma yetkisi yanında ayrıca; 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 ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak yetkileri verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11'inci maddesi ile büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yapacakları imar çalışmalarında farklı bir denetim yetkisi daha verilmiştir. Buna göre; büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların

örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

3194 sayılı Kanun gereğince kentlerde esas plan yapma yetki ve görevi belediyelerindir. Bu hüküm büyükşehirlerde ilçe belediyelerini kasteder. Belediyeler kendi teknik personel ve gereçleri yeterli ise planı kendileri yapabilirler, ya da yüklenici aracılığı ile planı yaptırabilirler. Ayrıca olanakları yetersiz küçük belediyelerin İller Bankasına plan yaptırma seçenekleri mevcuttur. İmar Planları plancılarının planlamaya ilişkin teknik ve teorik bilgileri ve kentin gereksinimleri doğrultusunda ilgili mevzuattaki kriterlere uygun olarak yapılırlar. Türkiye’de bu husustaki temel mevzuat Anayasada belirlenen ilkeler ışığında sağlık, afet, turizm, tarihi nitelik, ve hükümetlerin konut yapma ya da büyük tesis kurma gibi politikalarının gerekleri gereğince oluşan kriterler göz önüne alınarak eski Bayındırlık Bakanlığınca çıkarılan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte teknik olarak planlar yapılırken uyulması gereken kurallar belirtilmiştir. Planların tabi olması gereken teknik kriterlerin bir yönüyle şehircilik kriterleri olarak ta kabul edilmesi mümkündür. Yönetmeliğin çevre düzeni planlarına ilişkin genel kriterlerinin yanında İmar Planlarında olması gereken teknik gerekliliklerle ilgili kriterlerde belirtilmiştir.

İmar Kanunu ve Plan Yapımına Dair Yönetmelik gereğince İmar Planı yapımı süreci şöyledir (Ünlü, 1997: 28-29):

- 1- Belediye meclisince plan yaptırmasını kararlaştırmak (yaptırılacak olan plan revizyonunu veya ilave imar planı da olsa aynı usullere tabidir).
- 2- İmar planını yaptıracığı bir müellif bulunacaktır. Müellifin imar planlarının yapımını yüklenicek müellif veya müellif kuruluşlarının yeterlilik yönetmeliğinde o kent için belirlenen asgari yeterlilik belgesine sahip olması gerekir.
- 3- Bu müellif ile belediye arasında bir sözleşme ve teknik şartlanma imzalanacaktır. İller bankasının bu amaçla hazırlamış olduğu sözleşme ve teknik şartname kullanılacaktır.
- 4- Müellif imar planını sözleşme ve şartnameye uygun olarak ve yönetmelik ekindeki çizim tekniklerine ve standartlara uygun olarak hazırlamak durumundadır.

5- Hazırlanan planlar belediyece incelenerek sözleşme ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu kontrol edilir. Uygun ise belediye meclisince imar kanununun 8. maddesine uyarınca onanacaktır.

6- Belediye meclisince onanan planlar belediye başkanınca mühürlenir ve imzalanır.

7- Onaylanan planın birer sureti ve onaya esas belediye meclis kararı bakanlığa gönderilir.

8- Plan bir ay süre ile ilan edilir ve halka duyurulur.

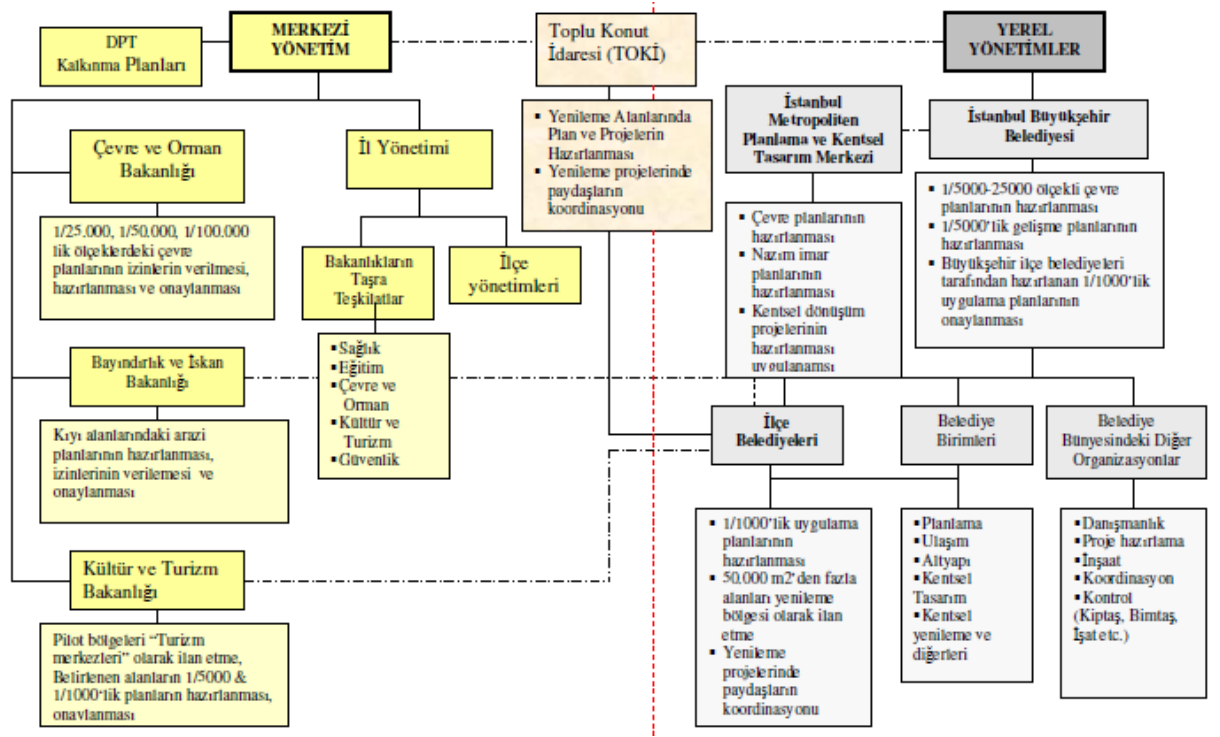
9- 30 günlük ilan süresi içinde plana yapılacak itirazlar belediye meclislerince 15 gün içinde kesin karara bağlanır. Karar 15 gün içinde yazı ile ilgililere bildirilir. Onanan imar planları pafta ve kitapçıklar halinde çoğaltılarak talep halinde halka arz edilir. Ayrıca teknolojinin kamu kurumlarında etkin şekilde kullanılmaya başlanmasıyla bazı belediyelerin web sitelerinde yayınlanmaktadır.

Yasaya göre, imar planlarının açıklığı (aleniliği) esastır. Bu açıklık, bir yandan, yukarıda sözü edilen bir aylık duyuru süresi boyunca planların halka duyurulması yoluyla, öte yandan da, belediye başkanlıklarının ve mülki yönetim amirliklerinin imar planlarını tümüyle ya da kısmen çoğaltarak bir ücret karşılığında halkın yararlanmasına sunmalarıyla sağlanır.

İmar Kanununun genel olarak şehirlerin imar planlarının yapılış ve onanmasına dair hükümlerinin yanında Turizmi Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Kanunu gibi kanunlarda öngörülen hükümler gereği anılan yasalara gereğince yapılan planların Bayındırlık-Yeni Çevre ve Şehircilik-Bakanlığınca onaylanmadan kesinleşmediğini belirtmek gerekir. İmar Planlarının yapım sürecinde ilgili kuruluşların neler olduğu ile ilgili olarak İstanbul için resmi anlatan şekil aşağıda verilmiştir.

Şekilden de anlaşılacağı üzere imar planlama ve uygulama süreci nispeten karışık bir süreçtir. Merkezde Kalkınma Planlarıyla ilgili olan Kalkınma Bakanlığı (DPT), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yerine göre Kültür ve Turizm Bakanlığı, merkezi yönetiminin taşra teşkilatında yer alan ilgili olabilecek il müdürlükleri, Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin duruma göre sürecin içinde yer almaktadırlar.

**Şekil 1. İmar Planlama ve Uygulama Süreci**



**Kaynak:** Kılınc vd., 2009: 25

Pek çok kurumun kendi mevzuatı yönünden yetki sahibi olduğu imar planının nasıl yapılması gerektiği İmar kanunu ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte gösterilmiş ve yukarıda süreç açıklanmıştır. Plana karşı itiraz süresinde idareye itiraz edilebileceği gibi itirazdan sonuç alınmaz ise idarenin her tür uygulamasına karşı yapılabileceği gibi idare mahkemelerine iptal davası açılacaktır. İptal davalarında planların usul yönden iptali plan yapma sürecinde ilgili mevzuattaki usullere uyulmadığının anlaşılması halinde mümkün olacak bir sonuçtur.

Planı yapan müellifin grup yeterliliğinin sağlanmamış olması, onaya esas belediye meclis kararının ve planların mühür ve imzalarında eksiklik, askı ve ilan usule uygun yapılmaması veya hiç yapılmaması, itirazların süresinde sonuçlandırılmaması gibi nedenler planın iptaline yol açabilmektedir. İmar planlarının esas yönünden incelenmesinde ise, planın fen ve sağlık kurallarına, planlama ilkelerine, şehircilik esaslarına, ilgili kanun ve mevzuata uygunluğu, standartların sağlanıp sağlanmadığı, planlama ilkeleri gibi teknik ve bilimsel konular önem kazanmaktadır.

Nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanmasında şehircilik kuralları gereğince yapılması gereken çalışmaları Bayındırlık Bakanlığı Planlama birimi eski sorumlularından Belma Tekinbaş devam eden bölümdeki gibi açıklamaktadır (Tekinbaş, 1995: 42-50).

Planın hazırlanışında ilk aşama analiz çalışmalarıdır. Analiz çalışmalarının ilk aşamasında Ülkesel ve bölgesel konum ve fonksiyon analizi yer almaktadır. Bu kapsamda, planlanan alanın ülkede ve yer aldığı bölgedeki konumu, ekonomik, sosyal, kültürel önemi, ulaşım ağındaki yeri. etki ve etkilenme alanı ve etki biçimleri, mal akımları, yolcu akımları vb. konuların yanısıra idari bölünüşle ilgili bilgiler derlenmekte ve değerlendirilmekte, planlanan yerleşmenin fonksiyon, planlama ile yerleşime verilecek kimlik, planlama hedefleri belirlenmektedir. Analiz çalışmalarının ikinci aşamasında yerleşmenin nüfus, yoğunluk faaliyetlerin dağılımı gibi mekansal araştırmalar yapılmaktadır.

Bunların planlamadaki önemi, nüfusun geçmişteki yapısının yerleşmede dağılımı ve yerleşmenin gelişme eğilim, yön ve büyüklükleri ile mekansal dağılımının geçmiş ve güncel durumunu belirleyecek, geleceğe yönelik kestirimlerde bulunmak şeklinde özetlenebilir. Planın analiz çalışmaları ardından sentez aşamasında, araştırmalar birleştirilerek, değerlendirilir ve yorumlanır. Yerleşmenin plandan bekledikleri ve istekleri tesbit edilir, analiz çalışmaları ile birlikte irdelenir. Nüfus, ekonomik yapı, işgücü, sosyal ve teknik donatı miktar ve standardı belde özelliğinde belirlenir. Mekansal projeksiyonlar, toplam konut ve kabul edilen standart aile büyüklüğü, konut ve gerekli diğer fonksiyonlar çerçevesinde yapılır. Arazi kullanımlarına göre gerekli alan miktar ve yoğunlukları belirlenir. Tüm bu çalışmalar sonucunda, yerleşmenin planlama kararları oluşturulabilir. Alternatif çözümler arasında tercihler ortaya konabilir, yerleşmenin karakter şeması hazırlanabilir. Fiziki mekanda arazi kullanımlarının yer seçimi, yerleşme biçimi, yoğunluk kararları verilebilir.

Planların ilgili tüm kişi kurum ve mesleklerce, uygulayıcı açısından anlaşılabilir olan ortak bir dilde hazırlanması gereklidir. Bu amaçla. "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik" hükümleri ile getirilen gösterim ve asgari standartlara uyulması gerekmektedir. Planlama alanında asgari sosyal ve teknik donatı alanları tablosu da, adı geçen yönetmelikte yer almaktadır. Unutulmaması gereken, bu standartların

yerleşmenin özelliklerine göre arttırılmalarının mümkün hatta gerekli olduğudur. Bu ölçüler planlanan yerleşmenin özelliği, arazi yapısı ve özellik arzeden dokusu gereği artırılabilir. Ancak hiçbir biçimde yönetmelikte yer alan tablodaki değerlerin altına düşülmeyecektir.

İmar planı yapımında bu tür standart uygulamaları pekçok ülkede kullanılan ölçülerdendir. Ülkemizde de planlamada standartlar imar planlama pratiğinde sürekli kullanılmaktadır. Standartların geçerliliği ya da her yerleşmede uygulanabilirliği tartışma konusu edilmekle beraber, asgari ölçülerin kullanılma zorunluluğundan da kaçınılmamaktadır.

Ayrıca yönetmeliğin hükümleri ve uyulması gerekli kurallar dizisi İmar Kanunu ile kurulan bir denetim mekanizmasıdır. Daha açık bir anlatımla İmar Kanunu yerel yönetimlere vermiş olduğu yetkileri kendi hükümlerinin yanısıra kendisi ile birlikte yürürlüğe giren yönetmelikleri ile açıklamaktadır. Kanunun 44. maddesinde kanun gereği çıkartılacak yönetmeliklerin hangi konulara ilişkin olduğu belirtilmektedir. Kanunlar, yönetmelikleri ile bütündür. Kanunda açıklanmayan hususlar, Yönetmeliklerde belirlenir ve birlikte uyulması zorunlu kurallar bütünü oluştururlar.

İmar Kanunu ile verilen yetkinin sınırları da yönetmeliklerde belirlenmektedir. İmar Kanunu yürürlüğe girdiğinde planlama ve uygulama konusunda yerel yönetimlere sınırsız bir yetki tanındığı izlenimi doğmuştur. Gerçekte kanun gerek kendi hükümleri ile gerekse 44. maddesi uyarınca çıkarılan yönetmelikleri ile bu yetkinin sınırlarını netlikle belirlemiştir.

Plan yapımında en önemli sorunlardan birisi, ihtiyaçların doğru saptanmamasıdır. Bunun yanısıra planın bütünlüğü olan bir belge değil münferit parçacı uygulamalara olanak tanıyan bir belge olarak algılanmasıdır. Müellif seçiminde ve plan kararlarının belediye meclisinde teknik bir ekibin görüşüne dayanmadan alınması da ayrı ve önemli birer sorundur. Belediyelerin imar plan yapımında ve daha sonra ele alınacak revizyon ve ilave imar planları ile imar plan değişikliklerinde, yürürlükte olan mevzuatın yanısıra yerleşmenin gerçek ihtiyaçları çerçevesinde belirlenmiş kurallara uygun işlem yapmaları zorunludur.



Uygulama imar planı kararlarının oluşturulması sırasında plan hiyerarşisine uygun kararların alınması gereği mutlaktır. Nazım imar planları nüfus, gerektiğinde yapı yoğunluğunu belirleyen kararlar içermektedir. Plan hiyerarşisi ile kullanımlar ve çizgiler arasında birebir çalışma kastedilmemektedir. 1/5.000 ölçekli her nazım imar planı paftasında 16 adet 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı paftası bulunmaktadır. Uygulama imar planı ile getirilecek olan yapılanma koşullarının nazım imar plan ile getirilmiş olan nüfus ve varsa yapı yoğunluğuna uygun olması, ulaşım şemasına uygun olması yeşil alanlar ile ilgili bütünlüğün korunması sosyal ve teknik donatı dağılımının nazım plan esasları çerçevesinde sağlanması gerekir.

Nazım imar planında öngörülen nüfus, yapı, alanın ticari, konut gibi kullanım hususlarındaki öngörülere uygun olarak uygulama imar planlarının düzenlenmesi gerekmektedir. Uygulama imar planlarında, yapı ve nüfus yoğunluklarını belirleyen hükümlerden en önemlileri TAKS ve KAKS değerleridir. TAKS (Taban Alanı Kat Sayısı (Yapının Taban Alanı/İmar Parseli Alanı) ve KAKS-E (Kat Alanı Kat Sayısı-Emsal (Yapının İnşaat alanı/imar parseli alanı) değerleri ile bölgedeki yapı ve nüfus yoğunluğu belirlenmektedir. Planda belirlenecek olan ifraz (ayırma) koşulları da nazım plan ile getirilen nüfusun dağılım ve yerleşiminde önemli bir etkidir. İfraz veya asgari imar parseli büyüklüğü koşulu imar planı uygulamasında da önemli bir plan hükmüdür. Bu hüküm oluşturulacak imar parseli sayısını, bahçe mesafelerine dahil hükümlerle beraber belirler. Uygulama imar planları konusunda en önemli noktalardan birisi de yönetmelikler ile bağlantısıdır. Uygulama yönetmelikleri, plan uygulama amaçlarındandır. Ancak, planların hükümleri değildir. Yönetmelik hükümleri, planda hüküm bulunmayan konularla ilgili geçerlidir. Nitekim gerek imar planlarında, gerekse Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 2. maddesinde bu husus belirtilmektedir.

Mevzuatın uygulama hiyerarşisi içinde yönetmelik, imar planından sonra gelen belgedir. Bu kademelenme Anayasa, kanun, tüzük, plan, yönetmelik ve genelge olarak sıralanır. Hiçbir yönetmelik hükmü plan ve kanunda yer alan hükümleri ortadan kaldırmaz, sadece onların hükümlerine ilişkin açıklamalara yer verir, hüküm olmayan hallerde aykırı olmayan düzenlemeleri içerir. Gerek plan yapımında, gerekse uygulamalarda bu husus son derece önemlidir. Hiçbir belediye, yönetmelik

hükümlerini plan hükümlerine öncelikli kılacak uygulama yapamaz. Aynı kural Büyükşehir Belediyelerinde de geçerlidir. Aradaki tek fark 2013 yılı 6. ayına kadar olan dönemde Büyükşehir belediyelerinin uygulama yönetmeliklerini kendilerinin hazırlamasıydı. Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinde 01.06.2013 tarihinde yapılan düzenlemeyle, düzenleme tarihinden itibaren Büyükşehir Belediyeleri de genel yönetmeliğe tabi olmuşlardır.

Tüm tartışmalara rağmen açık olan bir husus şudurki İmar Planları İmar mevzuatı ve şehircilik ilkelerine uygun olarak yapılmalıdır. İmar Planlarının yapılmasında esas alınacak imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri gibi temel ilkelere dayanmadan işlem yapıldığı ve şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığı bilirkişi raporları ile belirlenen imar planlarının yargı kararıyla iptal edileceği Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Esas 1996/755 ve Karar 1998/160 sayı ve 27.03.1998 tarihli kararı ile hükme bağlanmıştır (Danıştay, 1998).

Yukarıda belirtilen Danıştay kararında geçen “şehircilik ilkeleri” esasında planlama esasları ile birlikte düşünülmesi gereken ve daha teknik niteliği olan ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte de tanımları bulunan bazı esaslardır. Bununla birlikte anılan yönetmelikte tam olarak belirtilmeyen hususlarında yargı kararlarında geçtiği görülmektedir. İmar Planlarının çeşitli yargı kararlarına göre oluşturulan ve planların nitelikleri ile birlikte düşünülmesi gereken “şehircilik ilkeleri” olarak adlandırılan ilke ve esaslara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Bunları çeşitli yargı kararlarının taranması suretiyle aşağıdaki şekilde sınıflandıran Eylem Bal bunların kapsamlı, akılcı, bütünlükçü ve eşitlikçi ilkeler olduğunu belirtmektedir (Bal, 2006).

- Farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir bütünlük anlayışıyla ele alınması,
- Bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması, (alt ölçekli planların her zaman üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalması ilkesi vb.),
- Plan değişikliklerinin zorunlu durumlar gelişmediği müddetçe yapılmaması, yapılması zorunlu durumlarda ise öncelikle üst ölçekli planlarla uygunluğunun aranması ve mutlak suretle kamu yararı ilkesine dayandırılması,

- Planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması,
- Alt ölçekli planların, üst ölçekli planlar için kabul edilen temel ilkelere uymaması durumunda, plana olan güvenin yitirilebileceği tehlikesinin farkında olunması,
- İmar planlama sürecinin tüm aşamalarında eşitlik ilkesinin korunması,
- Kamu yararı, idari yargı denetiminde ayrı bir başlık olarak devreye giriyorsa da, kamu yararının planlamanın ve şehirciliğin esas ve ilkelerinin temelinde yer alması, kamunun yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulması,
- Mesleki ahlakın, planlama sürecinde yol gösterici olması,
- Koruma ve kullanma dengesinin doğru kurulması (koruma anlayışı ve gelişme paradigması arasındaki ilişkinin çelişki yaratmayacak biçimde oluşturulması) (Bal, 2006: 28). Belirtilen ilkeler imara ilişkin planlama kararlarında göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler olmalıdır.

### **3.3.2.2. Planların Uygulanması**

Kesinleştikten sonra uygulamaya sokulan imar planları artık herkes için bağlayıcı belgelerdir. Kamu ve özel kişi ve kurumlar imar planlarına uygun olarak yapılaşma haklarına sahip olacaklardır. Belediyeler imar planlarını uygularken imar programları yaparlar. İmar kanununun 10. maddesi belediyelerin, imar planının onaylanmasından sonra, bu planı uygulamak üzere, kendi mali olanaklarına göre beşer yıllık imar programları hazırlayacaklarını öngörmüştür. İmar planlarının uygulanmasını kolaylaştıran kuralların yer aldığı belgeler olan imar programları, programın uygulama süresi içinde ele alınacak işlerin saptanmasına, önem ve öncelik sıralarının belirlenmesine, olanaklarla gereksinimler arasında, mal oluşları ve elde edilecek yararları karşılaştıran bir denge sağlanmasına yarar. İmar programlarının hazırlanmasında göz önünde bulundurulması gereken ilkeler üç başlıkta toplanabilir. Birincisi, programların, belediye bütçesi ile ilişkisinin kurulmasıdır. Bu örneğin programın uygulanması için gerekli ödenek ve kadronun belediyede bulundurulması demektir. İkinci ilke, kesinlik ilkesidir. Bununla kast edilen, bir zorunluluk bulunmadıkça, bir yıla ilişkin uygulama tamamlanmadan daha sonraki yılların uygulamasına başlanmamasıdır. Sonuncusu da, süreklilik ilkesidir. Süreklilik ilkesi, bir önceki programın bitmesine en geç altı ay kala, belediye meclisinin beş yıllık imar programını kabul etmek zorunda olması ve eski programın bitişinde yenisinin hemen yürürlüğe girmesinin sağlanmasıdır.

Belediye Meclislerince kabul edilen programların görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri de görüşleri alınmak üzere meclis toplantılarına katılırlar. Programda yer alan alanlardaki kamu hizmetlerine ayrılan yerleri ilgili kamu kuruluşları izlenince süresi olan beş yıl içinde kamulaştırmak zorundadırlar. Bu amaçla gerekli ödenek ilgili kuruluşların bütçesine konulur. İmar plan ve programlarında, kamu hizmetlerine ayrılmış bulunan yerler kamulaştırılınca değin, bireylere başka yasalarla sağlanmış hakların kullanılmasına devam edilir (Keleş, 2008: 260-262). İmar programları yapmak suretiyle belediyeler bir program içinde hareket etme imkanına sahip olurlar. Başka bir deyişle, belediyeler, bu programlar sayesinde programsızlıktan ya da kısa süreli program düzenlemekten ileri gelecek olan sakıncalardan uzaklaşmış olurlar. Programlar belediyeleri, programa alınan konuları zamanında gerçekleştirmeye iterler. Uygulaması gereken işler arasında zamanlama, maliyet, kaynak, teknik ve diğer imkanlar dikkate alınarak gerekli ilişkileri kurmaya, sorunlara ve dar boğazlara rasyonel çözüm yolları bulmaya sevketmesidir. Böylece bu programlar, gerekli koşullara göre düzenlendiği takdirde kaynak, işgücü ve zaman israfına engel olurlar (Ünal, 1997: 38-39). İmar programlarında plan gereğince yapılacak kamulaştırmalar ve uygulamalar, arsa düzenlemeleri ve alt yapı ve üst yapı uygulamaları gösterilir.

İmar planı uygulaması gereğince belediyeler bazı durumlarda kamulaştırma yoluna gitmektedirler. Anayasanın 46. maddesine göre kamulaştırma devletin ve kamu tüzel kişilerinin; kamu yararının gerektirdiği durumlarda, karşılıklarını peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tümünü ya da bir bölümünü, yasada gösterilen yöntemlere göre alması biçiminde tanımlar. Kamulaştırma İşlemi Belediyelerin onaylı 5 yıllık imar programında bulunması şartı ile; Yol, Yeşil Alan, Meydan, Park, Fuar ve Mesire Yerleri, Çocuk Bahçeleri, otopark (Otopark yönetmeliği dışında kalan yerler), Açık Pazar Yerleri, Tarihi ve Turistik Eserleri ve Anıt Çevrelerinin Açılması İşleri, gibi konularında Bayındırlık Bakanlığının yardımları ile yapılabilmektedir. Kamulaştırma bedelleri 2942 sayılı Kamulaştırma kanununun gösterdiği şekilde belirlenir.

İmar planları yapılırken belediyelerin planlamanın gerektirdiği kimi yetkilerinden de bahsetmekte gerekir. Buna göre plan yapımcıların elinde Keleş (1998: 279-283)

tarafından bölgeleme olarak isimlendirilen, konut, ticari alan, eğlence yerleri vs. gibi bölgelemeler ve bina yüksekliği ve yoğunluğu gibi hususlarda yukarıda bahsedilen yönetmelik koşulları dahilinde karar verme yetkilerinden söz edilebilir.

Birer kolluk önlemi niteliğinde olan bölgelemeye ilişkin yetkilerin kaynağı, yasalar ya da gücünü yasadan alan idari kararlardır. Mevzuatımızda gerek kullanım, gerek yükseklik, gerekse yoğunluk bölgelemesi bakımından, ülkemizde çeşitli bölgeleme kurallarının konulmuş olduğu görülür. Kullanım bölgelemesinin amacı, kent içinde başlıca kullanımlara, kent işlevlerine yer göstermek, bunları birbirinden ayırmaktır. Bu işlevlerden en önemlileri oturma, ticaret ve sanayidir. Oturma alanlarının sağlık, güvenlik ve esenliğini korumak, bu yerlerle ilgili bölgeleme kurallarının başlıca amacıdır. İçme suyu bölgeleri, gayrisihhi müesseselerin açılabilceği alanların bölgelendirilmeleri, içkili yerlerle ilgili bölgelendirmeler, bölgelendirmelerden bazılarıdır.

Yükseklik Bölgelemesi kentin yapı yüksekliklerine göre bölgelere ayrılmasını belirleyen kuralları gösterir. Bu kuralları saptamak, İmar Kanununun 44. maddesiyle belediyeler için Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanacak İmar Yönetmeliklerine bırakılmıştır. Yükseklik bölgelemesine ilişkin kurallar ülkemizde çoğu kez, nesnel olmayan etmenlerle sık sık değiştirilmiş ve kentlerde gereksiz ölçüde yüksek bir yapılaşma böylelikle özendirilmiştir. Bunda, türlü çıkarların baskısının önemli rolü olduğu belirtilebilir.

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinde, yapı yüksekliği, kat yüksekliği, bodrum kat, zemin kat, asma kat, normal kat ve son kat gibi kavramların tanımları yapıldıktan sonra, imar planlarında kat sayıları ve yapı yükseklikleri belirtilmiş olmayan yerlerde, yükseklik ve yol ölçülerinin ne olduğu gösterilmiştir.

Yoğunluk bölgelemesinde, kamu yönetimlerinin kullandıkları başlıca araçlar parsellerin en küçük yüz ölçümlerinin belirlenmesi, parsel boyutlarının sınırlandırılması ve yapının parselle ilintisinin denetim altında tutulmasıdır. İmar uygulamalarında genellikle, oturma bölgelerindeki parseller, sanayi bölgelerindeki parsellerden daha küçüktür. İmar Kanununun 15. maddesinde, imar planlarında parseller cephe genişlikleri belirlenmemiş olan yerlerde parsellerin az önyüz genişliklerinin ve

büyükliklerinin imar yönetmelikleriyle saptanacağı belirtilmiştir. Tip İmar Yönetmeliğinde parsel genişliği ve parsel derinliği kavramları tanımlanmıştır. Parsel genişliği, parselin, üzerinde bulunduğu yoldaki genişliğini anlatır. Parsel derinliği ise, parselin arka yüzünün, önyüz doğrultusuna olan ortalama uzaklığı olarak tanımlanmıştır. Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, parsel genişlik ve derinliklerini, kentlerin farklı kullanım alanları için farklı boyutlarda belirlemiş bulunmaktadır. O kentlerin imar planlarında farklı hükümler yoksa, yönetmeliğin belirlemiş olduğu bu ölçülere uyulur.

### **3.3.2.3. İmar Planı Değişiklikleri**

İmar Planlarının bazen istenilen amacı karşılayamaması durumu oluşur ise bazı değişikliklere tabi tutulmaları mümkündür. "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklere Ait Esaslar Dair Yönetmelikte" imar planı değişikliği; "Onaylı imar planı sınırları içinde arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda, veya ulaşım sisteminde, imar planı ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzi olarak farklılık getiren değişikliklerdir." şeklinde tanımlanmaktadır.

İmar Kanununun 8. maddesine göre, onaylanmış planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin de, planın onaylanmasındaki yönetime bağlıdır. Kanununun 9. maddesinde, Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten 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. Aynı maddeye göre bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar. Kesinleşen planlar ilgili belediyelere ve valiliklere tebliğ edilir. Bu planların uygulanması

mecburidir. Resen yapılan planlardaki değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. Özelleştirme İdaresine de özelleştirilecek yerlerle ilgili olarak resen değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.

İmar planlarında belediyelerden gelen ihtiyaç bildirimleri ve vatandaşların taleplerine göre değişiklik yapabilirler. Bu bağlamda imar planlarının idare tarafından yapılmış bir idari işlem gibi algılanıp, idare tarafından idari işlemin kolayca değiştirilebileceği anlayışının “imar planlarının değiştirilmesi”nde doğru bir yol olmayacağı açıktır (Akış, 1997: 47). Plan değişikliklerinin bir gerekçeye dayanması ve plan değişikliklerinin "kamu yararına" değişiklikler olması gerekmektedir. Belediyeler, bireysel çıkarları koruyucu, artırıcı nitelikte değil, kentin güzelleştirilmesi, işlevlerini görmesini kolaylaştırıcı, halkın esenlik, güvenlik ve rahatını artırıcı, örneğin, yeşil alanlarını çoğaltan, trafik güvenliğini sağlayan, bu amaçlarla yollarını düzenleyen ve genişleten plan değişikliği önerilerini yapmak zorundadırlar. Üçüncü koşul da, imar planındaki değişikliğin, planın bütünlüğünü bozmamasıdır (Keleş, 2008: 256).

İmar planı değişiklikleri dört başlık altında gerçekleştirilmektedir:

#### 1. Sosyal ve teknik alt yapıya ilişkin değişiklikler

Sosyal ve teknik alt yapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesinin ancak zorunlu durumlarda yapılabileceği mevzuat hükmüdür. Ancak zorunlu hallerin neler olduğu hakkında yönetmelikte bir açıklık bulunmamaktadır. Dolayısıyla değişiklik gerekçelerinde ilk olarak zorunluluğun ne olduğu inandırıcı ve bilimsel kanıtlar ile ortaya konmalıdır. Doğal ve yapay afetler plan yapımı sırasında kestirilememiş demografik hareketler, ekonomik, sosyal gelişmeler, makro ölçekte alınan kararlar ile kendisine alan ayrılmış sosyal ya da teknik alt yapının ortadan kalkması, teknolojik gelişme sonunda söz konusu alt yapıya tahsis edilen alanın küçülmesi gereği yoğunluğun plan değişikliği ile değiştirilmesi sonucu yönetmelik ekinde belirtilen standartlar doğrultusunda artış yapılması gibi hususlar bu potansiyeli taşıyan muhtemel zorunluluklar olarak belirtilebilir.

Bunların dışında plan değişikliğine ilişkin gerekçede, durumu değişecek olan sosyal ve teknik alt yapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek olan ilgili Bakanlık ve kuruluşların görüşüne de yer verilmesi gerekmektedir. Alt yapı alanının tümünden kaldırılması ise

ancak tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer başka bir alanın ayrılması ile mümkün olduğundan, gerekçede değişiklik öncesi ve sonrası tesis için ayrılan alanın hizmet bölgesinin çatıştığı da ayrıntılı olarak açıklanmalıdır.

Sosyal ve teknik alt yapıya ilişkin değişiklikler, yeni alan tahsisi ve alanların büyütülmesi şeklinde de olabilir, yönetmelikte bu konuda çok açık bir hüküm bulunmamaktadır Bununla birlikte, yönetmeliğin 3. maddesinde yapılan tanımlamaya uyulması, imar planında öngörülen yoğunlukların esaslı ölçüde düşürülmemesi de gerekir.

Sosyal ve teknik altyapıya ayrılan alanlarda kaldırma, küçültme ya da yerini değiştirme türünde yapılan değişiklikler haksız rantların oluşmasına neden olma potansiyelini barındırmaktadır. Yeni alan tahsisi alanların büyütülmesi türünde yapılacak değişiklikler buna benzer etkilere sebep olabilmenin yanısıra yerel politik çekişmelerde ya da çıkar çatışmalarında kullanılabilme ihtimalini de içermektedir. Dolayısıyla, bu tür değişikliklerin de benzer "Zorunlu hollere" dayanması gerektiği kabul edilmelidir.

## 2. Yoğunluğu etkileyen değişiklikler

İmar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucunda yoğunluğun etkilenmesine yol açan imar planı değişikliklerinin hangi hallerde yapılacağına dair yönetmelikte açık hüküm bulunmamaktadır. Mümkün olmakla birlikte, yoğunluğun azalmasına bu yollarla neden olarak plan değişiklikleri ancak yapılaşmanın henüz başlamadığı alanlarda işlevsel olduğundan burada, yoğunluk değişmesinden. yoğunluğun artırılması anlaşılmalıdır.

Yoğunluk, imar planının ana kararlarından birisidir. Yönetmeliğin 3. maddesine göre bunu bozan imar planı değişikliklerinin de yapılmaması gerekir. Bununla birlikte yönetmeliğin 22 maddesi uyarınca sosyal ve teknik alt yapıya ayrılan alan yönetmelik ekinde belirtilen standartlara göre arttırılmak ve kat adedi arttırılması halinde karşılıklı bina cepheleri arasında asgari uzaklığı sağlamak koşulu ile yoğunluk arttırıcı plan değişiklikleri yapılabilmektedir.



22. madde sözü edilen yollarla yapılan plan değişikliklerinde ortaya çıkan yoğunluk artışının neden olacağı sorunların bu iki koşulu yerine getirmekle ortadan kalkacağını söylemek olanaksızdır. Tekinbaş (1995: 55) bunun nedenlerini belirtirken Öncelikle yönetmelik ekinde belirtilen sosyal ve teknik alt yapı standartları asgaridir, imar planlarının bütünü bunu aşan kararlar getirmiş olabileceğini ve Plan bütünlüğü içerisinde teknik açıdan rasyonalize edilmiş ölçülerin değiştirilmesi, imar planlamasının işlevini yok saymak anlamına geleceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, yoğunluk arttıran değişikliklerin, plan bütününde getirilen sosyal ve teknik altyapı standartlarını değiştirmemesi gerekir. Ayrıca kat adedinin artırılabilmesi için getirilen koşul da plan bütününe dikkate almamaktadır. İmar planlarında karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe ve bina yükseklikleri. burada sıralamanın olanaksız olduğu pek çok kararla birlikte belirlenmektedir. Bunları yok sayarak plan bütünü, yerel şartları, kentsel estetiği ve peyzajı hiç dikkate almadan "asgari" ölçülerin saptanması, imar planlarından beklenen işlevi tümüyle bir tarafa bırakmak anlamına gelmektedir. Bu yolla plan değişikliğinin yapılabilmesi bir süre sonra tüm yerleşim alanlarında standart bina yüksekliği ve cepheler arası mesafe ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Böyle bir durum ise imar planı kararlarını ortadan kaldırır (Tekinbaş, 1995:55).

3. Yolların genişletilmesi ve daraltılması ya da güzergahının değiştirilmesi yönünde değişiklikler

Ulaşım sistemi imar planlarında bir bütün olarak tasarlanır ve düzenlenir. Her biri ayrı işleve sahip ana yollar, tali yollar ve yaya yolları, yoğunluk, topografya, kentsel fonksiyonlara ulaşılabilirlik ve kentsel peyzaj ile estetik esasında tasarlanırlar. Planın hazırlanmasından sonra bu esaslardan birisinde ya da birkaçında meydana gelebilecek değişiklikler nedeni ile imar planı değişikliği yapılabilmektedir.

Ulaşım sistemi, bir bütün olarak imar planı ana kararları arasında yer almaktadır. Bu nedenle bu konudaki değişikliklerden kaçınılması gerekmektedir. Bununla birlikte ulaşım sisteminin bütünlüğünü bozmadan imar planı yapım aşamasında gözden kaçmış topografik nedenlerle yolların güzergahlarında değişiklik yapma zorunluluğu ortaya çıkabilir.

Bir diğerk değişiklik nedeni de, imar planı yapım aşamasında, meskun alanlarda mülkiyet ve yapılaşma durumunun yeterince dikkate alınmamasından kaynaklanabilir. Bu durumda değişiklik yapılması mümkündür.

Yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesi şeklindeki değişikliklere, yollara ilişkin imar planı değişikliklerinde sıkça rastlanmaktadır. İmar planlarında öngörülen ulaşım sisteminde değişiklik yapılması sonucunu doğuran nedenlerin birisi de, yanlış plan karar ve değişiklikleri ile yoğunluğun artırılması ve mevcut yol sisteminin yetersiz hale gelmesidir. Yoğunluğun yanlış bir tercih ile artırılması sonucunda yollar genişletilmekte, bir kez yol genişledikten sonra da yoğunluğun daha da fazla artırılması yönünde baskılar ve eğilimler ortaya çıkmaktadır.

#### 4. Bir alanın kullanımının değiştirilmesine yönelik imar planı değişiklikleri

Bu tür değişiklikler, ilk olarak ele aldığımız sosyal ve teknik altyapıya ilişkin alanların dışında kalanları kapsamaktadır. İmar planlarının yapılması sırasında önceden kestirilmeyen gelişmeler karşısında yoğunluk artırıcı değişiklikler yerine, kullanım alanlarının değiştirilmesi, uygulamada karşılaşılan plan değişikliklerindedir.

İmar Planlarında değişiklik yapma sürecinde İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte yer alan hükümlere göre aşağıdaki hususlara uygun işlem yapılması gerekir.

a- Plandaki toplumsal ve teknik altyapının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesi durumunda İlgili yatırımcı bakanlık ya da dairenin görüşü alınır.

b- Bu toplumsal ve teknik altyapı için ayrılan alanın kaldırılabilmesi için, eşdeğer yeni bir alanın ayrılması gerekir.

İmar planında verilmiş bulunan yapım katsayısının (inşaat emsalinin), kat sayısının ve ifraz koşullarının değiştirilmesi sonucunda, nüfus yoğunluğunun da artması gerekiyorsa:

aa- Artan nüfusun gereksinme duyacağı toplumsal ve teknik altyapı alanları da artırılmalıdır.

bb- Kat sayısı artırıldığında, dar bir yolda yüksek bir yapının yapılması önlenmelidir. Bu, yolun her iki kenarındaki yapıların yükseklikleri toplamının yarısına 7 metre eklenmesiyle bulunan bir sayıdır.

c- İmar planında gösterilen yolların genişletilmesi, daraltılması ve yolboyuna (güzergâhına) ait değişikliklerde:

aa- Sürekliliği olan bir yol belli bir kesimde daraltılamaz.

bb- Yolların kaydırılmasında iyelik ve yapılaşma durumu esas alınır.

cc- Gelişme alanlarında 7 metreden dar yaya ve 10 metreden dar trafik yolu açılmaz.

dd- İmar planı değişikliği ile çıkmaz sokak yaratılamaz.

d- İmar planı içinde kalan karayolu kent içi geçişinin değiştirilmesi durumunda, Karayolları Genel Müdürlüğü'nden alınacak görüşe uyulur.

Toplumsal altyapı dışında herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanım biçiminin değiştirilmesi (konuttan ticarete, ticaretten konuta, sanayiden konuta, konuttan küçük sanatlara gibi) durumunda:

a- Nâzım plan ana kararlarını bozucu işlev değişiklikleri, planlar değiştirilerek yapılamaz. Bunlar, plan değişikliği ile değil, ancak yeni bir plan yapılarak sağlanır.

b- Yeni belirtilen kullanımın yaratacağı toplumsal ve teknik altyapı alanları, yönetmelikte belirtilen ölçünlere ve Otopark Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak belirlenir.

c- Yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve toprak kullanımlarının işlevsel dağılımı ve genel yoğunlukları gibi nâzım plan ana kararları ancak imar planının yeniden yapılması ile değiştirilebilir.

Daha önce de değinildiği gibi gerek her türlü plan yapımında, gerekse bunlarda yapılan değişikliklerde planların açıklayıcı işleve sahip belgelerine gereken önemin verilmesi, planların ayrılmaz ve onların tamamlayıcı parçaları olan plan raporlarının değişiklikler halinde de hazırlanması gerekmektedir. Plan raporunda yer alacak demografik, ekonomik, sosyal, kültürel, topografik vb. bilgilerin planın

revizyonu, ilavesi ve değişikliğine hangi nedenle ihtiyaç duyulduğu ve arazi kullanım kararlarının dayanağı anlaşılamaz. Plan ile düzenlediği fiziksel çevrede yaşayanlar arasındaki ilişki, bireysel ve anlık çıkarlar tarafından şekillenmemeli bilimsel temellere dayalı olmalıdır.

### **3.3.3. Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**

Arazi ve arsa düzenlemeleri yada imar uygulamaları, imar planı sınırları içerisinde mevcut durumu ile yapı yapmaya elverişli olmayan binalı ya da binasız kadastro parsellerinin, imar planları ile öngörülen kullanım ve yoğunluk kararları açısından yapılanmaya elverişli duruma getirilmesi şeklinde tanımlanabilir. İmar planlarının yürürlüğe girmesiyle birlikte, bu plana dayalı olarak kadastro parsellerinin mülkiyet durumlarının ve sınırlarının, planda öngörülen kullanıma uygun duruma getirilerek, kentsel alanlarda, imar hukukuna uygun bir yerleşmenin ve yapılaşmanın sağlanması ve kentin imar planında belirtilen kararlar doğrultusunda ve aşamalarla geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

3194 sayılı İmar kanununun 18. maddesine göre İmar sınırları içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır. 3194 sayılı Kanununun 19. maddesiyle de, parselasyon plânlarının hazırlanması ve tesciline ilişkin hususlar belirtilmiştir. Diğer taraftan, 2 Kasım 1985 günlü ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de anılan maddenin uygulanmasına yönelik ayrıntılı düzenleme yapılmıştır.

Anılan Yasa ve Yönetmelik hükümlerinin değerlendirilmesinde maksadın; parselasyon işleminin amaçlanmasının binalı ve binasız arazi ve arsaların plân ve mevzuata uygun

şekilde imar adasının tüm biçim ve boyutu, yapı düzeni, inşaat yaklaşma sınırı ve bahçe mesafeleri, yapı yüksekliği ve derinliği, yerleşme yoğunluğu, taban alanı ve kat alanı katsayısı, arazinin kullanma şekli, mülk sınırları, mevcut yapıların durumu göz önüne alınmak suretiyle üzerinde yapı yapmaya veya tespit edilmiş olan diğer kullanma şekillerine uygun duruma getirilmesi, maliklerin düzenlemeden sonra sahip olması gereken parsel yüzölçümlerinin belirlenmesi, oluşacak imar parsellerinin mümkün olduğu kadar aynı yerdeki eski parsel sahibine tahsisi, plân ve mevzuata göre korunabilecek yapıların tam bir parselde rastlatılması, bunların uygulanmasında veya mal sahibine tahsis edilen miktarın bir imar parselinden küçük olması veya diğer teknik hukuki nedenlerle bağımsız parsel verilememesi halinde bu parsellerin yerine mümkün olduğu kadar aynı şart ve değerle ortaklı parsel verilmesi olduğu görülmektedir.

3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca yapılan imar uygulamaları ile yapılan arazi ve arsa düzenlemesinin dışında, esas olarak imar affı kanunu olarak bilinen 2981 sayılı Yasanın 10/c maddesi uyarınca yapılan ıslah imar uygulamaları, 2981 sayılı Yasaya 3290 sayılı Yasa ile getirilen ve 3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesine eklenen Ek Madde 1 uygulaması ve 2981 sayılı Yasanın 10/b maddesine göre yapılan düzenlemelerde arazi ve arsa düzenlemeleri uygulamalarını oluşturmaktadır. 2981 sayılı yasaya göre yapılan işlemlerin imar planı olmayan alanlarda yapılan yapılaşmaların planlı hale getirilmesi için yapılan düzenlemelerdir.

2981/3290 sayılı Kanuna göre arazi ve arsa düzenlemesi, imar mevzuatına aykırı bina yapılmış, hisseli arsa ve araziler veya özel parselasyona dayalı arazilerde, imar adası veya parseli olabilecek büyüklükteki alanlarda, binalı veya binasız arsa ve arazileri birbirleri ile, yol fazlalarıyla veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle birleştirilmesi, bunların yeniden ada ve parsellere ayrılması, yapıların yeniden doğan imar ada veya parsel içinde kalanları yapı sahiplerine, yapı olmayanları diğer hisse sahiplerine müstakil veya hisseli veya kat mülkiyeti esasların göre verilmesi, bunlar adına tescil ettirilmesi ve tescil işlemi dışında kalanların hisselerini tespit edilecek bedeli peşin ödenmek veya parsel sahipleri aleyhine kanuni ipotek tesis edilerek, tapu sicilinden terkin ettirilmesi gibi işlemleri ifade etmektedir.

Arsa düzenlemesinin amacı, imar planına, plan raporuna, plan notlarına, imar yasasına ve yönetmeliklere göre imar adasının biçimi ve boyutu, yapı düzeni, yapı yaklaşma sınırı ve bahçe mesafeleri, yapı yüksekliği ve derinliği, yerleşme yoğunluğu, taban alanı ve kat alanı katsayısı, arazinin kullanma şekli, taşınmaz sınırları, var olan yapıların durumu göz önüne alınarak sorunsuz, düzgün, üzerinde bağımsız yapı yapmaya elverişli imar parselleri oluşturma amacıyla gerçekleştirilmesi gereken arsa ve arazi düzenlemeleri kentlerin gereksinmesi olan yeteri kadar arsayı konut yapımına hazır duruma getirmeyi amaçlamaktadır.

Bir bölgede arsa düzenlemesinin yapılabilmesi için öncelikle 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı yapılması ve yürürlüğe konulması, düzenlemenin de bu plana dayanması gerekmektedir. Ayrıca, düzenlemenin yasada ve yönetmelikte öngörülen yöntem ve biçime uygun yapılması da zorunludur (Ülger 2010:150).

### Şekil 2. Arsa Düzenlemesi İşlemi/İmar Planı Uygulaması



**Kaynak:** Meşhur, 2008: 23

Yukarıda şekildeki hale getirmek için kadastro mülkiyetinin yapı yapmaya elverişli biçime dönüştürülmesi süreci, 3 temel aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada, imar planı olan bir bölgenin tamamı ya da bir bölümü düzenleme sahası olarak belirlenmektedir. İkinci aşamada, düzenleme sahası içerisinde imar planı ile öngörülen kamusal kullanım alanlarının (ki, bu alanlar mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde ilk ve orta öğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol alanlarını kapsamaktadır) toplam büyüklüğünün, düzenleme sahasının büyüklüğüne oranlanması ile düzenleme ortaklık payı (DOP) hesaplanmaktadır. Son aşamada ise düzenlemeye giren tüm kadastro taşınmazlarından, hesaplanan DOP oranında bedelsiz terkler alınmakta ve terk sonrasında kalan miktara yönelik imar planı ile oluşturulan yapı adalarından tahsis yapılmaktadır. Düzenleme ortaklık payı olarak elde edinilen arsalar görülmek istenen kamu hizmeti için yeterli olmazsa, kalan arsa gereksinmesi kamulaştırma yolu ile karşılanacaktır. Düzenleme ortaklık payının kamulaştırmadan farkı taşınmaz sahiplerine, alınan düzenleme ortaklık payı karşılığında herhangi bir bedel ödenmemesidir. Uygulamanın bir diğer yönü de kamu yararı amacı ile mülkiyet hakkına bir anlamda sınırlama getirilmektedir (Ulutaş, 2005: 39).

Kent planlarının uygulanmasında yoğun bir biçimde kullanılan ve İmar Kanununun 18. maddesinin dayanak oluşturduğu (uygulama dilinde, 18. madde uygulaması ya da hamur kuralı şeklinde de nitelendirilen) arazi ve arsa düzenlemelerinin başarılı olarak addedilmesinin temel kriteri “cephe ve derinlik anlamında yapılaşma koşullarını sağlayan ve hisseli mülkiyete konu olmayan bağımsız imar parseli üretilmesi, zorunlu durumlarda hisseli mülkiyete konu imar parseli üretilmiş ise paydaş sayısının en alt düzeyde tutulmasıdır (Meşhur, 2008).

### **3.3.4. Yapılaşma**

Türkiye’de İmar uygulamalarında yapılaşma İmar Kanununda yapılan düzenlemeler çerçevesinde gerçekleşmektedir. İmar Kanununun 5. maddesine göre yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir. Kanununun 20 ve devamı maddelerine göre; Kuruluş veya kişilerce kendilerine ait tapusu bulunan arazi, arsa veya parsellerde, Kuruluş veya kişilerce, kendisine ait tapusu

bulunmamakla beraber kamu kurum ve kuruluşlarının vermiş oldukları tahsis veya irtifak hakkı tesis belgeleri ile, İmar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabilir. İmar kanunu kapsamında yapılan tüm yapılar ve ruhsatlandırılmış yapılarda yapılan değişiklikler için yapı ruhsatı alınması gerekir. Kanunda yer alan hükümlere göre, yapı ruhsatı almak için belediye, belediye sınırları dışında İl Özel İdarelerine yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edilir. Dilekçeye sadece tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa, ebatlı kroki eklenmesi gereklidir. Belediyeler veya valiliklerce ruhsat ve ekleri incelenerek eksik ve yanlış bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç 30 gün içinde yapı ruhsatı verilir. Eksik veya yanlış olduğu takdirde; müracaat tarihinden itibaren 15 gün içinde müracaatçıya ilgili bütün eksik ve yanlışları yazı ile bildirilir. Eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak müracaattan itibaren en geç 15 gün içinde yapı ruhsatı verilir. Ruhsatın alınmasından sonra iki yıl içinde yapıya başlanmaz ve 5 yıl içinde yapı tamamlanmaz ise ruhsat geçersiz sayılır. Ancak inşaata başlayamama sebebi ruhsat sahibinin kusurundan değil ise ruhsatın geçersiz sayılması durumu olmayacaktır (Ergen, 2008).

Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için yapı kullanım izni alınmalıdır. Kullanma izni almayan yapılara su, elektrik ve kanalizasyon bağlanmaz. Ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, hainde yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Bir ay içerisinde ruhsat alınmaz ya da aykırı hususlar ruhsata uygun hale getirilmez ise ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.

Ayrıca imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren 10 iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır. Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına



aykırı olarak yapılan yapının sahibine, yapı müteahhidine veya aykırılığı 6 iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, 500 Türk Lirasından az olmamak üzere, para cezaları uygulanır. Ayrıca 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 184. maddesine göre ilgililer hakkında “imar kirliliğine neden olmaktan” cezai tatbikat yapılır.

İmar kanununun 28. maddesini değiştiren 5940 sayılı kanunun 1. maddesine göre yapılarla ilgili her türlü işlemin teknik elemanlar vasıtasıyla yapılması öngörülmüştür. Yapılaşma ile ilgili sorunlar her depremden sonra önemli bir gündem maddesi haline geldiğinden 1999 yılında meydana gelen büyük depremden sonra yapıların denetimine ilişkin mevzuatta önemli değişiklikler yapılmış, önceden imar kanunu çerçevesinde kamu görevlileri eliyle yapılan yapıların denetimi için özel bir kanuni düzenleme yapılmıştır. 4708 sayılı Yapı Denetimi hakkında kanuna göre de ruhsat başvurularında yapıların teknik koşullara uygunluğunu denetleyen bir yapı denetimi kuruluşunun belirtilmesi gerekir. 4708 sayılı kanun kapsamına giren her türlü yapı; Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir. Yapı denetim hizmeti; yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında akdedilen hizmet sözleşmesi hükümlerine göre yürütülür. Yapı sahibi, yapım işi için anlaşma yaptığı yapı müteahhidini vekil tayin edemez.

Yapılaşma ile ilgili mevzuattaki ayrıntılı düzenlemelere rağmen yapı denetimi ve kontrolünün yetersizliğinden dolayı gecekondular olgusu şehirlerin en önemli problemi.

### **3.3.5. Kentsel Dönüşüm**

Kentsel Dönüşüm, kentsel gelişmenin toplumsal ekonomik ve mekansal olarak yeniden ele alındığı ve kentteki sorunlu alanların sağlıklı ve yaşanabilir hale getirilmesi için yıkıp yeniden yapma, canlandırma, sağlıklılaştırma veya yeniden yapılandırma için proje üretilmesi ve uygulama yapılmasıdır. Özetle kentsel dönüşüm

bir kentin dokusun bozan sorunların giderilmesi anlamına gelmektedir (Ertaş, 2011: 2). Başka bir tanıma göre çarpık yapılaşmış, köhneleşmiş, afetlere ve kentsel risklere duyarlı, altyapısı yetersiz ve niteliksiz, yoğun yapılaşmış, yasal ya da imara aykırı yerlerdeki mülkiyetin yeni imar planlarına uygun düzenlenmesi olan kentsel dönüşüm planlama, imar uygulama ve yapım sürecidir. Bu süreç; uygulama araçlarının yasal anlamda belirlenmesi, uygulanabilir imar planlarının hazırlanması, ve uygulanması, yeni oluşacak mülkiyetlerin dağıtımı ve bunların tapuya tescilinden oluşur (Ülger 2010:185).

İmara uygun olmayan, ya da imar planlarından kaynaklanan sorunlardan dolayı sağlıklı bir niteliği olmayan, yoğun yapılaşmalar, arsa düzenlemelerinde yaşanan sorunlar, yapılaşma alanlarındaki sosyal donatı alanlarının eksikliği ve ülkemizin yüksek deprem riski taşıyan bölgelerindeki yapıların depreme karşı dayanıklılığının az olması gibi hususlar kentsel dönüşüm ihtiyacının bulunduğunu herkesin kabul etmesine neden olmaktadır.

Anayasanın 56. maddesinde herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, ve çevreyi geliştirmenin devletin ve vatandaşın ödevi olduğu belirtilmekte ve 57. maddede ise devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri almakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Kentsel Dönüşüm konularının dayanağı olan mevzuata bakıldığında; kaçak yapılaşmanın önlenmesi için çıkarılan ve dönüşüme ilişkin hükümlerde içeren 20.07.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun ilk düzenleme olduğu görülmektedir. Kanunun amaç ve kapsamını düzenleyen 1. ve 2. maddelerine göre kendine ait olmayan arsa ve araziler üzerinde sahibinin oluru alınmadan yapılan yapılaşmanın önlenmesi için çıkarılan kanunda yasa kapsamına giren yerlerde yapılacak uygulamalarda öngörülmuş ve dönüşüm yapma olanağı tanınmıştır.

2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemlerle ilgili kanunla belli bir dönemde imara aykırı yapılan yapılarla ilgili bir af düzenlemesi olup gecekondu sahiplerinin sahipliklerinin yasal hale getirilmesinden sonra bu alanlarda dönüşüm yapma uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

3194 sayılı İmar Kanununun 10. ve devamı maddelerine göre imar planlarının uygulanması da, sağlıklı bir şehirleşme sağlamak bakımından dönüşüm uygulamalarından sayılmaktadır. Kanunun 18. maddesi ile öngörülen arazi ve arsa düzenlemesi ayrı bir imar uygulaması olarak değerlendirilmekle birlikte dönüşüm ya da iyileştirme yönünde politikalara içinde kanunda öngörülen bir düzenlemedir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanununun Ek 7. maddesine göre Toplu Konut İdaresi Başkanlığı gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına ilişkin gecekondular dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir. Toplu Konut İdaresi tarafından yasasan alınan yetkiyle pek il ve ilçede dönüşüm projeleri Belediyeler ve Valiliklerin işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin işbirliği yapmaması durumunda kanundan kaynaklanan yetkiyle Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca gecekondular alanlarında, tarihi alanlarda, deprem riski olan alanlarda plan yapmaya ve planladıkları alanlarda her türlü inşaat yapma mümkün olabilecektir. Benzer düzenlemeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşuna dair 644 sayılı KHK'de de öngörülmüştür.

Ankara'ya Esenboğa yönünden girişteki fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi ve güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması için özel olarak çıkarılmış olan 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu dönüşüm konusunda özel bir alanda yapılan uygulamalarla ilgili bir kanundur. Önceleri imar planları gereğince yapılan ve imar hakları transferi ve oydaşmayla yapılan kentsel dönüşüm projeleri, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ile Kuzey Ankara için, özel olarak ele alınmıştır.

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması hakkında kanun ile yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının bölgenin uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması amaç edinilmiştir. Kanun özel bölgelerde dönüşüme olanak veren bir kanundur. Dönüşüme

dair kanunun verdiği yetkiler belediyeler ve büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununda kentsel dönüşümle ilişkin özel bir düzenleme yer almakta olup kanun ile belediyelere kentsel dönüşüm gerçekleştirmeleri için önemli yetkiler verilmiştir. Daha genel dönüşüm düşüncesiyle kentsel dönüşümle ilişkin ilk düzenlemeler 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'a konmuştur. Anılan kanununda yapılmak istenen uygulamaları karşılamadığı gerekçesiyle 5393 sayılı Belediye Yasasının “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. maddesinin düzenlendiği Kanun hükmüyle Büyükşehir Belediyeleri’ne, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelere, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatı alanları oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulaması yetkisi verilmiştir. 5393 sayılı kanunun 73. maddesinde 5998 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle kentsel dönüşüm konusunda belediyelere ve büyükşehir belediyesine verilen yetkilerin genişlediğini, görmekteyiz. Kanuna göre belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisindedir. Toplamı 5 hektardan az olmamak kaydı ile proje alanı ile

ilişkili birden fazla yer tek bir dönüşüm alanı olarak belirlenebilir. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

Belediye Kanununun öngördüğü kentsel dönüşüm ve gelişim tanımının uygulamada bazı farklı değerlendirmelere yol açtığı görülmektedir. Kanuna göre yetkili büyükşehir belediyeleri, aslında olumsuz kent bölgelerinin sağlıklı hale getirilmesi amacıyla kullanılması gereken yetkileri, hiç yapı olmayan alanlarda kentsel gelişim düzenlemesi yapılıyor gerekçesi ile uygulama imar planı yapma yetkisine sahip alt belediyelerin yetkilerini etkisizleştirmek için kullanmaktadırlar.

Belediyelerde kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları yukarıda anılan mevzuata dayalı olarak gerçekleştirilmekte iken 2011 yılı ekim ayında Van'da meydana gelen depremden sonra eski ve depreme dayanıksız yapıların iyileştirilmesini sağlamak için 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek olan kanun önümüzdeki dönemde kentsel dönüşüm uygulamalarının dayanağı olacak gibi görünmektedir. Kanunun 3. maddesi gereğince tespit edilecek riskli yapıların yıktırılarak yerlerine sağlıklı ve güvenli yapılara yaptırılacağı, işler yapılırken Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iradesi ile Belediyeler ve TOKİ'nin eliyle işlemlerin yürütüleceği öngörülmüştür. Afet riski taşıyan alanların iyileştirilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geniş yetkiler tanıyan kanunun uygulama sonuçları henüz görülüş değildir.

Gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamalarıyla ilgili değerlendirmelere baktığımızda değişik sonuçların olduğunu görmekteyiz. Kentsel dönüşüm toplumsal, ekonomik, kültürel ve hatta siyasal amaçlarla kent parçalarının kullanım biçimine dışarıdan bir karışma sonucunda gerçekleşen bir olgudur. Dönüştürmeye konu yapılan alanlar, gecekondu bölgeleri, yüksek yoğunluklu kaçak apartmanların bulunduğu alanlar, doğal yıkım riski yüksek alanlar, kent öteklerindeki çöküntü alanlarıyla, tarihsel kent çekirdekleri ve ekonomik ömrünü doldurmuş görünen kent bölümleridir (Keleş, 2008: 446). Bu alanların günün gereksinmelerine yanıt verebilecek kent parçacıklarına dönüştürülebilmesi amacıyla, kamu kesiminin özel kesimle bir işbirliği içine girmesi ve gerekiyorsa sivil toplum örgütlerinin desteğinden de yararlanması gerekmektedir. Bu tür bir ortaklaşa yönetim anlayışı içinde, Ankara'da Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Projelerinde olduğu gibi imar haklarının toplulaştırılması yönteminden (bir tür hamur) yararlanıldığı gibi; İstanbul'da Kuştepe Kentsel Dönüşüm Projesinde olduğu gibi imar haklarının aktarımı yönteminden de yararlanılabilmektedir. İmar haklarının toplulaştırılmasında, parsel temelinde var olan imar hakları proje çerçevesinde bir araya getirilmekte ve yaratılan değer kamu kesimi ile özel kesimin işbirliği ile paylaşılmaktadır (Göksu, 2002).

Türkiye'de özellikle depremlerden sonra çok fazla konuşulmaya başlanan kentsel dönüşüm uygulamaları, eskiyen kent bölümlerinin iyileştirilmesi ve sağlıklı şehirler yaratılması için gerekli bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte ilgili mevzuatın farklı değerlendirilmeleri ve uygulamada pek çok sorun olduğu bilinen bir gerçektir.

Bu bölümde yapılan anlatımlar ışığında Türkiye'de imar uygulamaları ile şunları söylemek mümkündür. Dünyadaki diğer ülkelere ve uygulamalara kıyasla Türkiye'de yeni sayılabilecek bir kent planlama tarihinin bulunduğu görülmektedir. 1800'lü yılların ortalarından itibaren özellikle İstanbul'un planlaması ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra ülke çapında bir planlı şehirler yaratma kaygısı ile hareket edilmiş, ancak planlı şehirleşmenin mümkün bir olgu olarak görülmediği, zira imar ve planlamayla ilgili tüm kuruluş, yayın, ve düzenlemelerde, sorunlu plan uygulamalarının nedenleri ve önlenmesinin yollarının tartışıldığı görülmektedir. 1930'lu yıllar belediyeler ve şehir planlama kaygılarının

daha fazla olduğu dönemler olarak görülmektedir. Bu dönemde yapılan şehir planlama çalışmaları ile bazı kentlerde planlı alanlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemi takip eden yıllarda en önemli planlama hareketinin şehir planlarının Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılmasını öngören, 6785 sayılı İmar Kanununun çıkarıldığı 1956 yılında olduğu, 1961 yılından sonra DPT'nin oluşumundan sonra planlama anlayışının daha fazla popüler olduğu görülmektedir.

1984 yılından sonra planlama yetkileri 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediyelere devredilmiştir. Halen geçerli olan sistemde imarla ilgili 3194 sayılı imar kanunun yanında pek çok kanun ve yönetmelikte imarla ilgili düzenlemelerin olduğunu görmekteyiz. 3194 sayılı kanunun getirdiği sistemin öngördüğü plan yapma, değiştirme, yapı kontrolü ve şehirlerin dizaynı gibi tüm imar uygulama yetkilerin belediyeler tarafından kullanılmasıdır. Bununla birlikte daha sonraki yıllarda yapılan pek çok düzenlemeyle imar kanununun öngördüğü yetkili belediyeler dışında Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ ve Özelleştirme İdareleriyle, Büyükşehir Belediyelerinin yetkilendirilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemelerin sonucu; anlaşılabilir, yetki ve sorumlular belirlenmiş bir imar rejimi yerine nispeten karmaşık ve çok başlılığa giden bir süreçten bahsedilebilir. İmar uygulamaları 3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer mevzuat ışığında değerlendirildiğinde, esas yetkili olan belediyelerin imar uygulamalarının, İmar Planı yapımı ve değiştirilmeleri, imar planları gereğince arazi ve arsa düzenlemeleri, imar planı uygulamasında yapılaşma ve kentsel dönüşüm başlıklarında toplamak mümkündür. Kıyılarda, tarihi ve doğal koruma alanlarında, turizm bölgelerinde ve Boğaziçi bölgesi gibi farklı uygulamalar olsa da; genel imar uygulamaları bu çalışmada belirtilen dört başlıkta toplanmıştır. İmar planlarının yapımı ve değiştirilmeleri, yapılaşma ve kentsel dönüşüm uygulamaları ile ilgili yapılan açıklama ve değerlendirilmeler de uygulamada pek çok tartışmanın olduğu görülmektedir.

İmar Planlarının yapılmasında belediyelerin teknik yetersizliklerinin yarattığı zorluklarının yanında, göç ve yoğun ekonomik hareketliliğin sonucu olan dinamik şehirlerin planlamasına yetişilememekte ve planı olmayan yerleşimler ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin sık sık imar planı değişikliği yapmaları bu alandaki en önemli hesap verebilirlik sorunudur. İlgili mevzuatta çok istisnai bir durum olarak

öngörülen imar planı değişiklikleri, günümüzde belediye meclislerinin en önemli işi haline gelmiş haldedir. Yapılaşma kontrolü konusunda belediyelerin uygulamalarında ve ilgili yapı kontrol mevzuatında eksiklikler olmasa şehirlerin kontrolsüz bir şekilde yapılaşamayacağı aşıkardır. Sağlıksız şehirlerin iyileştirilmesi için uygulanması gereken kentsel dönüşüm uygulamalarında da bazı sorunların olabildiği yapılan tartışmalardan anlaşılmaktadır. İmar uygulamaları ile ilgili yukarıda ele alınan konularda sorunlar olduğuna ilişkin bazı tartışmalar bu bölümde yer bulmuştur. Bölümün ilk kısmında hesap verebilir bir kamu yönetiminin yapılan yasal düzenlemelerden bahsedilmiştir. Yapılan mevzuat düzenlemelerine rağmen hala hesap verme ve bununla direkt bağlantılı olan yolsuzluk sorunları önemli bir gündem maddesi olarak yer almayı sürdürmektedir.

Devam eden bölümde yukarıda anlatılan imar uygulamaları bağlamında Türkiye’de büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik tartışılmaktadır. İmar mevzuatının hazırlanmasından mevzuattaki sorunlara, imar uygulama süreçlerine, süreçlerin denetimine dair değerlendirmeler ve yapılan yasal düzenlemeler ışığında hesap verebilirliğin ne durumda olduğuna bakılmıştır.



## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE’DE İMAR UYGULAMALARINDA HESAP VEREBİLİRLİK**

Bu bölümde çeşitli açılardan Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilmektedir. Son yıllarda hesap verebilir bir kamu yönetimi sağlamak maksatlı yapılan mevzuat düzenlemeleri olumlu sonuçlar yaratmıştır. Bununla birlikte uygulamada hesap verebilirlik konusunun çeşitli açılardan değerlendirilmesi ile aynı sonucu söylemenin mümkün olup olmadığının araştırılması gerekmektedir. Bu araştırma çerçevesinde, bir önceki bölümde dört başlık altında anlatılan imar uygulamaları ile ilgili mevzuat, imar uygulamalarında yetki, uygulama süreçlerinde şeffaflık ve katılım, imar uygulamaları denetimi ve yargısal denetimler başlıklarında imar uygulamalarında hesap verebilirlik tartışmaları devam eden bölümde yer almaktadır.

#### **4.1. Türkiye’de Hesap Verebilirlik İle İlgili Yasal Düzenlemeler**

Hesap verebilirlik kavramının Türk Kamu Yönetiminde Dünya’ya paralel olarak 1990’lı yılların sonundan itibaren daha fazla yer almasıyla birlikte bu yönde bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 74’üncü maddesi ilk işaret edilmesi gereken hukuki metindir. Anayasanın 74. maddesinde, dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı düzenlenmiştir. Anayasanın bu maddesi; vatandaşın dilekçe ile başvuru hakkını teminat altına alan temel bir düzenlemedir. Bunun yanında şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim için 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanunu, Bilgi Edinme, Mal Bildiriminde Bulunulması, Etik Kurulu oluşturulması ile ilgili yasal düzenlemeler ve ikincil mevzuatta da düzenlemeler yapılmıştır.

1- 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesine göre kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve

dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışacak Kent Konseylerinin ve kanunun 77. maddesindeki gönüllü katılım, 9 ve 13. maddelerindeki hemşehrlik duygusunun geliştirilmesi ve katılımcı ve şeffaf bir yönetim sağlamak maksatlı düzenlemeleri Belediye Kanununun öngördüğü hususlardır.

5393 sayılı Kanunun 41. maddesine göre Belediye Başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Bu düzenlemelerle belediyelerin faaliyetlerini açıklaması suretiyle hesabını verme mekanizması getirilmiştir. Belediye Kanununun 20. ve devamı maddelerinde belediye meclislerinin gündemlerinin, toplantılarının ve kararlarının aleni olması ve halka duyurulması gerektiğine dair düzenlemeler yapılmıştır.

2- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi hakkında kanunun stratejik planlarla ilgili 9. maddesine göre Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kanunda ayrıca kamu idarelerinin sorumlularının hesaplarını vermeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır.

3- 3194 sayılı İmar Kanununun 9. ve 18. maddelerine göre imarla ilgili meclis ve encümen kararlarının askıya çıkarılması öngörülmektedir. Askıya çıkarılması suretiyle belediyenin imarla ilgili kararlarının aleniğinin sağlanması öngörülmektedir.

4- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu; kanunda sayılan ve kamu yetkisi ve gücü kullananların mal bildiriminde bulunmaları, bildirimlerin yenilenmesi, mal edilmelerin denetimi, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümler getirmiştir.

5- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kanunun uygulanmasına dair Yönetmelikle demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık

ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmiştir.

6- 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile vatandaşlar ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetlerini Türkiye Büyük Millet Meclisine veya yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkının kullanılması ile ilgili düzenlemeler getirmektedir.

7- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun ve Kanunun uygulanmasına dair yönetmelikle kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve uygulanması amaçlanmıştır.

8- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile idarenin şeffaf bir ihale ve sözleşme sürecine kavuşturulması hedeflenmiş ve kamu satın almalarının uyması gereken süreçler ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Anılan yasalar ve ilgili yönetmeliklerin yanında 2000’li yıllardan sonra hükümetlerin şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sağlanması için eylem planlarından bahsetmek gerekir.

12.01.2002 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirmesi Eylem Planı ile şu hususlarda düzenlemeler yapılmıştır: a) Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve böylece Türkiye’de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüzyüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin, imar işlemleri, yatırım teşvikleri ve şirket tescilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması, b) Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması, c) Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması, d) Yönetimi,

yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi, e) Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması, f) Yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması g) Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi gerektiği. 2010/56 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen “Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisinde de (2010-2014) 2002 yılından bu yana kararlılıkla sürdürülen reformların bir devamı niteliğinde, gelişen ve değişen şartları da göz önünde bulundurarak, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması suretiyle daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gerektiğine işaret edilmiştir (Kemaloğlu, 2012: 22).

Bu noktada henüz bir kanunu çıkarılmamış olmakla birlikte hesap verebilir bir sistem yaratmak için önemli bir unsur olan e-devlet çalışmalarının başarılı bir şekilde yürütüldüğünü belirtmek gerekir. Kamu hizmetlerini vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileriyle etkin ve verimli bir şekilde sunmak amacıyla, 20/4/2006 tarihli ve 26145 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 24/3/2006 tarihli ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 10/08/2006 tarih ve 26255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 2006/22 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda, ortak bir platformda ve vatandaş odaklı sunumu için e-devlet kapısı oluşturulması için başlatılan çalışmalarla e-devlet çalışmalarında önemli mesafeler alınmıştır. E-devlet çalışmalarının genişlemesiyle birlikte kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve katılımcı bir şekilde sunulması sağlanacaktır.

Bahsedilen yasa, yönetmelik ve strateji belgesi gibi düzenlemeler genel olarak kamu yönetiminde yetki kullananların hesap vermelerini sağlayıcı niteliktedir. Bu anlamda “hesap verebilir bir yönetim sağlanması için mevzuatın yeterli olduğunu söylemek mümkündür. Ancak her türlü mevzuat düzenlemesine rağmen kamu yönetiminde

hesap verebilirlik ve yolsuzluk sorununun mevcut olduğuna dair genel bir kanaatten bahsedilebilir (Şeker, 2012: 114). Bunun sebepleri ile ilgili pek çok husus sayılabilir. Hesap verebilir bir sistem için gerekli, ifade ve basın özgürlüğü ve güçlü sivil gibi unsurlardaki sorunların yanında, uygulama konusundaki kurumlardaki “yavaştan alma” alışkanlıklarında etkisi olduğunu belirtmek gerekir. Bunu doğrulayan bir araştırma sonucuna göre 2004 yılında çıkarılan etik kanunu gereğince oluşturulması gereken etik kurulları ve etik kanunu uygulaması ile ilgili, 2008 yılında belediyelerin sadece %inde uygulama bulunduğu görülmüştür (Turgut, 2009).

#### **4.2. Mevzuatın Hazırlanması Sürecinde Hesap Verebilirlik**

Türkiye’de imarla ilgili mevzuatın sayısı, ulaşılabilirliği ve mevzuat hazırlanmasında katılımcı ve demokratik bir sürecin olup olmadığına ilişkin değerlendirmeler mevzuat bağlamında hesap verebilirliği anlamada öne çıkan hususlar olmaktadır. Türkiye’de imara ilişkin güncel mevzuata bakıldığında mevzuatın nispeten fazla olduğu görülmektedir. İmar kanunu, kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, imarla ilgili kurumların kuruluş kanunları, ve ilgili yönetmelikleri gibi mevzuat düzenlemelerinin olması bu husustaki netliği engelleyen ve karmaşayı gösteren bir resimdir. Aslında bu husus Türkiye’deki diğer mevzuatla ilgilide geçerli bir husustur. Türkiye’de imar mevzuatının hazırlanması süreci diğer mevzuattan farklı değildir. Bu anlamda kanun ve yönetmeliklerin teknik çalışmalarının Adalet Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığında yapıldığı ve süreçlerin tamamlanmasından sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde kanunlaştığı, yönetmeliklerin de Bakanlık tarafından hazırlanarak Resmi Gazetede yürürlüğe girdiği bilinmektedir.

Türkiye’de mevzuatın nasıl çıkarılacağına dair Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, mevzuat hazırlanırken izlenecek yol ve yapılacak işlemlerin neler olduğunu düzenleyen bir yönetmeliktir. Yönetmeliğe göre mevzuat taslakları konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır ve Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil

toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır. Ayrıca yönetmeliğe göre kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur. Taslakla ilgili görüşlerin bildirilmesine dair yönetmelik hükümlerine göre; ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Bu süre, ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş bildirmekten kaçınmaz. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir.

İlgili mevzuata göre, mevzuatın hazırlanması sürecinde meslek kuruluşlarının görüşlerinin alınması öngörülmektedir. Uygulamada bunun ne derece gerçekleştiği ve sivil toplumun görüşlerinin mevzuatın şekillenmesinde ne derece etkili olduğu önemli bir tartışma konusudur.

Ülkemizde sorunlarla karşılaşıldığında, çözümün yeni bir mevzuat yapılması olarak görülmesi sonucu mevzuat sayımızda son yıllarda hızlı bir artış olmuştur. Mevzuatın fazlalığı yanında imar mevzuatının sıklıkla değiştiği de bir gerçektir. 1984 yılında çıkartılan imar kanununun 2013 yılına kadar 20 kez değişikliğe uğradığı, kanun ile ilgili pek çok yönetmeliklerin olduğu, örneğin 1985 yılında çıkartılan Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin pek çok kez tadilata uğradığı, 01.06.2013 tarih, 28664 sayılı Resmi Gazete, 08.09.2013 tarih, 28759 sayılı Resmi Gazete, 14.09.2013 tarih, 28765 sayılı Resmi Gazetede yayınlananlar olmak üzere 3 ay içinde olmak üzere 3 kez değişikliğe uğradığı gerçekleri göz önüne alındığında mevzuatın oldukça sık değiştirildiği açık olarak görülmektedir. Bu durum mevzuatın niteliği konusunda soru

işaretleri yaratmaktadır. Yasal metinlerin kalite yönünden sahip olmaları gereken en önemli özelliklerden biri toplumun ihtiyacını en iyi karşılayacak şekilde düzenlenmeleridir. 19. Dönem Meclis çalışmaları ile ilgili yapılan bir analizde TBMM’ce çıkarılan yasalar çok eski tarihlere kadar ulaşabilen yasal mevzuatı değiştirebilmektedir. Bu değişikliklerde bir dönemde çıkarılan yasaların ezici bir çoğunluğunun mevzuat değişikliği üzerine odaklandığı ve değişikliklerin 1 ay kadar yakın geçmişte çıkarılan yasal mevzuatla da ilişkili olabildiği görülmektedir. Yasaların toplumsal ihtiyaçların yeterli bir analizine dayandırılmadığı, çıkarılan yasaların gelen baskılar üzerine sık sık değiştirildiği ve aynı yasama döneminde aynı üyeler tarafından yakın geçmişte çıkarılan mevzuatta yapılan değişikliklerin önemli bir oran işgal ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir (Boz, 1996’dan aktaran Çakın 2008). Yasa yapma sürecinin çok yaygın kullanılmasıyla birlikte düzenleme enflasyonu ortaya çıkmakta, yeni düzenlemelere ayak uydurma ve yasanın, muhatapları uygulayıcıları ve denetleyicileri tarafından özümsememesi sonucunu doğurmaktadır (Çakın, 2008).

Mevzuatımız başta anayasalar, kanunlar, kanun hükmünde kararname, uluslararası anlaşmalar, tüzükler, Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, kurum yönetmelikleri, Bakanlar Kurulu kararları olmak üzere tebliğ, genelge, esaslar, sirküler, statüler gibi diğer adsız işlemlerden oluşmak suretiyle binlerce sayfayı bulan bir hal almıştır. Kanunların 2009 yılında sayısı 13 bini geçerken idari düzenleyici işlemlerden yönetmeliklerin sayısı onbinleri aşmıştır. On günde on kanun gibi düşüncelerle kanun yapılmıştır (Bıçkıcı, 2009). Mevzuatın niteliği ile ilgili sorunun sebebi olarak yeterli analize dayanmaması ve hazırlanma sürecindeki katılım eksikliğidir.

Her ne kadar mevzuatın hazırlanma sürecinde katılım sağlanmasına dair hukuki düzenlemeler yapılmış ise de uygulamada yeterli katılım sağlanmadan mevzuatın düzenlendiği bilinmektedir. Ömer Faruk Gençkaya, tarafından yapılan araştırma neticesinde TBMM’nin performansında en önemli faktörün “çoğunluk partisi” olduğu, çoğunluk partisi veya partilerin istediklerinde çok sayıda yasayı kısa sürede çıkarılabildiği sonucuna ulaşmıştır (Aktaran Çakın, 2008). Çoğunluk partisinin hakimiyeti ve homojenliği olması durumunda yasama sürecinin belirleyicisi olduğu,

TBMM’de genel kurulunun, komisyonların parti disiplini dışında özerk olarak çalışabilmesinde, teknik elemanların ve ilgili sivil toplumun katkısının alınabilmesinde güçlükler olduğu görülmektedir. Mevzuatın etkilediği kişi ya da kurumların yasa yapım sürecini takip etmeleri, dilek, temenni ve arzularını yasa yapım sürecindeki aktörlere iletmeleri, bu şekilde sürece aktif katılmaları hesap verebilirliği sağlamak için önemlidir.

Normal yasa düzenleme sürecinde yaşanan sorunların yanında hukukumuzda bu temel ilkelere uymayan iki temel süreçte bahsedilen ilkelere uyulmamaktadır. Bunlardan birincisi Kanun Hükmünde Kararname uygulamasıdır. KHK müessesesi hukukumuzda girdiği 1971 yılından bu yana yaygın bir uygulama olarak kullanılmaktadır. 1982 Anayasasının 87. maddesi ile, "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasanın 91. maddesine göre TBMM Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak bu temel yetkinin kullanılmasında temel ve siyasi haklar ve ödevler konusunda sınırlamalar getirilmiştir. Kanunun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin daha fazla kullanılmasına paralel olarak yasama tekniğini gözardı eden düzenlemelerin de çeşitlenmesi mevzuatı izlenmesi zor bir dağınıklığın da içine sokmuştur (Tan, 1995). KHK uygulamasındaki yaygınlığı yasa yapmada karşılaşılan sıkıntılarla açıklamak olanaksızdır. Zira, bu uygulamanın sık görüldüğü dönemlerde hükümet eden gücün TBMM’de yeterli çoğunluğa sahip olduğu bilinmektedir. Yasama organı bakanlar kuruluna yetki vermekte fazlasıyla cömert davranmaktadır. Ayrıca yasama organı KHK’leri Anayasa'nın emri olmasına rağmen öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğunu dikkate almayan bir tutum içindedir. (Tan, 1995) KHK uygulamasıyla düzenlemeler mecliste tartışılmadan ve değerlendirilmeden yürürlüğe sokulmakta olup bu şekilde hiç katılım ve demokratik bir değerlendirme sürecinden bahsetmek mümkün olmaktadır. İmar uygulamalarıyla ilgili 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kuruluşuna Dair Kanun Hükmünde kararname gibi bazı temel düzenlemelerin bu şekilde yapılması imar uygulamaları sürecinde mevzuat bağlamında önemli bir hesap verebilirlik problemi olarak ortaya çıkmaktadır.



Bu noktada bahsedilmesi gereken bir diğer hususta imar uygulamalarıyla ilgili düzenlemelere eklemeler getiren Torba Kanun uygulamasıdır. Temel mevzuat olan kanunlarla ilgili meclisteki görüşmelerin yeterli düzeyde katılımı yapılmadığına ilişkin görüşlerin olduğu bilinmektedir. Hazırlanan kanun tasarı ve teklifleri meclise geldiğinde ilgili meclis komisyonunda görüşülür. yasama organı evresinde “esas komisyon” işin mutfağı konumundadır. Yasama organı bünyesinde son karar merci olan “Genel Kurul” çalışmaları, komisyonda olgunlaştırılan ve “sıra sayısı” adını alan metin üzerinden yürütülür.

Kanun tasarı ve teklifinin, komisyondaki görüşmeleri sırasında, uzmanlığı olan üye ya da üye olmayan milletvekillerinin katkıları ve varsa, ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu sürecin uygulama dışına çıkarıldığı yöntem torba kanun uygulaması olmaktadır. Birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara “torba kanun” adı verilmektedir. Torba kanun uygulaması, geleneksel komisyon sistemini devre dışı bırakmaktadır. Torba kanunlar, genellikle, kanundan etkilenecek kesimler bakımından sürprizlere gebe özellikler sergilemektedir (İba, 2011). Kanun yapım sürecinde sivil toplumun etkili bir şekilde katılması ve görüşlerini ifade etmesi, torba kanun yönteminde uygulanmamaktadır. Ayrıca çok sayıda kanun çok sayıda bakanlığı ve kuruluşu ilgilendirdiğinden yasa yapım sürecinin teknik ilgilileri arasında gereken diyalog ve bilgi alış-verişi imkanı ortadan kalkabilmektedir (İba, 2011). Torba Kanun uygulamasının pragmatist ihtiyaçlardan doğduğu bir gerçektir. Hükümetler her birini ayrı bir kanun ile yapmak durumunda kalacakları düzenlemelerin hepsini geniş bir yelpazede torba kanun uygulaması yoluyla yapabilmektedirler. Kanun yapma teknik ve sürecine uygun olmadığından düzenlemelerde bir kanun ruhundan bahsetmek mümkün olmadığı gibi, hesap verebilirlikte temel şart olan katılımcı ve demokratik bir düzenleme sürecinden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Torba Kanun uygulamasına örnek olarak 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun verilebilir. 36 maddelik bu Kanunla 53 kanun veya kanun hükmünde kararnamede 163 değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden 21 adedi yeni, ek veya geçici madde ilaveleri şeklinde olmuştur. Torba Kanun uygulamasına bir diğer örnek, 13/2/2011 tarihli ve 6111 Sayılı Bazı

Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Toplam 234 maddeden oluşan bu kanunla, 66 ayrı kanunda ve 7 adet kanun hükmünde kararnamede olmak üzere rekor düzeyde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu torba kanuna ilişkin komisyon raporu, 1 adet kanun tasarısıyla 59 adet kanun teklifi birleştirildiğinden sadece başlığı 3 sayfa tutmuştur (İba, 2011). İmarla ilgili düzenlemeleri de içeren torba kanun uygulanmasının bizatihi demokratikliği ile ilgili tartışmaların yanında hazırlanma sürecinde katılım ve yeterli değerlendirme olmadığı ile ilgili tartışmalar torba kanun usulü ile hazırlanan mevzuatın yeterli derecede hesap verebilirlik sağlanmadan hazırlanıp yürürlüğe konulduğunu göstermektedir.

Kanun ve KHK ile ilgili yukarıdaki tartışmaların yanında ilgili mevzuattan yönetmeliklerle ilgilide tartışmaların oldukça fazla olduğu da bilinen bir durumdur. Yasaların hazırlanması ve yürürlüğe konulması sürecinin siyasi mekanizmada oluşan bir süreç olduğu ve bu itibarla gerekli özen konusunda sorunlar olduğu bilinmektedir. Yasaların uygulamalarına ilişkin yönetmelikler gibi mevzuatın hazırlanması teknik ekiplerin yaptığı bir işlemdir. Bu işlemlerin daha özenli ve kaygılı yapıldığı kabul edilmekle birlikte sonuçta kanunlara uygun olarak yapılacak düzenlemeler olmasından dolayı kanunlarla ilgili hesap verebilirlik sorunlar bu tür mevzuat içinde geçerli olacaktır. Daha öncede bahsedildiği gibi 1984 yılından beri 20 kez değişen imar kanununun bir uygulama yönetmeliği olan ve 1985 yılında çıkartılan Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin pek çok kez değiştirildiği ve en son, 01.06.2013 tarih, 28664 sayılı Resmi Gazete, 08.09.2013 tarih, 28759 sayılı Resmi Gazete, 14.09.2013 tarih, 28765 sayılı Resmi Gazetede yayınlananlar olmak üzere 3 ay içinde olmak üzere 3 kez değişikliğe uğradığı gerçekleri göz önüne alındığında ikincil mevzuatın da oldukça sık değiştirildiği açık olarak görülmektedir.

İmar mevzuatı ile ilgili mevzuatın hazırlanması sürecinin katılımcı olması ile ilgili sorunların yanında oldukça sık değiştirilmeleri önemli hesap verebilirlik sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunları yanında Türkiye'de son yıllarda yaygınlaşan Kanun Hükmünde Kararname ve Torba Kanun uygulamalarında da demokratik temayüllerin

zorlandığı ve bu tür uygulamalarla hesap verebilirlik sorunları yaratıldığını belirtmek gerekmektedir.

Genel olarak mevzuata ve imar mevzuatına ulaşım konusunda son dönemde e-devlet uygulamalarının gelişmesiyle birlikte önemli ölçüde ilerlemeler sağlanmıştır. Başbakanlık tarafından oluşturulan mevzuat.gov.tr adresinden aranan her türlü mevzuata ulaşmak mümkündür. Bu olanağın yarattığı kolaylıkların hesap verebilirlik sağlanmasında önemli işlevleri olacağı muhakkaktır. Dijital uçurum denilen bilgi teknolojileri ile ilgili insanlarla diğerleri arasındaki bilgi farklılıkları internet vasıtasıyla mevzuata ulaşımın yaygınlığı konusunda bir sorun olarak işaret edilebilir. Zira Türkiye’de internet kullanma oranı henüz arzu edilen düzeyde değildir. Türkiye’de internet kullanımı ile ilgili yapılan en son araştırmaya göre 16-74 yaş grubundaki bireylerde bilgisayar ve internet kullanım oranlarının %49,9 ve %48,9 olduğu ve internet kullanan bireylerin %41,3’ünün kamu kurumları ile ilgili ilişkilerinde internet kullandığı görülmektedir (TÜİK, 2013). Ancak e-devlet uygulamalarının yarattığı fırsatların önem ve değerini bu tür sorunlar azaltamaz. Mevzuata ulaşımın kolaylıkla sağlandığı e-devlet sisteminin hesap verebilir bir yönetim sağlamada önemli katkısı vardır.

Diğer yandan özellikle imar mevzuatının sıradan vatandaşın anlayabileceği dilde olmadığını belirtmek gerekir. Örneğin belediyelerde yapılaşma koşullarını gösteren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin planı yada konuyla ilgili eğitimi olmayan insanlar tarafından kolaylıkla anlaşılması mümkün değildir. İmar mevzuatının farklı şekillerde yorumlanmasının yarattığı pek çok hukuksal tartışmalara yargı birimleri geliştirdikleri içtihatlarla çözüm bulma yoluna gitmektedirler.

Mevzuat hazırlama ve yürürlüğe koyma süreçlerinin daha katılımcı ve fonksiyonel sonuçlar yaratacak şekilde gerçekleştirilmesini temin edecek şekilde İdari Usul düzenlemesi yapılması gerekmektedir. Katılımcı bir hazırlama süreci sonunda mevzuatın dilinin de daha anlaşılır olacağı ve erişme sorunlarının aşılacağı muhakkaktır.

### **4.3. Büyükşehirlerde İmar Uygulamaları**

Bu bölümde imar uygulamalarında önemli aktörler olan büyükşehir belediyelerinin imar uygulamalarına ilişkin yetkileri ve bu yetkileri kullanmada yaşanan sorunlar değerlendirilecektir. İmar planı yapma ve uygulama ile ilgili 5216 sayılı kanun bağlamında değerlendirme yapılacak ve devamında 6360 sayılı kanun ve imar uygulamaları ile ilgili hususları tartışılacaktır.

#### **4.3.1. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Hükümlerinin Değerlendirilmesi**

Türkiye’de imar uygulamaları yapma yetkisi esas olarak 1/1000 ölçekli imar planlarını yapma yetkisine sahip olan belediyelerdedir. Büyükşehir belediyeleri olan yerlerde bu yetkiler ilçe belediyelerindedir. Bununla birlikte TOKİ, Özelleştirme İdaresi, Maliye Bakanlığı gibi kurumlarında kendi kanunlarından kaynaklanan yetkilerden kaynaklanan uygulama imar plan yapma yetkileri bulunmaktadır. Belediyeler dışındaki kurumların uygulama imar planı yapma gibi yetkileri ile ilgili değerlendirme devam eden bölümde yer alacaktır. İmar uygulamaları bağlamında Büyükşehirlerde imar uygulama yetkisine sahip olan ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiler bu başlıkta değerlendirilecektir.

5216 sayılı kanunun 3. maddesinde büyükşehir “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır. Ayrıca kanunda büyükşehir belediyelerinin en az 750.000 olması gerekmektedir. Büyükşehir belediye sınırı, belediyelerin hizmet götürmekle sorumlu ve yetkili oldukları alanları kapsar. Sınırların 6360 sayılı kanun ile mülki sınırlara genişlemesi ile kırsal alanı temsil eden köylerin mahalleye dönüşmesine bağlı olarak bu bölgelere büyükşehir belediyesi tarafından hizmet götürülmesi zorunluluğu doğmuştur. Kanundan önce il özel idaresi tarafından hizmet götürülen alanlar büyükşehir sınırları içerisine dahil edilmiştir.

5216 sayılı kanuna göre çevre düzeni planları ile nazım planların büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacağı, hükme bağlanmıştır. Kanuna göre büyükşehir belediyelerine sorumluluk alanı 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 ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak, gibi görevler verilmiştir.

Aynı kanunun Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi başlıklı 11. maddesine göre Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin imar uygulamaları yönünden ilçe belediyeleri üzerinde etkili bir vesayet birimi gibi pozisyonu vardır. İlçe Belediyelerinin imar kararları büyükşehir belediyelerinin denetim ve onayından geçmektedir. Uygulamada imara ilişkin meclis kararları bazı illerde büyükşehir belediyelerinde askıya çıkmaktadır. Bu düşünceye göre imar uygulamaları konusunda esas yetkili büyükşehir belediyeleri gibi bir düşünce ortaya çıkmaktadır. Bu değerlendirme büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imara ilişkin meclis kararlarını aynen veya değiştirerek onaylaması sürecindeki uygulamadan kaynaklanmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunundan önce yürürlükte olan 3030 sayılı kanuna göre Büyükşehir belediyeleri, alt belediyelerin imar planlarını onaylamak ya da iade etmek yetkisi bulunmakta idi. 5216 sayılı yasanın 7/b maddesine göre ise, Büyükşehir belediyelerine alt belediyelerin imar planlarını değiştirerek onama yetkisi tanınmıştır. Aynı düzenleme ile parselasyonlarda da parselasyon planlarını onaylama yetkisi verilmiştir. Büyükşehirler ilçe belediyesinin kararlarını aynen onamak veya ilçe belediyesinin değişikliğe ilişkin kararının,

karardan önceki haline döndürmek suretiyle değiştirerek onaylamak yani red etmek şeklinde karar almaktadır. Alınan kararın büyükşehirlerde askıya çıkması kararın sahibinin büyükşehir olduğu anlamına gelmemelidir. Kararın sahibi ilçe belediyesidir. İlçe Belediyesi kararı büyükşehir tarafından onaylanması sürecinden geçtikten sonra kesinleşmektedir. Bununla birlikte büyükşehirlerin onay yetkisi ilçe belediyesi plan değişikliği kararlarını sadece nazım planlara uygunluk yönünden değerlendirmekle sınırlı olması gerekir. Nazım planlara uygunluk yönünden denetleme yetkisi bazen büyükşehirler tarafından ilçe belediyesinin kararlarının tamamen bloke edilmesi gibi sonuçlara yol açabilmektedir. Bu haliyle uygulama imar planı yapma yetkisine sahip olan ilçe belediyelerinin yetkisine müdahale etmek gibi tartışmalı durumların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Ayrıca 5216 sayılı kanunun 7. maddesi hükümlerine göre büyükşehir belediyelerinin sorumluluk konularındaki ve alanlarında hizmetlerle ilgili uygulama imar planı yapma yetkisi gibi bazı yetkileri mevcuttur. Bu tür yetkilerin kullanılmasında da bazen ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında anlaşmazlık ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir Belediyelerin alt belediyelerin imarla ilgili kararlarını onaylama yetkisinin alt belediyelerin özerkliğine müdahale oluşturduğu iddiasıyla anılan yasa hükmünün iptali için açılan dava Anayasa Mahkemesi tarafından red edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararına göre, “Büyükşehirin imar düzeninin bir bütünlük içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin belediye meclis üyelerinden oluşan Büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılması Anayasa’nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi kapsamında değerlendirilmiştir. Aksinin kabulü, bir yandan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülürken, diğer yandan Büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tüm yetkilerinin aynen devamı anlamına gelir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde Büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez” (Anayasa Mahkemesi, 2007).

Anayasa Mahkemesi kararına göre büyükşehirlerin ilçe belediyelerinin imar plan kararlarını onama yetkisinin ne olduğu açık iken bazen uygulamada bu yetkinin kullanılmasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Özellikle farklı siyasi partilere mensup belediye yönetimlerinin olduğu Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Çankaya Belediyesi arasındaki yetki tartışmaları pek çok kez yargıya intikal etmiştir. Bunlardan bir tanesinde Büyükşehir Belediyesi tarafından parsel bazında planlama yapma girişiminin yargıya intikal etmesi sonucunda Ankara 8. İdare Mahkemesi E: 2007/853 sayılı 18.10.2007 tarihli kararında İlçe belediyesinin yetkisinde bulunan bir planlama konusu nazım plan konusu imiş gibi Büyükşehir Belediyesi Meclisinde onanamayacağını ve Büyükşehir Meclisinin parsel bazında işlem yapamayacağını belirtmek durumunda kalmıştır. Ankara 7. İdare Mahkemesi E:2006/1693, K:2007/646 sayılı kararında Büyükşehir Belediyelerinin 5216 sayılı kanunun 7b ve 7c maddelerini keyfi uygulayamayacağını, 1/1000 ölçekli plan yapma yetkisinin ilçelerde olduğunu belirtmektedir. Ankara 2. İdare Mahkemesi E:2006/1881 sayılı kararında Büyükşehir Belediyesi meclisinin parsel bazında nazım plan değişikliği onaylayamayacağını Nazım Planların bölgesel olarak değerlendirilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır (Ünal, 2010). Bu tartışmaları bitirecek nitelikte imar kanunda gösterildiği şekilde 1/1000lik uygulama imar planlarının ilçe belediyelerince yapılması gerektiğine dair Danıştay 1. Dairesinin istişari görüşüne göre 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine dayalı imar planı yapma yetkisinin diğer özel yasalardaki imar planı yapma yetkilerinden sonra geldiği bu nedenle özel yasalarda yer alan yetkilerin önceliğinin bulunduğu yönünde yorum benimsenmiştir (Canbazoglu ve Ayaydın, 2011).

Normal koşullarda imar planı ve parselasyon yapma yetkisi ilçe belediyelerinde iken 5216 sayılı kanunun öngördüğüne göre büyükşehir belediyesince hazırlanan nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe ve alt kademe belediyelerince imar planı ve parselasyon planı yapılmadığı takdirde nazım imar planı kapsamında bulunan sahanın uygulama imar planını ve parselasyon planlarını yapma yetkisi Büyükşehir Belediyesine geçmektedir. Anılan plan ve parselasyon yetkisi Büyükşehir belediyesine verilirken bu işlerin yapılması için bir süre öngörülmemiştir.

Böyle bir durumda, ilçe ve alt kademe belediyeleri aleyhine bir durum söz konusu olmaktadır. Çünkü, Büyükşehir Belediyelerince plan ve parselasyon yetkisi kendilerine geçmesinden itibaren bu işleri yapmaması halinde, Büyükşehir belediyelerini uygulama imar planı ve parselasyon planını yapmaları için zorlamak da mümkün değildir. Yine bu kuralın yasadan doğmuş olması nedeniyle bir yıllık süre sonunda ilçe ve alt kademe belediyelerin yetkileri de ortadan kaldırılmış bulunmaktadır.

5216 sayılı kanunun 7. maddesinin c fıkrasıyla getirilen yetkiyle büyükşehir belediyesince yerine getirilecek görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak da Büyükşehir belediyelerinin görevleri olarak belirtilmiştir. Bu yetki ile büyükşehir hizmet alanı olarak belirlenen yerlerde ilçe ve alt belediyelerin imar planı yapma yetkisi kaldırılmış bulunmaktadır. Ancak bu yetkinin kullanılması için imar planı yapılacak alanın Büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili bir alan olması gerekmektedir. Bahsedilen 7/c maddesine dayanılarak yapılan imar planlarının kapsadığı alanların imar uygulamaları da Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacaktır. İmar planı ve imar uygulaması sonucu oluşan imar parselleri üzerine yapılacak yapı ile ilgili ruhsat verme işlemleri de Büyükşehir belediyelerine ait olacaktır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunundaki düzenlemelere göre büyükşehirlerde imar planı yapımı ve değiştirilmesi ile imar uygulama süreçlerinde büyükşehirler belediyelerine önemli yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerin kullanılmasında bazen yargı birimlerini çok fazla meşgul eden süreçler yaşandığı özellikle farklı siyasi partiler tarafından yönetilen ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasında bu gibi anlaşmazlıkların daha fazla yaşandığı görülmektedir. Yukarıda bahsedilen idare mahkemeleri kararları hep bu tartışmaların sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yetki tartışmaları gazetelerde de yer almaktadır. Ankara İli Çankaya İlçesi Akay Kavşağı düzenlemesine esas Büyükşehir Belediyesi tarafından bölge için yapılan 1/5.000'lik ve 1/1.000'lik İmar Planlarının yürütmesinin Çankaya Belediyesi tarafından açılan dava sonucu



durdurulduğu ancak, plana dayanılarak yapılaşmanın gerçekleştirildiği örnek olay imar yetkisi konusunda yaşanan tartışmalara bir örnektir (Cumhuriyet, 2010).

5216 sayılı Kanunda yer alan bu düzenlemeler uygulamada yetki karmaşası yaratmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerin imar yetkilerini kullanmaları konusundaki yetkileri kısıtlayıcı tasarrufları olabilmektedir. Bu gibi durumlarda yetkinin kim tarafından kullanıldığı ve kimin hesap vereceği sorusunun yanıtını belirsiz hale getirmekte ve önemli bir hesap verme problemi yaratmaktadır.

Uygulamada görülen bir diğer hesap verebilirlik sorunu da demokratik ve hizmetin yerinde verilmesinin verimliliği sağlayacağına dair olan genel düşünceye aykırı bir biçimde yetkilerin büyükşehir belediyelerinde toplanmasının yarattığı durumdur. Bu görüşte olan kimi yazarların belirttiği gibi kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin ön koşullarından biri hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi yani subsidiarite ilkesidir. Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de subsidiarite ilkesi dikkate alınmalıdır. Bu ilke gereğine uygun olarak hizmet yerinin halka en yakın hizmet birimleri ilk kademe ve ilçe belediyeleri olmalıdır. Hesap verebilir bir yetki düzenlemesi gereğince bir sistem tesis edilmesi için varolan sorunların ilçe belediyeleri lehine çözülmesi gerekir (Tuzcuoğlu, 2007: 60-61).

Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim birimlerinde büyükşehir belediyeleri kurulabilmektedir. Mevcut sınırlar çerisindeki uygulamalarda imar uygulamaları ile ilgili hesap verebilirlik yönünden bazı sorunlar yaşanmakta iken büyükşehir belediyelerinin sınırlarını mülki sınırlara kadar genişleten 6360 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Devam eden bölümde 6360 sayılı kanun ve kanunun imarla ilgili hükümleri ile ilgili sorunlara değinilecektir.

#### **4.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi**

Türkiye’de Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ve Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı

Kanun 06.12.2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 2013 yılı mart ayında kanuna eklenen hükümlerle Ordu İlinin de Büyükşehir olması ile birlikte 30'a ulaşan Büyükşehirlerde 6360 sayılı kanunun getirdiği hüküm ile belediye sınırı mülki sınırlar olarak belirlenmiş, büyükşehir sınırları içerisinde kalan belde belediyeleri ve köyler kaldırılmış ve bunlar ilgili oldukları ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır. 30 büyükşehirde İl Özel İdareleri kaldırılmış, il özel idarelerinin illerdeki tüm hizmetlerinin büyükşehirler tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda Çevre Düzeni planları ve köylerdeki imar planları yapma ve uygulama yetkileri büyükşehirlere geçmiştir. 6360 sayılı kanun ile merkezi idarenin önemli bazı görevleri ve vergi gelirlerinden oluşan kaynakların bir kısmı büyükşehir belediyelerine geçmiştir.

6360 sayılı kanunun Türkiye'nin yönetim yapısına getirdiği yeniliklerin dayanağı olarak gösterilen yerel yönetimlerin etkisiz ve fazlalığı yönündeki değerlendirmelerdir. İl Özel İdareleri, ilçe ve belde belediyeleri ile köyler ve mahallerden oluşan mahalli idareler arasındaki koordinasyon ihtiyacının bütünleşmiş yerel yönetim birimlerini doğurduğu belirtilmektedir. İl düzeyinde görülen hizmetlerle ilgili her yerel yönetim biriminin imar, planlama, yol, su ve itfaiye gibi hizmet birimlerine sahip olmaları savurganlık yaratmakta ve hizmette etkinliği sağlayamamaktadır (Halıcı, 2013). 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan illerde ilçe ve büyükşehir belediyelerinden oluşan ikili bir yapı getirilmekte ve il özel idareleri ile kasaba belediyeleri ve köyler tarafından verilen hizmetlerin bu belediyeler tarafından yerine getirileceği öngörülmektedir. Büyük şehirlerin gün geçtikçe artan sorunlarının çözümü ile ilgili planlama ve koordinasyonu sağlayacak bir otorite oluşturulması gerektiği düşüncesiyle yaratılan büyükşehirlerin bu sorunlara çare olup olmayacağı henüz bilinmemektedir.

6360 sayılı kanunun imarla ilgili hükümlerine göre Çevre Düzeni planları ve köylerdeki imar planları yapma ve uygulama yetkileri büyükşehirlere geçmiştir. 6360 sayılı kanun ile merkezi idarenin önemli bazı görevleri ve vergi gelirlerinden oluşan kaynakların bir kısmı da büyükşehirlere geçmektedir.

Kanunun 3. maddesiyle “İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır.” hükmü ile köylerde uygulanacak projelere ilişkin bir düzenleme getirilmiştir. İmar Kanununun 27. maddesiyle köy yerleşik alanlarındaki yapılarla ilgili imar kanunu istisnası niteliğindeki düzenlemelere ek olarak kanunla yapılara ilişkin belediyelere proje yapabilme imkanı getirilmiş olmaktadır.

Kanunun 5. maddesiyle Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlar olduğu ve İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır şeklindeki düzenlemeyle “mücavir alan” kavramının büyükşehirlerde kaldırılması yönünde düzenleme yapılmıştır.

Kanunun 7. maddesiyle 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine eklenen hükümlerle “Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.” ve “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak” görevleri büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Kanunun 11. maddesiyle 5216 sayılı Kanunun 27. maddesi “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici

kararlar almaya yetkilidir.” şeklinde düzenlenmiş ve imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin tahsilinin büyükşehirlerce yapılacağı ve otopark inşasında kullanılacağına dair düzenleme yapılmıştır.

Kanununun 18. maddesiyle telefon yansıtıcılarının kurulmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kanununun 19. maddesinde belediye kanununa yapılan eklemeye belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile ortak projeler gerçekleştirebileceklerine dair düzenlemeyle belediyelerde işlerde katılımı sağlama bir düzenleme yapılmıştır.

6360 sayılı kanunun yukarıda yer alan hükümlerinden imar uygulamaları ile ilgili en önemli hususun ilçe belediye sınırlarının köyleri de içerecek şekilde genişlemeleri suretiyle mücavir alan kavramının ortadan kalkması ve büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlara genişlemesiyle imarla ilgili görevlerin çok fazla artmış olmalarıdır.

İmar la ilgili görev alanının genişlemesinin yanında bir diğer önemli durumda kırsal alan belediyeciliği olarak adlandırılabilir yeni bir uygulama türünün ortaya çıkmasıdır. Klasik belediye hizmetleri yoğun yaşama yerlerindeki hizmetleri kapsamaktadır. Köylerinde belediye sınırları içerisine dahil olması durumunda belediyelerin hizmetlerinin niteliğinde bazı farklılıklarda ortaya çıkacaktır. Kırsal alan belediyeciliği olarak isimlendirilebilecek olan bu yeni sistemin nasıl olması gerektiği ve imar hizmetlerinin nasıl yürütüleceğine dair bazı belirsizlikler mevcuttur.

Aslında bu hususlardaki temel sorunlardan birisinin aynı yasayla tüm büyükşehir belediyelerini yönetmekten kaynaklanmaktadır. Türkiye’de büyükşehirler kentlerin metropolleşmeleriyle birlikte oluşan anakentlerde kurulmuş olan yerel yönetim birimleriydi. Bu birimlerde hizmetler büyükşehir ve ilçe belediyeleri, aski, ego gibi özel hizmet birimleri AYKOME ve UKOME gibi koordinasyon birimleri vasıtasıyla metropol kent düzeyinde verilmekteydi (Kavruk, 2001).

6360 sayılı kanunla birlikte kırsal alana da yayılan büyükşehir belediyelerinde gelişen alanda hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesini temin etmek için kanunun dışında

bir düzenleme ve öneride getirilmiş değildir. Kanunla İl Özel İdarelerinin personel ve varlıklarının belediyelere devredilmesi öngörülmüş bunun dışında büyükşehir belediyelerinin nasıl bir örgütlene ve sistemle hizmeti yürüteceğine dair bir öneri bulunmamaktadır. Belediyelerin bir örnek sistemle hizmet vermeyeceğine dair görüşlerde ortadadır. Belediyelerle ilgili bu tür sistemsel sorunların çözümü amacıyla Türkiye’de yeni bir büyükşehir sınıflandırmasının yapılması gerektiğini ileri süren bazı yazarlara göre değişik kriterlere belediyeler sınıflandırılmalıdır. Demiral (2007: 93) tarafından yapılan öneriye göre büyükşehir yönetimi, yüzölçümü ve nüfus esasına göre, bölge niteliği kazanmış büyükşehir yönetimler, büyükşehir yönetimleri ve diğer büyükşehir yönetimleri gibi üçlü bir sınıflandırma öngörülmüş ve her sınıf için ayrı bir sistem oluşturulup o sisteme ilişkin düzenleme yapılmalıdır.

Şehirlerin tamamını ilgilendiren sorunların çözümü için kullanılması gereken yetki ve sorumluluğun birden çok mahalli idare birimi arasında paylaştırılmış olmasının ayrı bir problem olmasından dolayı bu yetki ve sorumluluğun bir an önce kurulacak ve kentin tamamını kapsayacak bir üst otorite tarafından kullanılmasını öngören büyükşehirlerin oluşturulmasını öngören 6360 sayılı kanunun gerekçesinde şu yararların ortaya çıkacağı belirtilmektedir. “a) Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir, b) Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek ve işgücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır, c) Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır, d) İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir, ve e) Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.” (Kızılboğa ve Alıcı, 2013: 367).

6360 sayılı Kanunun gerekçesinde belirtilen olumlu bakışa rağmen iki kademeli büyükşehir belediye sisteminin varolan sorunları ile beraber yaygınlaştırılması ve büyükşehir mekânının il mülki sınırına dek genişletilmesi sorunları artıracaktır. Köylerin ve belde belediyelerinin kapatılmasından dolayı vatandaşa hizmette yakınlık ilkesi yeterince uygulanamayacak, alansal büyüklük nedeniyle bu yapıların

hantallaşması söz konusu olacaktır. Sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediye sistemi ile eski sistem kıyaslandığında, sistemin içeriğinde ve mahalli müşterek nitelikli görev, yetki ve sorumlulukların büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında herhangi bir değişiklik yapılmadığı, ancak belediye sınırlarının olağanüstü büyüdüğü görülmektedir (Kızılboğa ve Alıcı, 2013: 370).

6360 sayılı yasa ile beraber büyükşehirlerde sistemin ne yönde değişeceğine dair uygulama sonuçları henüz ortaya çıkmış değildir. Hizmet alanları görece küçük ve neredeyse tamamına yakını kentleşmiş İstanbul ve Kocaeli illerindeki uygulama Türkiye çapındaki diğer illerle ilgili bir öngörü yaratamayabilir. Tartışmalar ışığında 6360 sayılı kanunun getirdikleriyle beraber büyükşehir belediyelerinin imar uygulamaları hesap verme yönünden bazı olumsuzlar yaratacağı söylenebilir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yaşana görev ve yetki belirsizlikleri ve ilçeler aleyhine olan büyükşehir belediyelerinin bazı yetkileri ile ilgili tartışmalar il bazına yaygınlaşacaktır. Bazı araştırmalarda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında sorunların olduğu, büyükşehir belediyelerinin imar ve bütçe konusunda ilçe belediyelerine müdahalesinin sorun teşkil ettiği, gelir dağılımında bariz adaletsizliklerin bulunduğu, UKOME-AYKOME gibi oluşumlarda ilçe belediyelerinin hiçbir belirleyiciliğinin olmadığı ve büyükşehir belediyesinin bu konuda etkin rol oynadığı, aynı mekânsal alanda iki farklı belediyenin hizmet sunmasının birçok soruna yol açtığı, dolayısıyla mevcut sistemin eşgüdümü sağlayamadığı belirtilmektedir (Alıcı, 2012: 135). Eşgüdüm ve yetki çalışmalarının kimin hesap vereceği sorusuna cevap yaratamadığı gibi nasıl hesap verileceği sorusunun cevabını vermeyi engellemektedir. Bu haliyle büyükşehir sisteminin işleyişinde hesap verebilirlik sorunu ortaya çıkmaktadır.

Belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi, halka yakın olan mahalli idare birimlerinin kapatılarak kırsal kesimde halka daha uzak olan büyükşehir tarafından imar hizmetinin verilmesini öngörmektedir. Bu durum subsidiarite ilkesine de aykırıdır. Bu haliyle demokratik bir sistem getirilmediği yönünde iddialar ortaya çıkmaktadır.

Kanunun getirdiği hizmet alanlarının genişlemesi kırsal alan belediyeçiliği kavramını ortaya çıkarmıştır. “Kırsal alan belediyeçiliği”; genel olarak kentsel alana ait politikalar üreten ve hizmet sunan belediyelerin; nüfus yoğunluğunun daha az olduğu kırsal alanda yaşayan vatandaşlar için de hizmet sunması ve politikalar üretmesi olarak tanımlanabilir (Kızılboğa ve Alıcı, 2013: 378). Kırsal alanda ve kentlerde yaşayanların gereksinim ve beklentilerinin farklılığı, hizmette kent mi? Kırsal mı? tercihlerinin yaratacağı ikilem belediyelerde işlerin karmaşıklaşmasına yol açacaktır.

İmar uygulamaları yönünden yaratılacak en önemli sorunlardan biriside köy olgusunun yok olması ile birlikte köylülerin katlanmak zorunda kalacağı ekonomik külfetlerin yanında köylerin alanlarının ve orman alanlarının belediyelerin rant kokan imar uygulamalarının konusu hale gelebileceği ihtimalidir (YAYED, 2012).

Bu hususların yarattığı hesap verme sorunlarının ne ölçüde olacağı gelecek günlerde ortaya çıkacaktır. Görüldüğü kadarıyla 6360 sayılı kanun getirdikleriyle daha fazla hesap verebilirlik soruları ortaya çıkaracağı benzetilmektedir.

#### **4.4. Merkezi İdare Kuruluşlarının İmar Uygulamalarında Rollerini**

Türkiye’de imar uygulamaları esas olarak imar kanununa dayanan ve belediyelerin yetki alanında olan bir konu olarak ele alınmaktadır. Bunun yanında bazı kurumların kendi kuruluş kanunlarına dayanarak imar uygulama yapma yetkileri bulunmaktadır. Bu bölümde imar kanunu istisnalarına dayanarak imar uygulama yetkisine sahip olan kurumların uygulamalarına bakılacaktır.

##### **4.4.1. İmar Kanunu İstisnaları**

3194 sayılı İmar Kanununun istisnaları düzenleyen hükümlerine göre 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer özel kanunlarda yapılan düzenlemeler İmar kanununun istisnalarıdır. Askeri alanlarla ilgili kanunun nasıl uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) tarafından müştereken belirlenir.

Ayrıca kanunun 27. maddesiyle köy yerleşik alanlarındaki yapıların imar kanununa tabi olmadığı belirlenmiştir.

2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanununa göre Kültür ve Turizm Bakanlığı kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve plânlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenilen bilgi, belge ve görüş 3 ay içinde verilir. Bu süre sonunda istenilen bilgi, belge ve görüşün verilmemesi durumunda ilgili iş ve işlemler Bakanlıkça resen tesis edilebilir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Belediyelere kültür varlığı olan bölgelerde imar planlarını yaparken ve değiştirirken bazı yükümlülükler getirmiştir. Kanunun 3. maddesinde tanımlanan "Koruma amaçlı imar plânı"; kanun uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim, geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimarî, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânları ilgili olarak aynı kanunun 18. maddesine göre belediyeler hazırlamakla ve planları onaylayacak olan koruma kurullarına sunmakla yükümlüdürler. Ayrıca Kültür ve Tabiat Varlıklarının etkileşim alanındaki imar planı değişiklikleri ile ilgili işlemlerden öncede kuruldan izin almak gerekmektedir.



2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 4. maddesi gereğince milli park olarak belirlenen yerlerin özellik ve nitelikleri göz önünde tutularak, koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere, kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini kapsayan gelişme planı, ilgili bakanlıkların olumlu görüşleri ve gerektiğinde fiili katkılarıyla, Orman Bakanlığı'nca hazırlanır ve yürürlüğe konur. Gelişme planı uyarınca iskan ve yapılaşmaya konu olacak yerler için, imar mevzuatına göre imar uygulama planları, milli park gelişme planı hüküm ve kararlarına uygun olarak hazırlanır veya hazırlattırılarak Bayındırlık-Çevre ve Şehircilik- Bakanlığının onayı ile yürürlüğe konulur. Tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanı olarak belirlenen yerler için gerekli planlar, Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlığı'nca hazırlanır ve yürürlüğe konur.

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair 19.10.1989 tarih ve 383 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 10. maddesine göre Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Özel Çevre ilan edilen bölgenin, varsa; çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının, tamamen veya kısmen, plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar imar mevzuatındaki plan yapım ve teknik esaslarına göre yeniden incelenmesini, doğal çevreyi olumsuz yönde etkileyeceği belirlenen projelerin yeniden yapılmasını, yerli ve yabancı kişilere yaptırılmasını veya değiştirilmesini; yoksa; gerekli görülen her ölçekteki yeni plan ve projelerin imar mevzuatındaki teknik esaslara göre yapılmasını veya yaptırılmasını sağlar. Kanununun 19. maddesine göre Özel Çevre Koruma Bölgelerinde yapılacak her türlü tesis ve yapı için kurum başkanlığından izin alınması gerekmektedir. Bu kanun 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşuna ilişkin Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmıştır. Kanunda belirtilen yetkiler 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun 4. maddesine göre Organize Sanayi Bölgeleri ilgililerin katılımıyla varsa 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı kararları dikkate alınarak oybirliği ile yapılır ve OSB ilan edilir. OSB sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, OSB tarafından yönetmeliğe

uygun olarak hazırlanır ve Bakanlığın onayına sunulurken İl İdare Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Onaylı OSB imar planları ilgili kurumlara bilgi için gönderilir.

Amacı İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek olan 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile İstanbul Boğaziçi bölgesinde imar uygulamalarına özel bir düzenleme getirilmiş, İmar uygulamaları Kanunla getirilen Boğaziçi İmar Yüksek Kurulunun onayına tabi tutulmuştur.

İmar Kanununun istisnalarından olan askeri bölgelerle ilgili düzenlemelerle konusunda Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında düzenlenmesi gereken protokolün 04.06.2008 tarihinde imzalandığı görülmektedir. Protokole göre askeri alanlarda planların Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanacağı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca resen onaylanacağı öngörülmektedir. Protokolde belediyelerce Milli Savunma Bakanlığınca yazılı müracaat üzerine yapı ruhsatı düzenleneceği ve savunma ve eğitim amaçlı askeri tesislerde yapı kullanım izni aranmayacağına dair düzenleme yer almaktadır. Bu haliyle belediyeler imar uygulama sürecinde sadece yapı ruhsatı düzenlemeleri yapmaktadırlar (Milli Emlak, 2008).

Özel kanunlarla imar kanunundan istisna sayılan kurumlar tarafından gerçekleştirilen yukarıda bahsedilen imar uygulamalarında belediyeler uygulama sürecinin içerisinde bulunmamaktadırlar. Bu itibarla belediyelerin uygulama süreciyle ilgili bir yetkisi ve etkisi bulunmamaktadır. Bu sonucu itibariyle yerel demokratik kurum olan belediyeler dışında bir otorite tarafından imar yetkisinin kullanılması bir sorun olarak işaretlenebilir. Bununla birlikte Türkiye’de imar yetkilerinin kullanılmasında genel bir sorun olarak görülen rant yaratılarak yoğun yapılaşmaya sebep olunması sonucunun özel imar yetkilerine sahip olan alanlarda ortaya çıkmadığı görülmektedir. Bugün şehir merkezlerinde yeşil kalan ya da yoğun yapılaşmaya açılmamış alanların çoğunlukla askeri alanlar olduğu bilinmektedir. Yine özel çevre koruma bölgelerinin yada tarihi ve kültürel özelliği ile korunması gereken alanların özel kanunlara dayanan koruma ve planlama yetkileri ile korunabildiği açıktır. Bu tür özel korumaların nihayetinde rant

yaratmayan imar tasarrufları olduğu ve hesap verme sorunu olmayan niteliklere sahip olduğu görülmektedir.

#### **4.4.2. TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Uygulamaları**

2985 Sayılı Toplu Konut Kanununun 4. maddesine göre Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, bu kanunla kendisine tanınan gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur. Kanununun ek 7. maddesine göre toplu Konut İdaresi Başkanlığı deprem olan bölgelerde dönüşüm projeleri de gerçekleştirebilir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar plânlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, uygulama imar plânı ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimarî, statik, tesisat ve her türlü fennî mesuliyetin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla başkaca belge istenmeksizin müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde avan projeye göre yapı ruhsatı verilir.

TOKİ Başkanlığı, konut üretme yanında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün görevlerinin ve yetkilerinin başkanlığa verilmesiyle arsa üretme görevini yüklenmiştir. 15.12.2004 tarih ve 25671 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5273 sayılı "Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması İle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun" ile 29.4.1969 tarihli ve 1164 sayılı "Arsa Ofisi

Kanunu"nın adı "Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş ve Kanundaki görevler Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilmiştir. Bu değişiklikle TOKİ arsa üreterek kuruluşlarla işbirliği halinde projeler gerçekleştirmektedir. Bu işlemlerde kamunun arsalarının toplu konut yapılması için belli bedeller karşılığında şirketlere verilmesinin yolu açılmaktadır. Ancak işlemler yapılırken kurumun 2886 sayılı kanuna tabi olmamasından dolayı bir serbestlik içinde olduğu görülmektedir.

Konut açığının giderilmesi için geliştirilecek kamu politikalarının uygulanmasını sağlayacak TOKİ yapılan yasa değişiklikleriyle kamu binalarının yapımı, özel sektörle işbirliği ile proje gerçekleştirme gibi pek çok alanda politika gerçekleştirme aracı olarak ortaya çıkmıştır. Bu ayrıcalıklı niteliğinin yanında imar kanununda öngörülen düzenlemelere ve yapı denetimine ilişkin istisnaların birlikte düşünüldüğünde çok istisnai yetkileri olan güçlü bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.

644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın önümüzdeki dönemde imar uygulamalarında esas kuruluş haline geleceğine dair kanaat uyandıracak yetkilerle donatıldığı görülmektedir. 644 sayılı KHK ve bu KHK'de değişiklik yapan 648 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, 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, Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde

yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Bakanlar Kurulunca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına ya da kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin olarak ilgilileri tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan ancak yetkili idarelerce üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgili idarelerin başvurusu üzerine yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek ve Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak gibi pek çok görev üstlenmiştir.

644 sayılı KHK ile deprem riski taşıyan bölgelerde ve toplu konut alanlarında uygulama yapmak veya yaptırmak, bu uygulamalara yönelik olarak kentsel dönüşüm, yenileme ve transfer alanları geliştirmek, bu alanların her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak, bu çerçevede paylı mülkiyetleri ayırmak, birleştirmek, arsa ve arazi düzenlemeleri yapmak, imar hakkı transfer etmek, kamulaştırma ve gerektiğinde usulüne uygun olarak acele kamulaştırma yoluna gitmek, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izinlerini vermek ve kat mülkiyeti tesis ve tescilini sağlamak ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına ya da kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin olarak ilgilileri tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan ancak yetkili idarelerce üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgili idarelerin başvurusu üzerine

yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek, bakanlığın yetkilerindedir.

Kısaca 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı pek çok imar yetkisine sahip olmuştur. Kanunda sayılan koşulların olması halinde İmar ve Parselasyon planlarını yapmak, Yapı Ruhsatı ve Kullanma İzni Verilmesi, Çevre Düzeni Planlarını Yapmak, Belediyeleri Denetleme Yetkisi, Kentsel Dönüşüm ve TOKİ İle İlgili Yetkiler, Yatırımlara İlişkin Plan, Parselasyon ve Ruhsat İşlemleri, Hazineye Ait Taşınmazlara Ait Planları Yapma Yetkisi, Mücavir Alan Sınırlarını Belirlemek ve Onaylamak, Kıyı ve Dolgu Alanları İle İlgili Yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.

Bu noktada imar planı yapma ve bazen yapı ruhsatı ve kullanma izni verilmesi yetkileri dahi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmektedir. Bu yetkilerin sonucu olarak belediyelerin imar planı yapma ve uygulamalarına ilişkin pek çok yetkilerin bakanlığa geçtiğini de söylemek mümkündür. Belediyeleri ile kamu kurumlarının anlaşamamaları gibi bir durumda yetkinin bakanlığa geçmesi ve riskli ve toplu konut uygulamaları hallerinde bakanlık belediyenin yetkilerini almaktadır. Bu durum imar yetkisinin sahibinin değişmesi demek olacaktır. Bu yeni halin uygulamaları henüz yaygınlaşmamış olmakla birlikte gelecekteki durum hakkında ilgililerin görüşlerinin ilginç olacağı değerlendirilmektedir.

TOKİ Başkanlığının kuruluşuna dair kanunda yapılan düzenlemeler ve 644 sayılı Kanun Hükmünde kararnameyle oluşturulan yeni bakanlığın imar planlama ve uygulamayla ilgili olarak 3194 sayılı yasanın öngörü ve ilkelerinden epey farklı bir yön içeren niteliklere sahip olduğu; bir anlamada imarda merkezileşmeye doğru bir yönelim içerisine girildiğini söylemek mümkündür. Bu eğilimin oluşması sürecinde 20 Ekim 2011 tarihinde Van'da meydana gelen depremden sonra gündeme gelen imara uygun olmayan tehlikeli yapıların yıkılması ile ilgili olarak hazırlanan Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Mimarlar Odası

Türkiye’de tüm imar yetkisinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına geçtiğini “Türkiye TOKİ’ye bağlanıyor” yorumu ile duyurmaktadır (Cumhuriyet, 2011).

Amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek olan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun 2012 yılı Mayıs ayında TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Kanun 644 sayılı KHK ile oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına pek çok yeni yetki ve görev vermektedir. Kanun hükümlerine göre riskli yapı olarak belirlenen yapıların yıkılarak yeni yapı yapılmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı yetkili kılınmıştır. Kanunun uygulanmasına dair sonuçlar henüz görülmemekle birlikte, yetki karmaşası olacağına dair öngörüler çok yaygındır. Şehir Plancıları Odası Başkanı Necati Uyar (2012) kanunun devletin yapısını gösteren Anayasaya aykırı bir düzenleme olduğunu belirtmektedir.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine dair kanunda öngörüldüğü şekilde afet riskinden dolayı, kentsel dönüşüm uygulamalarında önemli bir rol oynaması öngörülen TOKİ Başkanlığının, 2004 yılından sonra Türkiye’de konut üretme ve dönüşüm uygulamalarında çok etkin olduğu görülmektedir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığının 2003-2012 döneminde “planlı kentleşme ve konut üretimi” programı kapsamında başlatılan konut seferberliği ile; 81 il 800 ilçe, 2.395 şantiyede 549.034 Konut ürettiği ve bu rakamın 100 bini aşkın nüfuslu 21 şehire denk olduğu anlaşılmaktadır (TOKİ 2012). TOKİ, 2985 sayılı Toplu Konut Kanununda yer alan İdarenin işlemlerin Sayıştay, Muhasebe-i Umumiye, Devlet İhale Kanunu gibi pek çok kanuna tabi olmaması, ruhsat ve yapı denetimi gibi hususlarda Toplu Konut İdaresinin yetkili olması ve faaliyet yürüttüğü alanlarda imar planlarını kurumun kendisinin yapması gibi pek çok avantaja sahiptir. Bu avantajlara sahip kurumun pek çok eleştiriye de maruz kaldığı görülmektedir. Kurumun nüvesini oluşturan Toplu Konut A.Ş.nin 1972 yılında kuruluşunu yapanlardan olan Prof. Dr. Ruşen Keleş bugün, Toplu Konut İdaresi eliyle kentsel dönüşüm, kentsel toprakların değişim değeri

doğrultusunda yapılarak rant yaratıldığını ve kurumun bugün tek merkezden toplu konut üretmekten ziyade kentsel dönüşüm projelerini destekleyen bir kuruluş olduğunu belirtmektedir (Keleş, 2012). Samsun İlinde TOKİ tarafından gerçekleştirilen bir dönüşüm projesiyle yapılan binalarda, selden dolayı olan can kayıplarıyla ilgili bir haberde TOKİ'nin faaliyetlerinin denetime tabi olmaması eleştirilmektedir (Taraf, 2012).

Türkiye'de imar uygulamalarında önemli bir aktör olan TOKİ İdaresinin uygulamalarıyla ilgili pek çok iddia bulunmaktadır. Toplu Konut İdaresinin işlemlerinin Kamu İhale Kanunu kapsamında olmasına rağmen toplu konut projelerinde ihale kanununun önemli bir bölümünde istisna getirilmiş olması kurumun işlerinin denetime tabi olmadığı yönünde kanaatlere yol açmaktadır.

2004 yılı Kamu İhale Genel Tebliği ile, "İdarelerin Kamu Kaynağı Kullanımını Gerektirmeyen İşleri" konusunda; "Kamuya ait taşınmaz malların kamu harcaması yapılmasını gerektirmeyen ve bütçeden ödenek kullanımı söz konusu olmayan kat ve/veya arsa karşılığı inşaat yapım işleri 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır." istisnası getirilmiştir. Bu istisna kapsamında Toplu Konut İdaresinin arsa karşılığı yaptırdığı işlerde ihale kanununa tabi olmaması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim Sayıştay'ın TOKİ Başkanlığının 2012 yılı denetleme raporunda bu husularda önemli zararların oluştuğundan bahsedilmektedir (Sayıştay, 2012: 115-118) TOKİ'nin projelerini gerçekleştirirken üretilen yapıların yapı denetimi mevzuatı dışında bırakılması ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. İmar kanununun 26. maddesindeki kamuya ait tesislerden sayılan TOKİ projelerinin yapı denetiminden istisna sayılmasının gerçekleştirilen projelerdeki yapım sorunlarının ortaya çıkmasında önemli bir sebeptir. Yapıların niteliğinin bozuk olmasından kurumun zarar etmesine kadar pek çok konudaki işlemleri ile ilgili soru işareti olan TOKİ güncel tartışma konularından birisidir. Bu tartışmalardan bahseden Sağlam (2012) TOKİ'ye güvenin gittikçe azaldığından bahsetmektedir.

TOKİ uygulamaları ile ilgili tartışmalarda kurumun güvenilirliği konusunda sorunların bulunduğu görülmektedir. Bunun önemli sebeplerinden birinin kurumun bazı



faaliyetlerinin ihale kanunundan istisna tutulmasıdır. Bunun yanında toplu konut yapılan yerin dere yatağında olması yada toplu konut evlerinin inşaat kalitesindeki sorunlara ilişkin tartışmalar kurumun uygulamalarının güvenilirliğinde sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

TOKİ Başkanlığının kanundan kaynaklanan yetkilerle gerçekleştirdiği imar uygulamalarının yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 644 sayılı KHK'ye dayanarak şehirlerin imar planlarına yönelik kararlar aldığı da görülmektedir. 644 sayılı KHK'nin 7. maddesindeki yetkilere dayanarak şehirlerdeki imarla yetkili idarelerin iradesine uygun olmayan kararlar alabildikleri görülmektedir. Konuyla ilgili bir gazete haberinde İstanbul ilinde Bakırköy ve Çamlıca bölgesinde ilçe ve büyükşehir belediyelerinden izin alınamayan iki tane gayrimenkulle ilgili imar planı değişikliği işleminde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, hem de yargının aksi yöndeki kararına rağmen imar izni verildiğinden bahsedilmektedir. Haberde bakanlıkça yapılan imar planı tadilatı ile verilen emsal yapılaşmayla şehrin biteceği yorumu yapılmaktadır (Radikal, 2013b).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve TOKİ tarafından kullanılan yetkilerle imar uygulaması yapılan bölgelerde imar bütünlüğüne uymayan ve hesap verme sorunu olan uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Belediyelerin sorumluluk alanlarında belediyelerin karar mekanizması dışında alınan kararlarla imar uygulamaları yapılmakta ancak bunların hesabının bu işlemleri yapan kurumlar tarafından verilmediği bir durum ortaya çıkmaktadır. İmar uygulamalarında çok fazla kurumun söz sahibi olmasının etik sorunlara yol açıp açmadığına dair araştırmalarında Kılınç vd. (2009: 64), görüşükleri plancı ve belediye görevlilerinin %45,3'ünün planlama konusunda çok fazla yetkili kurumun olmasının etik sorunlara yol açtığını düşünürken, %28,3'ü ise buna katılmadığını göstermektedirler. Bu haliyle bu kurumların müdahil olmasıyla yaratılan sonuçta büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik sorununun daha fazla ortaya çıktığı görülmektedir.

#### **4.5. İmar Planlarının Yapımı ve Değiştirilmesi Süreçlerinde Hesap Verebilirlik**

İmar Planlama sürecini belirme gücünü “kentsel rantın sahibi ve belirleyicisi” olmak olarak tanımlayan Turan (2009: 85-90) 3194 sayılı Kanunundan önce kentsel rantın belirleyicisinin Bayındırlık Bakanlığı olduğunu, yerel yönetimlerin görece güçlenmesi 3194 sayılı kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra kentsel rantın belirleyicisinin Belediyeler olduğunu belirtmektedir. Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirliğin değerlendirilmesinde imar yetkisini kullanan aktörlerin hesap verebilirliği baz alınmaktadır. Bu bağlamda imar uygulamalarını 3194 sayılı kanunun öncesi ve sonrası olarak ele almak gerekmektedir.

##### **4.5.1. İmar Uygulamalarının Geçmişine Bakış**

Türkiye’de İmar planlaması tarihine bakıldığında Cumhuriyet öncesi dönemde İstanbul’da bazı planlama faaliyetlerinin yapıldığı görülmektedir. Cumhuriyet sonrası ilk dönemde Ankara’nın yeni devletin başkenti olarak planlamasından sonra, 1930’lu yıllarda Belediye Kanunu ile beraber bazı şehirler için yapılan planlama faaliyetleri görülmektedir. Bu dönemde yurt dışından gelen uzmanlar tarafından bazı şehirlerin merkezlerinin planlanması gerçekleştirilmiştir. Esas olarak 1957 yılından sonra 6785 sayılı imar kanunuyla modern anlamda planlama sürecinden bahsedilebilir.

1985 yılına kadar yürürlükte olan 6785 sayılı kanuna göre belediyeler yada imkanı olmayanlar için merkezde Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılan imar planlarının yapım ve değiştirilmesinin onayı Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılmaktaydı. Bu haliyle imar planlamasının onayı her halükarda merkezde olduğu için yetkiler merkezde toplanmıştı. Yetkilerin merkezde olduğu ve yerel yönetimlerin planlama sürecinde etkilerinin az olduğu bir sürecin demokratik bir süreç olmadığı açıktır. Planların merkezde bir onay sürecine tabi olmasından dolayı, bir denetim süreci yaratılması suretiyle planların, daha bilimsel ve teknik gerekçelerle yapılmasının sağlanabileceğini kabul etmek mümkündür. Bu haliyle hesap verebilirlik açısından olumlu bir durumda bahsedilebilir.

Türkiye’de bu dönemde şehirlere doğru yaşanan olağanüstü göçün ve büyümenin yarattığı, planlı alan gereksiniminin bu dönemde karşılanamadığı görülmektedir. Şehirlerin oldukça küçük bir bölümünün planlamasının yapılabilmesinden dolayı yoğun göçlerden dolayı büyüyen şehirlerde gecekondü bölgeleri ortaya çıkmıştı. Sonuç olarak yaratılan plansız ve sağlıksız şehirlerden dolayı 1985 öncesi dönemde hesap verebilir bir sistemden bahsetmek mümkün olmamaktadır.

Bu dönemin hesap verebilirlik açısından değerlendirilmesi kendi içinde bir çelişki de taşımaktadır. Esas itibarıyla 1990’lı yıllardan sonra kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişikliklerinden sonra ortaya çıkan hesap verebilirlik bu dönemlerdeki kamu politikaları ile ilgili bir değerlendirme aracıda olmamalıdır. Bununla birlikte bir değerlendirme yapmak gerekirse, yetkilerin merkezde olması sebebiyle antidemokratik ve şeffaflığı sağlayan bir mekanizma taşımayan ve ihtiyacın karşılanmadığı bir imar planlama süreci olmasından dolayı hesap verebilir bir imar planlaması döneminden bahsetmek mümkün değildir. Bir süre Ankara İmar Yönetim Kurulu Başkanlığı da yapmış bulunan ünlü yazar Falih Rıfkı Atay Çankaya isimli kitabında “nerede bir imar planı değişikliği görürseniz, orada bir yolsuzluk bulunduğuna hükmedebilirsiniz” diye yazmaktadır (Aktaran Keleş, 2008: 259). 6785 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girdiği dönemlerde yayınlanan kitapta yapılan değerlendirmede her plan değişikliğinde bir yolsuzluk ve ranttan bahsedilmektedir. Klitgaard’ın bahsedilen formülüne göre yolsuzluk ve rantın olduğu yerde hesap verebilirliğin olmayacağı açıktır.

#### **4.5.2. 3194 Sayılı Kanun ve Sonrasında Uygulamalar**

1985 yılında 3194 sayılı imar kanunundan sonra yetkilerin yerele verilmesinden sonra planlama yetkilerinin kullanılması, plan yapımı ve değiştirilmeleri noktalarında hesap verebilirlikleri birkaç açıdan değerlendirmeye tabi tutulabilir. İmar planlarının yapılması ve değiştirilmesi yetkileri esas itibarıyla belediyelere verilen bir yetkidir.

Belediyelerin imarla ilgili karar mekanizması İmar Kanunu ve Belediye Kanununda düzenlenen hususlara göre işlemektedir. İmar planlarının yapılması ve aynı usule tabi olan değiştirmeleri sürecinde belediyelerde işleyiş süreci bir önceki bölümde açıklanmıştı. Kısaca tekrara etmek gerekirse, süreç şu şekilde özetlenebilir. Plan

yapımı yada planlarda değişiklik ihtiyacı olması durumunda teknik elemanlar vasıtasıyla plan hazırlanır. Hazırlanan plan belediyenin planlama birimince başkanlık vasıtasıyla meclis gündemine gelir. Meclis konuyu meclisin imar komisyonuna havale eder. Komisyon konuyu inceler ve uygun olup olmadığına dair görüş ile meclis gündemine gönderir. Komisyon bu çalışma esnasında teknik elemanlardan yararlanabilecektir. Meclis komisyondan gelen görüşü değerlendirerek, konu ile ilgili bir karar verir. Bu kararın komisyonla aynı görüşte olması gerekmemekle birlikte uygulamada komisyon görüşüne uyulmaktadır. Meclis kararı belediyede bir aylık bir süre için askıya çıkarılır. Askı sürecinde itiraz edilmeyen kararlar kesinleşir. İtiraz edilen kararlar meclis tarafından tekrar değerlendirilir. Değerlendirme sonucu verilen kararlar kesindir. Kesinleşen kararlara karşı 60 günlük süre içerisinde idari yargıya dava açılabilir. Dava süreci sonucunda yargı kararına göre işlem yargı tarafından onay görür ve ya iptal edilir. Ancak yarı sürecinin kesinleşmesine kadar olan sürede alınan imar kararının uygulanmasına devam edilebilir. Açıklanan sürecin şeffaf ve katılımcı olabilmesi için ilgili mevzuatta bazı hükümler mevcuttur.

#### **4.5.2.1. Planların Yapılması Konusunda Sorunlar**

Belediyeler imar planlarının yaparken bir önceki bölümde bahsedilen planlama prensipleri çerçevesinde, bilimsel gereklere uygun olarak yapmak zorundadırlar. Belediyelerin teknik elemanları plan yapmak için yeterli ise planlar belediyelerce yapılabileceği gibi, hizmet satın alma suretiyle dışarıdan teknik elemanlara yaptırılabilirler. Teknik elemanların plan yapım sürecinde teknik gereklere uygun olarak çalıştığını kabul etmek durumundayız. Ancak yargı tarafından imar planlarına ilişkin başvuruların değerlendirilmesiyle ilgili hükümlere göre bu konuda bazı sorunlarında olduğunu belirtmek gerekecektir. Ülkemizdeki İmar planlarına ilişkin yargıya intikal eden olaylara ilişkin kararlarda bir imar planının doğruluğu sınanırken hukukiliği dışında üç temel unsur göz önünde bulundurulur. Bunlar; şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararadır. İmar planları, şehirlerin değişmesine, büyümesine, gelişmesine, düzenlenmesine yön veren, kentsel çevreyi, yaşamın toplumsal, ekonomik, kültürel, idari ve estetik gereklerini göz önünde tutarak düzenleyen şehircilik ilkelerine, planlama esasları ve kamu yararına uygun olmalıdır (Ergen, 2006: 141). Teknik gerekliliklere uygun olmadan plan yapımının bir vakıa

olduğuna dair pek çok yazında da işaret olduğu görülmektedir (Karasu, 2007; Eliçin-Arıkan, 2009; Egen, 2006: 161). Bu husus doğrulayan araştırma bilgisinde Turgut (2009) Plan değişikliği suretiyle yapılan planlarda 62 Belediyenin % 60'ında plan değişikliklerinde Plan Yapımına Ait Yönetmeliğe uygun şekilde donatı alanlarının artırılmadığı, teftiş edilen belediyelerin sadece % 2 sinde bu mevzuata uygun işlem yapıldığı, belediyelerin % 38'inde ise bu konunun uygulamasına ilişkin bilgi bulunmadığını belirtmektedir.

İmar planlarının yapımının planlama ilkelerine ve bilimsel gereklere uygun olmamasından dolayı teknik elemanlar açısından bir profesyonel hesap verebilirlik sorunundan bahsedilebilir. Bu tespitin yanında belediyelerin işleyiş sürecinde teknik elemanların görüşlerinin hilafına kararlar alınabileceği de dikkate alınmalıdır. İstanbul İlinde belediye meclisi yeleri arasında yapılan araştırmada imar planı değişikliği ile ilgili kararlarda en etkili olan kişinin belediye başkanı olduğu, belediye teknik elemanlarının görüşünün etki sırasının komisyon ve meclis üyelerinden sonra dördüncü sırada geldiği belirtilmektedir (Arıkboğa vd. 2007: 97). Bu durum teknik gereklere uygun olmadan yapılan planlarla ilgili esas sorumlunun teknik elemanlar olmadığına dair görüşleri desteklemektedir.

Bununla birlikte teknik elemanlar ile ilgili teknik bilgi ve gereklilikler dışındaki etkenlerle karar verilme durumu olur ise ilgili mevzuat gereğince ceza işlemleri yapılması gerekmektedir. Bu hususta bir sorun olduğu ve etkili cezalandırma işlemi yapılmadığı, imar uygulamalarının denetimine ilişkin bölümde belirtilecektir. Bilimsel gereklere uygun olmadan çalışan teknik elemanların bu tür etik sorunlardan dolayı bağlı oldukları meslek odalarınınca yaptırımı tabi tutulmaları gerekmektedir.

İmar Planlarının yapımı yanında pek çok sorunun kaynağı olarak kamuoyunda imar planı değişiklikleri akla gelmektedir. Kuralların ilgili mevzuatta ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş olmasına rağmen imar planı değişikliklerinin kurallara uygun olarak yapıldığını söylemek oldukça zordur. İmar planlarında değişiklikler, genellikle türlü ekonomik ve siyasal çıkarları temsil etmekte olan kişi ve grupların baskılarıyla gerçekleşmektedir. Çoğunlukla bir hazırlık yapılmadan ve gerekçe belirtilmeden tümüyle anlık ve bireysel çıkarlara dayalı olmakta bu da yapılmış imar planın

uygulanabilirliğini zedelemektedir (Tekinbaş, 1995: 54). Bu tür işlemler yönetmelikte yer alan kurallara aykırı niteliktedir. Yönetmelikte yer alan tanıma göre imar planı değişikliği ile yoğunluk artışına yol açılmamalıdır. İmar planlarının değiştirilmelerinde kuralların göz ardı edilmesi sadece kentleri değil toplumu plansız ve yoz bir hale getirmektedir. Ülkemizde, imar planları; kenti düzenli, yaşanabilir, yaşam kalitesi yüksek alanlar haline getirmekten çok rant elde etmek amacıyla kullanılmaktadır. Türkiye’de, siyasal ve toplumsal yozlaşmanın bir sonucu olarak, imar planlarının rant amacıyla kullanıldığını, bireysel amaçlara hizmet ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. İmar planlarının çok sık değiştirildiği, belediye meclis üyelerinin önemli bir kısmının inşaat ve emlak işleri ile meşgul olduğu, diğer komisyonların aksine belediye imar komisyonlarına seçilmek için belediye meclis üyelerinin birbiriyle yarıştığı ülkemizde mevcut imar planları üzerinde bir meşruiyet sorunu yaşanmaktadır. Yasalara uydurulmuş olsalar bile, imar planları ve/veya imar plan değişiklikleri çoğu zaman, kentbilim ve planlama esaslarına aykırı yapılmakta, kamu yararı gözardı edilmektedir (Karasu, 2007: 117). İstanbul İlinde 2012 yılındaki durumu ile ilgili bir değerlendirmeye göre “İstanbul’un genelinde sürekli olarak imar plan değişiklikleriyle, şehrin dokusu, mülkiyet hakları ve nüfus yapısının değiştirilmesine devam edilmektedir. Arsa bazında imar plan değişiklikleri görülebilmekte, yeşil alan iken ucuza el değiştirilen arsalar, yapılan plan değişiklikleriyle yeşil alanın başka arsalarla kaydırılmasıyla birden aşırı değerlendirilmekte böylelikle ciddi rantlar elde edilmektedir.” (Kapaklıkaya, 2012: 49).

Zorunlu olması gereken ancak belediyelerin meclis kararlarının yarısının konusunu oluşturan İmar konuları ile ilgili işlemler sonucunda “imar yolsuzluklarına” yol açılmaktadır. İmar yolsuzlukları, bir arazi veya binanın mülkiyet sahibine beslenen husumet nedeniyle piyasa değerini düşürecek nitelikte imar kararına konu olması demek olan “imar gadri” ve imar yetkisini elinde bulunduran idarenin imar mevzuatı çerçevesinde yetkisini kullanarak aldığı karar ile özel kişilere ait arazi ve binaların piyasa değeri üzerinde meydana gelen artışı ifade eden “imar rantı” olarak iki başlıkta toplanabilir (Çiçek, 2013: 112-114). Bu sonuçlara yol açan kararların ilgilisi tarafından yargıya götürülmesi yolsuzluğun ve usulsüz plan değişikliklerinin önlenmesi için bir tedbirdir. Yargı kararlarının etkisi ve sonuçları ayrı bir başlıkta değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Açıklamalardan imar planlarının yapımı ve değiştirilmelerinin yaratılan sonuçlar itibariyle önemli ölçüde hesap verebilirlik sorunları taşıdığı görüşüne varmak mümkündür.

Belediyelerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunun tartışılmasına karar verici birim olan belediyelerin işleyişi açısından da bakmak gerekecektir.

#### **4.5.2.2. Belediye Meclisleri ile İlgili Hususlar**

Bunları değerlendirmeye belediyenin karar süreçleri ile ilgili düzenlemeleri içeren 5393 sayılı Belediye Kanununun irdelenmesi ile başlanabilir. Kanununun 20, 21 ve 22. maddelerinde belediye meclislerinin çalışma usullerine dair hususlar düzenlenmiştir. Meclis toplantısı her ayın ilk haftasında toplanır. Toplantının yeri ve zamanı mutlak halka duyurulur. Meclis toplantıları açıktır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. Toplantıdan önce gündem üyelere ve halka duyurulur. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. İmar ve bütçeyle ilgili kararlar mutlaka ilgili komisyonlarda incelenerek karar bağlanır. Kanununun 24. maddesine göre komisyon kararlarının da halka duyurulması gerekmektedir.

İmar Konularıyla ilgili meclis kararlarının halka duyurulmasına dair düzenlemeler 3194 sayılı İmar Kanununun 8. maddesinde de yer almaktadır. Kanuna 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. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Bu noktada 5393 sayılı kanunla birlikte 1580 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak belediye işleyişinde meclisin daha aktif hale geldiğini belirtmek gerekmektedir. 2005 yılından önce yürürlükte olan 1580 sayılı kanuna göre meclisin yılda iki kez

toplantması gerekmektedir. 5393 sayılı kanunda meclisin ayda bir kez olmak üzere toplantması karar süreçlerine meclisin katılımını sağlamasından dolayı hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir yeniliktir. Kanunda yer alan bu düzenlemeyle meclis belediyelerin karar süreçlerinde öne çıkmaktadır.

Kanununda öngörülen sistem gerçekten öyle işlemekte midir? Bu konuda bazı tereddütlerin olduğuna dair araştırmalar mevcuttur. İmar uygulamalarıyla ilgili olarak karar verici birimin belediye meclisleri olduğuna dair İmar kanununda getirilmiş olan hükme rağmen “belediye meclislerinin belediyelerin karar süreçlerinde çok gerilerde kaldığı” yapılan bir araştırmayla ortaya konulmuştur. Arıkboğa vd. (2007: 93-94) araştırmalarında belediye karar süreçlerinde en etkili birimin belediye başkanı olduğu, meclisin, meclis komisyonlarından sonraki etkili birim olduğunu belirtmektedirler.

Belediyelerin kurumsal yapısının “güçlü başkan” modeline dayandığı ve bununla birlikte hukuki ve cezai sorumluluklarının yetkilerine paralel olmadığı belirtilmektedir. Yetki devri mekanizmasının bir sonucu olarak güçlü belediye başkanları belge üzerinde yetkilerini devretmelerinden dolayı işlemlerinin sorumluluğunu taşımadıkları bunda yetki ve sorumluluk ve dolayısıyla hesap verme problemleri yarattığı aşikar olmaktadır (İğdeler, 2011).

Belediyelerin karar organları olmalarına rağmen, siyasi özelliklerinden dolayı Belediye Başkanının etkisine giren Belediye Meclislerinin uygulamada yeterince etkin olmadıkları ve karar alma süreçlerine olduğu kadar; çalışmanın denetimle ilgili bölümünde değinildiği üzere; denetim süreçlerine de kendilerinden beklenen işlevi yerine getiremedikleri görülmektedir. Bu durum da belediye başkanları belediyelerin yönetiminde tek adam konumuna sokmaktadır (İlhan, 2011).

Karar alma süreçlerine ilişkin bir diğer yapısal sorun ise belediye meclislerinin toplumsal dokuyu temsil ediciliğine ilişkindir. Bu sorun siyasal temsil sorunundan farklı olarak meclislerin temsil ettikleri toplumsal yapıyı sosyo-ekonomik olarak da dengeli bir şekilde yansıtabilmelerine ilişkindir. Zira meclisten çıkacak kararların yerel halkın tüm sınıf ve kesimlerinin taleplerini karşılayabilmesi ancak bu şekilde mümkün



olabilecektir. Ne var ki uygulamada belediye meclislerinin temsil ediciliği tartışmalıdır. Bazı çalışmaların gösterdiğine göre belediye meclislerinde ağırlıklı olarak esnaf, tüccar ve serbest meslek mensuplarının yer aldığını buna karşın yoksul kesimler ile kadınlar ve özürllüer gibi ekonomik olmayan kesimlerin yeterli şekilde temsil edilmediğini göstermektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2007). Devlet memurları kanunundaki kısıtlardan dolayı memurlar ve akademisyenler benzeri diğer kamu görevlileri yasal kısıtlardan ötürü belediye meclislerinde görev almamaktadırlar. 2009 yılındaki Türkiye’de belediye meclis üyelerinin öğrenim durumları ile ilgili yapılan bir araştırmaya göre meclis üyelerinin % 48’inin ilkokul, % 33,9’unun ortaokul-lise ve % 17,7’sinin üniversite mezunu oldukları görülmektedir (Oktay, 2013: 118). Belediye meclislerinin seçilmelerine mevzuata göre seçimlerdeki %10 barajı gereğince adil temsil olmayacağına ilişkin genel kanaatte meclislerin oluşumu konusundaki sorunlardan bir diğeri olarak ortaya çıkmaktadır. Belediye meclislerinin terkiindeki sorunlar, meclislerin karar süreçlerinde etkili olmaktadır. Beldenin sorularına ilişkin karar vereceklerin hem toplumu yansıması hem de sorunlara hakim ve onların çözümü konusunda fikir sahibi olabilmesi gerekmektedir. Bu haliyle belediye başkanına bağlı ve temsil niteliğinde sorunlar olan meclislerin etkin denetim işlev görmesi olanaksız olmaktadır. Mevzuat gereği işleyişte bir problem olmaması gerekirken yapılan araştırmalarda işleyişin olması gerektiği gibi olmadığı ve karar süreçlerinde meclis yerine başkanın en güçlü figür olduğu görülmektedir

Belediyelerde imar uygulamaları ile ilgili dikkatlere sunulması gereken bir diğeri olgununda imar komisyonlarının oluşumu meselesidir. Belediye meclisi üyesi olanların büyük bir kısmı imar kararlarının incelendiği imar komisyonlarında yer almak istemektedirler. Belediyenin hizmet alanı ile ilgili pek çok komisyonda hizmet olanağı var iken imar komisyonlarında görev almak istemenin nedeni hizmetten ziyade belediyelerdeki imar kararları ile ilgili etkili olabilme amacıdır. Belediyelerin İmar işlerinin en önemli işleri olması bu alanın insanların ilgisinin göstergesidir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesinin [ankara.bel.gov.tr/meclis](http://ankara.bel.gov.tr/meclis) kararları sekmesinden yapılan incelemeye göre 2012 yılında alınan toplam 2224 adet meclis kararının 1069 adedinin imarla ilgili kararlar olduğu görülmektedir (Ankara BB 2013). Belediyelerde İmarla ilgili işlerin “esas işler” olarak algılandığı ve meclislerin esas uğraşlarının

imarla ilgili kararlar almak olduğu gerçeği karşısında, imarla uğraşmanın sebebinin ekonomik sebepler olduğunu anlamak hem kolaylaştırmakta hem de imar yetkisini kullanmadaki en önemli sorun kaynağını işaret etmektedir. Belediyelerde imarla ilgili kararların olumsuz olarak algılandığı ve bu kararlarda siyasi görüş farkı olmadan işbirliği halinde hareket edildiğine ilişkin “A.. imar partisi”nin belediyeyi yönettiğine dair haberlerin gazetelerde yer alması Belediyelerde imar konusunun nasıl ele aldığına dair bir genel düşünceyi de yansıtmaktadır (Radikal, 2013a). Belediyelerde imarla ilgili etik sorularına dair yatıkları araştırmada Kılınç ve arkadaşları (2009: 34) rantı ve belediye meclislerinin yapıları ve meclis üyelerinin durumunun sorundaki iki önemli neden olduğunu belirtmektedirler. Belediye meclislerinde imar işleriyle ilgili kararlarda söz sahibi olma isteğinin rant yaratma işlemlerinde söz sahibi olmak isteği olarak tezahür ettiği görülmektedir. Mecliste hizmete bu gözle bakan meclis üyelerini meclisin denetim ve objektif karar verme fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememelerine yol açmaktadır.

#### **4.5.2.3. Belediye Karar Süreçlerinin Şeffaflığı**

Belediye Kanunu ve imar kanunu gereğince belediye meclis toplantı gündemleri, sonuçları ve alınan kararların askı ve internet sitesi yoluyla halka duyurularak aleniliğin sağlanması gerekmektedir. Belediye kanunda öngörülen meclis ve komisyon kararlarının halka duyurulması hususları ile ilgili 2008 yılında mülkiye müfettişlerince 62 belediyede yapılan teftiş sonucu düzenlenen raporların analizi sonucunda bir değerlendirme yapılmıştır (Turgut, 2008). Araştırmaya göre teftişi yapılan 62 belediyeden 14’ünde halka duyurunun yapıldığı, 8’inde duyurunun yapılmadığına dair tespit yapıldığı, 40 raporda ise bu hususta bir bilginin yer almadığı görülmektedir. Bu haliyle kanunda açıkça halka duyurusu yapılması gerektiğine dair hüküm bulunan meclis kararlarının halka duyurulması işleminin 22 belediyeden 8’inde yapılmadığı görülmektedir. Bu oranın bugün daha iyi durumda olduğu söylenebilir. Bununla birlikte meclis kararlarının halka duyurulması belediye binalarında askıya çıkarmak ve belediyelerin internet sitelerinde yayın yapmak suretiyle gerçekte olduğu, bu işlemlerinde fonksiyonelliği ile ilgili pek çok sorun mevcuttur. Belediyelerin meclis kararlarının halka duyurulmasında askı yoluyla ilan belediye binalarında yapıldığı, bu suretle yapılan bildirimlerin pek fonksiyonel olmadığı bilinmektedir. Bunu doğrulayan bir

diğer araştırma sonucuna göre, “belediyelerin imar kararlarıyla ilgili halkın bilgilendirmesinin son derece yetersizdir (Kılınç vd, 2009: 60). İlgili mevzuata yapılan eklemeye kararların internet sitelerinde yayınlanması öngörülmüştür. İnsanların internet kullanma alışkanlığı ve kültüründeki eksikliklerden dolayı bu yolla yapılan ilanların aleniliği sağlamak için yeterli olmadığı değerlendirilebilir. Belediyelerin imarla ilgili meclis kararlarını diğer meclis kararlarıyla birlikte ve birkaç sekmede ulaşılacak şekilde internet sitelerinde bulundurmaları vatandaşın kararlara direk ulaşımını sağlamamakta ve imarla ilgili meclis kararlarının aleniyetini sağlamada engel teşkil etmektedir.

Turgut tarafından yapılan araştırmada komisyon raporlarının halka duyurulmasına dair kanun hükmünün uygulanmasının ne durumda olduğuna ilişkin bilgiye göre, 62 belediye teftiş raporundan 31’inde bu konuya değinilmediği, 30 belediyede bu hususta bir işlem yapılmadığı, 1 belediyede bu yönde uygulama yapıldığı görülmektedir (Turgut, 2009). Sonuçlara göre komisyon raporlarının aleniliğinin sağlanmadığını söylemek mümkündür. Bu sonuç, imar komisyonlarının çalışmalarının kimi yerlerde önemsenmediği sonucunu gösterebilir.

Belediye Kanununun 24. maddesinde yer alan komisyon kararlarına sivil toplumun katılabileceğine dair hükümlerle ilgili bir işlemin yapıp yapılmadığı sorusuyla ilgili 62 rapordan 33’ünde değinme bulunmadığı, 27 belediyede bu yönde bir uygulamanın olmadığı, 2 belediyede bu yönde uygulama olduğu belirtilmiştir. Bu haliyle sivil toplum temsilcilerinin belediye imar komisyonların da yer almalarını sağlayarak katılımcı bir süreç yaratıldığını söyleme zordur.

Belediye işleyişinin katılımcı ve şeffaf olmasını sağlayıcı anlamda Belediye Kanununun 13.maddesinde, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları olduğuna dair düzenleme yapılmıştır. Kanuna göre bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Aynı kanunun kent konseylerini düzenleyen 76. maddesine göre, kent yaşamında; kent

vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışacak kent konseylerinin kurulmasını öngörmektedir. Kanuna göre Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

Kanunun Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlıklı 77. maddesine göre Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Hemşehri hukukunun geliştirilmesi, hizmetlere gönüllü katılım ve kent konseyleri belediye kanununda katılımcı ve demokratik bir işleyişi sağlamak amaçlı olarak getirilmiş düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin uygulamaya ne derece yansıdığı önemli olmaktadır. Turgut (2009) tarafından yapılan araştırmada 62 teftiş raporundan 20'sinde kent konseylerine değinilmediği, 13 belediyede uygulamanın olduğu, bir belediyede eksik uygulamanın olduğu, 27 belediyede ise kent konseyleri ile ilgili bir uygulamanın bulunmadığı görülmektedir. Araştırmada 24 belediyede gönüllü katılımı ilgili bir işlem yapılmadığı 6 belediyede bu hususlarda bir şeyler yapıldığı belirtilmektedir.

Belediyelerde halkın ve sivil toplumun katılımının sağlanması için ilgili mevzuatta olması gereken hükümlerin eksiksiz yer aldığı görülmektedir. Ancak belediyeleri teftiş eden müfettişlerin raporlarının incelenmesinden mevzuatın gereğinin yerine getirilmediği belediyenin karar süreçlerine katılımın olmadığı görülmektedir. Diğer bir

deyişle Belediye karar mekanizmalarında halkın katılımının Türkiye’de bir sorun olduğu gözükmemektedir. Benzer yönde bir yargıda İstanbul Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinde yapılan bir araştırmada ortaya konulmuştur. İstanbul’da belediye meclis üyelerinin büyük çoğunluğunun halkın katılımın olmadığı görüşünde oldukları görülmektedir. (Arıkboğa vd., 2007: 77)

Belediyelerde şeffaflığı sağlayan bir mekanizma olarak öngörülen Belediye Kanununun 56. maddesine göre faaliyet raporlarının halka duyurulmasıyla ilgili tespitlere göre, 9 belediyede duyurunun yapılmadığı, 4 belediyede ise duyuru yapıldığı belirtilmektedir (Turgut, 2009) Faaliyet raporları ile ilgili duyuruların belediyelerin internet siteleri vasıtasıyla yapıldığı bilinmektedir. Faaliyet raporları belediyelerin genel işleyişi hakkındaki bir raporlama faaliyetidir. Mecliste görüşülerek belediyenin bir yıllık işleyişinin meclis denetimine tabi olması sağlanmaktadır. Faaliyet raporlarının yayınlanması suretiyle belediyenin bir yıllık faaliyetinin halka açılması suretiyle kamuoyunca denetlenmesini sağlamak amaç edinilmektedir. 2009 yılı değerlendirmesinde belediyelerin 2/3 oranında bu duyuruyu yapmadıkları görülmektedir.

Belediyelerin halkla ilişkiler faaliyetlerinden olan ve kamuoyunda hizmetlerin algılanmasıyla ilgili araştırmalar ve anketler yaptıkları ve bu çalışmaların sonuçlarına dair kamuoyu bilgilendirmesi yaptıklarına dair bir bilgi yoktur. Ancak genel olarak yapılan anketlerde imar uygulamaları konusundaki hizmetlerden memnuniyetinin 100 üzerinde 55 civarında olduğu ve imar hizmetlerinin en çok memnun olunmayan hizmetlerden olduğu görülmüştür (MİGM, 2012a).

Yukarıdaki tartışmalar ışığında belediye kanununda belediyelerin işleyişinin şeffaf, demokratik ve katılımcı olması yönünde açık hükümler bulunmakla birlikte uygulamada öngörülen hususların gerçekleşme durumunun düşük değerlendirilebilir.

#### **4.5.2.4. Bilgi Edinme Uygulamaları**

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kanunun uygulanmasına dair Yönetmelik ve 3071 sayılı Dilekçe Kanunu hükümleriyle demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını

kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmiştir. Anılan mevzuat gereğince tüm kamu birimleri gibi belediyelerde bilgi edinme birimleri oluşturulmuştur. Bilgi edinme birimleri bilgi edinme kanunu ve dilekçe kanunu hükümleri gereğince yapılması gereken işleri yapmaktadır. Bunun yanında bilgi edinme işleri çerçevesinde belediye girişlerinde vatandaşın dilek ve şikayetleri ile ilgili başvuruların alındığı ve halkla ilişkiler fonksiyonuna yerine getiren kimi belediyelerde ak masalar, kimilerinde farklı isimlerle görev yapan birimler oluşturulmuştur. Anılan birimler vasıtasıyla hem bilgi edinme hem de halkla ilişkiler konularında belediyelerde oldukça olumlu sonuçlar alınmaktadır.

2006 yılında yapılan bir araştırmada belediyelerde bilgi edinme birimi kuran belediyenin oranının %35 civarında olduğu ve bilgi edinme başvuruları yapan vatandaş sayısının oldukça az olduğu görülmektedir (Özipek ve Aksoy 2010). 2008 yılında yapılan bir araştırmada da benzer sonuçların görüldüğü anlaşılmaktadır. Turgut (2009) tarafından yapılan araştırmada Teftiş edilen toplam 62 Belediyenin % 34'ünde Bilgi Edinme kanunu uygulamasının bulunmadığı tespitinin yapıldığı görülmektedir. Aynı çalışmada belediyelerin %35'inde Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun uygulamasının yapılmadığı da belirtilmektedir. Belediyelerde Bilgi edinme, BİMER, Dilekçe Hakkının Kullanılması ve Beyaz Masa uygulamalarının birbirine karıştırıldığı, vatandaş şikâyetlerine cevap veren personelin Bilgi edinme kanunu ve yönetmeliği konusunda bilgi sahibi olmadığı ve web sitesinde bilgi edinme başlığı altında bir bölüm açılmadığına dair tespitlerin yapıldığı 2009 yılına göre bugün uygulamada önemli ilerlemenin sağlandığını söylemek mümkündür. Halkla ilişkiler fonksiyonu öne çıksa da beyaz masa gibi uygulamaların bilgi edinme fonksiyonu yönünden hesap verebilirliği sağlamada önemli işlevi olduğu değerlendirilebilir.

Belediyelerde bilgi edinme başvurularının alınması işlerinin her geçen gün daha iyiye gittiği, ve belediyelerin bu yöndeki duyarlılıklarının arttığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte bilgi edinme başvurularının giderek azaldığına dair bilgilerde mevcuttur. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi birimlerine yönelik olarak 2008 yılında 9.703, 2009 yılında 8.878, 2010 yılında 7.100 ve 2011 yılında 5.871 vatandaşın bilgi edinme başvuru yaptığı görülmektedir (Mülkiye Müfettişliği, 2012b). Bununla

birlikte bilgi edinme kanununun çıkarılmasından sonra diğer kamu kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerde de şeffaf ve katılımcı bir yönetim sağlama yönünde önemli gelişmeler olmuştur. Bilgi edinme sisteminin yerleşmesi ile daha hesap verebilir belediyeler yaratılması mümkün olabilecektir. Bunun içinde vatandaşın bilinçli olması gerekmektedir.

#### **4.5.2.5. E-belediye Uygulamaları**

E-devlet uygulamaları ile devlet kurumları ve kurumlarca uygulanan politikalara vatandaşların ulaşmaları ve gerektiğinde devletle direkt ilişki kurabilmesi sağlanmaktadır. Bu çerçevede e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla beraber devletin bir diğer unsuru olan belediyelerde de e-belediye uygulamaları yaygınlaşmaktadır. E-belediye kavramı, belediye yönetimi ile yerel yönetim hizmet ve faaliyetlerinde enformasyon teknolojilerinin kullanımı, vatandaş ve işletmelere internet üzerinden etkin bir biçimde hizmet sunumu, kurum içi birimlerin bilgisayar ağları ile bütünleşmesi ve ilgili dış birimlerle ağ üzerinden iletişimin sağlanması şeklinde tanımlanabilir (Yeşilorman ve Koç, 2012). E-belediye ile vatandaşlar belediyeyle daha hızlı etkileşim sağlayarak talep ettikleri hizmetleri bildirebilmekte, yönetimin çalışmaları hakkında daha ayrıntılı bilgi edinebilmekte, belediyelerin tedarik yöntemlerini izleyebilmekte, mevzuat ve yasalar hakkında bilgi edinebilmekte ve seçim ile gelen idarecilerin davranışlarını izleyerek onlara doğrudan geri bildirim sağlayabilmektedirler. E-Belediye Sistemi ile yöneticiler, belediye birimleri ve bilgi alışverişine gereksinim duyan her vatandaşın kullanımına açık, şeffaf bir bilgi iletişim sistemidir. Böylece gerçek ve katılımcı demokrasinin yerel yönetimlerce temsil edilmesine katkıda bulunmaktadır (Çoruh, 2009). E-belediye uygulamalarının yarattığı bir diğer sonuçta hizmette etkinlik, ve verimliliğin artırılması olmaktadır. Bu suretle daha az maliyetle daha etkin hizmet vermek mümkün olacaktır. Halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelerin e-belediye uygulamalarıyla karşılıklı iletişimin sağlanması suretiyle katılımcı bir süreç sağlayabileceği ve hizmetin etkin ve verimli olmasına katkı sağlayacağı muhakkaktır. Bunun sağlanması için bilişim teknolojilerinden yararlanma olanaklarının amaca uygun olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Çok yaygın olarak anlaşıldığı şekilde belediyelerin internet sitesi kurmaları e-belediyeciliğin sağlayacağı yararları sağlamaya yetmeyecektir.

Belediyelerde bilgisayarlaşma, otomasyon, internet, web sitesi kurma, yönetimi internete taşıma aşamaları ile gerçekleşen e- belediye sistemi ile elektronik dönüşüm yavaşta olsa gerçekleşmektedir (Yeşilorman ve Koç, 2012) 2009 yılı için yapılan bir araştırmaya göre 2001 yılında 1, 2005 yılında 44, 2006'da 104 olan e-belediye geçen belediye sayısı 2009'da çoğunluğu büyükşehir, büyükşehir içinde ilçe ve il belediyesi olmak üzere 188 olmuştur (Çoruh, 2009: 55).

Belediyelerde e-dönüşümü sağlanması suretiyle ABD gibi gelişmiş ülkelerde kurulan portallar aracılığıyla şehirde yaşayan kişilere belediye hizmetleri hakkında bilgi sunulmakta, işlemler için gerekli formlara çevrimiçi (online) olarak erişim sağlanmakta ve belediyeçilik işlemlerinin çoğu belediye binasına uğramadan çevrimiçi olarak yapılabilmekte, interaktif şehir haritaları, çevrimiçi şikayet, istek, öneri ve e-demokrasi olarak da tanımlanan düşünceleri ifade etme olanakları sunulmaktadır. E-belediyeçilik sayesinde işlem ve hizmet süreleri kısaltılıp, belediye yönetimlerinin verimliliği, etkinliği ve hizmet kalitesi artırılabilirdiği gibi yönetimde de şeffaflık sağlanabilmektedir (Özkara, 2010: 58–59'dan aktaran Yeşilorman ve Koç, 2012).

Türkiye'de bu anlamda bir dönüşüm sürecinden bahsedilmekle birlikte 5393 sayılı yasayla kurulması öngörülen coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin henüz kurulmadığı görülmektedir. İmar hizmetleri ile ilgili önemli bir e-belediyeçilik uygulaması olan coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması suretiyle önemli bir bilgilendirme ve şeffaflık sağlanabilecektir. Coğrafi bilgi sistemi kurmak maliyetli bir iştir. Pek çok belediyede mali yükünden dolayı bu sistemi kurmak zorlaşmaktadır. Bu anlamda maliyeti daha az olan bazı hizmetlerle bilgilendirme yapılabildiği görülmektedir. Örneğin Ankara Yenimahalle Belediyesi internet sitesi vasıtasıyla imar planlarına ulaşılabilir. Bu tür vasıtalarla en azından imar planlarına ulaşım olanağını sağlamak imar uygulamalarında şeffaflığı sağlamada önemli ölçüde katkı yapabilecektir.

E-devletin sağladığı olanaklardan gerektiği ölçüde yararlanmayı sağlamak hesap verebilir bir belediye yaratmada önemli bir adım olacaktır. Bunun sağlanması için daha fazla kaynağın bu alanda kullanılmasının yanında yerel yöneticilerin de bilgi ve



iletişim teknolojileri konusunda daha bilinçli olması gerekmekte ve yerel halka bu teknolojileri kullanabilmeleri için gerekli ortamı ve olanakları sağlaması gerekir. Ayrıca vatandaşların e-belediyelerin sağladığı hizmet ve katılım imkânlarından yararlanabilmeleri için bilişim okuryazarlığı yeterliliğine sahip olmaları yani, bilgisayar ve internet teknolojilerini doğru ve bilinçli bir biçimde kullanabilmeleri zorunludur (Yeşilorman ve Koç, 2012).

İmar uygulamalarında hesap verebilirliğin sağlanmasında e-devlet uygulamalarının yarattığı olanaklar önemlidir. Bu fırsatların gelişmesi için belediyelerin imarla ilgili karar ve bilgileri kolay ulaşılacak şekilde sunmaları gerekir. Bu suretle hem şeffaflık sağlanacak hem de karşılıklı iletişim ve katlıklarla daha katılımcı karar süreçleri yaratacaktır. Ancak uygulamada belediyelerin imarla ilgili kararlarına kolay erişim olmadığına dair bir görünüm olduğunu belirtmek gerekir. Belediyelerde imara ilişkin meclis kararlarının görünür vaziyette değil birkaç sekmede ulaşılabilmesine dair tespitler (Mülkiye Müfettişliği, 2012a) bu kanaati doğrulamaktadır. İnterneti kullananların nüfusun yaklaşık %50'si olduğu göz önüne alındığında, bu alanda da gelişime ihtiyaç olduğunu da belirtmek gerekir.

#### **4.6. Arazi ve Arsa Düzenlemelerinde Hesap Verebilirlik**

İmar uygulamaları olarak isimlendirilen imar planlarının uygulanması demek olan ve İmar Kanununun 18. maddesinde düzenlenen, arazi ve arsa düzenlemesi, bir yerleşmeye ilişkin planın uygulanması amacıyla taşınmazların sahiplik durumlarına bakılmaksızın birleştirilmesi (hamur edilmesi) ve planın gerektirdiği kamusal hizmet alanlarının oluşturulması sonrasında eski taşınmaz sahiplerine yeniden dağıtılmasına yönelik bir süreçtir (Keleş ve Mengü, 2003: 44). Arsa ve arazi düzenleme yetkileri, bu anlamda, taşınmaz sahiplerinin birlikte hareket etmemeleri ve dolayısıyla aralarında uzlaşma sağlayamamaları durumunda, taşınmazları birleştirme, ayırma ve yeniden dağıtma işlemleri ile mülkiyet sahiplerinin, imar planlarının uygulanmasını kolaylaştıracak yönde davranışlara zorlayan bir idari yetkidir (Yavuz vd., 1973: 386).

Arsa düzenlemesi, imar planlarının uygulanmasıyla planlı ve düzenli yerleşmenin oluşması ve yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygunluğunun

sağlanması açısından kamu yararını koruyan ve gözetilen bir işlemdir. Arsa düzenlemeleriyle, toplumun sağlayacağı yarar, kişilerin uğrayacağı zarardan fazladır ve bu işlem, kamu düzeninin korunması ve sağlanması amacıyla yapılmaktadır (Köktürk ve Köktürk, 2007: 261).

Arsa düzenlemesi, gerek işlem türü ve gerekse düzenlemeye giren parsellerin yüzölçümlerinden bedelsiz olarak düzenlemeyi yapan belediyeler tarafından kesilen Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) nedeniyle yarattığı problemlerle, yeterince anlaşılammış ve kullanılmamış bir planlama yöntemidir (Çeçener, 2000:75). Arsa düzenleme yetkisine sahip olan Belediyelerin çeşitli uygulamaları ile ilgili yaptığı yargılamalar sonucunda bu hususta bazı sınırlamalar belirleyen, imar uygulamaları ile ilgili yetkili Danıştay 6. Dairesi kararlarında belediyelerin yetkilerini kullanmasında mutlak bağımsız hareket edemeyeceğini belirtmektedir. Danıştay'a göre belediyeler, valilikler veya diğer kurumları ve kuruluşları, çeşitli yerlerdeki paylarını birleştirerek kendi adlarına imar parselleri oluşturmak amacıyla arsa düzenlemesi yapamayacaklardır. Arazi ve arsa düzenlemeleri ile hiçbir şekilde yapı yapılması mümkün olmayan; su alanları mutlak koruma alanı, kıyı kanununda belirtilen kıyı kenar çizgisi içerisinde kalan alan, Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanununda belirtilen 1. derece sit alanı gibi alanların konuta veya işyerine dönüştürülmesi olanaksızdır (Köktürk ve Köktürk 2007: 266).

Arazi ve arsa düzenlemelerinin sağlıklı bir şehirleşmeyi sağlama amacı için belediyelerin elindeki önemli araç ve yetkilerden olduğu görülmekle birlikte uygulamada ortaya çıkan sorunların bu aracın kullanılmasındaki çekingenliğe sebep olmaktadır. Düzenleme ortaklık payları uygulamasından dolayı çok kullanılmayan bir imar aracı olmasının ana sebebi uygulama alanlarındaki kadaströ taşınmazlarının büyük bir bölümü ya da tamamı kamusal kullanım alanlarına (yol, meydan, park, vb.) rastlayan taşınmaz sahipleriyle ilgilidir. Ciddi hakkaniyet sorunlarını barındıran arazi ve arsa düzenlemeleri (Meşhur, 2008) ilgili kişilerin siyasi etkili olup olmamaları, belediye karar mekanizmalarında etkileri ve konularla ilgili olup olmaması belediyelerin tercihlerini etkilemektedir (Bıyık ve Uzun, 1990: 32)

Arazi ve arsa düzenlemeleri açısından yaşanan önemli sorunlardan biri de taşınmaz sahiplerinin sürece katılımı ile ilgilidir. İmar Yasası'nın 18 ve 19.maddelerinde yer alan hükümlerin yerel yönetimlere, uygulama yapılacak alanların sınırının belirlenmesinden uygulamaların onaylanmasına kadar olan aşamaların tümünde "re'sen" tasarrufla bulunma yetkisi vermesi yöntemi idareler açısından önemli bir "araç" haline getirmektedir. Ancak, taşınmaz sahiplerinin sürece katılımına olanak vermeyen bu yapıya, yöntemin "değer paylaşımı" açısından içerdiği yetersizlikler ve düzenleme sınırlarının oluşturulmasında (nesnel ölçütlerin eksikliği ile birlikte) yaşanan belirsizlikler de eklendiğinde, arazi ve arsa düzenlemesi süreci ciddi suiistimallere açık hale gelmektedir (Bıyık ve Uzun, 1990: 31, Meşhur, 2008).

Kamunun ihtiyaçlarını karşılama ve sağlıklı bir şehirleşme yaratma aracı olarak düşünülmesi gereken arazi ve arsa düzenlemeleriyle ilgili en önemli hesap verme sorununun bu yetkiyi kullanan belediyelerin hakkında işlem yapılan mülk sahiplerini doğrudan bilgilendirmemeleridir. Askıya çıkarılmak suretiyle yapılan bir duyurunun fonksiyonel olmadığı açıktır. Mülkün bulunduğu yer dışında ikamet etmeyen kişilerin gayrimenkulleri ile ilgili yapılan düzenlemelerden her şey bittikten sonra haberleri olduğuna dair yoğun şikayetler olmaktadır. İmar planlarının uygulanmasına ilişkin parselasyon planlarının hazırlanmasından sonra İmar Kanununun 19. maddesine göre bir aylık askı süresi ile duyurulması öngörülmektedir. Askı suretiyle duyurma bir düzenleyici işlem olan imar planları için öngörülen bir tebligat usulüdür. Parselasyon planları ise kişi mülkiyetine etki eden ziyade kişisel işlem olarak değerlendirilerek bizzat tebligat usulü benimsenmelidir. Bu değerlendirmenin Danıştay tarafından da yapıldığı görülmektedir. Danıştay E:1994/2996, K:1994/3721 sayılı ve 24.10.1994 tarihli kararında parselasyon planlarını, imar planlarında olduğu gibi "genel düzenleyici işlem" olarak görmemiş 'Parselasyon Planları Bizzat Muhatabına Tebliği Gerekli Sübjektif ve Kişisel İşlem' olarak kabul etmiştir. Bu duruma göre parselasyon planları ilan edilmekle birlikte Danıştay kararı doğrultusunda ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanununa göre bizzat tebliğ edilmelidir. Tebligat Kanununda 2003 yılında yapılan değişiklik ile tebligat yapılmasına bazı kolaylıklar getirilmiş ise de, adres tespitindeki zorluklar nedeniyle parselasyon planı kapsamındaki maliklere bizzat tebligat çok zaman mümkün olmamaktadır (İşleyici, 2010) Tebligat

yapamama/yapmama nihayette pek çok hak kaybına yol açmaktadır. Gayrimenkulü ile ilgili işlemde haberi olmadığı için itiraz süresi içinde itiraz edemeyen ilgililer haberdar olduğu tarihte dava hakkını kullanmaktadır. Ancak çoğu kez yargı tarafından haklı bulunsa dahi uygulaması olanaksız yargı kararları niteliğinde kararlarla yanlış işlemler düzeltilememektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 69. maddesi gereğince, belediyelerin son yıllarda gerçekleştirdiği bir uygulamadan bu noktada bahsetmek uygun olacaktır. Kanuna göre belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledileceklerine ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Bu yasanın uygulamasının hesap verebilirlik anlamında sorular yaratacağı, zira konutların satışının ihale yasası dışında tutulmaları ve bazı koşullarda konut ve elde edilen arsaların tahsis edilmesi olanağı işlemlerle ilgili soruların ister istemez ortaya çıkmasına sebep olacağı açıktır. Belediyeler tarafından konut üretilmesi işlerinde görevli İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketi Kiptaş gibi şirketler faaliyet göstermektedirler. Bu işlemlerle ilgili önemli bir hesap verme sorunu belediye şirketleri bağlamında ortaya çıkmaktadır. Belediye şirketlerinin denetimi ve şeffaflığı konusunda pek çok ortamda kaygılar dile getirilmektedir. İl Özel İdareleri ve Belediye şirketlerinin kurulması ve denetlenmesi ile bu şirketlerin yönetim organlarının ve yöneticilerinin hesap verme sorumluluğuna ilişkin mevzuat ve uygulamanın belirlenmesi; bu konularda karşılaşılan sorunlar ve çözüm yolları konusunda İçişleri

Bakanlığına sunulan bir inceleme raporunda “Kamu kaynağını kullanan mahalli idare şirketlerinin ciddi bir denetim altında olmaması, bu şirketlerle ilgili yolsuzluk dedikodularını çok yaygınlaştırmıştır. Mevcut denetime yetkili birimlerin ise yaptıkları denetimler çok sınırlı kalmakta veya herhangi bir sonuç alınmamaktadır.”(Mülkiye Müfettişliği İnceleme Raporu, 2009). Belediyelerin konut yapmaları ile ilgili uygulamada bir diğer hesap verebilirlik sorunu da işleri yapan belediye şirketlerin şeffaflığı noktasındadır.

#### **4.7. Yapılaşma ile İlgili İşlemlerde Hesap Verebilirlik**

İmar Kanununun 5. maddesinde “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler” olarak tanımlanan yapıların ilgili mevzuata göre oluşturduğu kümelerdir. İmar kanunu ve Yapı denetimi hakkında kanun hükümleri ile Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, yapılaşmanın imar planlarına uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak için uyulması gereken mevzuattır. Ancak uygulamada ortaya çıkan duruma göre de Danıştay içtihatları (6. Dairesi) İmar uygulamaları konusunda yol göstericidir. İlgili mevzuata göre asıl olan imar planına uygun olarak düzenlenmiş yapı ruhsatlarına uygun olarak yapıların tamamlanarak kontrolleri yapıp yapı kullanım izni alınarak elektrik su gibi bağlantıların yapıp yapının kullanılmaya başlanmasıdır. Bununla birlikte yapılaşma ile ilgili olarak uygulamada çok farklı olayların olabildiği görülmektedir.

İmar Planının yürürlüğe girmesinden sonra açılan iptal davası sürecinde yapı ruhsatı alan kişinin ruhsatı mahkeme tarafından planın iptali ile sonuçlanırsa ne olacaktır. Bu durumla ilgili Danıştay 6. Dairesi'nin Esas No: 2001/4142, Karar No: 2002/5462 kararında özetle; “İmar Hukuku uyuşmazlıklarında Danıştay, düzenlemelerde değişiklik yapılırsa ve hatta işlem iptal edilse bile, tamamlanmış yapıların mevcut hukuki durumlarını kazanılmış hak olarak koruma eğilimindedir. Bu yöndeki kararlarından birinde Danıştay, taşınmazın inşaat ruhsatı ve bu ruhsatın dayanağını oluşturan plan değişikliğinin iptali edildiği gerekçesiyle imar planına uygun olarak tamamlanan yapının ruhsat ve yapı kullanma belgesinin de iptal edilmesi olayında kazanılmış hakların korunmadığı gerekçesiyle İdarenin iptal işlemini hukuka aykırı

bulmuştur.” Denilmektedir (Danıştay, 2002). Ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapılaşmalardan dolayı büyükşehirlerde gerek gecekonduların gerekse depremlerde karşılaşılan yıkımlar yapılaşmanın kontrolündeki zafiyetlerin büyüklüğünü göstermektedir. İlgili mevzuata göre yapılması gereken evrak işlerinin (kaçak yapının tespiti, yıkım kararı alınması gibi) tamamlanmasına rağmen yıkım işleminin gerçekleşmediğini görmekteyiz. Normal olarak bu gibi durumlarda yıkımı gerçekleştirmeyen sorumlu kişi olan Belediye Başkanı ve belediyenin yıkımla ilgili görevlilerinin görevlerinin gereğini yerin getirmemekten dolayı cezai sorumlulukları olması gerekir. Bu konuyla ilgili belediye başkanları ve görevlilerin sorumlulukları konusunda da Danıştay’ın kararlarında son yıllarda görevlilerin görevlerinin gereğini yerine getirmesi gerektiği yönünde bir katılık görülmekle birlikte, çelişkili kararlarının da olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin kaçak yapıyı yıkmayan bir belediye başkanı ve görevlileri ile ilgili verilen Danıştay 2. Dairesinin 22.05.2001 tarih ve E: 2000/690 ve K.2001/1393 sayılı kararında, “Ruhsat almadan başlanan ya da ruhsat ve eklerine aykırı olduklarının tespiti yapılan inşaatlarla ilgili olarak yapı tatil zabıtları düzenlenerek mühürleme işlemlerinin gerçekleştirildiği, ruhsat alınmaması veya ruhsata uygun hale getirilmemesi üzerine encüme sevk edilerek yıkım ve para cezasına ilişkin kararlar alındığı, bazı yapıların yıktırılmaları için ihale açıldığı, ancak katılan olmadığı... ilçe belediyesi imkanlarıyla da yıkılmasının da imkansız olduğu dikkate alındığında kaçak yapılaşmaya göz yummadan söz edilemeyeceği” belirtilmektedir (Danıştay, 2001).

Yargı elbette kalıplaşmış kararlar vermez ve her olayın kendine özgü niteliği kararların belirleyici unsurudur. Bununla birlikte bazen iki yargı makamının aynı konuda kendi açılarından olaya özgü verdikleri kararları sonucunda ortada bir vakıa olarak yer alan ”kaçak yapının” engellenemediğini görmek mümkündür. Örneğin Kayseri İlinin bir ilçesinde usulsüz yapılan bir imar planı gereğince düzenlenen yapı ruhsatının planın iptal edilmesine rağmen yapıya devam edilmesinden sonra konu yargıya intikal etmiş. Kayseri 1. İdare Mahkemesi 20.2.2008 tarih ve 2007/591 sayılı kararı ile yanlış yapılan planı iptal etmiş ve belediye usulsüz ruhsatları iptal etmiştir. Ancak ruhsat sahipleri de Kayseri 2.İdare Mahkemesine dava açarak usulsüz yapılan inatların yıkımına dair belediye encümeni kararını iptal etmiş ve sonuçta usulsüz ve ruhsatsız

yapılan bir yapı yıkılamamıştır (Mülkiye Müfettişliği, 2010). Örnekten de görüleceği gibi kaçak yapılaşma ile ilgili olarak, Danıştay'ın ve İdari yargı birimlerinin genel ilke ve kurallar belirleyemediği görülmektedir.

3194 sayılı Kanunun imara aykırı yapılarla ilgili 32. ve 42. maddeleriyle öngörülen yetkilerin belediye yönetimlerince çoğu zaman kullanılmaktan kaçındıkları görülmektedir. Yasa hükümleri iyi niyetli olmayan belediye yöneticilerinin yıkım kararlarını “uyguluyormuş gibi yapmasını” mümkün kılmaktadır. Uygulamada temelden itibaren yeni inşaatların imara aykırı biçimde başladığı görülmesine rağmen oyalanılmakta, yapı yükselirken 3194 sayılı kanunun 32. maddesi uyarınca, önceden kendileriyle görüşülmüş olması halinde, ruhsatsız başlayan yapıya hemen müdahale etme yoluna gidilmemektedir. Genellikle para cezası tahsil edilmekte, bu arada mühür fekki yoluyla inşaat sürmekte ve tamamlanmakta, eğer şikâyetler artarsa ikinci tespit ve ikinci 32. ve 42. madde uygulaması yapılmaktadır. Ayrıca TCK 184. maddesine göre de suç duyurusunda bulunmaktadır. Göstermelik olarak elektrik, su ve doğalgazının kesilmesi için yazı yazılmakta, kaldı ki zaman zaman çıkarılan af yasalarıyla bunların elektrik, su ve doğal gaz aboneliği yapmalarına da imkân sağlanmaktadır, ancak bu temel gereksinimler kesilmemektedir. Sonra belediyeler göstermelik olarak yıkım kararlarının uygulanması maksadıyla ihale yapmakta, başka ihalelere koşturan yükleniciler bu ihalelere katılmadığı için ihale yapılamamaktadır. Böylece göz göre göre yapılan ruhsatsız binalar, ruhsat ve eklerine aykırı yapıldığı için iskân alamayan binalar, sonradan kat çıkılması, terasın kata dönüştürülmesi gibi aykırılık yapan binalar varlığını sürdürmektedir (Kapaklıkaya, 2012).

Ruhsat almadan ve ruhsata aykırı yapılaşmayı engellemekle görevli belediyelerin etkin bir şekilde alan kontrolünün yanında İmar Kanununun 32 ve 42. maddelerindeki yetkileri ödünsüz kullanmaları en önemli gerekliliktir. Bununla birlikte kaçak yapılaşmanın önlenmesi için belediyeler tarafından etkili bir uygulama yapılamadığı/yapılmadığı bir gerçektir. Belediye görevlilerinin kaçak yapılaşmaya ilişkin görevlerini bu bağlamda yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. Belediyelerin kaçak yapılaşmayla ilgili yetkilerine dair İmar Kanununun 32. maddesine göre yıkım kararı veren belediye encümeni kararının uygulanması gerekir. Belediyeler kaçak yapıların içinde

yaşayanların olduğu gerekçesiyle, sorumluluktan kaçarak ve yasa metninde yıkılmasına karar verilen binaların boşaltılacağına dair açık bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle yıkımdan kaçınmaktadırlar. Yasa metninde bir hüküm bulunmamakla birlikte Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bu eksikliği 23.12.2009 tarih ve 2009/4561 Esas ve 2009/577 sayılı kararı ile yıkım kararı veren belediyenin kamu gücünü kullanarak yapıyı boşaltma yetkisinin de olduğunu belirterek gidermiştir (Yargıtay 2009).

Yapıların teknik gereklere uygunluğunun denetlenmesini düzenleyen yapı denetimi hakkında kanunun, yapı denetimini gerçekten gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesi bir ihtiyaçtır.

İmar Planlarına ve teknik gereklere uygun yapılaşma sağlanamamasında, 10 yıldan bu yana bazı bölgelerde uygulanan ve 2011 yılı başından itibaren ülke çapında uygulamaya geçen yapı denetimi hakkında kanunun uygulamasındaki sorunlarda önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuyla ilgili yaptığı değerlendirmede sorunları güncel bir dille açıklayan Ekinci'ye (2011) göre yapı denetimi uygulamasındaki sorunların nedenleri aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- 1- Yapı sahibi, inşaatını denetleyecek şirketi kendisi seçtiğinde, Nasrettin Hoca'nın ünlü "Parayı veren düdüğü çalar" sözü gerçekleşiyor. Nitekim deprem yerine "patron"un çıkarlarını gözeten şirketler ya ceza aldılar ya da kapatıldılar.
- 2- Şirket, özünde "kâr" amaçlı bir kuruluştur. Teknik kadrosu ne kadar iyi niyetli olursa olsun, işsiz kalmamak için "müşteri" bulma uğruna mesleki gereklerden ödün verilebilmektedir.
- 3- Kimi şirketlerin "iş kapmak" için belediye meclisi, hatta imar komisyonu üyelerince kurulması da etik dışı bir "denetim piyasası" yarattı. Öyle ki; yapının "inşaat hakkını çoğaltmak" isteyenler bu şirketleri yeğlemekte; şirketin "belediyeci sahiplerdi de "imar ulufeleri"yle iş almaktadırlar.
- 4- Denetim pazarında müşteri kapma yarışı o hale gelmiştir ki kimi şirketler "bizi seçerseniz projeleriniz bedava" diyebilmektedirler.”



Ekinci aynı makalesinde, yapı denetiminin nasıl olması gerektiğine dair önerilerde sunmaktadır. Ekinci'ye (2011) göre inşaatların, yapı sahibine bağımlı şirketler değil, doğrudan bağımsız uzmanlar tarafından denetlenmesi ve inşaat sahibinin denetçisini kendisinin seçmemesi gerekir. "Denetlemeyi yapacak teknik kişiler, üniversite ve meslek odası işbirliğinde düzenlenecek eğitimleri başarıyla tamamlayarak "yapı denetçisi" yetkisini kazanmalı; isimleri belediyelerde liste halinde kayıtlı olmalı, her inşaat için ruhsat alınırken, "listede sırası gelen" uzman, denetim için görevlendirilmeli; yapı sahiplerinin belediyeye yatırdığı "denetim harçlarından oluşan fondan "işverenin anlaştığı şirketlerin değil, bağımsız denetçi uzmanların ücreti karşılanmalı; Sorumluluk üstlenen uzman mimar ve mühendislerin inşaatı yeterli düzeyde kontrol edip etmediklerini de meslek odaları denetlemelidir." (Ekinci, 2011) Bu noktada Ekinci'nin önerisi ile ilgili olarak Bayındırlık Bakanlığının olumsuz görüş belirttiğini ve meslek odalarının meslek mensuplarının iş ve nitelikleri ile ilgili bir denetleme ve değerlendirme yapmalarının mümkün olmadığını bildirdiğini belirtmek gerekir (Halıcı, 2011:9-10).

İşin sahibinden bağımsız olarak belirlenen denetçilerin projesine ya da tekniğine aykırı inşaatı belediyeye bildirerek hemen durdurma yetkilerini kullanmaları işler hale gelecektir; çünkü inşaat sahibi artık "denetçinin patronu" değildir. Denetleyen teknik elemanın bildirim üzerine inşaatı mühürleyerek projesine ve tekniğine uygun hale getirilmesini sağlamayan belediyeye ise caydırıcı yaptırım uygulanmalıdır (Ekinci, 2011).

Yapı denetiminde kamu binalarının da etkili bir şekilde denetlenmesi gereği her depremde en çok hasar görenin kamu binaları olması gerçeğinden dolayı önemli bir gereksinimdir. İmar kanununun getirdiği istisnalara dayanarak ruhsat bile almamayı kendilerine hak gören kamuya ait inşaatların denetiminde de aynı sistem geçerli olmalı; merkezi ve yerel yönetimlerin yapıları ile TOKİ'nin "ayrıcalıklı denetim muafiyetleri" kaldırılmalıdır.

#### 4.8. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Hesap Verebilirlik

Genel kabul gören tanıma göre “kentsel dönüşüm, bozulma ve çökmeye uğrayan kentsel alanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünlük yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerdir” (Ertaş, 2011: 3). Kabul gören tanım ve dünyada yapılan uygulamalar ışığında oldukça olumlu bir kentleşme politikası olarak değerlendirilebilecek kentsel dönüşüm uygulamalarının Türkiye’de uzun bir geçmişi bulunmamaktadır.

1980 sonrası küreselleşen kentsel sistemlerle bütünleşeceğiz gerekçesi ile başta İstanbul olmak üzere mekânın; yeni alışveriş ve iş merkezleri, ulaşım yapıları, gecekondulu alanlarındaki yine yasadışı olan yoğun apartmanları, tarihi parsel ve dokulardaki otelleri ile pervasızca kullanımı, normal kabul edilebilecek kentsel süreçler içinde yorumlansa dahi, rolünü rant amaçlı oynayan aktörlerin güdümlendiği kararlar kentsel alt parçalar adına yeni olmasa da bir büyük dönüşümü anlattığını belirten Görgülüye (Görgülü, 2005) göre, mera alanlarında toplu konut üretmek, Haydarpaşa Limanı ve Garı'nın olduğu çok özel bir yere yoğun yapılaşma önermek, orman alanında otomobil yarış pisti yapmak, öykünülen ölçeği ve dokusu itibarıyla insanı anlatan, ruhu olan Ankara Dikmen gecekondularını tek düze apartmanlar uğruna yıkmaya başlamak ve de yasadışı yapılaşmış alanlarda “yap-sat”ın, “yık-yap” alternatifini uyguluyor olmak bu kez “kentsel dönüşüm” adı altında yeni bir ambalaj ile sunulmaktadır. Ankara’daki kentsel dönüşüm uygulamalarının da bir düzenlemeden ziyade karmaşaya yol açan sonuçlarından bahsedilmektedir (Cumhuriyet Ankara, 2011).

Belediye Kanununun 73. maddesindeki hükme göre Büyükşehir Belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim yapma olanağı bulunmaktadır. Mevzuat hükmüne göre büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm adı altında gelişim alanı tespit edildiği gerekçesiyle bazen kanundaki beş hektar alt sınırında olan alanlar için uygulama imar planı yapmaktadırlar. İmar mevzuatına göre uygulama imar planı yapmak yetkisi ilçe belediyelerinde iken belediye kanununun 73. maddesine dayanarak kentsel gelişim alanı belirlene alanlarda imar bütünlüğüne aykırılığı gözle görünen projeler uygulanmasına yol açıldığı görülmektedir. Bu işlemlerle ilçe belediyesine ait uygulama imar planı

yapma yetkisine büyükşehir belediyeleri tarafından el koyma yoluna gidilmektedir. Daha önemli bir hesap verme sorunu olarak imar bütünlüğünü bozan yüksek katlı binalarla hesapsız rantlar yaratılmaktadır. Kentsel gelişim alanı uygulamasının Belediye Kanununun 73. maddesinden bağımsız bir şekilde düzenlenmesi ve dönüşümün içinde ele alınmaması yanlış uygulamaları engelleyebilecektir.

5393 sayılı kanunun 73. maddesindeki düzenlemeden sonraki uygulamaların sorun çözmek değil rant kapısı yaratmak olduğunu söyleyen Eyidoğan depreme hazırlık için başlatılan kentsel dönüşüm projeleri ve düşüncelerinin deprem hazırlığı sağlamaktan uzak ve rant paylaşımına dayandığını iddia etmektedir (Eyidoğan, 2012). Kentsel dönüşüm uygulamalarının yaratılan rantlardan dolayı sıkça başvurulanan bir yönetim politikası olduğu, zira uygulamalar ile daha ziyade alışveriş merkezleri ve rezidanslar gibi yüksek ekonomik değerler yaratıldığı ve yaratılan değerlerin dönüşüm alanındaki kişilere pek yansımadağı değerlendirilmesi genel kabul gören bir yargıdır (Torunoğlu 2007: 385).

Gelişmeyle birlikte kentlerde yapılması gereken dönüşüm gibi uygulamaların vazgeçilmezliği ortadadır. Ancak uygulamanın haksız kazanç ve spekülasyonlara yol açmadan gerçekleştirilmesi adına Yeni yasal düzenlemelerle yapılmak istenen, kendiliğinden oluşan kentsel dönüşümü planlı bir kentsel dönüşüme çevirmek olmalıdır. Bu ise, dönüşüm sürecinde oluşan rantların paylaşılması güdüsüne dayandırılmaz. Kamu malına el koymuş kaçak yapı sahibinin artan kentsel rantlara büyük ölçüde ortak edilmesi, girişimi toplum yararına bir çaba olmaktan çıkarır ve meşruiyetini zaafa uğratar (Keleş, 2008: 450).

Kentsel dönüşüm faaliyetleri sonucu bugün pek çok kentimizde çok katlı ve evlerden oluşan yaşam mahallerinin ortaya çıktığı ve konut üretiminin ve konuta olan talebin ekonominin önemli unsurlarından birisi ve genel olarak olumlu bir kamu politikası uygulaması olduğu kabul edilebilir. Ankara Portakal Çiçeği Vadisi uygulamasında olduğu gibi, projelerde vatandaşlarla anlaşma ve işbirliği usulünün başarısının olmazsa olmaz koşulu olduğu belirtilen bazı uygulayıcılara göre, büyük projelerin aynı

zamanda ekonomik canlanmayı sağlayacak önemli bir araç olmasından dolayı siyasi bir araç olarak cazibesi vardır (Vatan, 2009).

Kentsel dönüşüm kanunu olarak anılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun bundan böyle kentsel dönüşüm uygulamalarının temel dayanağı olacaktır. 6306 sayılı kanunla Van 2012 yılında gerçekleşen depreminden sonra eski ve sağlıksız yapıların yerine daha iyi yaşama yerleri tesis etme isteğiyle çıkarılmış ve kamuya bazı yetkilerin verilmesiyle dönüşümün mutlaka sağlanması amaç edinilmiştir. Kanunun öngördüğü idarenin kanunun uygulamasıyla ilgili işlemleriyle ilgili yargı tarafından yürütmesinin durdurulamayacağına dair 6. maddesinin 9. Fıkrasının “..Bu davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.” Hükmünün Anayasa Mahkemesince 24.02.2014 tarihinde iptal edildiği görülmektedir. Aynı mahkeme kararında yine kanunun kişiler karşısında idareye bazı yetkiler veren hükümleriyle ilgili başvuruların iptaline gerek görülmediği belirtilmektedir. (Anayasa Mahkemesi, 2014).

Bu haliyle 6306 sayılı kanun ile komşuların 2/3'ünün dönüşüm kararı vermesinin yeterli görülmesi gibi hükümlerle idareye bazı yetkiler tanınmasının bir zorunluluk olan kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesini sağlamak bakımından bir takım avantaj sağlayacağı açıktır. Bununla birlikte kanunun öngördüğü şekilde olumlu dönüşümün gerçekleştiği sonuçlar yaratıp yaratmadığı henüz belli değildir. Kanunun öngördüğü şekilde yapılan uygulamalarla ilgili yoğun yakınmalarında olduğu görülmektedir. Kanuna dayanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının müteahhitler aracılığı ile gerçekleştirmeye çalıştığı bazı projelere ilişkin değerlendirmesinde Eyidoğan (2014) İstanbul'daki bazı uygulamalarla ilgili görüşünde “halk belediye ve müteahhitler arasında kalmış” demektedir. Örnek kentsel dönüşüm projeleri olarak yerinde dönüşümün yapıldığı Portakal Çiçeği ve Kuzey Ankara projelerini işaret ederken 6306 sayılı kanuna göre yürütülen projelerde afet riskini azaltayım derken sosyal riski artırıyorlar iddiasındadır (Eyidoğan, 2014). Şehir Plancıları Odası Genel Başkanı Necati Uyar şimdiye kadar yapılan uygulamalarla ilgili “Genel olarak kent içindeki “riski yüksek” alanlarda değil, “rantı yüksek” alanlarda kentsel dönüşümün yapıldı. Yapılan yanlış uygulamaların kentsel dönüşüm alanlarında yaşayanlar için tasfiyeye

dönüştü. Dönüşüm sonucu ortaya çıkan mekanların kalitesizliği, yapılan hatalı uygulamalar kentsel dönüşüme tepkileri de arttırdı. Bu alanlarda yaşayanları dışlamadan ve ağır borç yükleri altına sokmadan kentsel dönüşümün yapılması, uygulamalarda oluşacak mekân kalitesine özen gösterilmesi gerekiyor” görüşünü dile getirmektedir (Uyar, 2014) Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarıyla yoksulların kent dışına itildiği ve varlıklı sınıfın kent merkezlerine getirildiği ve bu suretle mülkiyet değişimlerine ve yoksullar aleyhine sonuçlar yaratıldığı iddia edilmektedir (Eren, 2014).

6306 sayılı kanunun hesap verebilir bir işleyişi engelleyen bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine rağmen, yapılan uygulamalarla ilgili pek çok sorunun olduğuna ve yoksullar aleyhine eşitsizliklere yol açtığına dair iddialar hesap verebilirlik konusunda sorunlara işaret etmektedir. Türkiye’nin şehirlerinde sağlıklı yerleşim yerlerinin iyileştirilmesini sağlamak suretiyle çok önemli bir ihtiyacı giderecek kentsel dönüşüm uygulamaları konusundaki soruların giderilerek insanların güvenini sağlamak için uygulamaların katılımcı bir süreçle yapılması gerekmektedir. Yasalardaki yanlış uygulamalara meydan veren hükümlere ilişkin değerlendirmelerin dikkate alınarak mevzuatın düzenlenmesi bir ihtiyaç olarak görülmektedir.

#### **4.9. Belediyelerde Hesap Verme Yöntemi Olarak Denetimler ve Faaliyet Raporları**

Belediyelerin imar uygulamalarının hesap verebilirliğinin ölçülmesinde temel kriterlerden biri olarak alınan raporlama sürecinin nasıl gerçekleştirildiğinin göstergesi olarak kabul edilecek sistem, uygulamaların denetlenmeleridir. Bunun yanında faaliyet raporları ile meclisin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi suretiyle bir raporlama yolu da mevcuttur.

İmar uygulamaların denetlenmesi, belediyelerin kendi iç denetimi, Sayıştay’ın dış denetimi ve İçişleri Bakanlığının Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri vasıtasıyla yapılan denetimler vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Bunların yanında esas denetim yargı mercileri tarafından yapılan yargısal denetimle belediyelerin imar uygulamaları denetlenmektedir.

Belediyelerin kendi iç denetimi, iç denetçiler veya belediye müfettişleri tarafından yapılan iç denetim ve hiyerarşik denetimden oluşmaktadır. Belediye meclisleri tarafından oluşturulan denetim komisyonu ve soruşturma mekanizması ile işlerin sorgulanması da denetim olarak değerlendirilir. İlçe belediyelerinin imarla ilgili kararlarının Büyükşehir Belediyeleri tarafından denetlenebileceğine dair 5216 sayılı kanunda mevcut bulunan hükümler gereğince yapılan işlemlerde denetimden sayılabilir. Bunun yanında Anayasadaki vesayet denetimi kavramının uygulaması olarak İçişleri Bakanlığı denetimleri ile Sayıştay tarafından yapılan dış denetimlerde mevcuttur.

5393 sayılı kanunun 55. maddesinde yer alan denetime ilişkin hükümlere göre Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

2000'li yıllardan sonra kamu yönetiminde yaşana değişim sürecinde uygulamaya sokulan belediyelerde iç denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesinde yapılan düzenlemeyle kamu yönetim sistemine girmiş olan iç denetim tanımlaması gereğince yapılan işlemler olarak isimlendirilebilir. Anılan yasal düzenlemeye göre İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere bir süreç denetimi olarak iç denetim belediyelerde iç denetçiler, belediye müfettişleri ve hiyerarşik amirler tarafından yapılmaktadır. Geleneksel sistemde yer alan belediye müfettişleri vasıtasıyla

belediyelerin denetlenmesi işleminin pek işlevsel bir faaliyet olmadığı, belediye müfettişlerinin daha ziyade soruşturmalarda görev yaptıkları bilinmektedir. Üst amirler tarafından yapılan hiyerarşik denetiminde belediyelerin kurumsallaşmalarındaki sorunlar ve personel yetersizliklerinden dolayı işlevi olmayan bir kurum olarak değerlendirilebilir.

5018 sayılı kanun ile getirilen iç denetim kurumunun belediyelerde pek işlevsel olmadığı genel kabul gören bir görüştür. Bunda en önemli sebebi belediyelerin kurumsallaşmasındaki sorunlardır. Kurumsal ve personel yetersizliklerin yanında getirilmeye çalışılan iç denetim sisteminde de önemli eksiklikler mevcuttur.

Belediyelerde İç denetim konusunun neden başarılı olmadığı ile ilgili nedenlerin başında iç denetim sistemine inanılmaması geldiği belirtilmektedir (Yereli ve Ünal 2012). Bunun bir kanıtı olarak 2012 yılı sonu itibariyle belediyelere tahsis edilen 701 iç denetçi kadrosunun 238'inin dolu olması ve bu dolu kadroların, iç denetçi kadrolarının yalnızca % 34'ine tekabül etmesi gösterilebilir (MİGM, 2012). Mahalli idarelerde de iç denetim sisteminin başarılı olduğu söylenemez. Yereli ve Ünal'a (2012) göre üst yöneticilerin iç denetime olan ilgisizliği, iç denetim ile birimler arası işbirliği eksikliği, iç denetçilerin kurumu ifşa eden olarak görülmesi, iç denetçilere görevleri kapsamında yer almayan görevler verilmesi ve iç denetim ve teftiş kurulları görev çakışması kamudaki iç denetim sistemindeki başarısızlıkların nedenidir. Bununla birlikte sürecin denetlenmesini öngören etkili bir denetimin hesap verebilir bir sistem yaratmak için en etkili unsurlardan birisi olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Belediyenin kendi mekanizması içinde yapılan bir diğer denetleme yolu belediye meclisi içinde kurulan denetim komisyonu vasıtasıyla yapılan denetimdir. 5393 sayılı belediye kanununun 25. maddesine göre belediye meclisi içinde meclis üyelerinden siyasi temsil oranına göre bir denetim komisyonu oluşturulmakta komisyon tarafından geçmiş bir yılın hesap ve işlemleri denetlenmektedir. Denetim komisyonu raporu meclisin bilgisine sunulmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır. Belediye meclisi üyeleri tarafından bu denetimlerin istenen nitelikte sonuçlar doğurduğu

belirlenmektedir. Böyle bir kanaatte belediyelerde denetim komisyonu eliyle denetimlerin en sonuç alan etkili sistem olduğundan değil, en yaygın kullanılan bir sistem olmasından olduğu kanaati de belirtilmektedir (Arıkboğa vd. 2007:107-108). Meclis denetim komisyonları tarafından yapılan denetimlerle ilgili belirtilen bir diğer olumsuz değerlendirmede denetim komisyonlarının daha ziyade siyasi amaçlarla çalışmalarına dairdir. Güngör (2005) denetim komisyonlarının uygulamada denetim maksatlı bir işlevden ziyade siyasi amaçları öne çıkan bir sistem olduğunu belirtmektedir.

5018 sayılı Kanununun 68. maddesi ile 5393 sayılı kanunun 55 ve devamı maddelerinde öngörülen dış denetimle harcamaların usulüne uygun olup olmadığı, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu araştırılır. Yerel yönetimler üzerinde dış denetim merkezi idare kuruluşları tarafından gerçekleştirilir. Denetimler Anayasa'nın 127. maddesi çerçevesinde ve 160. maddedeki mali hükümler çerçevesinde yapılmaktadır. Anayasa'nın 160 ve 5018 sayılı kanununun 68. maddesi hükümlerine göre Sayıştay dış mali yönetim yapar. Sayıştay denetimlerinde belediyelerin harcamalarına bakmaktadır. Sayıştay Başkanlığınca 2012 yılı denetim döneminde 81 adet il özel idaresi, o tarihte mevcut 16 adet büyükşehir belediyesi, 19 büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşundan 15inin, 143 Büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerinden 46'sının, ve 65 il belediyesinden 63'ünün denetlendiği (MİGM, 2012) bu haliyle özellikle büyükşehir belediyeleri dahilinde bulunan ilçe belediyelerinin teftişinde yetersizlikler bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte Sayıştay denetimlerinin belediyelerin hukuka uygun davranmalarını sağlamak bakımından önemi işlevi olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan iç ve dış denetim genel olarak değerlendirildiğinde; en etkili denetim mekanizmasının dış denetim olduğu görülmektedir. 2010 yılında, yapılan bir çalışmada, 4 Büyükşehir 14 Büyükşehir ilçe Belediyesi, 2 il belediyesi ve 3 ilçe belediyesinde 410 belediye meclis üyesi ve 357 yönetici personel (Büyükşehirlerde genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, diğerlerinde müdürler) üzerinde uygulanan anket çalışması sonucunda, belediyelerdeki idari personelin en etkili olduğunu düşündüğü hesap verebilirlik mekanizmaları içinde, öncelikli olarak Sayıştay'ın ve merkezi yönetim organlarının (İçişleri Bakanlığının), son derece önemli olduğu görülmektedir (Biricikoğlu, 2011).



İçişleri Bakanlığı tarafından mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından 5393 sayılı kanunun 55. maddesi ve 3572 sayılı kanunun gereğince Anayasa'daki idari vesayet çerçevesinde belediyelerin idari denetimi yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2012) tarafından belirtilen rakamlara göre bu tür denetimlerin belli periyotlarda ve etkili bir şekilde yapıldığı belirtilmektedir. Biricikoğlu (2011) araştırmasında İçişleri Bakanlığı denetiminin etkili bir sistem olduğunu belirtmektedir. İmar uygulamaları ile ilgili kusurları olanların soruşturulması İçişleri Bakanlığı görevlileri tarafından yapılmaktadır. Ancak bu şekilde yapılan soruşturmalar sonucunda yargıya havale edilenlerin cezalandırılmalarına ilişkin yapılan araştırmalara göre etkili bir cezalandırmanın olmadığı görülmektedir. Belediyelerin imar uygulamaları ile ilgili teftiş ve soruşturmalar sonucunda tespit edilen hukuka aykırı işlemleri ile ilgili yapılan bir tespit "hukuka aykırı meclis kararları konusunda yargı makamlarının ve vesayet makamlarının daha etkin olmaları gerektiği" belirtilmektedir (Turgut, 2012). Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılan bazı saptamalarda özellikle denetim sonucunda saptanan eksiklikleri giderecek etkili bir mekanizmanın olmadığına dair kanaatlerden dolayı bazı öneriler sunulmaktadır. Bu maksatla 2011 yılında "Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporların Değerlendirilmesi, Takibi ve Sonuçlandırılması Hakkında Yönerge" çıkarılmıştır. Bu Yönerge ile Mülkiye müfettişlerince düzenlenen raporların, Bakanlık merkez ve taşra birimleri ve bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler tarafından değerlendirilmesi, takibine açıklık, etkinlik ve işlerlik kazandırılması amaçlanmıştır. Belediyelerin dış denetiminde, idari vesayetin Anayasada belirlenen amaç ve işlevlerine uygun işlemesini sağlamak maksatlı olarak, mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yanında stratejik planlara, kalkınma planlarına ve asgari hizmet standartlarına uygunluk ve performans denetimi için gerekli sistemin kurulması gerekmektedir. Belediyeler için belirlenecek asgari hizmet standartları ve performans kriterlerine uygunluk denetimi yapılarak sonuçları belediye meclislerinde ve kamuoyunda tartışılmalıdır. Bu bağlamda imar, çevre, trafik altyapı gibi konularda konu bazlı teftişler yapılması gerekmektedir (Çilesiz, 2012: 16).

Belediyelerde imar uygulamalarının raporlamasını sağlayan bir mekanizma olarak değerlendirilebilecek bir diğer yol “faaliyet raporları” sunulmasıdır. 5393 sayılı kanunun 56. maddesine göre belediye başkanı, 5018 sayılı kanunda belirtildiği şekilde stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Yasada öngörülen işleve uygun olarak faaliyet raporu mekanizmasının çalışmadığına dair bazı kuşklar mevcuttur. Mahalli İdareler faaliyet raporlarına ilişkin değerlendirmeler yapan Sayıştay (2102:15-17) belediyeler tarafından düzenlenen faaliyet raporlarının usulüne uygun olmadığı, yasadaki amacı gerçekleştirecek nitelikte olmadığı, ve ciddi bir şekilde ele alınmadığına dair tespitler yapmıştır. Faaliyet raporlarının içeriğine dair şeffaflık fonksiyonuna dair tartışmalarda değinilen bazı eleştiriler yapılmaktadır. Bunlardan en önemlisi Sayıştay raporunda da belirtildiği üzere raporların içeriğinin yasadaki amaca yönelik olmadığı yönünde yapılan eleştiridir.

Belediye başkanının üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirip getirmediği ve ifa etmediği ya da edemediği, başka sebeplerden dolayı bitirilmesi gerekip bitirilemeyen iş ve ödevleri hakkında bir nevi belediye meclisi önünde hesap verme olarak da isimlendirebileceğimiz faaliyet raporunda, bütün iş ve eylemlerin belgelere dayandırılması ve inandırıcı nitelikte olması gerekmektedir (Kavruk ve Tatar, 2010 : 654).

Faaliyet raporları ve meclis denetim komisyonlarının işlevsiz olmalarının bir nedeni de belediye meclislerinin genellikle başkanın tarafında çoğunluğa dayanan yapısı ve siyasi davranışların karar mekanizmasını belirleyici olmalarıdır. 5393 sayılı Belediye Kanununun Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları başlıklı 26. maddesine göre, belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı

soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Yasadaki düzenlemelerin uygulaması ile ilgili yargı kararlarına göre Belediye başkanın, faaliyet raporuna ilişkin soru ve eleştirilere verdiği cevapların Danıştay tarafından yeterli ve belgeye dayalı olup olmadığı değerlendirilmektedir. Verilen cevaplar belgeye dayalı ve tatmin edici ise düşürülme istemi Danıştay tarafından kabul edilmemektedir. Ancak hiç rapor hazırlamayan ve meclisin dönem başı toplantısında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı görevden düşürülmektedir (Kavruk ve Tatar, 2010 : 684).

Bu tartışmalara göre faaliyet raporu ve diğer belediye meclisi denetim mekanizmalarının hesap verebilirlik sağlama yönünden önemli fırsatlar yaratmakla birlikte uygulamada etkin sonuçların sağlanması yönünden eksiklikler bulunmaktadır.

Belediyelerin iç denetim sistemindeki eksikliklerin yanında dış denetim sisteminde yapılması gereken düzeltmelere dair değerlendirmeler birlikte değerlendirildiğinde denetim sisteminde eksiklikler bulunduğu görülmektedir. Geleneksel denetim yerine 2000'li yıllardan sonra getirilen iç denetim sisteminin etkili bir sistem olmadığı ve hala en etkili yolun dış denetim olduğu kabul edilebilir. Belediyelerin bir diğer raporlama sistemi olarak kabul edilebilecek raporlama ve meclis denetim yollarının da önemli fırsatlar olduğu kabul edilmekle birlikte uygulamada sorunların olduğu, bu haliyle hesap verebilirlik sağlama yönünden eksiklikler olduğu görülmektedir.

#### 4.10. Hesap Vermede Denetim Aracı Olarak Yargı Kararları

Hesap verebilir bir kamu yönetimi sisteminin en önemli unsuru bağımsız ve etkili bir yargı sürecidir. Bağımsız ve etkili bir yargı sürecinin olmadığına dair Türkiye'deki tartışmalar, yargı denetiminin yeterli ve etkili yapılmadığı anlamında değerlendirmelere yol açmaktadır. Yargıya başvurma konusundaki genel kısıtların ve siyasi mekanizmanın yargı sürecine katılmasının yargı bağımsızlığının önemli sorunları olduğunu belirten Arzak'a göre yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmemesi de yargı bağımsızlığına müdahaledir. Yargı kararlarının yerine getirilmemesi; yargı kararının hiç yerine getirilmemesi, kısmen yerine getirilmesi veya yerine getirildikten sonra ortadan kaldırılarak iptal edilen kararın yeniden alınması gibi yollarla tezahür ettirilmiştir. Arzak'a göre idarenin yargı kararlarını uygulamamakta direndiği alanlar özellikle imar ve ihale ile ilgili alanlardır (Arzak, 2008).

3194 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra imar uygulamalarında yargı denetimi daha fazla önem kazanmaktadır. Belediyelerin imar yetkilerini almalarından sonra imar işlerinin belediye meclislerinin en önemli işleri haline geldiği önceki bölümlerde belirtilmiştir. Belediyelerin imar işleri ile ilgili karar alma süreçleri ile ilgili yoğun eleştiri ve olumsuz önyargıların çok fazla olması yargı denetiminin önemini artırmaktadır. Belediyelerin planlama ile ilgili kararlarında kuralsızlık halinin bulunduğunu belirten Ersoy'a göre imar planlama yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması ile birlikte, imar planı yapılması ve plan değişikliklerinde uyulması gereken konular ilgili yönetmeliklerde ayrıntılı biçimde belirtilmişse de, gerek yerel yönetimlerin büyük bölümünün uzman personele sahip olmaması nedeniyle konunun teknik boyutunun tam olarak kavranamaması ve gerekse de bireysel ya da politik çıkarların ön plana çıkması bu kurallara yeterince uyulmasını önlemektedir (Ersoy, 1997 : 71) Yargı denetimi suretiyle kurallara uymamanın engellenmesi ve belirsizlik bulunan hususlarda kurallar geliştirilmesi sağlanmaktadır.

Yargı kararlarının uygulanmaması noktasında imarla ilgili en sık rastlanan olay, planlar hiyerarşisine, ya da şehircilik esaslarına uymayan imar planı değişikliklerinin yargı tarafından iptale uğramasına rağmen, sanki böyle bir şey hiç olmamış gibi iptal edilen planın uygulanmasına devam edilmesidir. Bu yönde bir yargıya ulaşılmasında

elbette belediyelerin duyarsızlıklarının etkisi vardır. Ancak yargı birimleri tarafından verilen bazı kararların bu tür sonuçlara yol açabildiği bilinmektedir. Bu hususta saptanan bir örnek olayda Kayseri İlinin bir ilçesinde usulsüz yapılan bir imar planı gereğince düzenlenen yapı ruhsatının planın iptal edilmesine rağmen yapıya devam edilmesinden sonra konu yargıya intikal etmiş. Kayseri 1. İdare Mahkemesi 20.2.2008 tarih ve 2007/591 sayılı kararı ile yanlış yapılan planı iptal etmiş ve belediye usulsüz ruhsatları iptal etmiştir. Ancak ruhsat sahipleri de Kayseri 2.İdare Mahkemesine dava açarak usulsüz yapılan inatların yıkımına dair belediye encümeni kararını iptal etmiş ve sonuçta usulsüz ve ruhsatsız yapılan bir yapı yıkılamamıştır (Mülkiye Müfettişliği, 2010). Danıştay’ın önceden uygun görmediği bazı değişikliklerin bir süre sonra karar düzeltme suretiyle uygun olduğuna dair kararlar verdiğiine dair gazete haberine göre, 2005 yılında İstanbul İli Kadıköy İlçesindeki Göztepe Parkı için Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıla plan değişikliğinin iptali için açılan davada Bölge İdare Mahkemesi tarafından alınan iptale ilişkin kararın 2009 yılında Danıştay tarafından onanmasına ilişkin kararın, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından 2011 yılında yapılan karar düzelme talebi üzerine değiştirildiği anlaşılmaktadır. Habere göre İstanbul 5. Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulmasının yargının tavrı ile ilgili soru işaretleri yarattığı iddia edilmektedir (Cumhuriyet, 2012). Örnekteki huşuların genelleştirilmesi mümkün değildir. Ancak istisnada olsa çelişik yargı kararlarının yargı kararlarının etkisizliği sonucunu yaratacağı muhakkaktır.

Yargı kararlarının uygulanmaması bazı durumlarda da imkansız olmaktadır. Oldukça uzun süren yargı süreci sonunda ortaya çıkan yargı kararlarının uygulanmasının imkansızlığı son dönemde oldukça fazla karşılaşılan bir olgudur. İstanbul Sulukule semtinde yapılan kentsel dönüşüm uygulaması ile ilgili yargı sürecinin 5 yılda sonuçlanması sonucu uygulamanın % 100’e yakın oranda tamamlandıktan sonra uygulanamaz bir yargı kararının ortaya çıkması bu duruma örnektir (Milliyet, 2012) Kararın bu kadar uzun sürede çıkmasının yargı süreçlerinin uzun olması ve bilirkişi mekanizması olduğu belirtilmekle beraber örnek olayla ilgili haberde yer alan “Açılan davalar kapsamında hazırlanan 3 bilirkişi raporunda da projenin kamu yararına ve koruma ilkelerine aykırı olduğu belirtilirken, İstanbul 4. İdare Mahkemesi davacıların “yürütmeyi durdurma” taleplerini her seferinde reddetti. Bu süreçte proje tamamlanma

aşamasına geldi. Fatih Belediye Başkanlığı konutların dağıtımını için kura çekimi hazırlığında mahkemeden oy birliğiyle projenin iptali kararı çıktı” şeklinde değerlendirmeler (Milliyet, 2012) yargı mekanizmasına eleştiriler olarak görülmektedir.

Yargı kararlarının uygulanmasının imkansızlığı nedeniyle ortaya çıkan durumda oluşan zararın nasıl tazmin edileceği ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Oluşan zarara ilişkin örneğin yukarıdaki örnekte idarenin nasıl tazmin işlemi yapacağı ayrı bir karmaşa yaratmaktadır.

Uzun yargılama sürelerinin uygulaması imkansız yargı kararları sorunu yaratmak suretiyle yargıya olan güveni sarstığı ve önemli bir hesap verebilirlik sorunu yarattığı açıktır. Sorunun vehametini işaret etmesi bakımından Mahalli İdareler mevzuatıyla ilgili anlaşmazlıklara bakan Danıştay 8. Dairesinin önünde Şubat 2012 tarihi itibarıyla 19316 dosya bulunduğunu belirten Çelik (2012: 46) bu durumun ilgilileri hukuk dışı yöntemlere itebileceğini belirtmektedir.

İmarla ilgili hukuka aykırı iddia olunan idare kararlarının etkisizleştirilmesinin bir diğer şeklide yargı kararlarının uygulanıyormuş gibi yapılarak kararın özüne aykırı olarak sürekli meclis kararı alınmasıdır. Ankara İli Mühye Köyünde kentsel dönüşüm yapılması için yapılan işlemlerin yargı tarafından iptal edilmesinden sonra aynı nitelikte alınan kararlarla alanda ilk alınan meclis kararı doğrultusunda işlemlere devam edilmesi yargı kararlarının etkisizleştirilmesine bir örnektir (Cumhuriyet 2014). Bu hususa bir başka örnek yargı kararının gecikmesi konusunda değinilen Sulukule uygulaması ile ilgilidir. İşlemi iptal eden yargı kararından sonra yargı kararı gereğinin yerine getirildiği gerekçesiyle önceki plan ile aynı nitelikte olan bir plan hazırlanarak kabul edildiği iddia edilmektedir (Hürriyet, 2012a).

Yargı kararlarını etkisiz kalma yolu belediyelerin imar uygulamalarında çok sık karşılaşılan bir durumdur. Bu noktada yargı kararlarının gereği gibi uygulanmaması konusunda sorumluluğu olan görevliler hakkında etkili bir cezalandırma uygulanmadığına dair bir kanaat olduğunu da belirtmek gerekir. Gerek yargı kararlarını uygulamayan gerekse diğer mevzuata uygun olarak işlem yapmayan

belediye görevlileri hakkında yargılama izni verilenlerle ilgili işlemlerin akıbeti hakkında yapılan araştırmada hukuksuz işlem yapanların etkili bir şekilde cezalandırılmadığını göstermiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan soruşturmalar neticesinde yargılanması için 200-2007 yılları arasında mahkemelere sevk edilen 349 dosya ile ilgili olarak yapılan araştırmada dosyaların %40'ının imar konularından oluştuğu, ve dosyaların %9 unda mahkumiyet kararı %91'inde beraat kararı çıktığı, mahkumiyetlerinde tamamının paraya çevrildiği, yani suç işleyenlerin etkin bir cezalandırmasının yapılmadığı görülmüştür (Şarbak, 2007).

Etkili bir cezalandırma olmaması ile ilgili Türk Ceza Kanununun kamu görevlilerinin imar suçlarını kapsayan 257. maddesinin uygulamasına ilişkin sorundan da bahsetmek gerekecektir. TCK'nun 257. maddesine göre suçlu bulunulabilmesi için şüphelinin ilgili mevzuata aykırı eylemde bulunmasının yanında eylemiyle, kişilerin mağduriyetine neden olma, kamunun zararına neden olma yada kişilere haksız kazanç sağlama hususlarından birine sebep olunması gerekmektedir. Hukuka aykırı eylemin yanında diğer unsurlardan da en az birinin oluşması gerekliliği bu maddenin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

Etkili bir şekilde cezalandırılmama sonucunun hesap verebilir bir sistem yaratmada acık bir sorun kaynağı olduğunu göstermektedir. İmar uygulamalarıyla ilgili kusurları bulunanların etkili bir şekilde cezalandırılmadığı yaygın bir kanaattir.

İmar uygulamaları ile ilgili yargı kararlarına bakıldığında çelişki olduğuna dair kanaate yol açan bir diğer hususta imar hukukunda kazanılmış hak kavramının yarattığı sonuçlardır. Kazanılmış hak hukuka uygun olarak elde edilmiş olan kazanımların dayanakları ortadan kalkmış olsa dahi korunması demektir. Bu ilkenin imar uygulamaları ile ilgili önemli bir sorun potansiyeli taşıdığı bilinmektedir. Örneğin Danıştay 6. Dairesinin E:2003/3453,K:2004/6378 sayılı kararına göre İmar Planının Mahkemece iptal edilmesiyle iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi ve hatası olmaksızın yapılan yapının planın iptal edildiği tarihteki seviyesi korunması gereken müktesep haktır. Bu karar gereğince yanlış yapılan plana göre verilen pek çok ruhsata göre yapılar yapılmakta ve bu tür usulsüz inşaatlar maalesef korunmaktadır. Yine Danıştay 6.

Dairesinin E:1997/6294, K:1998/5931 sayılı kararına göre yapı bittikten ve iskan alındıktan sonra iptal edilen plan gerekçe gösterilerek iskan ve ruhsat iptal edilemez. İskan ve ruhsat kazanılmış hak olarak değerlendirilmiştir. Bu tür kararlar esasen kazanılmış hakları koruyan müesseseler olmakla birlikte yargılama sürecinin uzun olduğunu bilen kötü niyetli kişilerin iptale mahkum plan değişiklikleri ile haksız kazanımlar elde etmelerine yol açmaktadır (Çelik 2012: 46).

Bu noktada yargının uygulamada yanlış değerlendirmelere yol açan bir diğer kararından da bahsetmek gerekir. Danıştay 6. Dairesinin E:2002/4423,K:2003/2093 sayılı kararına göre 1/25.000 ve 1/5000 ölçekli planların iptal edilmesi 1/1000lik planları kendiliğinden ortadan kaldırmaz. Bu planlar idari işlem tesis edilerek iptal edilmediği sürece yürürlüktedir. Her ölçekteki planın plan hiyerarşisine göre birbirine uyumlu olması gerekmektedir. Üst planın iptal edilmesi halinde alt planın yürürlükte olması durumu bir çelişki gibi görünmektedir. Bu durum yanlış olduğu bilinerek alt plana göre ruhsatlandırma yapılması sonucunu doğuracağından potansiyel kötüye kullanma alanı ortaya çıkarmaktadır.

Sorunlu uygulama sonuçlarına rağmen imar uygulamalarının etkili bir şekilde denetlendiği en önemli yolun yargı denetimi olduğu aşikardır. Yargı pek çok kez mevzuatın eksikliklerini giderecek ve kurumlara yol gösterici nitelikte emsal kararlar almıştır. Örneğin İmar Planlarının yapılmasında esas alınacak imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri gibi temel ilkelere dayanmadan işlem yapıldığı ve şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığı bilirkişi raporları ile belirlenen imar planlarının yargı kararıyla iptal edileceği Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Esas 1996/755 ve Karar 1998/160 sayı ve 27.03.1998 tarihli kararı ile hükme bağlanmıştır (Danıştay, 1998). Danıştay kararlarında imar planlarının değerlendirilmesinde “şehircilik ilkeleri”, “planlama esasları” ve “kamu yararına uygunluk” ve “üstün kamu yararı” kavramlarının esas alındığı görülmektedir. İmar planlarının yargısal denetiminde “imar planlarının bütünlüğü”, “genel yapısı”, “kapsadığı alanın nitelikleri” ve “çevrenin korunması” gibi olguların da gözetilmesi zorunludur. Şehircilik ilkelerinin ne olduğuna ilişkin Plan Yapımına Dair Esaslara Ait Yönetmelik hükümleri yanında yargı kararlarının taramasıyla bir takım sonuçlara varan Bal (2006) bunların kapsamlı, akılcı, bütünlükçü ve eşitlikçi ilkeler olduğunu belirtmektedir (Bal, 2006). Danıştay



imar planında gösterilen yolun genişliğinin belirlenmemesinin planlama ilklerine aykırı olduğuna ilişkin kararında olduğu gibi teknik detayları ve konuyu her yönüyle inceleyen kararlarla imar ilkeleri konusunda prensipler geliştirmiştir.

Kamu yararı kavramının net bir tanımı olmamakla beraber geçmiş kararlarında Danıştay örneğin demiryolu taşımacılığında “üstün kamu yararı” bulunduğunu kabul etmesinde olduğu gibi genel olarak toplum çıkarlarını gözetmektedir. Bunun gibi bir başka Danıştay kararında da, imar planlarının temel amaçlarından birinin, kamu yararının korunması ve bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda toplumun genel kullanımına açık kentin rekreasyon alanlarına olan ihtiyacını giderebilecek nitelikte yeşil alan türünde alanların üretilmesi olduğuna vurgulanarak, kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan biri olduğunda duraksama bulunmayan park ve rekreasyon alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu revizyon imar planında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vererek aksi yöndeki bidayet mahkemesi kararını bozulmasına karar verilmiştir. Yine bir kararında da, benzer biçimde, sağlık hizmetinin görünümünde kullanılacak taşınmazlarla ilgili olarak, bu hizmetin etkin ve yaygın sunumu yönünden içerisinde barındırdığı kamu yararını nazara alarak, bu hizmetin sunulacağı yapıların, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından çevredeki yapıların nizamı, inşaat alanı, çekme mesafeleri ve benzeri unsurlar yönünden farklı değerlendirilmesinin zorunlu olduğuna hükmetmiş, ve şehircilik ilkelerini kamu hizmetlerinin görünümü için yumuşatabileceği izlenimi vermiştir (Canbazoğlu ve Ayaydın 2011 :316) Danıştay kamu yararı kavramını kararlarında önemli bir kriter olarak değerlendirmiş ve belediyelerin imarla ilgili kararlarında kamu yararını doğrultusunda karar vermesi gerektiğini belirtmiştir.

Yargı tarafından itiraflı konuların kendilerine ulaşması halinde her olayın özelliğine göre karar verilmektedir. Bunun yanında mevzuattan kaynaklanan konularda yargı birimleri anlaşmazlıkları gidermek için kararlar alabilmektedir. Büyükşehirlerde imar uygulamaları konusunda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imara ilişkin meclis kararlarının onaylanmasına dair 5216 sayılı kanunun 7. maddesinde öngörülen hükmün tartışmalara konu olduğu ve ilçe belediyelerinin özerkliğine müdahale niteliğinde olduğu gerekçesiyle kanun hükmünün iptali için yapılan başvuruyu red

ederek bu konuda 5216 sayılı kanunda yapılan düzenlemenin yerinde olduğunu kararlaştırmıştır. İmarla ilgili mevzuatta karmaşık gibi görünen plan yapımı yetkisini belirleyen istişari görüşte Danıştay 1. Dairesi tarafından verilen istişari kararda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine dayalı imar planı yapma yetkisinin diğer özel yasalardaki imar planı yapma yetkilerinden sonra geldiği bu nedenle özel yasalarda yer alan yetkilerin önceliğinin bulunduğu yönünde yorum benimsenmiştir (Canbazoglu ve Ayaydin 2011 :309).

Uygulamada görülen sorunların çözümü konusundaki içtihatlarıyla yargının imar suçu işleyene karşı kamunun etkin tavır alması gerektiği yönünde tavır belirlediği görülmektedir. Belediyelerin imara aykırı yapılarla ilgili verdikleri yıkım kararlarının uygulanmasında belediyelerin yetkilerinin yetersiz olduğu gerekçesiyle yıkım yapmadıklarına dair pek çok tartışma mevcuttur. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 23/12/2009 tarih ve E: 2009/4561; K: 2009/577 sayılı kararında “..3194 sayılı Kanunun 32/son maddesindeki düzenlemenin gereği ve doğal sonucu olarak, somut olaydaki gibi, yıkımın yapılabilmesi için insan ve/veya eşyanın dışarı çıkartılmasının gerektiği durumlarda, bu işlemlerde, herhangi bir mahkeme kararına gerek olmaksızın, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak ve o yetki çerçevesinde kamu gücü kullanılarak, uygun hukuki yol ve yöntemlerle, yine aynı makam tarafından yerine getirilecektir.” Denilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanununun 43. maddesi ile yürürlükten kaldırılan 09/07/1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun 31. maddesiyle, tahliye konusunda açıkça sulh hukuk mahkemeleri görevli kılınmış iken, onun yerine yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar olması bir unutmaya eseri değil, kanun koyucunun bilinci tercihidir.” bu sebeple, yıkım kararlarını gerçekleştirmek için belediye kapalı mekanlara zorla girebilmelidir. Yargıtayın bu kararına rağmen yıkım kararlarının tahliye sorunları gerekçe gösterilerek yıkılmaması da ayrı bir sorundur. Mevzuatta belediyenin yıkım kararı verilen yapıları tahliye yetkisinin olup olmadığına dair tartışmaların olması gibi bazı yetersizlikler bulunduğunu iddia edenlere karşı yargı kararını net olarak vermiştir. Buna rağmen belediyelerin yıkım kararlarını uygulamadaki isteksizlikleri önemli bir sorundur.

İmar uygulamalarının hesap verebilirliğini sağlayan önemli bir denetleme mekanizması olan yargıya başvurma konusunda bazı sıkıntılar mevcuttur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesine göre davanın görülebilme koşulu menfaat ihlalinin varlığına bağlanmıştır. Menfaatinin ihlal edildiğini iddia eden kişiler yargıya başvurabilecektir. Bunun yanında kamu hizmetlerinin önemli birer gözetleyicisi olan sivil toplum ve meslek örgütlerinin dava açabilmeleri gerekmektedir. Bu gereklilik belediyelerin en ciddi imar denetçilerinden birinin sivil toplum örgütleri olduğu gerçeğiyle daha fazla önem kazanmaktadır. Örneğin Ankara Mimarlar Odasının Ankara'daki kamu yararına aykırı gördüğü imar kararlarıyla ilgili 131 dava açtığı ve bunları takip ettiği görülmektedir (Ankara Mimarlar Odası, 2014) .

Sivil Toplum örgütlerinin bu tür bir denetim hakkına sahip olması gerekmektedir. Yargının geçmişte derneklerin tüzüklerinde dava açabilmesine dair yetkinin mevcut olması durumunda dava açabileceğine hükmettiği görülmekteydi. Son dönemde Danıştay 6. Dairesinin imar mevzuatından doğan uyuşmazlıklarda derneklerin dava açma ehliyetlilik halini dar yorumladığı ve derneklerin doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda dava açabileceği yönünde kararlar aldığı, görülmektedir. Örneğin mahallesiyle ilgili yapılan nazım imar planına karşı büyükşehir belediyesine dava açan mahalle derneğinin dava açma ehliyeti olmadığına karar verilmiştir (Çelik, 2012: 45). Bu tür bir sınırlamanın yargı tarafından imar uygulamalarının yargı vasıtasıyla denetlenmesine sınır getirdiği ve hesap vermede problem yarattığı açıktır.

Belediyelerin imarla ilgili kararlarının vesayet makamları olarak Vali ve Kaymakamlarca yargıya götürülebilmeleri yönünde de tartışmalar mevcuttur. 5393 sayılı yasanın 23. maddesindeki Anayasa gereği yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bir uygulaması olan merkezi idarenin yerel temsilcileri olan vali ve kaymakamlara hukuka aykırı olan belediye meclis kararlarına karşı iptal davası açabilme yetkisinin Anayasa Mahkemesi (Anayasa Mahkemesinin Esas:2008/27 Karar:2010/29 ve 04.02.2012 Tarihli Kararı) yetkinin yetersizliği değerlendirmesi ile iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2012). Bu iptalden sonra bu hüküm iptal edildiği için vali ve kaymakamlar hukuka aykırı gördükleri belediye meclis kararları için iptal

davası açamamaktadırlar ve bu konuda bir açıklık ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesine uygun olarak yeni bir yasal düzenleme yapılması siyasi bir tercih olarak değerlendirilebilir. Anayasa'nın 127. maddesindeki merkezi idarenin hizmetlerin bütünlüğünün sağlanması amacıyla belirtilen usul ve esaslarda idari vesayet yetkisine sahip olduğu şeklindeki düzenleme eksik kalmış olmakla birlikte Danıştay 8. Dairesinin Anayasa'da ön görülen vesayet yetkisine dayanarak vali ve kaymakamların dava açabileceğine dair görüşü bu eksikliği bir nebze gidermiştir (Çelik, 2012: 42). Bununla birlikte yasal düzenleme yapılmadığı için vesayet makamlarının belediyelerin yargıya ilişkin hukuka aykırı kararları ile ilgili bir denetim yada denetime götürme yetkisi bulunmadığı görüşü hakimdir.

Belediyelerin imara ilgili kararlarıyla ilgili hakkı haleldar olanın yargıya gitmesi anayasal bir kural olmakla birlikte gerek imara ilişkin askı müessesinin yetersizliğinden dolayı ilgililerin bilgilenememeleri, gerekse vatandaşların ilgi eksikliğinden kaynaklanan sorunlar belediyelerin denetimsiz bir şekilde karar almalarına yol açabilmektedir. Belediyelerin kararlarının katılımı oluşması bu sorunları azaltabilir. Bunun yanında her türlü sivil toplum kuruluşlarına ve vesayet temsilcileri olan Vali ve Kaymakamlara, belediyenin imarla ilgili kararlarına karşı yargıya gitme hakkı verilmesi hesap verebilir bir sistem yaratmak açısından gerekli görülmektedir.

İmar kararlarının yargısal denetiminde en önemli sorunlardan birinin uzun süren yargı süreci ve çelişkili olarak değerlendirilebilen kararlar olduğu belirtilmişti. Bu sorunların sebeplerinden birisi mahkemelerin iş yüklerinin fazlalığı bir diğeri ise bilirkişilik müessesinden kaynaklanan bir sonuçtur. Davaya bakmakla görevli hakim kendi hukuk bilgisi ile çözemeyeceği teknik konularda bilirkişiye başvurma yetkisi vardır. İmar işleri ile ilgili anlaşmazlıklarda yargı birimleri sıkça bilirkişi müessesine başvurumaktadırlar. Uygulamada bilirkişilik kurumunun nitelik ve dürüstlük sorunlarının yanında bilirkişi raporlarının mahkemeler intikalinin çok uzun süreler aldığı da ayrı bir sorun olarak dile getirilmektedir. 2008 yılında İstanbul İdare Mahkemelerinin rutin denetimini yapan Adalet Müfettişlerinin raporuna göre "bir kısmı yürütmenin durdurulması istemli olup keşif ve bilirkişi incelemesi yapılan

dosyalarda bilirkişi raporlarının çok geciktiği, bazı dosyalarda iki yıla yakın süre geçmesine rağmen bilirkişilerin sadece uyarmakla yetinildiği..” ne dair tespitlerin yapıldığı görülmektedir (Çelik, 2012 :46) Bilirkişilik müessesinin yarattığı sorunların bilirkişilikle ilgili mevzuat çerçevesinde çözülmesi ve görevini gereği gibi yapmayan bilirkişiler hakkında ilgili hakimlerin gerekli cezai yaptırımını uygulaması gerektiği açıktır. Bununla birlikte hakimlerin dava ve dava konusu sayısının çok fazla olmasının bir sonucu olarak bilirkişiye başvurma ve bilirkişi bulma zorlukları da bilinen bir sorundur. Bilirkişiye başvurmak bir zorunluluk olmakla birlikte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. maddesinin atf yaptığı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 275. maddesinde, bilirkişi incelemesine, dava ile ilgili olup, çözümü hakim tarafından bilinmeyen özel ve teknik bilginin gerekli olduğu hallerde başvurulacağı belirtilmiştir. Öte yandan, hakimın delilleri serbestçe takdir edeceği yolundaki genel ilkeye paralel olarak anılan yasanın 286. maddesinde de, bilirkişi raporunun hakimi bağlamayacağı hükmü yer almıştır. Yani her şeyin bilirkişiye bağlanmaması gerektiği açıktır.

Bu gibi sorunların çözümü olarak ortaya getirilebilecek bir öneri imarla ilgili idari ihtisas mahkemeleridir. İhtisas mahkemelerince verilecek kararların adalete olan güvenini artıracacağı ve karara karşı hukuki başvuru yollarının kullanılmasını azaltacağını ileri sürenler tarafından ABD’de yapılan bir araştırmayı örnek göstermektedirler. Amerika Birleşik Devletlerinde Patent ihtisas mahkemesinin kurulmasının nedenlerinden birisi; bu alanda yetkili olan genel mahkemenin verdiği kararlara karşı yapılan temyiz talebinin fazlalığıdır. Yapılan araştırmaya göre diğer alanlarda temyiz ve itiraz oranı %10 civarında iken patent davalarında bu oran %50'ye çıkmaktadır. Yine uzman patent mahkemesinde uyuşmazlığın aynı alanda genel yetkili mahkemeye göre yüzde 10 oranında daha kısa sürede çözümlendiği, bunun sebebi olarak ise aynı tür davaya genel yetkili hakime göre daha çok bakan ihtisas mahkemesi hakiminin alanında uzmanlaşmasının sonuca daha kısa sürede ulaşmasını sağladığı belirtilmektedir (Şen 2012).

İmarın yargısal denetiminde temel sorunlar olarak ortaya çıkan yargılama sürelerinin uzunluğu ve yargı kararlarının uygulanmaması Türkiye’de imar uygulamalarının

denetiminde önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Uzmanlaşmış idari imar mahkemeleri imar uygulamalarında yargısal denetimin etkili bir şekilde gerçekleşmesini sağlayabilecektir.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse Türkiye’de imar uygulamalarının hesap verebilirliği çeşitli açılardan bu bölümde değerlendirilmiştir. Son dönemde gerçekleştirilen pek çok yasa ve diğer mevzuat düzenlemeleriyle daha hesap verebilir bir kamu yönetimi sağlanması amacı güdülmektedir. Ancak uygulama sonuçlarına bakarak amaca ulaşmak için epey mesafe olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Mevzuatın hazırlanmasına, imar uygulamaları ile ilgili yetki karmaşalarına, plan yapım ve belediye karar süreçlerine katılımcılığın sağlanmasına, belediyelerin denetimi ve daha etkin bir yargısal denetim süreçlerine ilişkin pek çok konuda hesap verebilirlik sorunları olduğu görülmektedir.

Türkiye’de büyükşehirlerde imar uygulamalarında hesap verebilirliğin çeşitli açılardan tartışıldığı bu bölümden sonra, devam eden bölümde, araştırma evreni olan Ankara, İstanbul, ve Adana illerinde belediyelerde görevli üst düzey yöneticiler ve imar uygulamalarıyla görevli teknik elemanlar, imar uygulamaları ile ilgili yetkili İdari Yargı hakimleri, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Mensupları ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlileri ile sivil toplum temsilcileri ile imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda oluşturulan araştırma sorularının tevdi edildiği görüşmeler yapılarak uygulamaların ne derece hesap verebilir durumda olduğu bulunmaya çalışılmıştır.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE İMAR UYGULAMALARINDA HESAP VEREBİLİRLİK İLE İLGİLİ ALAN ARAŞTIRMASI

Türkiye’de Belediyelerde imar uygulamalarının hesap verebilirliği konusunda teorik alanda, imar uygulamaları ve imar uygulamalarında hesap verebilirlikle ilgili tartışmaların ardından, bu bölümde alan araştırması ve bulguları değerlendirilmiştir. Araştırma evreni olarak belirlenen İstanbul, Ankara ve Adana illerinde belediyelerde başkan, başkan yardımcısı, imar komisyonu başkanı gibi seçilmiş siyasi mensubiyeti olan kişiler, belediyelerin imar işlerinde çalışan personel, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Planlama Dairesi görevlileri, İdari Yargı hakimleri, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu mensupları ve Sivil Toplum Örgütü temsilcileri ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerle ilgili yapılan işlemler devam eden bölümde yer almaktadır.

#### 5.1. Araştırma Konusu

İmar uygulamaları denilince imar planlarının yapımı, değiştirilmesi, arazi ve arsa düzenlemeleri, yapılaşma ve kentsel dönüşüm başlıkları altında yapılan iş ve işlemler değerlendirilmiştir. Alan araştırmasında dört başlıktaki konularla ilgili hesap verebilirliğin anlaşılması maksatlı hazırlanan soruların, görüşme yapılanlara tevdi edilmesi suretiyle ilgililerin imar uygulamalarında hesap verebilirlik konularında görüşleri alınmıştır. Bu tez çalışmasıyla ilgili araştırmanın temel soruları; “imar yetkisi kullanma süreci şeffaf, katılımcı ve demokratik midir?” ve “yetki kullanmaya ilişkin sürecin yetki ve sorumluluklar dahilinde, objektif ve bilimsel uygun olarak yapılmakta mıdır? ve bunu yansıtan, gerekli denetim ve raporlama sistemi oluşturulmuş ve etkin olarak kullanılmakta mıdır?” sorularıdır. Görüşmelerde anılan soruların cevaplarını tüm boyutları ile yansıtabilecek şekilde 22 soru hazırlanarak ilgililerle görüşmeler gerçekleştirilmiş ve sorulara yanıtlar bulunması suretiyle “Türkiye’de Belediyelerin İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik” araştırılmıştır.

### **5.1.1. Görüşmeler**

Görüşmelerde araştırma evreni olarak belirlenen; İstanbul, Ankara ve Adana illerinde çeşitli belediyelerde görevli 29 kişiyle, imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusuyla ilgili olan diğer kurumlardan 14 kişi olmak üzere toplam 43 kişiden, Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda hazırlanan sorular tevdi edilmek suretiyle görüşleri alınmıştır.

#### **5.1.1.1. Görüşmelerin Önemi ve Amacı**

Türkiye’de imar uygulamalarının kararını veren, imar uygulamalarının her yönüyle içinde olan ve uygulamaları gerçekleştiren, imar uygulamaları ile ilgili mevzuatı hazırlayan ve uygulamalarla ilgili sorunları bilen, ve konu hakkındaki yargılama işlemlerini gerçekleştiren görevlilerle yapılan görüşmelerde imar uygulamalarının nasıl gerçekleştirildiği, uygulama sürecindeki sorunlar ve hesap verebilirlik düzeyi anlaşılmaya çalışılmıştır. Hesap verebilirliğin bizzat karar verenler, uygulayanlar, izleyen ve denetleyenler açısından değerlendirme olanağı verecek görüşmeler ile ilk elden bilgi sahibi olmak mümkün olmuştur.

#### **5.1.1.2. Görüşmenin Sınırlılıkları**

Belediyelerin imar uygulamalarında hesap verebilirlik ile ilgili kişilerle yapılan görüşmeleri incelerken aşağıda belirtilen sınırlılıkların göz önüne alınması gerekir.

- 1- Konuyla ilgili mülakat sonucu elde edilen görüşler her bir kişinin ferdi görüşünü yansıtmaktadır.
- 2- Görüşmeler, üst yöneticiler ve teknik elemanlarla yapılmıştır. Anılan kişiler yoğun bir iş temposuna sahip oldukları için bazı görüşmelerde süreler kısa tutulmuştur. Görüşmelerin kısa sürede gerçekleştirilmesi araştırmanın bir diğer sınırlılığıdır.
- 3- Genel olarak zaman sıkıntısı hissedilmemekle beraber bazı görüşmeler yapılırken ilgililerin zaman sıkıntısı olduğu bilindiğinden görüşmelerde bazı sorular genel olarak değerlendirilmiştir.



4-Görüşmeler esnasında odaklanılan konuların dışına çıkılarak ve genel değerlendirmelerin yapıldığı da görülmüştür.

5- Görüşme yapılan bazı belediye görevlilerinin uygulamalar hakkındaki sorular karşısında kendilerini savunma gibi bir pozisyonda oldukları hissedilmiş ve bu hususun bir sınırlılık olduğu da göz önüne alınmıştır.

6- Belediyelerde imar uygulamalarını anlamak için daha geniş bir araştırma evreninde daha fazla kişiyle görüşme yapmak gerekeceği değerlendirilmekle beraber, genel bir resmin çizilmesine ve olabildiğince değişik görüşlerin ortaya çıkarılmasına çalışılmıştır.

### **5.1.1.3. Görüşmelerin Yöntemi**

Hazırlanan soruların görüşülen kişilere tevdi edilmesinden sonra, alınan cevaplar ve ortaya çıkan yeni sorular tartışılmıştır. Görüşmelerin 3'ü yazılı not alma ve 1'i mail yoluyla cevap alma şeklinde gerçekleşmiş, kalan 39 görüşme ses kayıt cihazıyla kayıt altına alınmıştır.

### **5.1.1.4. Görüşme Yapılacak Kişilerin Belirlenmesi**

Türkiye'de Belediyelerde imar uygulamalarında hesap verebilirlik konularında İstanbul, Ankara ve Adana'dan oluşan üç büyükşehir araştırma evreni olarak belirlenmiştir. Belirlenen büyükşehirlerde belediyelerde imar konularında görevli personel ile belediye yöneticisi niteliğinde olan siyasi parti mensubu belediye başkanı veya belediye imar komisyonu başkanı olan kişilere kentlerinde İmar uygulamalarında hesap verebilirlik konusundaki bilgi ve görüşleri sorulmuştur. Ayrıca imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda yargının görüşlerini almak için imarla ilgili davalara bakan ve bu konularda kitap ve yayınları olan yüksek yargı mensupları, bu alanda soruşturma ve teftiş görevlerini yerine getiren yetkin mülkiye müfettişleri, imar mevzuatını hazırlayan ve merkezden imar uygulamalarını gözleyen Çevre ve Şehircilik Bakanlığında planlama konusunda yöneticilik yapan şehir plancıları, ve belediyelerin imar uygulamaları konusunda pek çok uygulama hakkında yargıya dava açan ve görüşleri bilinen sivil toplum örgütü temsilcileri ile görüşmeler yapılmıştır.

Bu çerçevede, görüşme yapılan toplam 43 kişinin dökümü aşağıda verilmiştir.

- a- Belediye Görevlileri: İstanbul ilinden 12, Ankara ilinden 10 ve Adana ilinden 7 kişi olmak üzere belediyelerden toplam 29 kişi ile görüşme yapılmıştır.
- b- Diğer katılımcılar: Yargı mensubu 2 hakim, 4 sivil toplum temsilcisi, 3 mülkiye müfettişi ve 5 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlisi olmak üzere toplam 14 kişi ile görüşme yapılmıştır.

#### **5.1.1.5. Görüşmenin Soruları**

Hesap verme sorumluluğu, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları nasıl kullandıklarını gösterme olarak tanımlanmaktadır. Hesap verilebilirlik kavramı, esas itibarıyla yetki ve kaynak kullanan açısından cezai, siyasi, idari, mali ve icrai boyutlara sahiptir. Dolayısıyla eylemlerinden dolayı rapor ve yanıt vermesi gereken organ veya kişilerin hesap verebilirliğinin cezai, siyasi, idari, mali ve icrai boyutları açısından açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Hesap verebilirlik ile ilgili bir kanaate varılması için yapılan değerlendirmede esas alınan kriterler iki ana unsura göre belirlenmiştir. Hesabın, nasıl ve kime verileceği sorularının yanıtlarını oluşturan, şeffaflık (saydamlık) ve hesabın raporlanması (denetleme ve üste rapor sunma) temellerinde hesap verebilirlik değerlendirmesi yapılmıştır.

Hesap verebilirlik bağlamında şeffaflığın sağlanıp hesabın verilmesinde işlerin öncelikle hukuka uygunluk temelinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Şeffaflığın ve hesabın verilmesi süreci ile ilgili sorular oluşturulurken işlemlerin hukuka uygunluğu ile ilgili görüşlerin sorgulanması da amaç edinilmiştir.

Sorular imar mevzuatı ve imar uygulamalarına esas imar planlarının demokratik, katılımcı ve aleniliği, imar karar süreçlerinin şeffaflığı, karar süreçlerinin denetlenmesi ve denetleme mekanizması olarak yargı süreci hakkında ilgililerin görüşlerini ortaya çıkaracak şekilde oluşturulmuştur.

Görüşme formunda, bazıları devamında yeni soruları da getirecek şekilde oluşturulan toplam 24 soru bulunmaktadır. Sorular daha önce ikinci bölümde sunulan ve ABD Illinois Eyaletinde görüşmelerde kullanılan 10 soruyu da kapsayacak şekilde oluşturulmuştur.

Soruların görüşülenlerin ilgili alanına göre tevdi edilmesi amaç edinilmiş, örneğin yapı kontrol sorumlusuna o alandaki sorular, planlama sorumlusuna da planlama ile ilgili sorular yöneltilerek görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Katılımcılara tevdi edilen sorular aşağıda sunulmuştur:

- 1- İmar mevzuatının (yasalar ve yönetmelikler) hazırlanması ve yürürlüğe konulması sürecini katılımcılığın sağlanması açısından nasıl değerlendirirsiniz?
- 2- İmar uygulamalarındaki yetkilerin, 1984 yılında İmar Kanununun yeniden düzenlenmesiyle belediyelere devredilmesinden sonra şehirlerin imarında ne yönde bir değişim olmuştur? İmar yetkileri belediyelerde mi olmalıdır?
- 3- Belediye yetkili organları tarafından yapılan imar planlaması ve değişiklikleri kentsel gerekliliklerle mi, siyasal nedenlerle mi, yoksa ekonomik ve ticari çıkarlar için mi yapılmaktadır? Hangisinin öncelikli olduğunu düşünürsünüz?
- 4- Belediyelerin imarla ilgili karar alma mekanizmalarında demokratiklik, şeffaflık ve katılımcılık sağlanabilmekte ve meclis, encümen ve başkanlık tarafından kararlar alınırken konuyla ilgili olabilecek kişiler (imar uygulamasına esas alan komşuları), sivil toplum örgütleri, plancıların ve mimarların meslek örgütleri gibi unsurların görüşleri alınmakta mıdır?
- 5- Meclisin imar uygulamaları ile ilgili kararlarının askıya çıkarılması ve internet vb. vasıtasıyla yayınlanması, sürecin şeffaflığını yeterli derecede sağlamakta mıdır?
- 6- Meclis kararlarına karşı ilgililerin itiraz, açıklama ya da yargıya başvurma hakları ile İdari yargı denetiminin etkili olduğunu düşünür müsünüz?

7- Belediyelerde, imar planlama ve değişikliklerinin yapılmasında esas karar verici organ olan belediye meclisinin, belediye başkanından daha etkili olduğuna inanıyor musunuz?

8- İmar planlarının kolaylıkla anlaşılabilir dilde ve açıklıkta olduğunu düşünüyor musunuz?

9- İmar konularında gerekli işlemler için kurumların teknik kapasiteleri yeterli midir ve Meclis ve İmar Komisyonlarının çalışmalarında teknik elemanların görüşleri yeterli derecede önem görmekte midir?

10- İmar planlarının yapılmasında ve değiştirilmelerinde planları ya da plan değişikliklerini hazırlayan teknik kişilerin bilimsel gereklere uygun olarak çalıştıklarını düşünür müsünüz? Bu bağlamda meslek odalarının etik kaygılarla ilgili yaptırım var mıdır?

11- 5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin resen plan yapma ve alt belediyelerin planlarını onaylama gibi düzenlemeler ve TOKİ, Maliye Bakanlığı gibi kurumların belediyenin sorumluluk alanında plan yapma yetkilerine sahip olmaları hesap verme sorunları yaratmakta mıdır?

12- İmar planlaması ve değişikliklerinin hukuka aykırılığının tespiti halinde merkezi yönetime, kararların iptali amacıyla da idari yargıya dava açabilmesi şeklinde bir denetim yetkisi verilmeli midir? Meslek örgütleri ve vatandaşın ve kamu görevlilerinin oluşturduğu bir bağımsız birim gözetleyici olabilir mi?

13- İmar yetkilerinin merkezde Çevre ve Şehircilik Bakanlığında toplanması yönünde yapılan mevzuat düzenlemeleri, sistemi daha hesap verebilir yapar mı, yoksa yerel yönetimlerin yetkilerini alma gibi bir sonuçla daha az hesap verme gibi bir sonuç doğurur mu?

14- Mahkemelerce ya da denetim birimlerince hukuka aykırılığı saptanan imar planlaması ve değişikliklerinde, sorumlular hakkında gerekli cezalandırma işlemleri yapılmakta mıdır?

15- Belediyelerdeki denetim sisteminin imar uygulamalarının hesap verme sürecinde etkisi nedir? Faaliyet raporları ile yeterli derecede üstlerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz?

16- Hizmetin kamuoyunca algılanmasını öğrenmek için kamuoyu yoklamaları yapılmakta mıdır? Hizmetin kamuoyunca takdirinin ölçüsünün seçimler olduğu söylenebilir mi?

17- İmar planlarının yapılmasından sonra planların uygulanması gereğince İmar Kanununun 18. maddesi uygulamalarında tasarrufta bulunan alanın sahibine bilgi verilmekte midir?

18- Belediyelerin Belediye Kanununun 69. maddesi gereğince arsa sağlama, konut yapma gibi uygulamaları olumlu ve hesap verebilir midir?

19- İmar planlarına uygun bir yapılaşmanın gerçekleştirilmesi sürecinde yapıların denetimi ve denetim mevzuatı yeterli midir?

20- İmara aykırı yapılarla ilgili 3194 sayılı Kanununun 32 ve 42'nci maddelerinde getirilen yıkım ve imar para cezaları ile TCK 184. maddelerinde yer alan düzenlemeler yeterli midir? Belediyelerin özellikle yıkım kararını uygulamaktan kaçınma nedenleri arasında siyasal kaygılar var mıdır?

21- Kentsel dönüşüm uygulamalarında belediyelerin ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının vatandaşlar karşısında güçlü yetkilerle donatılması, hesap verebilirlik üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta mıdır?

22- Bir uygulama sorunu olarak kentsel dönüşüm uygulamaları kentin merkezi yerlerindeki taşınmazların el değiştirmesine yol açar mı?

23- İmar uygulamaları ülkemizde hesap verebilir bir sistem içinde yapılmakta mıdır?

24- İmar mevzuatı (İmar kanunu ve yönetmelikleri), belediye kanunları, memur yargılama ve ceza kanununda yer alan düzenlemeler ile imarla ilgili yargı kararları hesap verebilir bir imar karar sistemi yaratmak için yeterli midir?

#### 5.1.1.6. Görüşmenin Yapılması

İmar uygulamalarında hesap verebilirlik hakkında yapılan görüşmeler ilgililerin ziyaret edilmesi suretiyle gerçekleştirilmiştir. Görüşülen kişinin ilgili olduğu sorulara ağırlık verilmiştir. Görüşmelerde, görüşülen kişilerin ilgili olduğu imar uygulamaları konusunda hesap verebilirlik konusunda görüşleri alınmıştır.

#### 5.1.1.7. Görüşmelerin Bulguları

Görüşmelerde yapılan kayıtlara göre yapılan analiz sonucunda sorulara verilen cevaplar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

**Tablo 1. Görüşme Analiz Sonuçları**

SORULAR	Siyasi belediye yöneticileri			Belediyelerde imarla ilgili görevliler			Yargı, mülkiye müf. çevre ve şeh. bak. sivil toplum mensupları			Sonuç
	Olumlu	Olumsuz	Görüş yok	Olumlu	Olumsuz	Görüş yok	Olumlu	Olumsuz	Görüş yok	
S1- İmar mevzuatının (yasalar ve yönetmelikler) hazırlanması ve yürürlüğe konulması sürecini katılımcılığın sağlanması açısından nasıl değerlendirirsiniz?	2	4	5	1	5	13	3	8	3	43 kişiden 20 kişi görüş belirtmemiş, 6 kişi olumlu, 17 kişi olumsuz görüş belirtmiş: Görüş belirtenlerin %74'ü olumsuz kanaatte

S2-a- İmar uygulamalarındaki yetkilerin, 1984 yılında İmar Kanununun yeniden düzenlenmesiyle belediyelere devredilmesinden sonra şehirlerin imarında ne yönde bir değişim olmuştur?	5	3	2	5	8	6	2	7	5	12 kişi olumlu, 18 kişi olumsuz, 14 kişi görüş belirtmemiş: % 60 katılan imar yetkisinin belediyelere devrinin iyi sonuç vermediği kanaatinde
S2-b-İmar yetkileri belediyelerde mi olmalıdır?	7		3	9	4	6	5	6	3	21 kişi evet, 10 kişi hayır, 12 kişi görüş belirtmemiş %67 katılan yine de imarla yetkilinin belediye olması görüşünde
S3- Belediye yetkili organları tarafından yapılan imar planlaması ve değişiklikleri kentsel gerekliliklerle mi, siyasal nedenlerle mi, yoksa ekonomik ve ticari çıkarlar için mi yapılmaktadır? Hangisinin öncelikli olduğunu düşünürsünüz?	8	1	1	5	9	5		9	5	13 kişi olumlu (kentsel gereklilikler), 19 kişi olumsuz (siyasi ve ekonomik çıkarlar öncelikli), 11 kişi görüş belirtmemiş: %60 belediyelerin yetkiyi kentsel gereklilikler için kullanmadığı kanaatinde
S4- Belediyelerin imarla ilgili karar alma mekanizmalarında demokratiklik, şeffaflık ve katılımcılık sağlanabilmekte ve meclis, encümen ve başkanlık tarafından kararlar alınırken konuyla ilgili olabilecek kişiler (imar uygulamasına esas alan komşuları), sivil toplum örgütleri, plancıların ve mimarların meslek örgütleri gibi unsurların görüşleri alınmakta mıdır?	5	4	1	4	11	4		9	5	24 kişi katılımcılık ve görüş alma yok diyerek olumsuz, 9 kişi katılımcılığın ve görüş almanın olduğunu belirtmiş ve olumlu, 10 kişi görüş belirtmemiş: %73 katılımcı, şeffaf bir karar alma süreci yok görüşünde

S5- Meclisin imar uygulamaları ile ilgili kararlarının askıya çıkarılması ve internet vb. vasıtasıyla yayınlanması, sürecin şeffaflığını yeterli derecede sağlamakta mıdır?	6	2	2	3	7	9		7	6	9 kişi olumlu 16 kişi olumsuz, 17 kişi cevap vermemiş: Cevap verenlerin %64 şeffaflığın sağlanmadığı kanaatinde, olumsuz
S6- Meclis kararlarına karşı ilgililerin itiraz, açıklama ya da yargıya başvurma hakları ile idari yargı denetiminin etkili olduğunu düşünür müsünüz?	7	3		7	5	7	2	8	4	16 kişi hak arandığını ve yargı sürecinin etkili olduğu, 16 kişide tersi görüşte 11, kişi ise görüş belirtmemiş: %50 etkili ve etkisiz görüşünde
S7- Belediyelerde, imar planlama ve değişikliklerinin yapılmasında esas karar verici organ olan belediye meclisinin, belediye başkanından daha etkili olduğuna inanıyor musunuz?	5	3	2	4	6	9		7	7	9 kişi meclisin, 16 kişi ise belediye başkanının etkili olduğu görüşünde, 18 kişi görüş belirtmemiş: % 65 belediye başkanının etkili olduğu görüşünde
S8- İmar planlarının kolaylıkla anlaşılabilir dilde ve açıklıkta olduğunu düşünüyor musunuz?	2	6	2	3	7	9	2	9	3	7 kişi olumlu, 22 kişi olumsuz ve 14 kişi görüş belirtmemiş: %75 olumsuz görüşte
S9-a- İmar konularında gerekli işlemler için kurumların teknik kapasiteleri yeterli midir	6	2	2	10	3	6	6	4	4	22 kişi yeterli, 9 kişi yetersiz ve 12 kişi görüş belirtmemiş: %71 yeterli görüşünde



S9-b- Meclis ve İmar Komisyonlarının çalışmalarında teknik elemanların görüşleri yeterli derecede önem görmekte midir?	5	3	2	8	7	4	2	7	5	15 kişi önem görmekte, 17 kişi önem görmemekte görüşünde, 11 kişi görüş belirtmemiş: % 53 teknik elemanların görüşlerinin yeterli derecede önem görmediği kanaatinde
S10-a- İmar planlarının yapılmasında ve değiştirilmelerinde planları ya da plan değişikliklerini hazırlayan teknik kişilerin bilimsel gereklere uygun olarak çalıştıklarını düşünür müsünüz?	5	1	4	10	2	7	5	3	6	20 kişi çalıştıkları, 6 kişi çalışmadıkları (belediyelerce satın alınan işlerde) görüşünde 17 kişi görüş belirtmemiş:%68 olumlu kanaatte
S10-b- Bu noktada sorunlarla karşılaşıldığında meslek odalarının etik kaygılarla ilgili yaptırımı var mıdır?	2	4	4	5	9	5	7	3	4	14 kişi meslek odalarının yaptırımı olduğu, 16 kişi olmadığı, görüşünde 14 kişi görüş bildirmemiş: %54 meslek odalarının yaptırım uygulamamakta görüşünde
S11- 5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin resen plan yapma ve alt belediyelerin planlarını onaylama gibi düzenlemeler ve TOKİ, Maliye Bakanlığı gibi kurumların belediyenin sorumluluk alanında plan yapma yetkilerine sahip olmaları hesap verme sorunları yaratmakta mıdır?	6	2	2	12	2	5	5	5	4	23 kişi sorun yarattığı, 9 kişi yaratmadığı görüşünde, 11 kişi görüş belirtmemiş:%72 belediye dışındaki müdahalelerin olumsuz olduğu görüşünde

S12-a- İmar planlaması ve değişikliklerinin hukuka aykırılığının tespiti halinde merkezi yönetime, kararların iptali amacıyla da idari yargıya dava açabilmesi şeklinde bir denetim yetkisi verilmeli midir?	2	6	2	10	2	9	8	2	4	20 kişi merkezin daha fazla yetkisi olmalıdır görüşünde iken 10 kişi aksi görüşte, 13 kişi görüş belirtmemiş: % 67 merkezin dava açma gibi yetkilerinin de olması görüşünde
S12-b- Meslek örgütleri ve vatandaşın ve kamu görevlilerinin oluşturduğu bir bağımsız birim gözetleyici olabilir mi?	2	2	6	7	3	9	5	3	5	14 kişi bağımsız bir kurum olabilir derken 8 kişi bu fikrin karşısındadır, 20 kişi görüş belirtmemiştir: katılanların % 64ü bu fikri destekler
S13- İmar yetkilerinin merkezde Çevre ve Şehircilik Bakanlığında toplanması yönünde yapılan mevzuat düzenlemeleri, sistemi daha hesap verebilir yapar mı, yoksa yerel yönetimlerin yetkilerini alma gibi bir sonuçla daha az hesap verme gibi bir sonuç doğurur mu?	2	6	2	2	9	8	6	3	5	Merkezin imarla yetkilendirilmesi iyi sonuç vermez diyenler 18, aksi görüşte olanlar ise 10 kişi, 16 kişi görüş belirtmemiş: Merkeze verilecek bu tür bir yetkinin iyi sonuç vermediğini düşünenler %64
S14- Mahkemelerce ya da denetim birimlerince hukuka aykırılığı saptanan imar planlaması ve değişikliklerinde, sorumlular hakkında gerekli cezalandırma işlemi yapılmakta mıdır?	5	3	2	3	13	3	2	8	4	Etkili bir cezai sorumluluk sistemi ve cezalandırma yoktur diyenin oranı 24e 10, 10 kişi görüş belirtmemiş: %70 etkili bir cezalandırma olmadığı görüşünde
S15-a- Belediyelerdeki denetim sisteminin imar uygulamalarında hesap vermede etkisi nedir?	2	4	4	2	10	6		8	6	4 kişi belediyelerin iç denetimi yeterli, 22 yetersiz, 16 kişi görüş belirtmemiş: % 85 iç denetim yeterli değil görüşünde

S15-b- Faaliyet raporları ile yeterli derecede üstlerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz?	5	1	4	6	3	9	2	4	8	13 kişi bilgilendirdiği, 8 kişi bilgilendirmediği görüşünde 21 kişi görüş bildirmemiş:%62 faaliyet raporları ile yeterli bilgilendirme yapıldığı görüşünde
S16-a-Hizmetin kamuoyunca algılanmasını öğrenmek için kamuoyu yoklamaları yapılmakta mıdır?	4		6	3		17			14	6 kişi yapıldığını, beyan etmiş, görüş belirten diğer kişiler yapılıyor ise de bilgi sahibi olmadıklarını ifade etmişlerdir.
S16-b-Hizmetin kamuoyunca takdirinin ölçüsünün seçimler olduğu söylenebilir mi?	3	2	5	1	5	13		8	6	4 kişi olabileceğini, 15 kişi %79 oranla olamayacağını beyan etmiş, 24 kişi görüş belirtmemiştir.
S17- İmar planlarının yapılmasından sonra planların uygulanması gereğince İmar kanununun 18. madde uygulamalarında mülk sahibine bilgi verilmekte midir?	2	3	4	2	7	12		5	9	4 kişi verildiğini 15 kişi verilmediğini beyan etmiş, 25 görüş belirtmemiş: %79 uygulamada mülk sahibine bilgi verilmediği görüşünde
S18- Belediyelerin Belediye Kanununun 69. maddesi gereğince arsa sağlama, konut yapma gibi uygulamaları olumlu ve hesap verebilir midir?	7		3	7	2	10	5	1	8	19 kişi olumlu, 3kişi olumsuz, 21 kişi görüş belirtmemiş: bu konu %85 oranıyla hesap verebilirlik açısından değerlendirilmemiş iyi bir kamu hizmeti olarak görülmüş
S19- İmar planlarına uygun bir yapılaşmanın gerçekleştirilmesi sürecinde yapıların denetimi ve denetim mevzuatı yeterli midir.	5	3	2	8	6	5		9	5	13 kişi yeterli, 18 kişi yetersiz görüşünde, 12 kişi görüş belirtmemiş: % 58 denetim ve denetim mevzuatının yetersiz olduğu görüşünde



(İmar kanunu ve yönetmelikleri), belediye kanunları, memur yargılama ve ceza kanununda yer alan düzenlemeler ile imarla ilgili yargı kararları hesap verebilir bir imar karar sistemi yaratmak için yeterli midir?	4	2	4	4	7	8	2	9	3	kişi yetersiz olduğu, görüşünde 15 kişi görüş belirtmemiş: %64 mevzuatta ve uygulamasında yetersizlikler olduğu görüşünde
--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

### 5.1.2. Görüşmelerin Sonuçları

Görüşmelerde görüşmecilere tevdi edilen sorular ve alınan cevapların değerlendirilmesi sonucunda Türkiye de imar uygulamalarının hesap verilebilirliği ile ilgili aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

1- İmar Mevzuatının hazırlanmasında süreci hakkındaki değerlendirmeler nasıldır?

İmar mevzuatının hazırlanmasında katılımçılık sağlanmakta mıdır? Mevzuat hazırlanması demokratik gereklere uygun mudur? Mevzuat sık değişmekte midir? Soruları görüşmecilere tevdi edildiğinde yapılan bazı tespitlere dair görüşülen kişiler tarafından kullanılan cümlelerden bazıları aşağıya çıkartılmıştır.

- İmar mevzuatının hazırlanmasında diğer mevzuattan farklı bir yol izlenmemektedir.
- Ülkemizde imar mevzuatı tepeden hazırlanmakta yerel ihtiyaçlar göz önüne alınmamaktadır.
- Mevzuat hazırlanırken katılımçılık yoktur.
- Mevzuat hazırlanırken katılım önceden biraz vardı. Bayındırlık Bakanlığı çalışanları çok nitelikliydi.
- Çok fazla mevzuat var. Çok yolsuzluk var demektir.
- Çok sık değişiklikler olmakta ve takip edilememektedir.
- Büyükşehir Belediyeleri İmar Yönetmelikleri gibi imar uygulamalarının temeli olan imar yönetmelikleri ilgili kanuna aykırı olabilmekte, büyükşehir imar yönetmelikleri usulsüz olabilmektedir.

İmar mevzuatının hazırlanmasında katılımcılık sağlanmakta mıdır? sorusuna yanıt verenler konuyla ilgili bilgisi olan ve belediyelerde görevli olanlardan ziyade İmar Mevzuatının hazırlanması ile ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Yargı mensupları olmuştur. Görüşmelerde imar mevzuatının hazırlanmasının diğer mevzuattan farklı bir süreç içermediği ve mevzuatın hazırlanmasında özel bir katılım sürecinin oluşturulmadığı, bununla birlikte genel mevzuat hazırlanması sürecinde ilgili kurumların görüşlerinin alınması işlemlerinin gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Görüşülen meslek odası mensupları ise mevzuat hazırlanması sürecinde bazen görüşlerinin sorulduğunu ancak görüşlerinin mevzuatın şekillenmesinde hiçbir etkisinin olmadığını belirtmişlerdir. Soruya cevap verenlerin %74'ü mevzuatın hazırlanmasında katılımın olmadığı görüşündedir. Yapılan görüşmelerde ortaya çıkan mevzuat hazırlama ve düzenleme sürecinin demokratik ve katılımcı olmadığına dair genel bir kanaat mevcuttur.

Görüşülen, imar mevzuatının hazırlanmasından sorumlu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlileri mevzuatın hazırlanması sürecinde ilgililerin görüşünün alındığını beyan etmektedirler. Belediyelerde görevli imar uygulamaları ile ilgili görevliler ise son yıllarda mevzuatın hazırlanmasında katılımcılığın ve sivil toplumunun görüşünü yansıtma durumunun gittikçe zayıfladığını beyan etmişlerdir. Mevzuatın uygulayıcıları olan yargıçlarında mevzuatın katılımcılığı sağlama ve ilgililerin görüşlerini yansıtma niteliğinin oldukça zayıf olduğunu, siyasi mekanizmada çoğunluk partisinin görüşünü yansıtan ve halk katılımcılığının hemen hemen hiç olmadığı bir süreçte imar mevzuatının hazırlandığı görüşünü belirtmişlerdir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri imarla ilgili yasaların ve yönetmeliklerin hazırlanması sürecinde katılımcılığın ve sivil toplumun görüşlerinin hemen hemen yer bulmadığını, imar kanunu ve ilgili yönetmeliklerin yanında imarla ilgili pek çok mevzuat bulunmasının ayrıca bir sorun yarattığını belirtmişlerdir. Tecrübeli bir Mülkiye Başmüfettişi “Bir devlette ne kadar çok kanun var ise devlet o derece yozlaşmıştır.” özdeyişinin çok doğru olduğunu ve bu meyanda çok fazla mevzuatında yozlaşma ve yolsuzluk sorunlarına yol açacağını belirtmiştir.

2- İmar Planları ve planlama işlerinin şeffaflığı ve ulaşılabilirliği ile ilgili olarak yapılan değerlendirmeler nasıldır?

Görüşülenlere mevzuatın hazırlanması sürecinin katılımcı olup olmadığının anlaşılmasına dair soruların devamı olarak aşağıdaki sorulara alınan cevaplarla imar planlarının şeffaf ve ulaşılabilirliği hakkındaki uygulama süreci değerlendirilmiştir.

İmar planlarının şeffaflığı ve ulaşılabilirliği hakkında aşağıdaki sorulara dayanarak görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

- Meclisin imar uygulamaları ile ilgili kararlarının askıya çıkarılması ve internet vb. vasıtasıyla yayınlanması, sürecin şeffaflığını yeterli derecede sağlamakta mıdır?
- İmar planlarının kolaylıkla anlaşılabilir dilde ve açıklıkta olduğunu düşünüyor musunuz?

Sorularla ilgili dile getirilen bazı cümleler aşağıya çıkartılmıştır.

- Askı yeterli mi? Nispeten fakat vatandaş bilgili ve ilgili değil.
- İnternette yayınlama iyi fakat çok yeni ve yaygın değil.
- Planlar anlaşılır olması için tedbirler alınmalı halkın anlayacağı dilde düzenlemelidir.
- Vatandaş planlarla ilgili ne kadar kaç katlı yapı yapabileceği ile ilgilidir. Oda planlarda anlaşılabilir.
- Planlar plan raporlarıyla birlikte. Ancak önemli olmadığına dair bir algı var ve kimse bilmiyor.
- Yapılan master planlarda yetersizlik ve eksikliklerde mevcut. (teknik eksiklikler var)

İmar planlarının askıya çıkarılması ve internet yoluyla yayınlanmasının şeffaflığı sağlayıp sağlamadığına ilişkin soruyla ilgili görüş belirtenlerin %64'ü olumsuz görüş bildirmiştir. Çoğunluk imar planlarının askıya çıkmasının ve imara ilişkin meclis kararlarının internet yoluyla yayınlanmasının şeffaflığı sağlamada yeterli olmadığı görüşündedir. Görüşme yapılanlardan imar planlarının kolaylıkla anlaşılabilir nitelikte olmadığını düşünenlerin oranı ise %75'tir.

Değerlendirme ve dile gelen görüşlere göre planlarda anlaşılma ve şeffaflık sorunu olduğu görülmektedir. İmar Planlarının Yapılmasına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte planların yapılma esasları, kullanılacak terimler, ve gerekli açıklamalar belirtilmiş olmakla birlikte, planları anlamak için bazı terimleri (kask, task, lejant) bilmek gerekmektedir. Bu tür bilgilere sahip olmak içinde teknik bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Ayrıca planlar, plan notları, açıklamalarla birlikte bir bütündür. Bu hususları pek çok insanın bilmesi mümkün değildir. İmar planlarının kolayca anlaşılabilir niteliğe sahip olmamaları bu konuda bir sorunun olduğuna işaret etmekte olup konunun ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

İmar yasası ve ilgili düzenlemelerle belediye meclislerinin karar altına aldıkları, imar planlarının aleniyetini sağlamak için görünür bir yerde askıya çıkarılması ve internet sitelerinde yayınlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak görüşme yapılan kişilerin çoğunluğunun yapılan düzenlemelerin uygulamasının işlerin aleniyetini sağlamak yönünde yeterli olmadığı kanaatinde oldukları görülmüştür. Belediyelerin internet sitelerinde imarla ilgili meclis kararlarının yayınlanması mekanizması ise maksadı gerçekleştirecek nitelikte olmadığı belirtilmiş, bunda insanların internet ve bilgisayar kullanımı konusundaki eksiklerinin yanında belediyelerin kararları diğer meclis kararlarıyla birlikte ve birkaç sekmede ulaşılacak şekilde internet sitelerinde bulundurmaları vatandaşın kararlara direk ulaşımını sağlamamakta ve imarla ilgili meclis kararlarının aleniyetini sağlamada engel teşkil etmektedir.

Görüşme yapılan kişilerden bazıları imar yasasındaki askı düzenlemesini aleniyeti sağlamada yeterli olduğunu ancak vatandaşın konularla ilgili olmamasından dolayı amacın hasıl olmadığını beyan etmişler, İstanbul'daki bir ilçe belediyesi tarafından yapılan imar düzenlemesi ile ilgili bir parti ilçe teşkilatının 'İmar Planlaması İle ilgili meclis kararlarının ...belediyesinde askıya çıkarıldığı' şeklinde afişlerle vatandaş bilgilendirmenin sorunu aşmak yönünde alınabilecek küçük tedbirler olduğunu belirtmişlerdir.

3- İmar planlarının yapımında teknik bilgi ve bilimsel yöntemlerin kullanımı konusunda sorunlar var mıdır?



İmar Planlarının yapımı ya da değiştirilmesinde planlama bilimi, planların nitelikleri ve şehircilik ilkelerinin yanında imar planı ve plan yapımına dair yönetmeliklere uygun olarak işlemlerin yerine getirilmesi gerekir. Bu bölümde imar planlama ve uygulama işlerinde işlemlerin teknik koşullara uygun olarak gerçekleştirilmesinde sorunların olup olmadığını aşağıdaki sorularla anlamaya çalışılmıştır.

- İmar konularında gerekli işlemler için kurumların teknik kapasiteleri yeterli midir ve Meclis ve İmar Komisyonlarının çalışmalarında teknik elemanların görüşleri yeterli derecede önem görmekte midir.
- İmar planların yapılmasında ve değiştirilmelerinde planları ya da plan değişikliklerini hazırlayan teknik kişilerin bilimsel gereklere uygun olarak çalıştıklarını düşünür müsünüz?
- Bu bağlamda meslek odalarının etik kaygılarla ilgili yaptırımını var mıdır?

Sorularla ilgili görüşmeciler tarafından dile getirilen bazı cümleler aşağıya alınmıştır:

- Büyük belediyelerin teknik kapasiteleri yeterli küçük belediyelerin teknik kapasiteleri yetersiz, tek memurla büyük uygulamalar yapılıyor. Büyükşehirlerde dahi kapasiteler yetersiz.
- 6360 sayılı kanun ile belediyelerin imar yetki alanı oldukça fazla genişliyor. Bu durum kapasite sorunundan dolayı yetersizliklere yol açacak.
- Belediye ölçekleri küçük olan belediyelerin imkanları yetersiz. ABD’de belediye sayısı fazla ancak imkanları fazla.
- Belediyelerde imar komisyonlarının teknik elemanlardan oluşması olumlu sonuçlar doğurmaktadır.
- Teknik elemanların şehirleşmede etkileri yok. Meclisler teknik gereklere uymuyor. Çünkü Türkiye’de şehirler dinamik.
- Gerçekte plan işini yaptıran mülkün sahibidir.
- Meslek odaları ile mensuplar arasında vize ilişkisi dışında bir ilişki yok.
- Teknik elemanlarda etik anlayış zayıflıyor. Eskiden daha iyi idi. Kardan pay alma anlayışı ilerliyor.
- Planlar eser midir? Uygulamada eser niteliği vermek çok zor.
- İhaleyle alınan işlerde üç ayda plan yapılması isteniyor.

- Planlamada temel tercihlerle ilgili farklı anlayışlar olabiliyor.
- Analizlere dayalı planlar daha uzun süreli ve hesap verebilir bir süreç yaratıyor.

İmar uygulamaları ile ilgili süreçlerde bilimsel bilgi ve teknik bilgilerin ne derece itibar gördüğü ile ilgili sorulara verilen cevaplara göre, Büyükşehirlerde ki belediyelerde teknik kapasitelerin, genel olarak yeterli olduğu beyan edilmiş ve anlaşılmıştır. Ancak belediyelerde görevli teknik elemanların görüşlerinin karar süreçlerinde etkili olmadığına dair görüş bildirenlerin oranı %53'tür. Bu görüşte olanlar karar süreçlerinde teknik elemanların görüşlerinden ziyade Belediye Başkanının ve Belediye Meclisinin görüşlerinin etkili olduğu ve bazen teknik görüşleri hilafına karar alındığını ifade etmişlerdir.

Teknik elemanların teknik gereklere göre işlerini yerine getirildiğini belirtenlerin oranı %77'dir. Ancak buradaki görüşe karşı olan %23 önemli bir rakamdır. Özellikle hizmet satın alınması suretiyle yapılan planlama işlerinde teknik kaygılardan ziyade siyasi mekanizmanın istediği şekilde çalışma yapma durumunun olduğu da ifade edilen bir sorundur.

Teknik elemanlar ile ilgili meslek odalarının etik mekanizmalarının çalıştırılmasının etkili bir şekilde yapılmadığı da görülmektedir. Soru hakkında görüş belirtenlerin %54'ü meslek odalarının etik kurallara uymayanlar için yaptırım uygulamadığını olmadığını belirtmişlerdir. Türkiye'de imar uygulamalarının bilimsel gereklere uygunluğu ile ilgili kurumsal bir denetim ve gözlemci olarak etkili bir faktör olan mimarlar odası ve şehir plancıları gibi meslek örgütlerinin, meslek mensuplarının yaptığı yanlışlar ile ilgili etik mekanizmayı çalıştırma hususunda aktif olmadıklarına dair bir kanaat mevcuttur. Her ne kadar meslek odaları temsilcileri bu görüşe katılmadıklarını, meslek mensupları ile ilgili gerekli yaptırımları uyguladıklarını beyan etseler de (örneğin Ankara Mimarlar Odası 10 meslek mensubuna yaptırım uyguladıklarını görüşmede söylemişlerdir) bu hususta meslek odası temsilcileri dışındakilerde farklı bir kanaatin bulunduğu görülmektedir.

İmar uygulamaların da belediyelerin teknik kapasitelerinin yeterliliği konusunda mevcut halde bir sorun olmadığı, ancak 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden

sonra belediye sınırlarının genişlediği belediyelerde bu hususta bazı sorunların çıkabileceği, anlaşılmaktadır.

İmar uygulama işlerinde teknik elemanların görüşlerinin gerekli önemi görmediği yönündeki tespitlerin önemli bir sorun olarak karşımızda olduğu görülmektedir. Teknik elemanların teknik gereklere uygun olarak yaptığı çalışmaların bazen önemsenmeden belediye karar mekanizmalarında kararların oluşmasının bu değerlendirmeye yol açtığı görülmektedir. Belediyelerin özellikle satın alma suretiyle yaptırdığı işlerde yüklenicilerin hizmeti satın alan belediye başkan ve yetkililerin ya da plan yaptıran kişilerin isteği doğrultusunda işlemler yaptığı da dile getirilmiştir. Bu tür durumlarda meslek odalarının gerekli yaptırımını yapmadığına dair bir genel görüş mevcuttur.

#### 4-İmar Yetkileri Belediyelerce yerinde kullanılmakta mıdır?

3194 sayılı İmar kanununda belediye sınırları içerisinde imar yetkilerinin belediyelerde olmasını öngörmektedir. Alan araştırmasında belediyelerin bu yetkisini nasıl kullandıkları görüşmecilere tevdi edilen aşağıdaki sorularla anlaşılmaya çalışılmıştır.

- İmar uygulamalarında yetkilerin 1984 yılında İmar Kanununun yeniden düzenlemesiyle belediyelere devredilmesinden sonra şehirlerin imarında ne yönde bir değişim olmuştur.
- İmar yetkileri belediyelerde mi olmalıdır?
- Belediye yetkili organları tarafından yapılan imar planlaması ve değişikliklerinin, öncelik sırasına göre kentsel gerekliliklerle mi, yoksa siyasal nedenlerle mi ve ekonomik ve ticari çıkarlar için mi yapılmaktadır. Hangisinin öncelikli olduğunu düşünürsünüz?

Sorulara verilen cevaplarda kullanılan bazı cümleler aşağıdadır.

- Belediyeler tarafından imar yetkilerinin kullanılması ile ilgili küçük belediyelerin yetkileri kaynak yetersizliği ve objektif olmayan değerlendirmelerle Akdeniz kıyılarında olduğu gibi kötü yapılaşmalara yol açılması sonuçları olmuştur.
- Belediyeler imar yetkilerini sahillerde çok kötü kullandılar.

- İmar yetkilerinin yerele verilmesinin şehirlerin öznel durumlarına göre sonuçları var
- Planlama yetkisinin belediyeler verilmesiyle şehirlerin planlı hale getirilmesi sağlandı.
- Şehir planlarını yapanların farklı öngörüler ve tercihler yapınca şehirlerin çirkinleşmesine yol açıldı.
- Belediyeler imar yetkilerini kullanırken şehir ihtiyacından ziyade ekonomik ve siyasi gerekçelerin öne çıktığı görülüyor.
- Türkiye'deki imar operasyonları ile imar rantları elmas madeni işletmesinden çok daha karlıdır. Kara para sirkülasyonu var.
- Yerel rantlar yaratılması yönünde çalışmalar yapılmış.

Türkiye'de imar yetkilerinin kullanılmasından sorumlu görünen belediyelerin yetkiyi kullanırken iyi şehirler yaratılmadığı genel kabul gören bir görüştür. Bunun sebebinin de yetkilerin kullanılmasında önceliklerin neler olduğuna ilişkin bir soruyla araştırılmaya çalışılmıştır. Soruya cevap verenlerin çoğunluğu %60 oranıyla şehirlerin imarının olumlu yönde değişmediğini, şehirlerin yapılaşmasının kötüleştiğini belirtmişlerdir. Bunun sebebi olarak öngörülmeyen aşırı göçler ile bazı belediyelerde yetkiyi kötüye kullanma olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte cevap verenlerin %67'si imar yetkilerinin belediyeler tarafından kullanılmasının yetkilerin merkezde Bakanlıklar tarafından kullanılması haline göre daha doğru bir tercih olduğunu da belirtmişlerdir.

Belediyelerin karar verirken hangi sebeplerin kararların oluşmasında etkili olduğuna ilişkin soruya cevap veren siyasi temsilciler ve bazı belediye görevlileri kendi belediyelerinde kentsel gerekliliklerle karar verildiğini belirtmişlerdir. Cevap verenlerin %60'ı belediyelerde ekonomik ve ticari çıkarların ve siyasi nedenlerin öncelikli olduğunu belirtmişlerdir.

Sorulara verilen cevaplara göre belediyelerin imar yetkilerini iyi kullanmadıkları, daha iyi şehirler yaratılmadığı yönünde görüşlerin çoğunluk olduğu, bunun en önemli sebebinin öngörülmeyen göçler olduğu belirtilmiş olmasına rağmen planlamada yapılan yanlışlar ve geleceği öngörememek önemli nedenler olarak belirtilmiştir.

Devam soruda belediyelerde kararın oluşmasındaki en önemli etkenin şehirleşme geleceğinden ziyade ekonomik çıkarlar ve taraftarlık gibi sözcüklerle açıklanan “rant” yaratma olduğu belirtilmiştir.

Görüşmede belediye görevlileri ve siyasi karar vericilerin çoğunluğu imar yetkisinin belediyelerde olması gerektiğini belirtmişlerdir. Yetkinin Belediyelerde olması gerektiğini söyleyenlerin en önemli gerekçesinin yetkilerin belediyelere geçmesinden sonra yerleşim yerlerinin önemli ölçüde planlandığını ileri sürmeleridir. Yerel yetkililerin yerelin ihtiyacını en iyi bilen olduğu gerekçeside önemli bir savdır.

Planlama yetkilerinin belediyeler tarafından bazen kötüye kullandığını ileriye sürenlerin daha çok merkezde bakanlıklarda görevliler ve yargı temsilcilerinin olduğu görülmektedir. Bunda en önemli sebebin belediyelerin yetkilerini toplum gerekleri için kullanmaktan ziyade belediye yetkililerinin istek ve çıkarları doğrultusunda kullanmalarından kaynaklandığı gerçeğidir. Bu noktada belediyelerin kurumsallaşma sorunlarının getirdiği eksikliklere de işaret edilmektedir. Teknik elemanı olmayan pek çok küçük belediyenin yapılaşma ve planlama işlerini yürütmek durumunda olmalarının yarattığı zafiyet imar sorunlarına yol açmaktadır.

İmar yetkilerinin merkezde olması gerektiğini ileri süren görüşülenlerin temel savı belediyelerin yetkiyi kötüye kullanmaları ise de, imar yetkilerinin merkezde olduğu 1984 öncesini bilen tecrübeli Mülkiye Müfettişi “o dönemde de imar yetkisini kullanan Bayındırlık Bakanlığının ilgili biriminin olduğu Necatibey Caddesinde imar işleri takip bürolarının çok etkin olduğunu” belirtmiştir.

Bu haliyle imar yetkilerinin; yaşanan tecrübelerin iyi olmamasına rağmen, belediyeler tarafından kullanılması gerektiği yönünde bir çoğunluk görüşünün mevcut olduğunu söylemek mümkündür.

Belediyelerde imarla ilgili kararların oluşumunda en önemli etkenin ne olduğu ile ilgili soruya Belediye görevlileri dışında görüşülenlerin tamamının ekonomik ve ticari çıkarların yani imar uygulamalarıyla rant yaratma isteğinin en önemli gerekçe olduğunu belirtmişlerdir. Belediyede görevli siyasi kişilerin bu soruya yönenin ihtiyacı için cevap verdiğini, ancak belediye görevlilerinin bu konuda biraz farklı düşündükleri görülmektedir. Bu soruya verilen cevaplara göre yetki sahibi belediyelerin imar

yetkilerini ekonomik çıkarı için kullandığına dair genel bir kanaatin olduğu söylemek mümkündür. Bu soruyla ilgili olarak görüşmecilerin işaret ettiği “insanlar belediye meclisine imar komisyonu üyesi olmak için girmek istiyorlar.” hususu önemlidir.

5-Belediyelerde imarla ilgili karar süreci şeffaf ve demokratik midir?

Bu soruya cevabı anlamak için aşağıdaki sorular oluşturulmuştur.

- Belediyelerin imarla ilgili karar alma mekanizmalarında demokratiklik, şeffaflık ve katılımcılık sağlanabilmektedir?
- Meclis, encümen ve başkanlık tarafından kararlar alınırken konuyla ilgili olabilecek kişiler (imar uygulamasına esas alan komşuları) sivil toplum örgütleri ve plancuların ve mimarların meslek örgütleri gibi unsurların görüşleri alınmakta mıdır?
- Meclisin imar uygulamaları ile ilgili kararlarının askıya çıkarılması ve internet vb. vasıtasıyla yayınlanması, sürecin şeffaflığını yeterli derecede sağlamakta mıdır?
- Belediyelerde, imar planlama ve değişikliklerin yapılmasında esas karar verici organ olan belediye meclisini yoksa belediye başkanını etkilidir?

Soru ile ilgili dile getirilen bazı cümleler aşağıdadır.

- Belediye karar mekanizmaları şeffaf ve demokratik denilmekle birlikte sorun mevcut.
- Belediye meclislerin seçimlerden sonra bilgilendirme ve eğitime tabi tutulmalıdır.
- Yasa şeffaflığı sağlar. Ancak uygulamada vatandaşın bilgisizliği ve duyarsızlığı sorun yaratıyor.
- Meclislerin oluşumu partiler arasındaki dağılımı önemli karar alma çoğunluğu iktidar için rahatsa kararlar hiç tartışılmadan şeffaf olmayan şekilde alınmaktadır.
- Belediye meclis üyelerinin etki ve gücünü bilmeleri gerekir.
- Belediyelerde başkan en önemli güçtür.
- Başkan ve meclis birlikte seçiliyorlar ve birlikte hareket etmeleri doğaldır.
- Belediye meclis üyelerinde güçlerini bilmekten ziyade siyasi ve bağlılık hisleri öndedir.
- Kararlarda belediye başkanı etkili. Yasal ve en son yetkili meclistir. Zaten başkan meclis başkanıdır.

- Seçimle gelen belediye başkanı ve meclis imar konusunda tam yetkili olmalıdır.
- Her seçilen kendi anlayışını yansıtmalıdır.
- Belediye meclis üyelerinin tamamı imar komisyonu üyesi olmak ister
- İmar komisyonları eğitim düzeyi düşük insanlardan oluşuyor. Ve karlı bir alan olarak görülüyor.
- Belediye meclis toplantıları halka açık ancak dinleyen olmuyor.
- Sivil toplum ve ilgililerin görüşü alınmıyor.
- Belediye karar süreçlerine katılımlarının olmamasında sivil toplum örgütlerinin de eksikleri var. Yereli tam yansıtamıyorlar.
- Karar öncesi meslek kuruluşları ile istişare yapan belediyeler var.

Belediyelerde gerek imarla ilgili gerekse diğer konularla ilgili karar süreçlerinin işleyişi ile ilgili olan durumu yansıtan bu sorulardan ikincisine verilen cevapları ve sonuçları daha önce imar planlarının niteliği ile ilgili bölümde değinmiştir. Soruya verilen cevaplara göre imarla ilgili meclis kararlarının (bunlara imar planları yapımı, değiştirilmeleri ve plan uygulamaları ile ilgili kararlar dahildir) askıya çıkartılması ve kurum web sitelerinde yayınlanması şeffaflığı tam olarak yansıtmamaktadır. Diğer sorularla belediye karar mekanizmasında katılımcılık ve demokratik bir süreç var mıdır? Sorusuna yanıt bulunmaya çalışılmıştır. Yukarıdaki cümlelerden anlaşılacağı üzere bu hususta pek katılımcı ve demokratik bir karar süreci olmadığına ilişkin bir kanaatin olduğu anlaşılacaktır.

Belediyede imar konularıyla ilgili esas karar verici birimin meclis mi, başkan mı olduğuna dair soruya cevap verenlerin çoğunlukla yetkili birimin yasal zeminde belediye meclisi olduğunu belirtmelerine rağmen belediye çalışanlarının yarıya yakını belediye başkanının esas karar verici birim olduğunu belirtmişlerdir. Aynı kanaati belediyelerle ilgili soruşturma yapan mülkiye müfettişleri de belirtmişlerdir.

Görüşmelerde sorulara verilen cevaplarla uyumlu olarak Türkiye’de belediyelerde güçlü başkanların imarla ilgili kararlarda et etkili figür olduğu ve bu durumun bir hesap verme sorunu yarattığı söylenebilir. Yetkinin tek elde toplanması sonuçta

yolsuzluğu artıran bir unsurdur. Türkiye’de güçlü başkanların olduğuna dair algının bu sonucun ortaya çıkmasına yol açtığı anlaşılmaktadır.

Belediyelerde kararlar oluşurken katılımcılık var mı? sorusuna cevap verenlerin %73ü olumsuz görüş beyan etmişlerdir. Görüşülen kişilerin tamamı meclis görüşmelerinin halka açık yapıldığını ancak meclis toplantılarını vatandaşın izleme alışkanlığı ve ilgisinin bulunmadığını da belirtmişlerdir. İmar konularında vatandaşın ilgisinin davet ve bilgilendirme usulü ile yaratılıp yaratılmadığına dair soruya yaratıldı cevabı veren bulunmamaktadır. Sivil Toplum ve meslek kuruluşlarının imar ile ilgili bir konuda görüşlerinin alınıp alınmadığı sorusuna, alınıyor cevabının verildiği nadir uygulamaların olduğu görülmekle birlikte, resmi olarak değil de konunun mecliste görüşülmesinden önce istişare yapılması suretiyle uygulama yapıldığı anlaşılmıştır.

Görüşme yapılan sivil toplum ve meslek örgütü temsilcileri de meclis toplantılarına katılmadıklarını ve konularla ilgili genel olarak görüşlerinin alınmadığını bildirmişlerdir.

Görüşmelerde belirtilen kanaatlere göre belediye meclislerinin karar süreçlerinde halkın ve sivil toplumun katılımının yeterli derecede sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Belediyelerde karar mekanizmasının güçlü belediye başkanına dayalı olduğu ve demokratik bir karar sürecinin olmadığı ulaşılan bir diğer sonuçtur. Demokratik ve katılımcı olmayan karar süreçlerinin, hesap verebilirlik sorunu yarattığı görülmektedir.

6-Türkiye’de İmar uygulama süreçlerinde belediyeler dışındaki aktörlerin yer almaları hesap verebilirlik açısından nasıl değerlendirilebilir? İmarla ilgili yetkilerde merkezin ağırlığı ve etkisinin artması nasıl değerlendirilir?

Belediyelerin imarla ilgili yetkilerinin yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, TOKİ gibi kuruluşlar kendi kanunlarından kaynaklanan yetkilerle belediyeler tarafından planlanan alanlarda, imar planları yada uygulamaları gerçekleştirmek suretiyle, parsel ya da ada bazında plan değişiklikleri yapmaktadırlar. Bunun yanında Afet Riski hakkındaki kanunda olduğu gibi yetkilerin merkezde toplama yönünde düzenlemeler yapılmaktadır. Yapılan görüşmelerde konuyla ilgili kişilerin görüşleri aşağıdaki sorularla anlaşılmaya çalışılmıştır.



- 5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin resen plan yapma ve alt belediyelerin planlarını onaylama gibi düzenlemeler ve TOKİ, Maliye Bakanlığı gibi kurumların belediyenin sorumluluk alanında plan yapma yetkilerine sahip olmaları hesap verme sorunları yaratmakta mıdır?
- İmar yetkilerinin merkezde Çevre ve Şehircilik Bakanlığında toplanması yönünde yapılan mevzuat düzenlemeleri sistemi daha hesap verebilir yapar mı, yoksa yerel yönetimlerin yetkilerini alma gibi bir sonuçla daha az hesap verme gibi bir sonuç doğurur mu?

Soruya cevap verenler tarafından kullanılan bazı cümleler aşağıdadır:

- Merkezin yetkilendirilmesi yanlış. Çok başlılık en önemli sorunlardan birisi.
- Belediye ve İmar bakanlığı dışında karışan olmamalıdır.
- Merkezin aldığı bazı kararlardan belediyenin haberi olmayabiliyor.
- Özelleştirme gibi kurumların yaptığı planlar ranta dönük
- Merkez vasıtasıyla marka şehirler yaratılmalıdır.
- Merkezin yetkilenmesi bir otorite bulunması anlamında iyi. Ancak despotik bir anlayış sorun yaratır.
- Merkezin vesayeti çeşitli bakanlıklar (İçişleri-Bayındırlık-Turizm-Özelleştirme vs.) olmasından dolayı fazla.
- Merkezin müdahalesiyle plan bütünlüğü bozulmaktadır.
- Afet riski kanunu gerçekçi olmaz.
- Belediyelerle ilgili ayrı bir bakanlık kurulmalıdır.
- Belediyelerin imar uygulamalarıyla ilgili çok yetkililik var.

Belediyelerin imar yetkilerinin olduğu bölgelerde diğer kuruluşların müdahalelerde bulunmaları hakkındaki soru ile ilgili görüş belirtenlerin %72'si bu tür müdahalelerin sorun yarattığı görüşündedir. 3194 sayılı kanuna göre imar konularında düzenleme yetkisi olan belediyelerin yetkilerine TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi kurumların kendi kanunlarına dayanarak imar uygulamaları yapmaları, görüşme yapılanların çoğunluğu tarafından imar bütünlüğünü bozan, yereli dikkate almayan uygulamalar olarak değerlendirilmiştir.

Merkezi idare kuruluşlarının yerel yönetimlere ait yetkilerin kendi kanunlarına dayanarak yaptıkları düzenlemelerin hem plan bütünlüğü, hemde şehir estetiği, ve yerleşimlerin görünümü açısından problem yarattığı görüşülen bazı kişiler tarafından dile getirilen bir husustur. Bu uygulamanın yarattığı bir diğer sorun da belediye yetkilileri tarafından dile getirilen sorumluluk hususudur. Merkezi idareler tarafından yapılan imar planlamasına dayanarak ruhsat verme görevi ve yapılaşmayı kontrol görevi yerel belediyelerin olmakta, yerel belediye görevlileri merkezi idare tarafından yapılan düzenleme ile ilgili de sorumluluk taşıma noktasına gelmektedir. Uygulama ile ilgili yetki kullanmayan bir görevlinin uygulamadan sorumlu tutulması hesap verebilirlik problemi yaratmaktadır.

İmar düzenlemelerine bir bütün olarak bakacak olursak yapılan planlamalara başka bir birim tarafından yapılan müdahalelerin sorun doğuracağı açıktır. Yapılan hesaplar ve öngörülere göre belediyeyince yapılan bir imar planlamasına aykırı olarak yoğunluğu artırıcı her türlü düzenlemenin planlama ilkelerine aykırı olduğu açıktır. Merkezi idare kuruluşlarınca yapılan pek çok işlemin yerel plan gerekleri ile çeliştiği belirtilmektedir. TOKİ, Özelleştirme İdaresi gibi kuruluşlar tarafından yapılan plan düzenlemelerine ilişkin olarak çoğunlukla olumsuz kanaat belirtilmektedir.

İmar yetkilerinin merkezde toplanmasına yönelik düzenlemelerle ilgili soruya cevap verenlerin %64'ü, merkezin planlamada yetkilendirilmesinin doğru olmadığı görüşündedir. Merkezi idarenin imar yetkilerini merkezde toplama yönünde değerlendirilebilecek olan, afet ve sit alanlarının dönüştürülmesine dair düzenlemeler, Çevre Şehircilik Bakanlığının Kuruluşuna Dair Kanun Hükmünde Kararnamede merkeze verilen pek çok yetkilere dair düzenlemeler, imar yetkilerinin 3194 öncesinde olduğu gibi yine merkeze mi alınıyor sorusunu doğurmuştur. Bu sorularla ilgili olarak görüşme yapılan belediye başkanları yetkilerin merkezde toplanmasını demokratik ve yerinden yönetim ilkelerine uygun olamadığını belirtmişlerdir. Belediyede görevli imar yetkilileri ise çoğunlukla bu tür bir yetkinin isabetli olamayacağını değerlendirmişlerdir. İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yargı mensupları ise merkezi idarenin imarla ilgili sorunlara müdahale açısından bu tür

yetkilerin olması gerektiğini belirtmişleridir. Afet gibi konularda belediyelerin tek başına yetemeyeceği hallerde merkezi idarenin yetki sahibi olması normaldir. Bununla birlikte yerinden yönetim ilkesi gereği vatandaşa daha yakın olan belediyelerin yetkilerine müdahale eğilimi demokratik ve hesap verebilirlik ilkesine aykırı olmaktadır.

7-İmar uygulamaları olarak adlandırılan planların uygulamaları, arazi ve arsa temini konusundaki uygulamalar hakkında değerlendirmeler nasıldır?

İlgili bölümde açıklandığı üzere arazi ve arsa düzenlemeleri olarak adlandırılan ve İmar kanununun 18. maddesi gereğince yapılan imar planlarının uygulamaları ile belediyelerin konut yapmaları hakkında görüşmecilere aşağıdaki sorular sorulmuştur.

- İmar planlarının yapılmasından sonra planların uygulanması gereğince İmar kanununun 18. madde uygulamalarında tasarrufta bulunan alanın sahibine bilgi verilmekte midir?
- Belediyelerin Belediye Kanununun 69. maddesi gereğince arsa sağlama, konut yapma gibi uygulamaları olumlu ve hesap verebilir midir?

Görüşmeler esnasında sorularla ilgili konuşmalarda kullanılan bazı cümleler aşağıya çıkartılmıştır:

- 18. madde uygulamalarında sorun eski planlanmamış bölgelerde yapılmıyor.
- 18 uygulamasında bizzat bilgilendirme yapılamıyor. Fiilen imkansız.
- İmara aykırı yerlerin fiili kullanımı ayrı bir sorun (işgalciler ve işletmeciler)
- Düzenleme ortaklık payları her yer için aynı olmalı
- Belediyelerin konut yapması şehirler için iyi sonuçlar doğurmakla birlikte işlemlerin şeffaflığı ve açıklığı sorun olabilir.
- Kar elde etme amacı olmamalı ve sosyal belediyecilik ve inanlara iyi yaşama yerleri sunma sonucu var.
- İmar uygulamaları yapılan tarihi alanlarda DOP kesintisi yapılamıyor. Parseli korumak zorundasınız.

- Tarihi alanlarla ilgili koruma kurulları (2863 sayılı yasa) ve yasa gereğince halk katılım toplantıları olumlu sonuçlar doğuruyor. Bu da teknik elemanları rahatlatıyor.

İmar planlamasının yapılmasından sonra belediyelerce planların uygulamasına geçilmektedir. İşlemlere başladığında yapılan düzenlemeler kişilerin mülklerinin yerlerinin ve niteliklerinin değiştirilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Düzenleme yapılan yerlerde bulunan mülklerden DOP (Düzenleme Ortaklık Payları) ve KOP (Kamu Ortaklık Payı) kesintileri yapılarak miktarlar azaltılmaktadır. İşlemlerin yerine getirilmesi sırasında yapılan düzenlemeler ait bildirim, mülk sahibi kişiye tebligat yapılarak mı yoksa askı yapılması suretiyle mi yapıldığı görüşülenlere sorulmuştur. Soruya cevap verenlerin %79'u doğrudan bilgi verilemediğini beyan etmektedirler. Görüşülenler yasada bilgi verem gibi bir zorunluluğun bulunmadığını ve yasada öngörülen askının yeterli olduğunu, ve askıya çıkmanın bilgi vermek anlamına geldiğini belirtmişlerdir.

Bu soruya imar plan uygulaması yapan belediyelerin görevlileri verdikleri cevapta çoğunlukla eski yerleşim yerlerinde imar planı uygulaması yapamadıklarını mevcut yapı ve mülkiyet durumlarının buna engel olduğunu belirtmişlerdir. Bu itibarla yapılan planların uygulanamaması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır.

İmar uygulaması yapan görevliler belediyelerin 18. madde ve İmar Kanununun 16 ve 17. maddelerindeki düzenlemeleri yaparken objektif olmayan şekilde davranabildiklerini belirtmişlerdir. Bunun nedeni olarak bu tür uygulamalarda ilgiliye haber verilmemesi olduğunu söylemişleridir.

Belediyelerin arsa ve konut sağlama yetkileri konusundaki soruya cevap verenlerin %85'i olumlu ve böyle hizmetlerin belediyelerin bir sosyal hizmeti olarak görmektedir. Belediyelerin arsa sağlama ve konut yapma faaliyetleri sonucu inşaat işi ile uğraşan kişiler aleyhine bir haksız rekabetin olduğunu belirten birkaç görüşmeci de olmuştur. Belediyelerin bu tür hizmetleri belediye şirketleri vasıtasıyla yaptığı ve şirketlerle ilgili

sorunlara işaret edenler olsa da belediyelerin konut yapama gibi faaliyetlere dair imar uygulamalarının bir hesap verme sorunu yaratmadığına dair bir kanaat belirtmişlerdir.

8- Yapılaşma ve yapı denetimi süreci nasıldır?

İmar uygulamalarının görünen sonuçlarından birisi yapılaşmadır. İmar planlarına göre gerçekleşmesi beklenen yapılaşmanın Türkiye’de hiçde planlı olmadığı bilinen bir gerçektir. Burada en önemli sorun planlı olmayan dönemde ve bölgelerde gerçekleşen kötü yapılaşmanın kronik halde olmasıdır. Bu sorunun çözümü kentsel dönüşüm uygulamaları ile sağlıklılaştırma olacaktır. Bu bölümde planlı bölgelerde izinsiz, ve alınan izne aykırı olarak gerçekleştirilen yapılaşmalarla ilgili sorunlar değerlendirilmiştir.

Sorunla ilgili aşağıdaki sorular oluşturulmuştur.

- İmar planlarına uygun bir yapılaşmanın gerçekleştirilmesi sürecinde yapıların denetimi ve denetim mevzuatı yeterli midir.
- İmara aykırı yapılarla ilgili 3194 sayılı Kanununun 32 ve 42’nci maddeleri getirilen yıkım ve imar para cezaları ile TCK 184. maddelerinde yer alan düzenlemeler yeterli midir?
- Belediyelerin özellikle yıkım kararını uygulamaktan kaçınma nedenleri arasında siyasal kaygılar var mıdır?

Sorularla ilgili görüşmelerde konu hakkında kullanılan bazı cümleler aşağıya çıkartılmıştır:

- Yapı denetimi iyi sonuçlar verdi.
- Yapıların etkili denetimi yapılmıyor.
- Yapı denetimi kanununun eksiklikleri var.
- TCK 257 uygulaması sorun zira koşulların oluşması her olayda zor.
- Yapılaşmanın kontrolü için valilik gibi merkezi ajanslarda oluşturulacak birimler vasıtasıyla mücadele edilmelidir. Çünkü belediyeler vatandaşları direk karşısına alamıyor.
- Yasak olmasına rağmen kaçak inşaata elektrik bağlanıyor.
- Kaçak yapılaşmada aflar çok önemli bir sorun.

- Yapılaşmayı denetim eksikliği en önemli sorun.
- Yapı denetimi kanunu yetersiz.

Yapı denetimi ve denetim mevzuatının yeterli olup olmadığı sorusuna cevap verenlerin %58'i denetimin ve denetim mevzuatının yeterli olmadığını beyan etmişlerdir. Kötü şehirleşmenin sebebi olan planlamaya uygun olmayan yapılaşmayı yaratan ana sorunun isabetli planlama yapılmaması olduğu tüm görüşmeciler tarafından belirtilen bir husustur. Bunun yanında ruhsatlandırma ve yapılaşma aşamasındaki sorunlar çarpık yapılaşmanın ana sebebidir görüşü de tüm görüşmeciler tarafından belirtilmiştir. Yapı denetim hakkındaki kanunun 10 yılı aşkın bir süredir yürürlükte olmasına rağmen önemli sorunlar içerdiği denetimi yapacak kişilerle yapı sahibi arasındaki maddi bağın kanunun en önemli eksiği olduğu yapı denetim sorumlusu olan görevliler tarafından dile getirilmiştir. Yapı denetiminde sorumlu görevliler kamu görevlisi memurların yapılan denetim hususunda ellerinden geleni yaptıklarını beyan etmişlerdir.

Çoğunluk tarafından çarpık şehirleşmenin görüntüsü olan imarsız ve denetimsiz yapıların Türkiye'de tipik bir hal alması bu konuda işlerin olması gerektiği gibi hesap verebilir bir sistem olmadığına delalet olduğunu ve göç plansız, şehirleşme, yapı denetim konusundaki irade eksikliği ve yapı denetimi mevzuatındaki eksikliklerin bunun sebebi olduğu beyan edilmektedir.

Görüşülenlerin %55'i mevzuattaki cezaların yeterli olduğu görüşündedir. Bununla birlikte beyanda bulunanların büyük çoğunluğu cezaların uygulanmadığını beyan etmişlerdir.

Görüşmelerde yapı denetiminin yetersizliğinden dolayı imara aykırı yapılaşmanın meydana gelmesinde sorumluların etkili bir şekilde cezalandırılmamasının diğer bir yönüne işaret edilmiştir. Görüşme yapılan belediye personelinin tamamı yıkım kararlarının uygulanmaması gibi usulsüz imar işlemleri ile ilgili olarak, karar veren kişilerden ziyade memur personelin cezalandırıldığını belirtmişlerdir. Bu durumda cezalandırılma sisteminin eksik olduğunu zira karar veren asıl sorumluların

cezalandırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Görüşme yapılan belediye yöneticileri ise kendilerinin karar vermelerinin bir siyasi yetki olduğunu ve bununla ilgili sorumlu tutulamayacaklarını beyan etmişlerdir.

İmara aykırı yapılaşmada esas sorunların yapılaşmanın denetiminin yeterli yapılmaması, denetim görevi ile ilgili sorumluların görevinin gereği gibi yapmamalarından dolayı etkili bir şekilde cezalandırılmamaları ve yapı denetimi kanunun yetersizliği olduğu görülmektedir.

#### 9- Kentsel dönüşüm uygulamaları hakkındaki değerlendirmeler nasıldır?

Kentsel dönüşüm “kentlerin insan yaşamasına uygun hale getirilmesi” olarak tanımlanan ve eski yapılaşmaların iyileştirilmesi olarak algılanan uygulamaların son yıllarda güncel hale geldiği malumdur. Konunun hesap verebilirlik bağlamında değerlendirilmesi için aşağıdaki sorularla görüşülenlerin değerlendirmeleri alınmıştır.

- Kentsel dönüşüm uygulamalarında belediyelerin ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının vatandaşlar karşısında güçlü yetkilerle donatılması, hesap verebilirlik üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta mıdır?
- Bir uygulama sorunu olarak kentsel dönüşüm uygulamaları kentin merkezi yerlerindeki taşınmazların el değiştirmesine yol açar mı? (Bu soru ile Türkiye’de uygulamaların olumsuz anlamda sosyal bir değişime sebep olup olmadığı araştırılmıştır.)

Kentsel dönüşüm konusu konuşulurken görüşülenler tarafından kullanılan bazı cümleler aşağıya çıkartılmıştır.

- Kentsel dönüşüm gerektiği gibi olmuyor. Yaşama yeri yaratıcı işlemler yapılmıyor.
- Kentsel dönüşümde halkın katılımı gereklidir.
- Kentsel dönüşümde vatandaşın ekonomik yarar sağlayacağı işlem olarak algılandığı da görülmektedir.
- Kentsel dönüşüm kavramını anlamada sorun var. İhtiyaç var mı ona bakılmıyor.
- Mevzuat yetersiz, yönetmelikler çıkartılmamış.

- Vatandaşın mülkünde vatandaşın isteği ile yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarında vatandaşın yaptırdığı planın belediye tarafından kabul edildiği durumlar var.
- Kentsel dönüşüm için çıkartılan Afet Riski Kanununun sonucu henüz yok.
- Kentsel dönüşümde yaşama alışkanlığı gereğince ve satış suretiyle el değiştirme olmaktadır.

Görüşme yapılan kişilerin tamamı Türkiye’de kentsel dönüşümün bir ihtiyaç olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının İstanbul ve Ankara illerinde kamuoyunun gündeminde ve daha çok bilinen bir uygulama olduğu görülürken Adana ilinde sadece Seyhan ilçesi tarafından böyle bir uygulamanın yapıldığı görülmüştür. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında vatandaş ve uygulayıcı kurum arasındaki mutabakat ile yapılan örneğin Ankara Portakal Çiçeği Vadisi uygulamasının konu ile ilgili bilgisi olan ve görüş belirtilenlerin tamamı tarafından örnek bir uygulama olduğu söylenmiştir. Ankara uygulamalarında göze çarpan bir husus Kentsel Dönüşüm kavramının Belediye Kanununun 73. maddelerindeki tanımla birleştirilerek kentsel iyileştirme olarak algılandığı, belediye'deki görüşme yapılan siyasi kişiler, avukat ve teknik elemanlar tarafından dile getirilmiştir. Meslek örgütü temsilcisi ve Çankaya Belediyesi görevliler tarafından bu husus da bir yanlış değerlendirme olduğu, kentsel dönüşümün bilimsel anlamda kentin olumsuzluklarının iyileştirici bir fonksiyon olarak görülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Görüşme yapılan kişilerin %65 çoğunluğu, kentsel dönüşümü gerçekleştiren idarenin bazı yetkileri olması gerektiği konusunda hem fikirdirler. Bu anlamda kamu yetkisinin kullanılmasını kaçınmaz bir gereklilik olduğu bildirilmiştir. Demokratik bir hukuk devletinde mevzuatta örneğin idare kararlarına karşı yargının yürütmeyi durdurma kararı vermeyeceği gibi düzenlemelerin bulunmaması gerekmektedir. Bununla birlikte görüşülenler tarafından, yönetimin bu tür yetkilere sahip olması hesap verebilirlik açısından olumsuz çağrışımlar yaratmakla birlikte kamu yetkisinin kamu esenliği için kullanılması durumunda kabul edilir bir sonuç olduğu belirtilmektedir. Nitekim Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile getirilen bir takım



yetkilerin idarenin kamu gücünü kullanarak olumlu düzenlemeler yapacağı kanaati hakimdir.

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarının bir politika olarak mülkiyet dönüşümüne yol açtığı, şehir merkezlerindeki yoksulların uygulamalarla şehir dışına çıkarıldığı ve yerlerine zenginlerin şehir merkezlerine geldiklerine dair bir sosyal soruna yol açtığına dair yoğun yakınmalar olmaktadır. Bir kent politikasının olumsuz çağrışımlar yaratan sonuçlarının olması halinde, hesap verebilir bir uygulama olmadığını kabul etmek gerekir. Görüşme yapılanların %65’i kentsel dönüşüm uygulamalarının merkezdeki mülkiyet değişimi gibi sonuçlarının orta ve uzun dönemde olacağını beyan etmişlerdir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının Türkiye de yarattığı tipik bir sonuç olarak söylenen “Kentsel Dönüşüm uygulamasının kent merkezlerinde mülkiyetin el değiştirmesi sonucunu yaratıyor mu sorusuna katılımcıların çoğunluğu yaratıyor” cevabını vermelerindeki açıklamalara göre bu sonucun bir zorlama değil hem kültürel hem de ekonomik sebeplerden kaynaklandığını belirtmektedirler. Kentsel dönüşüm sonucu ortaya çıkan yeni yerleşim yerlerinde ekonomik durumu daha iyi olan kesimlerin yaşadığı ve eski yerleşimde yaşayanların yeni komşularıyla kültürel uyumsuzluk sonucunun ortaya çıkması gibi kültürel ve sosyolojik sebeplerin mülkiyet dönüşümüne yol açması kaçınılmaz olacaktır. Eski yerleşim sahiplerinin kentsel dönüşüm sonucu ortaya çıkan kazanımlarıyla farklı yerlerde ki fazla mülk edinme eğilimine girmeleri ekonomik bir sebep ve sonuçtur. Mülkiyet değişimine yol açan her iki sebebinde rızai bir süreç olarak ortaya çıktığı bildirilen görüşlerden ortaya çıkmıştır.

10- Plan yapma ve plan değişikliği ve imar uygulamaları ile ilgili çalışmalara itirazlar ve itirazlara ilişkin değerlendirme ve kararların denetlenmesine dair yargı mekanizması etkili midir?

Konuyla ilgili görüşler aşağıdaki sorularla anlaşılmıştır.

- Meclis kararlarına karşı ilgililerin itiraz, açıklama ya da yargıya başvurma ve idari yargı denetiminin etkili olduğunu düşünür müsünüz?

- Mahkemelerce ya da denetim birimlerince hukuka aykırılığı saptanan imar planlaması ve değişikliklerinde, sorumlular hakkında gerekli cezalandırma işlemi yapılmakta mıdır?
- İmar mevzuatı (İmar kanunu ve yönetmelikleri), belediye kanunları, memur yargılama ve ceza kanununda yer alan düzenlemeler ile imarla ilgili yargı kararları hesap verebilir bir imar karar sistemi yaratmak için yeterli midir?

Sorusuyla görüşülenlere yönelttiğimizde bazı görüşler aşağıdaki cümlelerle ifade edilmiştir.

- İtirazdan sonuç almanın olduğunu hatırlamıyorum.
- İtiraz ve açıklama isteme işlevsel değil.
- Yargı süreci çok uzun ve yavaş.
- Yargıda bilirkişi raporları çelişik ve uzun sürüyor.
- Vatandaş mutlaka avukat aracılığı ile hakkını arıyor.
- Sivil toplum örgütlerinin takibi ve yargıya daha etkin gitmeleri sağlanarak konular bütüncül değerlendirilmeli.
- İmarı tamamen sivil bir oluşum denetlemeli.
- Meslek odaları yargıya başvurmada bazen siyasi-objektif olmayan biçimde davranıyorlar.
- Yargı kararları işlerin karmaşıklaşmasına sebep olabiliyor.
- Mutlaka ihtisas mahkemesi gerekir.
- TCK 257 uygulaması sorun zira koşulların oluşması her olayda zor.
- Yargı kararları yeterli değil. Aynı konuyla ilgili farklı kararlar çıkabiliyor.
- Yapılan plan iptal ediliyor. Yapı ruhsatı iptal edilmiyor.
- Yargı kararları olayı içinden çıkılmaz hale getirebiliyor. (Yapı ruhsatı veriliyor sonra plan iptal ediliyor. Yapı ruhsatı geçerli kalıyor.)
- İmar mevzuatında uygulamada ortaya çıkan bazı eksiklikler var. Örneğin yıkım görevi verilen belediyeye tahliye yetkisi verilmiyor.
- Usulsüz işlemlerle ilgili mevzuattan kaynaklanan sorunların yanında uygulamada sorun var. Cezalandırmalar yetersiz.

- Sorumlular ve cezalananlar farklı. Karar yetkisi başkan ve meclis üyeleri ancak cezalananlar personel-memurlar.
- Yargı bazen meclis üyelerini sorumlu tutuyor bazen tutmuyor.
- Danıştay'ın kararları aynı olmuyor. Aynı hususlarda farklı kararları olabiliyor.
- İmar suçu işleyenlerin etkili cezalandırılmaları olmamaktadır.

Belediyelerin imarla ilgili kararlarına itiraz etme ve yargıya başvurma yoluyla yapılan denetimin etkili olup olmadığına dair soruya cevap verenlerin yarısının kararlara karşı hak arandığını ve denetimde yargının etkili olduğunu belirtmişlerdir. Meclis kararlarına karşı vatandaşın itiraz ve açıklama isteme gibi bir alışkanlığının olmadığı görüşülenlerin çoğunluğu tarafından beyan edilmiş ancak sivil toplum örgütleri ve basın etkisiyle hakkı haleldar olanların yargıya gittikleri belirtilmiştir. Belediye görevlileri ve siyasetle ilgilenenler cevaplarında vatandaşın yargıya başvurma şeklinde haklarını çoğunlukla aradıklarını beyan etmişler ancak bakanlık, yargı temsilcileri ve sivil toplum temsilcilerinin aynı kanaatte olmadıkları görülmüştür. Görüşme yapılan mimarlar ve şehir plancıları odaları temsilcileri ancak kendileri vasıtasıyla belediyelerin yanlış imar kararlarının yargıya götürüldüğünü beyan etmişlerdir.

Yargıya götürülme sürecindeki sıkıntının yanında yargı süreçlerinin çok uzun olması ve hatta bazı durumlarda verilen yargı kararlarının uygulamasının imkansız olması gibi sorunların hasıl olmasından dolayı yargı mekanizmasının sürecin hesap verebilirliğini sağlamada yeterli ve etkili bir katkı sunduğunu söylemenin zor olduğunu belirten kamu görevlisi olan görüşmeciler ve yargı mensupları yargı sürecinin hızlandırılması için özel mahkemeler tesisinin ve bilir kişi kurumunda bazı düzenlemelerin gerekliliğinden bahsetmişlerdir.

Görüşülenlerin %70'i hukuka aykırı işlemlerle ilgili sorumluların gerekli cezayı görmedikleri kanaatını ifade etmişlerdir. Bu soruya cevap veren belediye görevlileri ve İçişleri Bakanlığı ve Çevre Şehircilik Bakanlığı görevlileri etkin bir şekilde cezalandırmanın olmadığını zira yetkiyi kullanan ve karar veren belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin cezalandırılmadığını aksine bu konularla ilgili belediye

memurlarının hesap vermek durumunda kaldıklarını bildirmişlerdir. Siyasi görevliler ise siyasi tercihlerin yargılama konusu olmaması gerektiğini belirtmişlerdir.

Memur yargılama mevzuatının yeterli olup olmadığı sorusu konuşulurken ilgililerle tartışılan “imar uygulamaları ile ilgili kamu görevlileri görevlerinin işleriyle ilgili suç iddiası halinde özel bir soruşturma usulüne sahip olmalı mıdır?” sorusu da ilgililere tevdi edilmiştir. Görüşme yapılanların büyük çoğunluğu 4483 sayılı kanun gibi yetki kullananların korunmasına yönelik bir kanunun gerekli olduğunu da belirtmişlerdir.

Görüşme yapılan belediye personelinin tamamı yıkım kararlarının uygulanmaması gibi usulsüz imar işlemleri ile ilgili karar veren kişilerden ziyade memur personelin cezalandırıldığını belirtmişlerdi. Bu durumda cezalandırılma sisteminin eksik olduğunu zira karar veren asıl sorumluların cezalandırılması gerektiği belirtmişlerdir. Görüşme yapılan belediye yöneticileri ise kendilerinin karar vermelerinin bir siyasi yetki olduğunu ve bununla ilgili sorumlu tutulamayacaklarını beyan etmişlerdir.

İmar mevzuatının, ve imarla ilgili yargı kararları hesap verebilir bir imar karar sistemi yaratmak için yeterli midir? Sorusuyla ilgili cevap verenlerin %64’ü, mevzuat, mevzuat uygulaması ve yargı kararlarının yetersiz olduğu görüşündedir. İmar uygulamaları ile ilgili mevzuatın detaylı ve çok sayıda olduğunu bildirilmekle beraber yapı denetimi gibi bazı hususlardaki düzenleme eksiklerinin de olduğu dile getirilen bir husustur. Bazı yargı kararlarının uygulamada yarattığı karışıklıklar ve bazı kararların uygulanamaz nitelikte olması da bu hususta sorun olduğunu dile getirenler tarafından ifade edilen bir konudur.

Belediyelerde siyasi kişiler ve imar uygulamalar ile görevli teknik elamanların büyük çoğunluğu imar konuları ile ilgili yargı kararların sorunları çözmede yeterli olmadığı bazen yeni sorunlara yol açtığı görüşünü belirtmişlerdir. Bu husustaki görüşleri sorulan yargı mensupları ise yargı kararlarında ki sorunun genelleştirilemeyeceğini bilirkişi sürecinin esas olarak sorun yarattığını dile getirmişlerdir. Ayrıca katılımcıların bazıları imar konularında ihtisaslaşmış mahkemelerin olması halinde yargı süreçleri ile ilgili yaşanan pek çok sorunun çözülebileceğini belirtmişlerdir.

11-Belediyelerde imarla ilgili kararların denetim sistemi etkili midir? İmar uygulamaları ile ilgili işlemler hakkında değerlendirme yapılmakta mıdır?

Belediyelerin işleyişinde işlem yapan kişilerin yönetsel olarak hiyerarşik bir sistem içinde astların işinin üstler tarafından kontrol edilmesi ve denetlenmesinin yanında 5018 sayılı Kanun ile getirilen iç denetim sisteminin gereği olarak Belediye Başkanı tarafından görevlendirilen iç denetçiler vasıtasıyla süreç ve işleyiş denetimi yapılmaktadır. Türkiye Kamu Yönetim sisteminde yeni sayılabilecek bir uygulama olan iç denetim uygulamasının belediyelere etkin olup olmadığı yapılan görüşmede ilgilere sorulmuş ve alınan cevaplara göre değerlendirme aşağıya alınmıştır. İç denetimin yanında vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı müfettişlerince ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali denetim yapan Sayıştay tarafından dış denetim yapılmaktadır. Ayrıca Belediye Kanunu gereğince meclisin denetim komisyonları vasıtasıyla gerçekleştirdiği denetimde mevcuttur. Bu bölümde imar uygulama süreçlerinin denetiminin yanında sürecin algılanmasına dair bir çalışma veya değerlendirme yapıp yapılmadığı irdelenmiştir.

Denetim ve uygulamanın geri dönüşümü hakkında yapılanlarla ilgili değerlendirme yapabilmek için görüşülenlere aşağıdaki sorular sorulmuştur.

- Belediyelerdeki mevcut denetim sistemi imar uygulamalarının hesabının verilmesinde yeterli midir?
- Faaliyet raporları ve meclis görüşmeleri ile yeterli derecede üstlerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünür müsünüz?
- Hizmetin kamuoyunca algılanmasını öğrenmek için kamuoyu yoklamaları yapılmakta ve sonuçları değerlendirilmekte midir?
- Hizmetin kamuoyunca takdirinin ölçüsünün seçimler olduğu söylenebilir mi?

Sorularla ilgili söylenen bazı cümleler aşağıdadır.

- Belediyenin imar işleri mutlaka denetime tabi olmalı. Böylece hesap verebilirlik sağlanabilir.
- Belediye hizmetleri ile ilgili kamuoyu yoklamalarında imardan şikayet fen işleri, sağlık, zabıta gibi hizmetlerden sonra geliyor.

- İmar kararları belediye kendi denetimi ve dinamiği içerisinde tüm yetki ve sorumluluğu halka hesap verir.
- Belediyenin meclis denetim komisyonunun yanında dış denetim den ziyade örgüt içi denetim var. Ancak dış denetim sonuç veren olanıdır.
- Faaliyet raporu gibi şeyler şekli sonuç veren uygulamalar değil.
- Faaliyet raporları, bilgi edinme gibi uygulamalar iyi sonuç verdi.

Belediyelerdeki iç denetim sistemi imar uygulamalarının hesabının verilmesinde yeterli midir? sorusuna cevap verenlerin %85'inin iç denetimin yeterli olmadığını, beyan ettikleri görülmüştür. Bu soruya cevap verenler çoğunluğu belediyelerde belediye başkanı adına görev yapan iç denetimin etkili olmadığını belirtmişlerdir. İmar uygulamaları ile ilgili belediye görevlileri çoğunlukla Sayıştay ve Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılan dış denetimin daha etkili olduğunu beyan etmişlerdir. İçişleri ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile yargı mensupları da mülkiye müfettişleri ve Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimin önemli olduğunu beyan etmişlerdir.

Sayıştay TBMM adına denetçiler vasıtasıyla yaptıkları mali denetim yapar. Belediyelerin hesaplarını denetleyen Sayıştay denetçileri hesap dışındaki diğer işlemlerle ilgili tespit ettikleri hususları, İçişleri Bakanlığına iletirler. Belediyeler üzerine vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri vasıtasıyla belediyeleri belli periyotlarla teftiş etmek ve usulsüzlüklerle ilgili soruşturma yapmak suretiyle denetim görevinin yerine getirirler. Görüşülenlerin büyük çoğunluğu bu suretle yapılan denetimin daha etkili olduğunu beyan etmişlerdir.

Görüşme bulgularına göre, Sayıştay ve mülkiye müfettişleri tarafından yapılan dış denetimin hesap verebilirliği sağlamada etkili olduğu, iç denetim mekanizmasının henüz etkili bir yol olarak gözükmediği anlaşılmaktadır.

Görüşülenlerin %60'ı faaliyet raporlarının ve meclis denetimi ile bilgilendirmenin yeterli derecede yapıldığını beyan etmektedir. Karşı düşüncede olanlar Faaliyet

Raporlarının gereği gibi hazırlanmamaları ve belediye meclislerinin siyasi yapılarının yeterli soru ve cevaplarını almaya bazen imkan vermediğini belirtmişlerdir.

Hizmetin kamuoyunca algılanmasını öğrenmek için kamuoyu yoklamaları yapıldığına dair katılımcıların genel olarak bilgisinin olmadığı görülmüştür. Siyasi Belediye yöneticisi 4 kişi ile 3 belediye görevlisi, bu tür anketlerin yapıldığını ancak kamuoyu ile paylaşılmadığını, bununla birlikte anket sonuçlarından hizmetlerin sevk ve idaresi ve etkinliği sağlama için yararlandığını belirtmişlerdir.

Bu konudaki bir diğer savda hizmetlerin onaylanmasının seçim sonuçları olduğu iddiasıdır. Ankara ve İstanbul belediyelerde siyasi yetkililer tarafından yapılan ifadeler göre imar uygulaması başlı başına bir şehircilik uygulaması değil hükümet programlarının ve siyasi kararların da bir yansımasıdır. Bu haliyle imar ile ilgili değerlendirmelerin genel ülke politikasından bağımsız yapılmaması gerektiği beyan edilmiştir. Bu değerlendirmeye göre örneğin İstanbul'da ki pek çok büyük yatırım gereğince yapılan imar düzenlemelerini imar çerçevesi içerisinde değerlendirmek gerektiği sağlanmaktadır ve bu tür düzenlemelerin seçim ile onaylanmasının hesap verebilirliği sağladığı savın konuya başka bir açıdan bakıldığı zaman kabul edilebilir.

Seçimlerin hesap verebilirlik sağlamanın bir yolu olduğuna ilişkin iddia belediyelerdeki Ankara ve İstanbul Büyükşehir belediyelerinde ki siyasi yöneticiler tarafından doğru olarak değerlendirilmiş ancak %80 oranıyla genel olarak seçimlerin belediyelerdeki imar uygulamalarının hesap verebilirliğini sağlayan bir mekanizma olduğu kabul edilmemiştir.

12- Belediyelerin imarla ilgili kararlarının merkezi yönetim tarafından yargıya götürülmesi ya da vesayet yetkisi nasıl kullanılmalıdır ve kullanılan imar yetkileri ne şekilde denetlenebilecektir?

İmar uygulamalarında belediyelerin yetkili olmaları yönünde belirtilen görüşlerde, yetki belediyelerde olsun ancak mutlaka denetlensin yönünde görüşler belirtilmiştir. Merkezi idarenin belediyelerin imar yetkilerini kullanmasında bir denetici ya da gözetleyici olması ya da imar yetkilerinin ne şekilde izlenebileceğine dair görüşler iki soruyla alınmaya çalışılmıştır.

- İmar planlaması ve değişikliklerinin hukuka aykırılığının tespiti halinde merkezi yönetime kararların iptali amacıyla idari yargıya dava açabilmesi şeklinde bir denetim yetkisi verilmeli midir?
- Meslek örgütleri ve vatandaşın ve kamu görevlilerinin oluşturduğu bir bağımsız birim gözetleyici olabilir mi?

Sorularla ilgili dile getirilen bazı cümleler aşağıdadır.

- Belediyelerin imar kararları valilik ve kaymakamlıklar bünyesinde “teknik elemanlardan oluşan “ bir birim tarafından kontrol edilmelidir.
- Valiliklerin ve merkezi yönetim ajanslarının belediye kararlarına karşı itiraz etme yetkisi olmalı ancak yeni bir vesayet oluşturabilir.
- Meslek örgütleri vatandaş ve kamu görevlilerinin oluşturacağı bir sivil gözetim kurumu imar uygulamalarını denetleyebilir.
- Belediyenin meclis denetim komisyonunun yanında dış denetim den ziyade örgüt içi denetim var. Ancak dış denetim sonuç veren olanıdır.
- Belediye ve İmar bakanlığı dışında karışan olmamalıdır.
- Merkezin yetkilenmesi bir otorite bulunma anlamında iyi. Ancak despotik bir anlayış sorun yaratır.
- Merkezin vesayeti çeşitli bakanlıklar (İçişleri-Bayındırlık-Turizm-Özelleştirme vs.) olmasından dolayı fazla.
- Belediyenin imar işleri mutlaka denetime tabi olmalı. Böylece hesap verebilirlik sağlanabilir.

Görüşülenlerin %67’si merkezi idarenin belediyelerin imar kararları ile ilgili daha fazla denetim ve gözetim yetkisine sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Görüşme yapılan bazı siyasi ve teknik belediye görevlileri merkezi idarenin belediyelerin imar yetkileri konusunda denetim yapma yetkilerinin olması konusunda tereddütlü olduğu görülmekle birlikte çoğunluğun merkezi idarenin imar konuları ile ilgili denetim ve yetki sahibi olması gerektiği görüşünde oldukları görülmüştür.

Bu noktada belediyelerin imar kararlarının bağımsız bir gözetleyici kurum tarafından izlenmesinin mümkün olup olmayacağına dair soruya %64 oranında olumlu cevap ile



destek verilmiştir. Türkiye koşullarında sivil örgütlenme ve yetki paylaşımı zorlukları ile Kültür ve Tabiat Varlıkları Kurulları deneyiminde olduğu gibi işlerin aksayabileceği gibi gerekçelerle bu fikre karşı beyanda bulunanlarda olmuştur.

13- Türkiye’de imar uygulamaları hesap verebilir midir?

Bu soru son söz olarak görüşmecilere yöneltilmiş ve önceki sorularla birlikte değerlendirme yapılırken aşağıdaki cümleler kullanılmıştır.

- Hesap verme, gerekli tartışma ortamı sağlanırsa gerçekleşir.
- Yeni yasal düzenlemeler iyi yönde bilgi edinme, performans, faaliyet raporu vs. olumlu.
- Yargıda çok fazla konu var. Buda hesabın verildiği anlamına geliyor.
- Seçimler sonucu hesap veriliyor
- Hesap verme sorunu var ki şehirlerin %60-70’i imarsız ve kaçak durumda.
- İmar uygulamalarının hesap verebilir olduğunu söylemek çok zor.
- Belediyelerin hesap verme durumu yok
- Soruşturmalar sonucunda bir sonuç alınmıyor. Buda hesap verilmediğini gösteriyor.

Görüşülenlerin %75i uygulamaların hesap verebilir olmadığını beyan etmişlerdir. İmar uygulamaları ülkemizde hesap verilebilir mi sorusuna görüşme yapılan belediye görevlileri dışındaki kişilerin tamamı tarafından olumsuz cevap verilmiştir. Görüşme yapılan siyasi kişilerin %75’i sistemin hesap verilebilir olduğunu belirtmişlerdir. Seçimlerin hesap verilebilir bir sistem olması durumunda hesap veremeyen cezalandırıldığı bir mekanizma olduğunu, tekrar seçilme sonuçlarının hesap verilebilirliğin göstergesi olduğunu beyan eden siyasiler mevcuttur. Son dönemde yapılan bazı düzenlemelerle getirilen bilgi edinme uygulamasının, performans, faaliyet raporu, kent konseyi gibi uygulamaların hesap verebilirliği sağlama yönünde olumlu katkıları olduğu beyan edilmiştir.

İmar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunun araştırıldığı alan araştırması bulgularına göre uygulamada hesap verebilirlik sorunlarına işaret eden değerlendirmeler olduğu görülmektedir. Hesap verebilirlik sorununun tartışıldığı bir önceki bölümde ifade edilen değerlendirmelerden çok farklı sonuçların olmadığı

anlaşılmıştır. İmar mevzuatının hazırlanması sürecinde katılım olmadığına dair görüşler bu husustaki genel kanaatten farklı değildir. Görüşülenler tarafından ifade edilen mevzuatın çok fazla olduğu ve sık değiştirildiği kanaatleri de araştırmanın diğer bölümüyle uyuşmaktadır. İmar planlarının teknik gereklere uygun olarak yapıldığı ancak karar verme sürecinde belediyelerin karar mekanizmalarında teknik elemanların görüşleri hilafına kararlar çıktığına dair %53 oranında görüş belirtilmiştir. Yargı tarafından imar planlarının çoğunlukla “sehircilik ilkelerine uymamaktan” dolayı iptal edilmesi gerçeği karşısında belediye karar süreçlerine dair sorunların olduğunu kabul etmek gerekir. Bu hususta şeffaflık, katılımcılık ve belediye meclislerinin yapısı ve belediyelerde güçlü başkanlık sisteminin yarattığı sorunlara dair önceki bölümde yapılan tespitlere paralel görüşlerin görüşmecilerin çoğunluğu tarafından ifade edildiği görülmektedir. İmar yetkilerinin belediyeler tarafından yerinde kullanılmadığına dair çoğunluk görüşünün yanında, imar yetkilerinin yinede belediyelerde olmalıdır yönünde çoğunluk görüşünün bir çelişki olmadığını belirtmek gerekir. Çünkü yetkinin belediyelerde olmasından dolayı beldelerin planlandığı ve yerel yönetimdeki yetkinin demokratik olduğu ifade edilen hususlardır. Belediyelerin arazi ver arsa düzenlemelerinde mülk sahiplerinin doğrudan bilgilendirilmediği çoğunlukla kabul edilen bir husustur. Bununla birlikte görüşmeciler vatandaş açısından sorunlu bir alan olduğundan dolayı genellikle belediyelerin 18. madde uygulamasına başvurmadıklarını beyan etmişlerdir. Belediyelerin konut yapma ile ilgili uygulamalarının genellikle desteklenen bir uygulama olduğu görülmektedir. Yapılaşma ile ilgili kusuru bulunanların cezalandırılmasında ve denetim mevzuatında yetersizlikler olduğu ifade edilmiştir. Kentsel dönüşümün gerekli olduğu ve mevzuattaki idareye güçlü yetkiler verilmesinin bir sorun olmadığı çoğunluk tarafından kabul edilmektedir. İmar uygulamalarının karar sürecinin iç denetim sistemi içinde denetlenmesinin yeterli olmadığı ve dış denetimin daha etkili olduğu genel olarak kabul edilen bir husustur. Belediyelerde anket, araştırma gibi yönetmelerle vatandaşın görüşü alınmadığı görüşmelerde ifade edilen bir husustur. Bu durumun kararların kamuoyunda algılanması konusunda bilgi eksikliği yarattığı açıktır. Yargı süreçleriyle ilgili mevzuat ve yeterli cezalandırmaların olmadığı yönünde sorunlar çoğunluk tarafından ifade edilen bir husustur. Görüşülenlerin çoğunluğu tarafından

ortaya konulan, imar uygulamalarında hesap verebilirlik sorunları olduğuna dair görüşlerin, genel olarak araştırma bulgularıyla uyduğu görülmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1980’li ve 1990’lı yıllarda, kamu sektöründe etkinliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüs için uygun ortamın sağlanması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, kamu personel sayısının azaltılarak kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi, bütçenin kontrol edilmesi, idarenin ademi merkezileşmesi ve devletin dışındaki aktörlerin daha fazla kullanılması gibi temel önermelere sahip kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimi yazınına ve uygulamasına egemen olmuştur. 1990’lı yıllardan itibaren ise yönetim anlayışı ve onun önemli bir boyutu olarak “hesap verebilirlik” kavramı popüler hale geldi.

Sözlük tanımına göre hesap verebilirlik bir kişi ya da kurumun görevini yerine getirirken yaptıkları eylemlerin, kullandıkları yetkilerin ve harcadıkları paraların sorumluluğunu kabul etmesi, şeffaf bir şekilde hesabını vermesi demektir.<sup>9</sup> Birleşmiş Milletler tarafından yapılan tanımda hesap verebilirlik bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak kişilere karşı cevap verebilir olma, eleştirileri dikkate alma, ve sorumlulukları kabul etme olarak tanımlanmıştır (UNDP, 2010). Siyasi, idari, profesyonel ve demokratik hesap verebilirlik gibi sınıflandırmalar yapılmakla birlikte “Hesap verebilirliği” sağlamanın temel gereklerinden bir tanesi kamu yöneticilerinin eylem ve işlemleri ile yönetim sürecinin “şeffaflığı”dır.

Bir kamu yönetimi biriminin hesap verebilirliği incelenirken bazı temel sorular soruna yaklaşımın anahtarları olarak kabul edilir. “Kim hesap vermeli?” “Kime hesap verilmeli?” “Neyin hesabı verilmeli?” “Nasıl hesap verilmeli?” ve “Hesap verme sonucunda ne oluyor?” soruları hesap verebilirlik sorununun temel sorularıdır. Kim, kime, neyin hesabını vereceğine ilişkin sorularla ilgili bir cevap mutlaka vardır. Bunların cevabı hesap verebilirlik türlerine göre daha net olarak belirlenebilir. İmar uygulaması yapan belediyelerde görevli seçilmiş siyasi kişiler ve imar uygulamalarında görevli bölüm ve personel hesap verenlerdir. Kamuoyuna, hiyerarşik üstlere ve bu bağlamda vesayet üstü olan merkezi idare temsilcilerine hesap verilmelidir. İmar uygulamalarında sahip olunan karar verme ve uygulama yapma

<sup>9</sup> <http://www.thefreedictionary.com/accountability> 15.09.2010

işlerinin hesabının verilmesi gerekmektedir. Nasıl hesap vermeli sorusunun yanıtında, bu amaçla pek çok yolun tanımlanabileceğine dair bir kabul mümkündür. Bu bağlamda; hesap verebilirliğin sağlanması kriterlerini işlemlerin ve sürecin şeffaflığı, vatandaşın ve ilgililerin katılımı, yetki ve kararlarda sivil toplum unsurları ile paylaşım, süreç hakkında raporlamanın nasıl olması gerektiği konularında açık bir şekilde tanımlamak son derece önemli bir ihtiyaçtır.

Türkiye’de son yıllarda hesap verebilirlik kaygısıyla, Bilgi Edinme Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Oluşturulmasına Dair Kanun gibi bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte eskiden beri uygulamada olan 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulmasına Dair Kanun, Dilekçe Kanunu gibi yasal düzenlemeler de hesap verebilir bir yönetimi esas alan düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Anılan yasal düzenlemelerin yanında Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Hakkında Kanununda da hesap verebilirliğe dair hükümler mevcuttur. Yasal düzenlemelerin yanında Türkiye’de etkili bir hesap verme ve hesap sorma ilişkisinin sağlanabilmesi, bu ilişkinin gerçekleştiği kamusal ortamın bazı temel niteliklere sahip olmasını gerektirir. Toplantı, düşünce ve ifade özgürlüğü, hesap sorabilmenin temel koşuludur. Hesap sorma ve verme mekanizmasında en etkili kamu bilgilendirme aracı olan medyanın bağımsız olması ve kamuyu bilgilendirme dışında işlevinin olmaması gerekir. Resmi verilere erişim kolaylığı, açık ve şeffaf yönetim kültürü, sağlıklı sivil toplum geleneği, olmazsa olmaz hesap verme gerekliliklerindedir. Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirilirken konuyu yukarıdaki hususlardan bağımsız düşünmek mümkün değildir. Toplantı, düşünce, ifade özgürlüğü, bağımsız medya, şeffaf yönetim kültürü, sivil toplum örgütlenmesindeki sorunlar günlük hayatta çok konuşulan ve sıklıkla sorun yaşanan alanlar olarak kamuoyunun bilgisinde olan konulardır. Bu alanlardaki olumlu her türlü gelişme imar uygulamalarının hesap verebilirliğini olumlu anlamda değiştirebilecek etkiler yaratacaktır.

Türkiye’de son 10 yılda hesap verebilir bir kamu yönetimi yaratılması için bazı yasal düzenlemeler ve stratejiler geliştirildiği belirtilmiştir. Hesap verebilir bir kamu yönetiminin temel koşullarının sağlanmaması halinde yapılan yasal düzenlemelerin etkisiz kalacağı muhakkaktır. Hesap sormanın temel koşullarından ifade özgürlüğü

konusunda yapılan yasal düzenlemelerin olumlu olduğundan bahseden Avrupa Birliği özellikle son dönemde internet ile ilgili yasal düzenlemeler ve uygulamalardan gördüğü kaygılarının olduğundan da bahsetmektedir (ABB, 2014). Türkiye’de son 10 yılda hesap veren bir kamu yönetimi için yasal düzenleme yapılmasına tam zıt yönde bazı gelişmelerin hesap veren bir yönetiminin yaratılacağı yönündeki beklentileri olumsuz etkilemektedir. Hesap veren kamu yönetiminin sağlanmasında et etkili hesap sorma aracı olan bağımsız medyanın sağlanmasının ana koşulu basın özgürlüğüdür. Basın özgürlüğü ile ilgili 10 yıllık süreçle ilgili yapılan bir değerlendirmede sürecin olumsuz yönde değiştiğine dair tespitler vardır. Birleşmiş Milletler ve UNESCO nezdinde danışman statüsüne sahip, amacı ifade ve haberleşme özgürlüğünü ve gazetecileri korumak olan Uluslararası Sınır Tanımayan Gazeteciler Örgütü’nün 2013 yılı için hazırladığı dünya raporuna göre Türkiye, incelemeye tabi tutulan 179 ülke arasında 154’üncü sıradadır. Bu sıranın 2011-2012 yılında 148, 2010 yılında 138, 2009 yılında 123, 2008 yılında 103, 2007 yılında 101, 2006 yılında 100 ve 2005 yılında 98 olduğu göz önüne alındığında (Kongar, 2014). Türkiye’nin basın özgürlüğünde hiç de iyi olmayan bir değişim içinde olduğunu bunun da önemli bir hesap verebilirlik sorunu olduğunu belirtmek gerekir.

İfade özgürlüğü konusunda yapılan yasal düzenlemelerle daha iyi bir yöne gidildiğini belirtmekle beraber bu alanda da hala tartışmaların olduğu görülmektedir. İnternet haberleşmesi ile ilgili denetim tartışmaları, toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili sınırlılıklar, ifade özgürlüğü ile ilgili kaygıların olması Türkiye’nin gündeminde hala yer bulan tartışmalardır.

Sivil toplumun gelişmesi demokratik bir ortamın sağlanmasına paraleldir. Türkiye’de bu anlamda iyiye gidişin olduğu söylenebilirse de yönetişimin beklentileri sağlama düzeyleri açısından sivil toplumun yetersiz olduğu belirtilmektedir (Zeren, 2013: 163-165).

Hesap verebilir bir yönetim sağlanmasının ön koşullarının sağlanmasıyla ilgili hala bazı tartışmaların olduğu Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik, kamu yönetiminin hesap verebilirliğinden bağımsız olarak değerlendirilemez.

Türkiye'deki imar uygulamaları, genel olarak, imar planlarının yapımı, değiştirilmesi, yapılaşma ve kentsel dönüşüm uygulamaları başlıkları altında değerlendirilmektedir. İmar Uygulamalarına esas olan temel mevzuat 1985 tarihli İmar Kanunudur. İmar Kanununun temelini teşkil eden önceki imar mevzuatı ve uygulamalarına şehirciliğe ve plancılığa Batı ülkelerine göre nispeten daha uzak olan Osmanlı döneminde İstanbul'da rastlanmakta ve ardından ilk Cumhuriyet döneminde Ankara ve diğer şehirlerdeki uygulamalar göze çarpmaktadır. İmar planlaması kavramının sistematik bir biçimde ele alınması 1957 yılından sonra çıkan 6785 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesinden sonrasında olmuştur. 6785 sayılı kanun ile imar planlaması yapılması görevinin imkanı olan belediyelere veya Bayındırlık Bakanlığına vermekte ancak her halukarda onaylanmasının Bayındırlık Bakanlığınca yapılmasını öngörmektedir. Merkezde yetkilerin toplanmasını öngören bu sistemin uygulandığı dönemde şehirlerin yeterli şekilde planlanamadığı görülmektedir. Bu sonucun yanında yetkilerin merkezde toplanmasından dolayı demokratik olmaması ve o dönemde imar değişiklikleriyle ilgili rant yaratma ve yolsuzluktan bahsedilmesinden dolayı hesap verebilir bir sistem olmadığı söylenebilir.

Planlamayı bir sisteme bağlamak amaçlı çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu plan yapma ve değiştirme yetkilerini belediyelere ve il özel idarelerine veren bir düzenlemedir. Kanunda Bölge Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı olarak sıralanan imar planlarının nazım ve uygulama planlarının belediyeler tarafından yapılacağı ve yine belediyeler tarafından değiştirilebileceği öngörülmektedir. Planların yapılmasından sonra belediyelere şehirlerin biçimlendirilmesi ve kamusal alanların yaratılması konusunda verilen yetkileri kapsamaktadır. Yapılaşmada planlara uygun olarak ruhsat verilmesi ve yapılaşmanın plana ve ruhsata uygun olarak gerçekleştirilmesini kapsayan bir süreçtir. Kentsel Dönüşüm, kentsel gelişmenin toplumsal, ekonomik ve mekansal olarak yeniden ele alındığı ve kentteki sorunlu alanların sağlıklı ve yaşanabilir hale getirilmesi için yıkıp yeniden yapma canlandırma sağlıklılaştırma veya yeniden yapılandırma için proje üretilmesi ve uygulama yapılmasıdır. Depremler ve sağlıksız kentleşmenin yarattığı olumsuzlukları aşmak için belediye kanununun ve afet riski taşıyan alanların dönüştürülmesine dair kanunda

yapılan düzenlemelere göre gerçekleştirilecek imar yetkilerini kapsar. Özetle değinilen imar uygulamalarında hesap verebilirliğe ilişkin araştırma sonuçları değerlendirildiğinde pek çok hususta sorunlar olduğu görülmektedir.

### **Türkiye’de Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik**

Türkiye’de Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik literatür taraması ve İstanbul, Ankara ve Adana İllerinde alan araştırması yapılması suretiyle değerlendirmeye tabi tutulmuştur. İmar uygulamalarında hesap verebilirlikle ilgili yapılan değerlendirmelere göre bazı önemli sorunların olduğu görülmektedir. Bu çalışmada hesap verebilirlik konusunda ulaşılan sonuçlar esas itibarıyla “yönetmelik hesap verebilirlik” bağlamında değerlendirilmiştir. İmar uygulamalarına esas mevzuatın ve imar planlarının hazırlanması sürecinin demokratikliği ve bunlara erişim olanağı, imar uygulamalarına esas karar verme sürecinin katılımcı, demokratik ve şeffaflığı, sürecin idari ve yargısal olarak denetlenmesi konularında oluşturulan sorulara göre yapılan tartışmalar ışığında imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda varılan yargı esas olarak yönetmelik hesap verebilirlik konusunda bir yargıya ulaştırmaktadır. Bunun yanında bulgular ışığında siyasi, demokratik ve profesyonel hesap verebilirlik konularında değerlendirmeler yapılabilir.

İmar mevzuatının hazırlanması ve mevzuat ulaşım konusunda yapılan değerlendirmelere göre Türkiye’de imar mevzuatının diğer tüm mevzuatta olduğu gibi katılımcı bir şekilde hazırlandığını söylemek oldukça güçtür. Mevzuatın hazırlanmasına ilişkin mevzuatta katılımcılığın sağlanması yönünde bazı düzenlemeler bulunmakla birlikte uygulamada mevzuatın hazırlanmasında katılımcılığın sağlanmadığı görülmektedir. Türkiye’nin ulusal düzeyde mevzuat hazırlama süreçlerinin hesap verebilirlik sorunları dışında özellikle imar mevzuatı ile ilgili sivil toplum ve süreçten etkilenen kesimlerin katılım ve görüşlerinin itibar görebilmesi bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Mevzuatın katılımcı bir şekilde hazırlanmamasının yanında sayısının ve çeşitliliğinin fazla olması da ayrı bir hesap verebilirlik sorunu yaratmaktadır. Özellikle son yıllarda hükümlerin başvurduğu KHK ve Torba Kanun usulleriyle yapılan kanun düzenlemelerinin de demokratik olmayan



unsurlar içerdiği görülmektedir. Bu tür kanun yapma usullerinin de genel olarak hesap verebilirliğin sağlanmasında engeller oluşturduğu kabul edilmelidir. Katılımcılığın sağlanmadığı ve demokratikliği hususunda soru işareti taşıyan usullerle hazırlanan yasal dayanaklara tabi olan uygulamaların hesap verebilirliği eksiktir.

Mevzuata ve imar planlarına erişim konusunda bilişim teknolojilerindeki gelişmelerle beraber e-devletin daha fazla kullanılması suretiyle önemli ilerleme sağlanmıştır. İmarla ilgili her türlü mevduata internet ortamından kolaylıkla ulaşılabilmektedir. Belediyeler tarafında e-belediye sisteminin giderek daha fazla kullanıldığını ve bu yolla imar planlarını ve imara ilişkin meclis kararlarına ulaşım olanağı artmaktadır. Türkiye’de internet kullanan insan sayısı giderek artmaktadır. İmar planlama kararlarının ve planların internette kolay erişilir halde bulundurulması halinde hesap verebilirliğin sağlanmasında olumlu katkıları olacaktır.

İnsanların erişimi konusunda göz önünde bulundurulması gereken bir diğer hususta imar mevzuatının ve bu anlamda insanların direkt ilgilendiği imar planlarının anlaşılabilirliği meselesidir. İmar planlarının dilinin herkesin kolaylıkla anlayamayacağı nitelikte olduğu görülmektedir. Bu haliyle imar planlarının dilinin herkesin anlayabileceği nitelikte olmamasının erişilebilme sorunu yaratmaktadır.

Belediye ve imar mevzuatı gereğince imar planlarının yapılmasında ve değişikliklerinde planların ve meclis kararlarının askıya çıkartılması, şeffaflığı yeterli derecede sağlayamamaktadır. Alan araştırmasında görüşüne başvuru alan kişilerin çoğunluğu askı mekanizmasının yeterli olmadığını belirtmişlerdir. Belediyelerin uygulamada mevzuatın öngördüğü meclis ve komisyon kararlarının aleniyetinin sağlanmasına dair hükümlere pek önem vermedikleri görülmektedir. Belediyelerin kararlarında şeffaflığı sağlayabilecek, meclis toplantılarının duyurulması, meclis ve komisyon raporlarının ilan edilmesi gibi hususlarda gerekli özeni göstermediği anlaşılmaktadır. Belediyelerin hizmetlerinin kamuoyunda algılanmasına dair anket ve araştırma gibi çalışmaların etkili bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Bu eksikten dolayı imar hizmetleriyle ilgili bir geri beslenme sürecinin olmadığı görülmektedir. Son dönemde halkla ilişkiler faaliyeti olarak başvuru alan beyaz masa

gibi uygulamaların ve bilgi edinme kanunu gereğince yapılan bazı faaliyetlerin şeffaflığı sağlama yönünde olumlu etkileri vardır. Bununla birlikte özellikle karar süreçlerinin şeffaflığı konusunda sorunlar mevcuttur. Belediye faaliyetleri ile ilgili olarak bilgilendirme işlevi görecek olan faaliyet raporları uygulamasıyla ilgili, yasadaki amacı gerçekleştirmekten uzak ancak hiç yoktan iyidir, değerlendirmelerinin yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu hallerin sistemin hesap verebilirliğinin temel koşullarından olan şeffaflığın ve ilgililerin bilgilendirilmesinin yeterli derecede sağlanmadığını gösterdiği ve önemli hesap verebilirlik sorusu olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Hesap verebilirlik sorunları yaratan bir diğer husus da imar planlama sorunları olarak değerlendirilebilir. İmar planlarının gerekli araştırmalar ve isabetli öngörülere dayanmadan ve planlama ilkeleri önceliği olmadan yapılması önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. İmar planlarının ihtiyaç olduğu gerekçesiyle değiştirilmesi çoğunlukla rant amaçlı olmakla beraber ihtiyacın ortaya çıkardığı değişik gereklilikler de mevcuttur. Bu gibi durumların ortaya çıkmaması açısından bölgesel ve büyük ölçekli planların gerekli ön çalışmaları yapılmadan ortaya çıkarılmaması ve sağlam dayanaklara sahip olan üst planlara uygun bir şekilde alt ölçekli planların yapılması ve planların sık değiştirilmemesi gerekir. Bu husustaki yanlış uygulamalarının bir örneği olarak gösterilebilecek İstanbul İlindeki uygulamalardır. İstanbul'un genelinde sürekli olarak imar plan değişiklikleriyle, şehrin dokusu, mülkiyet hakları ve nüfus yapısının değiştirilmesine devam edilmektedir. Arsa bazında imar plan değişiklikleri bile görülebilmekte, yeşil alan iken ucuza el değiştirilen arsalar, yapılan imar plan değişikliğiyle yeşil alanın başka arsalarla kaydırılmasıyla birden aşırı değerlenmekte, böylelikle ciddi rantlar elde edilmektedir (Kapaklıkaya, 2012). İmar Planlarına yaşama yeri sağlama fonksiyonu ötesinde fonksiyonlar yüklenmesi de bu bağlamda ortaya çıkan bir sorundur. Örneğin bir yerin ticaret merkezi niteliğinde olması öngörülmüş ise bunun gerekli fizibilite çalışmalarına dayanan üst planı yapıldıktan sonra alt ölçekli planların ona göre düzenlenmesi gerekirken; ulaşım, yoğunluk gibi konularda gerekli çalışmalar yapılmadan ada ve hatta parsel bazında plan değişiklikleri ile belli yerlere fonksiyon yüklenmesi sonucunda plan bütünlüğü bozulmaktadır.

İstanbul ilinde uzun çalışmalar sonucunda yapılan 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında üçüncü havalimanı, üçüncü boğaz köprüsü ve İstanbul kanalı mevcut değildir. Ancak siyasi tercihlerle bahsedilen yatırımların yapılmasına karar verilirken gerekli fizibilite ve planlama çalışmalarının yapılıp yapılmadığına dair bilgi mevcut değildir. Hatta planda öngörülmeyen ancak sonradan yapılması için irade ortay konan projelerin bilimsel olmadığı ifade edilmektedir (Ocakçı, 2014). Bahsedilen hususlar planlama konusunun bir bilimsel çalışma olması gerektiğine dair yaklaşımla çelişmekte ve bu haliyle önemli hesap verebilirlik sorunları olarak ortaya çıkmaktadır

Planlamayla ilgili teknik personelin bilgililerinin süreçte dikkate alınmadığına dair bir kanaatin olması planlarla ilgili önemli bir sorun kaynağına işaret etmektedir. Planlar sonuçta şehir plancılığı biliminin, planlama ve şehircilik ilkelerinin gereklerini yansıtan “eserler” olması gerekir. Ancak oluşan algıda karar mekanizmalarından geçerek ortaya çıkan planların bazen bilimsel olmadığına dair yargıların bulunması imar planlamasında önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin işleyişinde özellikle imar planı değişikliklerinde isteğe uygun olarak kararların oluşturulduğu ve pek çok plan değişikliğinin yargı tarafından “şehircilik ilkelerine aykırılıktan” bozulduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada teknik elemanların teknik gereklere uygun olarak yaptığı çalışmaların bazen önem görmeden belediye karar mekanizmalarında kararların oluşmasının esas sebep olduğu görülmektedir. Belediyelerin özellikle satın alma suretiyle yaptırdığı işlerde yüklenicilerin hizmeti satın alan belediye başkan ve yetkililerin ya da plan yaptıran kişilerin isteği doğrultusunda işlemler yaptığı da dile getirilmiştir. Bu tür durumlarda meslek odalarının gerekli yaptırımı yapmadığına dair bir genel görüş mevcuttur.

İmar uygulamaların da belediyelerin teknik kapasitelerinin yeterliliği konusunda mevcut halde bir sorun olmadığı, ancak 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra belediye sınırlarının genişlediği belediyelerde bu hususta bazı sorunların çıkabileceği, anlaşılmaktadır.

Türkiye’de büyükşehirlerde imar uygulamalarında birden fazla yetkili kurumun bulunmasının bir problem olarak ortay çıktığı görülmektedir. 5216 sayılı kanun gereğince çevre düzeni ve nazım planları yapma yetkisine sahip büyükşehir

belediyeleri ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarıyla ilgili kararlarını onama yetkisine sahiptir. Bu yetkilerin yanında kentsel dönüşüm ve kendi hizmet konusuyla ilgili olarak uygulama imar planı yapmaktadırlar. Bu hallerde ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet birimi yaratılması durumunun ortaya çıkmasıyla birlikte yetkiyi kimin kullandığı ve hesabın kim tarafından verilmesi gerektiği ile ilgili karmaşa ortaya çıkmaktadır.

TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi gibi kuruluşların kanunlarından kaynaklanan yetkilerle uygulama imar planı yaptıkları görülmektedir. İmar planlama yetkisine sahip ilçe belediyeleri dışındaki kuruluşların yetkilerini kullanma sonucunda genel olarak plan bütünlüklerinin bozulduğu, anılan kuruluşlarca yapılan plan değişiklikleriyle ortaya çıkan alışveriş merkezleri ve büyük yapılar sonucu yoğunlukların artırıldığı görülmektedir. Dıştan müdahalelerle plan bütünlüğü ve öngörülerine uymayan uygulamalar aynı zamanda yetki karmaşası da yaratmaktadır.

Özellikle son 10 yılda Özelleştirme İdaresi, TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Büyükşehirlerde Büyükşehir Belediyelerince yerel bazda yapılan müdahalelerin imarda bir çok başlılık görüntüsü yarattığı, yetki ve sorumluluklar konusunda karmaşalara sebep olduğu görülmektedir. İmar bütünlüğünü bozan bu tür müdahalelerin sistemde hesap verebilme sorunlarını artırdığı görülmektedir. Özellikle TOKİ uygulamaları ile ilgili hesap verebilirlik sorunlarından bahsetmek gerekmektedir. Bu sorunların oluşmasının başlıca nedeni kuruma tanınan ihale mevzuatı istisnaları ve kurumun yaptığı işlerle ilgili kamuoyundaki bazı olumsuz kanaatlerdir.

Bunun yanında imar yetkilerine sahip olan belediyelerce kullanılan imar yetkilerinin iyi bir şekilde kullanılmadığına dair genel bir kanaatten bahsedilebilir. Belediyelerin meclis gündemlerinin önemli bir kısmını imar konuları oluşturmaktadır. Ancak imar konularıyla bu denli uğraşmanın amacı, daha iyi şehirler yaratılması için değil, imar konularının önemli bir ekonomik kaynak ve rant yaratma alanı olmasındandır. Bu kanaatı güçlendirecek bir olgu olarak “belediyelerin imar uygulama alanları dışında bırakılan askeri bölgeler ile korunması gereken özel çevre ve tarihi alanların” yoğun bir şekilde yapılaşmış kentlerin ortasındaki, yeşil alan olarak kalabilen bölgeler olmasıdır. İmar işlerinin gerçek amacı olması gereken sağlıklı şehirler yaratma amacı

dışında ekonomik ve diğer çıkarlar için kullanıldığına dair kanaat baştan imar uygulamalarında hesap verebilirlik sorununun olduğuna delalettir.

Belediyelerde halen tek yetkili olan belediye başkanı ve başkanın güdümünde olan belediye meclislerinin niteliklerinin tam temsili sağlamadığına dair görüşlerin yanında meclislerin karar süreçlerinin demokratik, katılımcı ve şeffaf olmadığına dair genel bir yargı mevcuttur. Belediyelerdeki seçilmiş meclis üyelerinin çoğunlukla imar komisyonlarında görev alma isteklerinin “belediyelerde imar konularında söz sahibi olma ve bu alandaki “rant ile ilgili olma” isteğinden olduğu anlayışı oldukça yaygındır. Belediyelerin teknik ve idari kapasitelerinin görece zayıf olmaları ve özellikle imar konularında teknik elemanların karar sürecinde bazen etkili olamama durumları hesap verebilir bir sistemin yaratılmasında önemli engellerdendir.

Belediyelerin imarla ilgili karar süreçlerinin şeffaf ve katılımcı olmaması hesap verebilirlik sorununun ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden birisidir. Belediye mevzuatında kent konseyi, kararlara katılım ve hemşehrilik hukuku gibi düzenlemeler aslında katılımcı bir belediye karar süreci olmasını amaçlamaktadır. Yasal düzenlemelere rağmen Türkiye’de belediyelerin karar süreçlerinin katılımcı olmadığı, görülmektedir. Yapılan tespitlere göre sivil toplumun yada meslek örgütlerinin karar süreçlerine katılımının hemen hemen olmadığı, kent konseyi uygulamasının yaygınlaşmaya yeni başladığı, ve uygulamanın kararlara katılımcı bir niteliğe henüz bürünmediği görülmektedir. Belediyelerde etkili unsurun belediye başkanı olması, ve meclisin karar süreçlerinde etkisizliği mekanizmanın demokratik niteliğini zayıflatmaktadır. Yeni belediye kanununda meclisin daha etkin olmasını sağlayan örneğin ayda bir toplantı yapılması gibi düzenlemeler meclislerin yeterli derecede etkinliğini sağlayamamaktadır.

İmar planlarının yapılmasında sonra uygulama aşamasına geçilmesi ayrı bir problemdir. İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca yapılacak imar uygulamaları hakkında yönetmeliğe göre belediyeler 5 yıllık imar programları yapmak ve beldenin gelişme ve ihtiyaç durumuna göre yeterli miktarda arsayı konut yapımına hazır bulunduracak şekilde düzenleme sahalarını tespit etmek ve uygulamalarını yapmak zorundadırlar. Ancak bu programların belediyelerce yapılmadığı görülmektedir. Türkiye’de şehirler önemli ölçüde plansız geliştiği için konutlaşan alanlarda plan

yapıp uygulamak neredeyse imkânsızdır. Yerleşmiş mülkiyet ve yapı durumlarından dolayı plan uygulaması insanların istemediği bir uygulama olmaktadır. Belediye yönetimleri siyasi kaygılardan dolayı yerleşim yerlerinde plan uygulaması yapmak için bir uğraş içine girmemektedirler. Yerleşimin olmadığı yerlerin planlaması ve uygulaması görece rahattır. Bu tür bölgelerde belediye uygulamalardan kaynaklanan DOP ve ihtiyaç duyulan KOP miktarlarını alıp plana uygun bir şekilde yapılan beş yıllık imar programları çerçevesinde uygulamaya geçer. İmar uygulaması yapılacak alan ile ilgili mülkiyet sahibinin doğrudan bilgilendirilmesi gerekmektedir. İmar kanununda askı suretiyle bilgilendirmenin yeterli olduğuna dair hüküm karşısında, bu konudaki eksikliği gören Yargıtay plan uygulamaları halinde mülk sahibinin bizzat bilgilendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Yargıtay'ın kararına rağmen belediyeler gerek bilgisizlikten gerekse başka nedenlerle mülk sahibini direk bilgilendirmeden kaçınmaktadırlar. Türkiye uygulamasında mülkün sahibinin haberi olmadan mülkü hakkında tasarrufta bulunma uygulamasının önemli bir sorun olduğu açıktır. Uygulamanın hukukiliğinin eksikliğinden dolayı böyle bir durumun hesap verebilirlik sorunu yarattığı açıktır.

Alan araştırmasında Belediye Kanununun 69. maddesi gereğince belediyelerin konut yapmalarının önemli ve yararlı bir hizmet olduğuna dair genel bir görüş belirtilmiştir. Ancak belediyelerin konut yapma işlerini yerine getiren belediye şirketlerinin şeffaflığı ve denetimleri ile ilgili kamuoyunda önemli soruların olduğu bilinmektedir. Uygulamanın bu yönüyle hesap verebilirlik sorunları taşıdığını belirtmek gerekmektedir.

Kentlerde planlamanın yeterli düzeyde yapılamayışı, ki bunun en önemli sebebi 1984 öncesi merkezde olan plan yapma yetkisidir, kentlerin çarpık yapılaşması sonucunu doğurmuştur. Türkiye'de kentlerdeki yapıların % 67'sinin ruhsatsız olduğu ve imara uygun gerçekleşmediği görülmektedir (İMO, 2013). Ankara İstanbul ve Adana illerinde de durumun Türkiye için verilen rakamlardan farklı olmadığı açıktır. Bu kentlerdeki hızlı göç ve denetimsizlik yüzünden, düzensiz ve riskli bir şekilde gelişen kentleşme, yüzbinlerce riskli ve eski yapıyı doğurmuştur. Bu yapılara ilişkin olarak onlarca yıl önce alınmış ancak uygulanamamış binlerce yıkım kararı bulunmaktadır. İstanbul için 1999 depremi sonrasında bu konuda biraz gelişen bilinçlendirme kısa

sürede yerine yine ihmal ve rant kavgasına bırakmış, eski düzene dönmüştür. Beklenen büyük İstanbul depremine rağmen, mikro bölgeleme ve risk değerlendirmesi yoluyla arazinin kalitesinin tespiti, rant değeri yüksek bölgelerde bina yenilemelerini teşvik edici imar uygulamaları dışında, önemli bir önlem alınamamıştır (Kapaklıkaya, 2012). Mevzuattaki cezai düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanamaması, kaçak yapılaşmanın önüne geçmeyi engellemektedir.

Çarpık şehirleşmenin görüntüsü olan imarsız ve denetimsiz yapıları Türkiye’de tipik bir hal alması bu konuda işlerin olması gerektiği gibi hesap verebilir bir sistem olmadığına delalettir. Bunun ana sebebi aşırı göç plansız şehirleşme denetim konusundaki irade eksikliği ve yapı denetimi mevzuatındaki eksikliklerdir. İmara aykırı yapılaşmayla belediyelerin yeterli mücadeleyi yapmadıkları bilinmektedir. Bunda siyasi saiklerle etkili mücadele etme isteksizliği, önemli bir nedendir. Bunun yanında denetimle ilgili görevlilerin etkili bir cezalandırmaya tabi tutulmamalarının da etkisi vardır. Belediyeler tarafından verilen yıkım kararlarının uygulamamsın da belediyelerin tahliye yetkilerinin olmadığına dair mevzuattaki eksikliklerinde yıkımdaki isteksizliği desteklediği belirtilmektedir. Bununla birlikte Yargıtay bu husustaki eksikliği verdiği kararlarla gidermiş, yıkım kararını uygulayacak belediyenin tahliye yetkisi olduğuna hükmetmiştir.

Yapı denetimi mevzuatındaki eksikliklerin yapılaşmayla ilgili sorunlar yarattığı bilinmektedir. Yapı denetim kanunun öngördüğü yapı denetçisinin ücretinin yapı sahibi tarafından bizzat kendisine ödenmesine dair ilişkinin etkin bir yapı denetimi sağlamayı engellemektedir. Bu sebepten dolayı yapıların iyi bir şekilde denetlenemediği ve depremlere dayanaksız yapıların ortaya çıktığı görülmektedir. Etkin bir yapı denetimi yapılmamasından dolayı, nitelikli ve gereğine uygun bir yapılaşma sürecinin oluşmasına, yani hesap verebilir bir duruma, engel bir sonucun yaratılmasına sebep olunmaktadır.

Türkiye’nin önemli bir ihtiyacı olan kentsel dönüşüm uygulaması, şimdiye kadar olan uygulamalarla ilgili yapılan saptamalara göre, küreselleşen kentsel sistemlerle bütünleşme düşüncesi ile yeni alışveriş ve iş merkezleri, ulaşım yapıları, gecekondu alanları ve kentin değişik yerlerindeki yoğun apartmanlar, tarihi parsel ve dokulardaki

otelleri ile pervasızca kullanım gibi sonuçlar yaratmıştır. Kuzey Ankara ve Dikmen Vadisi gibi örnek uygulamalara rağmen kentsel dönüşümün genel olarak olumsuz algılanmasının sebebi ortaya çıkan uygulama sonuçlarıdır. Bu uygulamaların dayanağı Belediye Kanununun 73. maddesindeki hükme göre Büyükşehir Belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim yapma olanağıdır. Mevzuat hükmüne göre eski yerleşim yerlerinde iyileştirme amaçlı yapılması gereken “kentsel dönüşümün” yapıldığı alanlarda oteller, lüks yaşama yerleri yarattığı görülmektedir. Bu niteliği ile kent merkezlerinde mülkiyet yapısının değişimi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir sonuç uygulama sonucu ortaya çıkmakta ancak rızai bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. Kentsel dönüşüm kavramının literatürdeki anlamıyla bu tür bir sonuç yaratmaması beklenir. Kentsel dönüşümün kentsel gelişim ile birlikte ele alınması ve bu tür sonuçları yaratmaktadır.

Kentsel dönüşüm kanunu olarak anılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun bundan böyle kentsel dönüşüm uygulamalarının temel dayanağı olacaktır. 6306 sayılı kanunla Van 2012 yılında gerçekleşen depreminden sonra eski ve sağlıksız yapıların yerine daha iyi yaşama yerleri tesis etme isteğiyle çıkarılmış ve kamuya bazı yetkilerin verilmesiyle dönüşümün mutlaka sağlanması amaç edinilmiştir. Kanunla idareye verilen bazı yetkiler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bu sonuçla kanunun idareye verdiği olağanüstü yetkilere ilişkin bazı eleştiriler etkisizleştirilmiştir.

Bu haliyle 6306 sayılı kanun ile komşuların 2/3'ünün dönüşüm kararı vermesinin yeterli görülmesi gibi hükümlerle idareye bazı yetkiler tanınmasının bir zorunluluk olan kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesini sağlamak bakımından bir takım avantaj sağlayacağı açıktır. Bununla birlikte kanunun öngördüğü şekilde olumlu dönüşümün gerçekleştiği sonuçlar yaratıp yaratmadığı henüz belli değildir.

Kentsel dönüşümün şimdiye kadar olan sonuçlarına göre dönüşümün “riski yüksek” alanlarda değil, “rantı yüksek” alanlarda olduğu ve uygulamalarla yoksulların kent dışına itildiği ve varlıklı sınıfın kent merkezlerine getirildiği ve bu suretle mülkiyet



değişimlerine ve yoksullar aleyhine sonuçlar yaratıldığı iddialarının uygulamanın hakkaniyete uymayan sonuçlarına işaret etmektedir.

6306 sayılı kanunun hesap verebilir bir işleyişi engelleyen bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine rağmen, yapılan uygulamalarla ilgili pek çok sorunun olduğuna ve yoksullar aleyhine eşitsizliklere yol açtığına dair iddialar hesap verebilirlik konusunda sorunlara işaret etmektedir. Türkiye'nin şehirlerinde sağlıklı yerleşim yerlerinin iyileştirilmesini sağlamak suretiyle çok önemli bir ihtiyacı giderecek kentsel dönüşüm uygulamaları konusundaki soruların giderilerek insanların güvenini sağlamak için uygulamaların katılımcı bir süreçle yapılması gerekmektedir. Yasalardaki yanlış uygulamalara meydan veren hükümlere ilişkin değerlendirmelerin dikkate alınarak mevzuatın düzenlenmesi bir ihtiyaç olarak görülmektedir.

Belediyelerin imar uygulamalarının hesap verebilirliğinin ölçülmesinde temel kriterlerden biri olarak alınan raporlama sürecinin nasıl gerçekleştirildiğinin göstergesi olarak kabul edilecek sistem uygulamaların denetlenmeleridir. Bunun yanında faaliyet raporları ile meclisin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi suretiyle bir raporlama yoluda mevcuttur. İmar uygulamaların denetlenmesi, belediyelerin kendi iç denetimi, Sayıştay'ın dış denetimi ve İçişleri Bakanlığının Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri vasıtasıyla yapılan denetimler vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Bunların yanında esas denetim yargı mercileri tarafından yapılan yargısal denetimle belediyelerin imar uygulamaları denetlenmektedir.

Belediyelerde imar uygulamalarının denetimi belediyelerin kendi iç denetiminde bazı aksamaların olduğu, iç denetçiler veya belediye müfettişleri tarafından yapılan iç denetim ve hiyerarşik denetimin yetersiz kaldığı hem alan araştırması sonucundan hem de uygulama sonuçlarından anlaşılmaktadır. Belediye Meclislerinin denetim komisyonları ve faaliyet raporlarının değerlendirilmesi suretiyle yaptıkları denetimlerinde, uygulamada denetim maksatlı bir işlevden ziyade siyasi amaçları öne çıkan bir sistem olduğu belirtmektedir.

Belediyelerde dış denetimlerin daha etkili olduğu ve hesap verebilir bir sistemin tesisinde önemli işlevi olduğu anlaşılmakla beraber, imar uygulamaları ile ilgili teftiş ve soruşturmalar sonucunda tespit edilen hukuka aykırı işlemleri ile ilgili yapılan bir tespitite “hukuka aykırı meclis kararları konusunda yargı makamlarının ve vesayet makamlarının daha etkin olmaları gerektiğine dair ihtiyaçlarda görülmektedir. Bu bağlamda imar, çevre, trafik altyapı gibi konularda konu bazlı teftişlerin etkili olacağı değerlendirilebilir.

Belediyelerin iç denetim sistemindeki eksikliklerin yanında dış denetim sisteminde yapılması gereken düzeltmelere dair değerlendirmeler birlikte değerlendirildiğinde denetim sisteminde eksiklikler bulunduğu görülmektedir. Geleneksel denetim yerine 2000’li yıllardan sonra getirilen iç denetim sisteminin etkili bir sistem olmadığı ve hala en etkili yolun dış denetim olduğu kabul edilebilir. Belediyelerin bir diğer raporlama sistemi olarak kabul edilebilecek raporlama ve meclis denetim yollarının da önemli fırsatlar olduğu kabul edilmekle birlikte uygulamada sorunların olduğu, bu haliyle hesap verebilirlik sağlama yönünden eksiklikler olduğu görülmektedir.

Hesap verebilir bir kamu yönetiminin en önemli unsuru bağımsız ve etkili bir yargı sürecidir. İmar uygulamalarında yargı pek çok kararıyla ilgili mevzuattaki eksiklikleri giderici bir fonksiyon yüklenmiş ve kararlarıyla imar uygulamalarında hesap verebilirliğin sağlanmasında etkili bir işlev görmektedir. Yargının kararlarında kamu yararı ve şehircilik ilkeleri gibi kriterlerle olayları ele alması hesap veren bir imar uygulama sistemi yaratmada yol gösterici olmaktadır.

Bu temel özellikleri ile yargı süreci hesap verebilen bir sistemin yaratılmasında en önemli unsurlardan birisidir. Bu temel niteliğe rağmen Türkiye’de imar uygulamalarına ilişkin bazı yargı kararlarının uygulanmaması/uygulanmaması önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bunun ana sebebi uzun süren yargılama süreci sonunda ortaya çıkan kararlara esas imar kararlarına dayanarak uygulamanın bitirilmiş olmasıdır. Yargı tarafından iptal edilen bir plana dayanarak yapılaşmanın bitmiş olması durumunda yargı kararları uygulanmamaktadır. Bu gibi durumlarda fiilen tamamlanan yapılaşmayı legalleştirecek plan düzenlemeleri yapmak gibi yeni yanırlar

yapılmaktadır. Yargı sürecinin çok uzun olması önemli bir sorundur. Yargı sürecinin uzun sürmesinin sebebinin, bilirkişilik mekanizması olduğu ileri sürülmektedir.

Yargı kararlarının etkisizliğinin bir diğer tezahürü yargı kararlarının belediyelerce uygulanma konusundaki isteksizliktir. Yargı kararlarının yerine getirilmemesi; yargı kararının hiç yerine getirilmemesi, kısmen yerine getirilmesi veya yerine getirildikten sonra ortadan kaldırılarak iptal edilen kararın yeniden alınması gibi yollarla tezahür ettirilmektedir. Belediyeler çoğu zaman yargı kararlarını uygulamada kaçınmakta yargı kararlarını etkisizleştirecek yeni kararlarla yargı kararlarını boşa çıkarmaktadır. Belediyelerce mahkeme kararları çoğu zaman uygulanır gibi yapılmakta ancak etkin biçimde uygulanmamaktadır.

Yargı süreciyle ilgili bir diğer sorun imar kararları hakkında yargıya başvurma kısıtlarıdır. Alan araştırmasında imar kararlarıyla hakkı haleldar olan vatandaşın bizzat yargıya gitmesi konusunda bazı eksiklikler olduğu, daha ziyade sivil toplumun imar kararlarını yargıya taşıdıkları belirtilmiştir. Vatandaşın kararlar hakkında direk bilgi sahibi olmaması bunda en önemli sebeptir.

İmar kararlarının yargıya götürülmesi çoğu zaman sivil toplum örgütleri vasıtasıyla yapılmaktadır. Bununla birlikte konuyu yargıya götürmekle ilgili Danıştay'ın bazı kısıtlayıcı kararlarının olduğu görülmüştür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde, davanın görülebilme koşulu menfaat ihlalinin varlığına bağlanmıştır. Geçmiş dönemlerde, özellikle derneklerin tüzüklerinde bu yetkiyi ihtiva etmesi halinde konuyu ilgilendirecek nitelikli davalarda dava açabileceğine hükmedilmekteydi. Son dönemde Danıştay 6. Dairesi, imar mevzuatından doğan uyuşmazlıklarda verdiği kararlarda derneklerin açtığı davalarda ehliyetlilik halini dar yorumlamaya başlamış ve derneklerin doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda dava açabileceğine, bu kapsamı aşan konularda salt tüzüğünde dava açabileceğine dair hüküm bulunmasının dava ehliyetini sağlamaya yetmeyeceğine karar vermiştir. Örneğin, nazım imar planı değişikliğinin iptali istemiyle büyükşehir belediyesine karşı açılan davada, davacı derneğin dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar verilmiştir. Dairenin son dönemde çok sayıda benzer

nitelikte kararı vardır (Çelik, 2012). Belediyelerin imarla ilgili kararlarının yargıya götürülmesi hususunda kısıtlayıcı tavırların yargı denetimini sağlamada eksiklikler yaratacağından önemli bir hesap verebilirlik sorunu olacağı açıktır.

Bu hususta belirtilmesi gereken bir diğer hususta merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin devamı anlamında Vali ve Kaymakamlar tarafından belediyelerin imarla ilgili kararlarının değerlendirilerek hukuka aykırı kararlarla ilgili yargıya gidebilme konusundaki sorunlardır. 5393 sayılı yasanın 23. maddesinde Anayasa gereği yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bir uygulaması olan merkezi idarenin yerel temsilcileri olan vali ve kaymakamlara hukuka aykırı olan belediye meclis kararlarına karşı iptal davası açabilme yetkisinin Anayasa Mahkemesi (Anayasa Mahkemesinin Esas:2008/27 Karar:2010/29 ve 04.02.2012 Tarihli Kararı) yetkinin yetersizliği değerlendirmesi ile iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2012). Bu iptalden sonra bu hüküm iptal edildiği için vali ve kaymakamlar hukuka aykırı gördükleri belediye meclis kararları için iptal davası açamamaktadırlar ve bu konuda bir açıklık ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesine uygun olarak yeni bir yasal düzenleme yapılması siyasi bir tercih olarak değerlendirilebilir. Anayasa'nın 127. maddesindeki merkezi idarenin hizmetlerin bütünlüğünün sağlanması amacıyla belirtilen usul ve esaslarda idari vesayet yetkisine sahip olduğu şeklindeki düzenleme eksik kalmış olmakla birlikte Danıştay 8. Dairesinin Anayasa'da ön görülen vesayet yetkisine dayanarak vali ve kaymakamların dava açabileceğine dair görüşü bu eksikliği bir nebze gidermiştir (Çelik, 2012: 42). Anayasanın 127. maddesindeki vesayet düzenlemesi ile düşünüldüğünde belediye meclislerinin imarla ilgili kararlarında hukuka aykırı bulunanlarla ilgili merkezi idarenin iptal davası açması gibi yetkisinin olması olayın hukukiliğini sağlaması bakımından isabetli olacaktır.

Yargı süreciyle belirtilmesi gereken bir diğer hususta imar uygulamalarına ilişkin hukuka aykırı eylemlerde bulunanların etkili bir cezalandırmaya tabi tutulmadığına dair bir kanaat olduğudur. Alan araştırmasında TCK 257. maddesindeki görevi kötüye kullanma ve 184. maddesindeki imar suçlarına ilişkin uygulamalarda caydırıcı sonuçların olmadığına dair kanaatler belirtilmiştir. Memur yargılanmasına dair 4483 sayılı Memurların ve Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulüne Dair Kanunla kamu

görevlilerine bir korumamı sağlanmaktadır? sorusu akla gelmektedir. İşini yapan kamu görevlisinin, özel yargılama yöntemine tabi olması gerektiği genel olarak kabul edilen bir değerlendirmedir. Bu noktada sorunun adli yargılama sürecine dair olduğuna dair araştırmalar mevcuttur. Gerek yargı kararlarını uygulamayan gerekse diğer mevzuata uygun olarak işlem yapmayan belediye görevlileri hakkında yargılama izni verilenlerle ilgili işlemlerin akıbeti hakkında yapılan araştırmada hukuksuz işlem yapanların etkili bir şekilde cezalandırılmadığını göstermiştir (Şarbak, 2007).

Yol gösterici ve kamusal bakış açısıyla yargı sürecinin imar uygulamalarında hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir unsur olduğunu kabul etmekle beraber, uzun süren yargı süreçlerinin ve uygulanamayan yargı kararlarının önemli sorunlar olduğunu belirtmek gerekir. Belediyelerin imar uygulamalarının yargıya götürülmesi konusundaki bazı kısıtların önemli hesap verme sorunu olarak ortada olduğunu da belirtmek gerekir. İmar uygulamaları ile ilgili hukuka aykırı eylemde bulunanların etkili bir şekilde cezalandırılmadığına dair kanaatte bu noktada işaret edilmesi gereken bir sorundur.

Hesap verebilirlik araştırması esas olarak nasıl hesap verilmektedir? sorusunun cevabını bulma üzerine yoğunlaştırılmıştır. Sorunun cevabı üzerine yapılan araştırma sonucuna göre İmar Uygulamalarında hesap verebilirlikle ilgili araştırma sonuçları genel olarak uygulamalarda hesap verebilirlik sorunları olduğuna işaret etmektedir. Yukarıda kısaca tekrarlanan araştırma bulgularına göre hesap vermeye esas yetki kullanımının sürecinin yeterli derecede şeffaf olmaması, karar süreçlerinde ilginlerin katılımının sağlanamaması, kararların denetlenmesindeki yetersizlikler ve yargı denetimindeki sorunlar göz önüne alındığında imar uygulamalarında “yönetmel hesap verebilirlik” sağlanıyor demek mümkün değildir. Araştırma bulgularına göre diğer hesap verebilirlik türlerine göre yapılacak değerlendirmelerde de hesap verebilirliğin sağlandığını söylemek zor olacaktır.

Seçilmiş belediye yöneticilerinin seçimleri tekrar kazanmalarının siyasi hesap verebilirliğin sağlandığı anlamına gelebilir. Literatürde bu tür sonuçların hesap verebilirliğin göstergesi olarak kabul edilebileceği gibi bu görüşün tersine seçim sonuçlarının bir ölçüt olarak alınamayacağına dair iddialarda mevcuttur. Türkiye’de

büyükşehirlerde imar uygulaması konusunda alan araştırmasında araştırma evreni olarak belirlenen üç büyükşehirde belediye yönetimlerinin son iki seçimde değişmediği gerçeği göz önüne alındığında bu büyükşehirlerde hesap verebilirlik sağlanmaktadır denilebilir. Ancak seçimlerde imar uygulamalarının değerlendirdiğini söylemek iyimserlik olacaktır. Bu çalışmada yapılan araştırma sonucunda görüşme yapılanların büyük çoğunluğunun imar uygulamalarında hesap imar verebilirliğin bulunmadığını beyan etmişlerdir. Bu araştırmanın ilgili bölümlerinde belirtilen sorunlarında göz önüne alındığında imar uygulamalarında hesap verebilirliğin bulunduğunu söylemek olanaksızdır.

Belediyeler dışında gerçekleştirilen bir ankette vatandaşın imar konularına bakışı değerlendirilmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde 2012 yılında gerçekleştirilen Vatandaş Karnesi araştırmasında Antalya, Kocaeli ve Malatya İllerinde vatandaşın imar hizmetlerinden memnuniyetinin 100 üzerinde 55 civarında olduğu ve imar hizmetlerinin en çok memnun olunmayan hizmetlerden olduğu görülmüştür (MİGM, 2012a).

Hesap verebilirliği ile ilgili başka bir değerlendirme olarak değerlendirilebilecek belediyelerin güvenilirliği konusunda yapılan araştırmalarda da olumlu bir görüntünün olmadığı görülmektedir. Yapılan bir güven araştırmasının yerel yönetimler açısından incelendiğinde; kurumlara olan güven sınırlamasında belediyelere olan güvenin giderek azalmakta olduğu, ancak yolsuzlukların yaygın algılandığı kurumlar arasında da belediyelerin hızla yükseldiği görülmektedir. Araştırmaya göre belediyelerdeki yolsuzluklar en fazla imar, zabıta hizmetleri ile ihale süreçlerinde yaşanmaktadır (Şeker, 2012: 114).

Ankara ve İstanbul belediyelerde siyasi yetkililer tarafından yapılan ifadelere göre imar uygulaması başlı başına bir şehircilik uygulaması değil hükümet programlarının ve siyasi kararların da bir yansımasıdır. Bu haliyle imar ile ilgili değerlendirmelerin genel ülke politikasından bağımsız yapılmaması gerektiği beyan edilmiştir. Bu değerlendirmeye göre örneğin İstanbul'da ki pek çok büyük yatırım gereğince yapılan imar düzenlemelerini imar çerçevesi içerisinde değerlendirmemek gerektiği sağlanmaktadır ve bu tür düzenlemelerin seçim ile onaylanmasının hesap verebilirliği sağladığı savın konuya başka bir açıdan bakıldığı zaman kabul edilebilir.

Seçimlerin hesap verebilirlik sağlamanın bir yolu olduğuna ilişkin iddia belediyelerdeki Ankara ve İstanbul Büyükşehir belediyelerinde ki siyasi yöneticiler tarafından doğru olarak değerlendirilmiş ancak %80 oranıyla genel olarak seçimlerin belediyelerdeki imar uygulamalarının hesap verebilirliğini sağlayan bir mekanizma olduğu kabul edilmemiştir. Bu konuda yapılan bir araştırmaya göre “yolsuzluklara ismi karışan bir belediye başkanına yeniden oy verir misin” sorusuna evet cevabı verenlerin oranı % 5,8 iken, sadece iki belediye başkanının aday olduğu bir ortamda yolsuzlukla anılsa da hizmet üretebilen bir adayın, yolsuzluklara ismi karışmamasına rağmen hizmet üretemeyen bir başkana göre daha yüksek oranda (% 62,6) tercih edildiği gözlenmiştir (Altuğ vd., 2009). Bu itibarla seçimlerin değişik açılardan değerlendirilmesi gerekmektedir. Tartışmalar ışığında seçimlerin kazanılmasının büyükşehirlerde imar uygulamalarında siyasi hesap verebilirliğini sağladığını olduğunu söylemek zorlama bir yargı olacaktır.

Belediyelerde imar uygulamalarında karar alma sürecine katılımın sağlanması halinde demokratik hesap verebilirlik oluşmaktadır. Türkiye’de imarla ilgili karar sürecine katılım sağlamak için ilgili mevzuatta kent konseyi, hemşehrlik hukuku gibi mekanizmalar öngörülmüştür. Temsili niteliği gereği belediye meclislerinin karar mekanizmasında etkili olması ve bunun için belediye meclislerinin her ay toplanmasını ve meclisin ve komisyonların karar süreçlerine sivil toplum temsilcilerinin katılımını öngören yasa düzenlemeleri demokratik hesap verebilirliğin sağlanması amaçlıdır.

Türkiye’de karar süreçlerini belirleyen temel mevzuatın hazırlanmasında katılım ve demokratik bir mekanizmanın işlemediğine dair genel bir kanaat bulunmaktadır. Yasa yapma süreçlerinde ilgilerin ve sivil toplumun katkı yapma olanakları ilgili mevzuata göre varsa da uygulamada bu mekanizmanın işlemediği görülmektedir. Özellikle son yıllarda çokça başvurulmuş KHK ve torba kanun uygulamalarıyla demokratik ve katılımcı bir sürecin oluşması daha da zorlaşmaktadır.

Son dönemde çıkarılan Belediye Kanununda öngörülen katılımcı bir süreç yaratılması için yapılan düzenlemelerin uygulamada pek hayata geçemediği görülmektedir. Yapılan araştırmalarda kent konseylerinin kanunda öngörüldüğü şekilde oluşturulmadığı görülmektedir. Oluşturulan kent konseylerinin katılımcı bir

fonksiyonunu yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. Belediyelerde katılımcı bir yönetim sürecinin oluşturulması için öngörülen hemşehrilik hukuku oluşturulması yönünde etkili çalışmalara yapıldığını söylemek olanaksızdır. Kara süreçlerinin demokratikliğini sağlayacak şekilde konuların mecliste tartışılması olabiliyorsa da kararların oluşmasında siyasi tercihler ve güçlü belediye başkanının belirleyici olduğu görülmektedir. Belediye meclisi ve komisyonların çalışmalarında sivil toplum katılımının sağlanamadığı, ilgilerin ifadelerinden ve yapılan araştırmaların sonuçlarından ortaya çıkan değerlendirilmelerdir. Belediyelerin karar süreçlerinin yeterli derecede şeffaflığının sağlanmaması da katılımı engelleyen bir sonuçtur.

Tüm bu tartışmalar ışığında belediyelerin karar süreçlerinde katılımcılığın bulunduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Bu değerlendirmelere göre demokratik hesap verebilirliğin sağlandığını ifade etmek zorlama bir değerlendirme olacaktır.

Profesyonel hesap verebilirlik işlerin teknik gereklere uygun olarak yapılması olarak tanımlanabilir. İmar uygulamalarında profesyonel hesap verebilirliğin değerlendirilmesinde uygulamalarla ilgili görevli teknik elemanların görev gereklerine uygun davranıp davranmadığına bakılmalıdır. Türkiye imar uygulamalarında teknik gereklere uygun davranılıp davranılmadığına dair bir kanaata ulaşmak için işlemlerle ilgili bazı sonuçlara bakmak gerekecektir.

İmar uygulamaları ile ilgili yargısal denetim sonucunda yargı birimlerinin imar kararlarını en çok “şehircilik ilkelerine aykırılıktan iptal ettiği görülmektedir. Bunun anlamı planlama biliminin ana unsurlarından birisi olan şehircilik ilkelerine uygun olma koşulunun gereğine uygun olmayan planların yapıldığıdır. Bu anlamda profesyonel hesap verebilirlik sorunundan bahsedilebilir. Alan araştırmasında belediyeler tarafından hizmet satın alma suretiyle yaptırılan planlarda teknik sorunların daha fazla olduğuna dair görüşler belirtilmiştir. Bilimsel gereklere aykırı işlem yapan teknik elemanlarla ilgili meslek örgütlerinin daha etkin bir tavır alması gerektiğine dair genel bir kanaatin olduğunu belirtmek gerekmiştir.



Bu noktada alan araştırmasında belediyelerin karar süreçlerinde teknik elemanların görüşlerinin gerekli itibarı görmediğine dair görüşe işaret etmek gerekmiştir. Bu durum karar mekanizmasının teknik bilgilere itibar etmemesini ifade eder. Bunun çarpıcı bir örneği uzun ve yoğun bilimsel çalışmalar sonucu hazırlanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planının kararları ve öngörülerine aykırı olarak Kanal İstanbul ve 3. Boğaz Köprüsü gibi projelerin uygulamaya sokulmasıdır. Bazı bilim insanları bu büyük projelerin bilimsel dayanaktan yoksun olduğunu iddia etmektedir (Ocakçı, 2014, Evren, 2014).

Çalışma çerçevesinde gerçekleştirilen alan araştırmasında görüşülen kişilere tevdi edilen “Türkiye’de İmar uygulamaları hesap verebilir bir sistem içerisinde yapılmakta mıdır?” sorusuna görüşülenlerin %75’inin “hayır” cevabı verdiği görülmektedir. Alan araştırması bulgusunun yanında bu çalışmanın ilgili bölümlerinde imar uygulamalarına esas işlemlerde şeffaflık, katılımcılık, yetki karışıklığı, denetimdeki eksiklikler ve yargı denetimi süreciyle ilgili bazı sorunlar dikkate alındığında, imar uygulamalarında hesap verebilirlik vardır denilememektedir. İmar uygulama sürecinin demokratik, şeffaf, katılımcı bir şekilde işlemediği bilimsel gerekliliklerin kayıtsız şartsız kabul edilmediği, yargı sürecinin sonuç alıcı olmadığı ve nihayetinde çok sağlıklı olmayan kentlerin ortaya çıktığı göz önüne alınırsa hesap verebilir bir süreçten bahsetmek mümkün olamamaktadır.

Yukarıda ana sorunlarından bahsedilen Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik olgusunun genel kamu yönetiminde hesap verebilirlikten farklı olduğunu düşünmemek gerekir. Bununla birlikte gelişmiş demokratik ülkelerde imar uygulamaları ile ilgili bir hesap verebilirlik sorunundan bahsedilmez iken Türkiye’de önemli bir problem olarak ortaya çıkması sorunun önem ve aciliyetinin bir göstergesidir. Yaşama ortamı olan kentlerin oluşumunu sağlayan imar uygulamalarının hesap verebilir bir sistem içerisinde yapılmasının ana koşulu orada yaşayan insanların oluşturduğu kamuoyunun konu hakkında bilinçli, duyarlı olması ve etkin bir şekilde karar süreçlerine katılımı ve uygulamayı gözetim ve denetim altında tutmasıdır.

Çalışmalar sonucunda “imar uygulamalarının şeffaflığı ve imar yetkisini kullanan belediyelerin kurumsallaşması ve bu bağlamda imar uygulamalarında hesabının verilmesi” konularında önemli sorunların olduğu görülmüştür.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde ABD’de yürütülen bir alan araştırmasına yer verilmiştir. Illinois eyaletinde bulunan 200 bin nüfuslu Naperville ve 20 bin nüfuslu Warrenville belediyelerinin imar uygulamaları ve imar uygulamalarında hesap verebilirlik alan araştırmasıyla değerlendirilmiştir. ABD’de imar uygulamalarına dair mevzuat her belediyenin kendi inisiyatifiyle oluşturulmuş olmakla birlikte tüm düzenlemeler bir plan hiyerarşisi içerisinde ve bir üst plana uygun olarak yapılmaktadır. Bölgenin özelliğine göre bölgesel planlar uzun yıllara süren çalışmalar sonucu oluşturulmuş ve en üst plan niteliğini taşımaktadır. Uygulama planı yapma ve değiştirme yetkisine sahip olan belediyelerde ise her işlem şeffaf ve ilgililerin katkısına açık bir şekilde gerçekleştiği için “imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda” kamuoyunda bir sorun hissedilmemektedir.

### **Türkiye ve ABD’de İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik Karşılaştırması**

Türkiye ve ABD’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik değerlendirmelerinin karşılaştırılmasına mevzuat, uygulamalar, karar alma süreçleri ve hesap verme yöntemi açılarından bakıldığında bazı temel farklılıkların olduğu görülmektedir.

Bunlardan bir tanesi planlamaya olan yaklaşımdır. İmar uygulamalarının temeli olan imar planlaması ABD’de ciddi kaynaklar ayrılarak uzun bilimsel çalışmalar sonucu gerçekleştirilen bir işlemdir. Örneğin Şikago Bölgesel Planı yapımı için özel büro oluşturulmuş, personeli, yapılan işlemleri ve ortaya çıkan bilgiler ve planlar halkla paylaşılmaktadır. Ana ulaşım, tarım konut gibi bölgelendirmeler, su kaynakları gibi pek çok unsurun planlandığı bölgesel plan bölge için ana rehber özelliği de taşımaktadır. Ciddi çalışmalar ve gerçekçi öngörülerle oluşturulan bölge planı doğrultusunda tüm alt planlar yapılmaktadır. Yapılan planlar kolay kolay değiştirilmemektedir. Belediyeler tarafından yapılan nazım ve uygulama planları 10 yılda gözden geçirilmektedir.

Türkiye’de ise planların ciddi emek ve bütçelerle yapılmadığı görülmektedir. Bölgesel planların ancak bölge kalkınma ajanslarının kurulmasından sonra yapılabildiği, yapılan planlarında işlevsel olmadığı tespiti yapılmıştır. İstanbul için emek harcanarak yapılan çevre düzeni planının iki yıl içerisinde ana öngörülerinin değiştirildiği, ulaşım ve gelişim öngörülerinin tamamen değişime uğradığı bilinmektedir. Belediyelerin en önemli uğraşlarından birisinin imar planlarını değiştirmek olduğu ilgili bölümde yapılan açıklamalarda belirtilmişti. İmar uygulamalarına daha ziyade rant yaratmak olarak bakılan Türkiye ile planları yapılmış, nadiren değiştirilen ABD uygulamalarında birinci fark planlara bakışta görülmektedir.

ABD ile Türkiye arasındaki karşılaştırmada ikinci önemli hususun imar uygulamalarıyla yetkili belediyelerin çalışma ve yönetim mekanizmalarındaki farklılıklardır. ABD Illinois eyaletine bağlı Warrenville ve Naperville belediyelerinin işleyişine bakıldığında işleri yürütenlerin profesyonel iş sözleşmeleriyle çalışan görevliler ile seçilmiş başkan ve meclisin olduğu görülmektedir. Karar verme yetkisine sahip meclisin tüm işlerinin şeffaf ve herkesin katkısına açık olduğu görülmektedir. İmar kararlarıyla ilgili itirazların incelendiği komisyonun belediye dışından gönüllülerden müteşekkil bir şekilde oluşması meclis kararlarına itiraz mekanizmasının etkili bir süreç olmasını sağladığı görülmektedir.

Türkiye’de belediyelerin işleyişinin şeffaflığı ile ilgili sorunların olduğu görülmektedir. Belediye karar mekanizmalarında yeterli şeffafa ve katılım sürecinin olmaması kararların aleniliğinin sağlanmasındaki önemli engel olarak görülmektedir. İmarla ilgili kararların itiraz mekanizmasının etkili olmadığı, denetim ve kararların yargıya intikali suretiyle yapılan denetiminde etkili olması ile ilgili sorunların olduğu bilinmektedir. Belediyelerde güçlü başkana dayalı sistemin demokratik olmaması Türkiye’de imar uygulamalarında hesap bilirliliğinin sağlanmasında önemli bir engel olarak görülmektedir.

ABD’inde gerçekleştirilen alan araştırmasında gözleme olanağı bulunan Naperville ve Warrenville belediyelerinde belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin siyasi aidiyetlerinin çok belirgin olmadığı görülmüştür. Başkanla birlikte 9’ar kişiden oluşan meclis üyeleri meclis toplantılarını saat 17’den sonra iş çıkışı sonrasında yapmaktadırlar. Toplantılara halkın katılımı olmakta ve her toplantı belediyenin

televizyonunda yayınlandığı görülmektedir. Türkiye’de siyasi aidiyetleri çok belirgin olan belediye başkanlığı ve belediye meclisi üyeliğinin özellikle de imar komisyonu üyeliğinin çok talep edilen bir makam olduğu bilinmektedir. Bu talebin hizmet amaçlı olmadığı, daha ziyade imarla ilgili karar mekanizmasında etkili olmak isteğinin tezahürü olduğu genel kabul gören bir husustur. Meclis toplantılarının aleniyetine dair ilgili mevzuatta hükümler mevcut olmakla birlikte uygulamada meclis toplantılarının aleniyetinin sağlanamadığını belirtmek gerekir.

Belediyelerin imarla ilgili kararlarına ulaşım olanaklarının ABD’de daha fazla olduğu görülmektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinin etkin bir şekilde kullanılması suretiyle imarla ilgili her türlü mevzuat ve kararlara insanların kolayca erişiminin mümkün olduğu görülmektedir. Türkiye’de imar mevzuatına ve belediye meclis kararlarına erişimin kolaylaştırılması amaçlı olarak bilgi teknolojilerinin giderek artan bir şekilde kullanıldığı görülmekte birlikte bilgi teknolojileri kullanma bilgi ve alışkanlıkları farklılığı olarak bilinen dijital uçurumdan dolayı insanların tamamının erişimi mümkün olmamaktadır.

Türkiye’de insanların karar süreçlerine katılım konusundaki ilgisizliği bir vakıa iken ABD’de insanların belediyenin karar süreçlerine katılım kültürünün fazla olduğu görülmektedir. Türkiye’de bu tür bir ilginin meslek örgütleri vasıtasıyla yaratıldığı görülmektedir. ABD’de karar süreçleriyle ilgili araştırma yapılan iki belediyede de meslek örgütlerinin kara süreçleriyle etkin katılım yapmadıkları görülmektedir.

ABD’de imar ile ilgili karara konu olan bölgedeki insanların karar hakkında birebir bilgilendirilmek suretiyle karar süreçlerine katılımlarının sağlandığı görülmektedir. Türkiye’de bu tür bir bilgilendirmenin askı ve internetten yapılan duyuru yöntemleriyle yapıldığı ve bu tür bilgilendirmenin etkin bilgilendirme yöntemleri olmadığı, ve karar süreçlerine insanların katılımının sağlanamadığını belirtmek gerekir.

ABD’de imar uygulamalarıyla ilgili alınan kararların denetiminin itirazların bağımsız mekanizma tarafından değerlendirilmesi, karar sürecinin şeffaflığının sağlanması ve meclis veya kamuoyun tarafından soru sorulması halinde açıklama yapılması şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. ABD’de alan araştırması yapılan Warrenville ve

Naperville Belediyelerinde 10 yıllık sürede yargıya intikal eden bir olay olmadığı görülmüştür. Bu sonuçta yargı sürecinin pahalı olması bir neden olabilir. Ancak idarenin her işleminin belirlenen idari usuller dairesinde ve şeffaf olarak gerçekleşmiş olmasının önemli bir sebep olduğu da kabul edilmelidir.

ABD uygulamasında, hesap verebilirliğin önemli bir unsuru olarak değerlendirilen, imar uygulamalarıyla ilgili iç veya dış denetim yapılmadığı görülmektedir. Belediyelerin meclisler adına bağımsız denetçiler tarafından yapılan yıllık dış denetimlerine dair raporlarda mali hususların öne çıktığı görülmüştür. Raporlarda imara ilişkin denetim yapıldığına yada bu alana ilişkin bir tespitin yapıldığına dair bir hususa rastlanılmamıştır. Bu haliyle ABD sisteminde hesap verebilirlik konusunda bir eksiklikten bahsetmek mümkündür.

Türkiye’de güçlü üniter devletin bir sonucu olarak vesayet birimleri tarafından belediyelerin işlemleri ile ilgili yapılan dış denetimin eksikliklerine rağmen etkin bir sistem olduğu görülmektedir. Belediyelerin iç denetim sistemine göre daha etkili olduğu kabul edilen dış denetimin imar uygulamalarında hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli olduğunu belirtmek gerekir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde prestijli bir bölge olarak kabul edilen Naperville ve Warrenville belediyelerinde imar uygulamaların “şeffaflığı” konusunda önemli sorun gözükmemektedir. Tüm uygulamaların halkın katılım, bilgi ve denetimi altında olması sistemin “hesap verebilirliği”ni sağlayan ana unsurdur. Uygulamayla ilgili yargıya başvuru yapılmamış olması, yaşayan insanların belediye hizmetlerinden memnuniyeti, imar planı yapım ve değiştirme süreçlerinde halkın ve komşuların bilgilendirilmeleri ve katılımlarının sağlanması, “hesap verebilir” bir sistemin oluşmasını sağlamaktadır. İmar uygulamalara ait bir denetim süreci olmamasından dolayı hesap verebilirlik konusunda bir eksiklikten bahsedilebilir. Türkiye uygulamalarında ABD’nin tersine etkin denilebilecek denetim sistemlerinin mevcudiyetine rağmen sistemin işleyişinde yeterli derecede şeffaflık olmaması ve katılımcı ve demokratiklik konusunda sorular olması nedeniyle hesap verebilir bir sistemden bahsedilememektedir.

Türkiye’de imar uygulamalarında hesap verebilirlik konusunda tespit edilen sorunlarla ilgili olarak, ABD uygulamasında tespit edilen olumlu hususlarda göz önüne alınarak,

daha hesap verebilir bir sistemin tesisine yardımcı olabilecek bazı öneriler devam eden bölümde yer almaktadır.

## **Öneriler**

Ülkedeki karar vericilerin ve uygulayıcıların, imar konusunu, vatandaşlara daha iyi bir yaşama ortamı yaratmak amacıyla tekrar ele alması gerektiği ortadadır. Bu bağlamda yapılacak hukuki ve idari düzenlemelerle eksikliklerin giderilmesi ve yetkisini yanlış yönde kullananların etkin bir şekilde cezalandırılması gerekmektedir. Araştırmanın önceki bölümlerinde sunulan literatür bulguları ve alan araştırmalarının sonuçlarından hareketle, Türkiye’de imar uygulamalarının daha hesap verebilir bir sistemde yürütülmesi konusunda bazı öneriler oluşturulmuştur. Öneriler; “İdarenin ve Belediyelerin İşleyişi”, “Mevzuat” ve “Denetim” olmak üzere üç başlık altında toplanarak sistematik bir şekilde aşağıda sıralanmıştır:

### **a) İdarenin ve Belediyelerin İşleyişi ile İlgili Öneriler:**

- 1- İdari Usul Kanunu ihtiyacı imar uygulamalarında hesap verebilirlik araştırmasının pek çok aşamasında ortaya çıkan bir husustur. Mevzuatın hazırlanması sürecinde katılımcılığın ve demokratik bir işleyişin olmaması Türkiye’nin genel sorunudur. Yasaların hazırlanması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilmesi sürecinde katılım sağlanması için bazı tedbirler alınabilmesi mümkündür. Her ne kadar mevzuat hazırlanmasına dair Yönetmelikte katılım sağlanması maksadıyla ilgililerin görüşünün alınması gibi bazı tedbirlere dair hükümler var ise de sonuçta katılımın sağlanması noktasında eksiklikler mevcuttur. Türkiye’nin tam üyelik yolundaki uyum sürecinin devam ettiği Avrupa Birliğinin, mevzuat hazırlama ile ilgili prensiplerini ortaya koyan “Mandelkern Raporu”na göre; gereklilik, ölçülülük, hizmetlerde halka yakınlık, ve düzenlemenin kamunun tekelinde olmamasını öngören şeffaflık ve erişilebilirlik kriterleri, bir mevzuat düzenlemesi için olmazsa olmaz koşullardır (Namlı, 2008). Mevzuat hazırlama sürecinin belirlenmesinin yanında idarenin işlemlerinde katılıma ilişkin temel prensipler getiren düzenlemelere ihtiyaç vardır. Amerika Birleşik Devletlerinin Federal

Yönetiminin 1946 yılında çıkardığı ve halen etkili bir şekilde yürürlükte olan ABD İdari Usul Yasası [The United States Administrative Procedure Act (APA)] işlemlerde katılım sağlanması amacını gerçekleştirme isteğinde olan Kamu Yönetimi düzenlemelerine bir örnek oluşturmaktadır. Anılan yasaya göre bir düzenleme yapılırken 30 gün öncesinden kamunun dikkatine ve değerlendirmesine sunulmakta ve Anayasa'nın "ihtiyaçlar ve sakıncalar" kriterlerine göre vatandaşlar tarafından yapılan değerlendirme ve incelemeler ilgili birim tarafından toplanıp yasa yapıcı ya da ilgilinin dikkatine sunulmaktadır. 30 günlük sürede insanlar düzenlemeyle ilgili soruları var ise bunları ilgililere sorma ve yanıtlarını bekleme hakkına sahiptirler (Tarhanlı, 1985: 247). APA sayesinde insanlar, sivil toplum örgütleri ve her türlü girişim, yasal düzenlemeler hakkında görüş sahibi olmaktadır. Devletin yürütme görevini yerine getiren idarenin, görevini hangi usuller çerçevesinde yerine getireceği ile bireylerin temel hakları arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kamu gücünden kaynaklanan yetkilere sahip olan idarenin, faaliyetlerini hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yerine getirmesi, bu faaliyetlerin kanun düzeyinde birtakım usullere bağlanması ile mümkün olabilir. İdari usulün belirlenmesinin bir diğer gereği de bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Bu bağlamda açıklık, katılım, dinlenilme hakkı ve savunma hakları gibi idari usul ilkeleri ortaya çıkmıştır. Bahsedilen ilkelere uygun bir idari usul düzenlemesinin kanunlaştırılması Türkiye'nin çağdaş dünyadaki gelişmelere ayak uydurması ve Avrupa Birliği'ne üyelik hedefinin de gereğidir (Kuyucu, 2010: 1). Türkiye'de çalışmaları yıllardır devam eden ve bir türlü çıkarılmayan idari usul kanunu düzenlemesiyle ilgili bir taslak mevcut olup (Sever, 2009), taslakta APA'da öngörülen şekilde her türlü idari düzenlemede katılımcılığın sağlanması öngörülmektedir. Türkiye'de İdari Usul Kanunu önemli bir ihtiyaçtır ve bir an önce çıkarılmalıdır.

- 2- İmar uygulamalarında hesap verebilirlikle ilgili yapılan tespitlerde öne çıkan önemli sorunlardan bir tanesi, Belediye İdarelerinin işlemlerinde katılım olmaması ve işlemlerin bir şeffaflık içerisinde yapılmamasıdır. İdari Usule ilişkin kanun taslağının 27. maddesinde kamu kurumlarının ve belediyelerin

işleri kapsamına giren ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerde de ilgili kamu kurumu ve kuruluşlarından, üniversitelerden; konuyla ilgili meslek kuruluşlarının birlik ve federasyonlarından ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin çağırılacağı genel görüşme toplantısı düzenlenmesi ve idarenin, bu toplantı sonucunda ortaya çıkan görüşleri, konuyla ilgili yapılan anket, kamuoyu yoklaması ve benzeri vasıtalarla elde edilen veri ve sonuçları karar alma sürecinde değerlendirmesi gerektiğine dair düzenleme mevcuttur (Sever, 2009: 2). Taslağın “Katılma hakkı” başlıklı 28. maddesine göre belde halkının ortak yararını ilgilendirmek koşuluyla, bayındırlık hizmetleri, imar uygulamaları, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen düzenleyici işlemlerin yapılmasından önce, kamunun bilgilendirilmesi ve katılımı esastır. Taslağa göre otuz gün içinde incelenip görüş bildirilmesi amacıyla elverişli vasıtalarla kamuya duyurulur. İdare belde halkının ortak yararı ile sınırlı düzenlemelerde; ilgili kamu kurumu ve kuruluşlarından, üniversitelerden, konuyla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin çağırılacağı genel görüşme toplantısı düzenler (Sever, 2009: 3). Taslakta öngörülen şekilde hazırlanacak, imar uygulamaları hakkındaki iş ve işlemlerle ilgili düzenleyici işlemlere dair usul ve esaslar, açıkça belirlenecek ve belediyelerde belirlenen sistem çerçevesinde işlemleri yapacaklardır. İçişleri ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılacak bir çalışmayla imar işleri ile ilgili vatandaş rehberi gibi bir idari düzenleme yapılabilir.

- 3- Belediyelerin nüfus, nitelik ve personel ölçeklerine göre sınıflandırılarak, imar konusunda yetkilerin belirlenmesi gerekmektedir. Belediyelerin ölçekleri ve yapacakları işlere göre kurumsallaşamamaları önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Görüşmelerde dile getirilen Akdeniz kıyılarında tek bir teknik elemanı olan belediyelerin izin vermesi ile oluşan kötü yapılaşmanın sebebi, yeterli kapasite ve teknik elemanı olmayan küçük belediyelerin önemli yetkileri kullanmasıdır. Bu bağlamda nüfusun yanında, hizmet alanı, belediyenin bulunduğu bölgenin, turizm, sanayi ya da tarım bölgesi olması gibi özellikler değerlendirmeye tabi tutularak belediye ölçeklerinin belirlenmesi



sağlanmalıdır. Ölçeklerine göre belediyelerin yapacakları işlerle ilgili düzenleme getirilmeli, imar yetkilerinde yeterlilikler göz önüne alınmalıdır. Diğer taraftan Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri, illerin mülki sınırlarının tamamına hizmet verirken diğer bölgelerde sadece belediye sınırlarına hizmet veren belediyeler mevcuttur. 6360 sayılı kanunla mülki sınırlara genişleyen büyükşehir belediye sınırları içine giren kırsal kesimde yer alan köylerdeki kentsel tasarım yapmak, afet riski taşıyan yapılarla ilgili yetki kullanmak gibi bazı yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Metropol kentler için örgütlenen büyükşehir belediyelerinin kırsal alandaki işlerin gereği gibi yapılması konusunda sorunlar olabilir. Bu sorunlar göz önüne alınarak, belediyelerin ölçeğine göre, personel yapılarını, teşkilatların oluşumu ve diğer işlerle ilgili ayrıntılı düzenleme yapılmalıdır. Hangi işlerin hangi ölçeklerdeki belediye ya da kurum tarafından yapılacağını ayrıntılı olarak belirleyen normların çıkarılması yararlı olacaktır.

- 4- Belediyelerde işleyiş ve karar sürecine katılımı sağlayan düzenlemeler yapılabilir. Belediyelerin başkanlık, komisyon ve meclis kararları süreçleri ile ilgili daha demokratik ve şeffaf bir düzenleme getirilmesi yönünde çalışmalar yapılabilir. Bu noktada karar alma süreçlerine katılım konusuna değinmekte yarar bulunmaktadır. Bu husustaki eksikliğin giderilmesi maksatlı olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelere rehberlik yapmak için 2013 yılında yönetime katılımın sağlanması için bazı çalışmalar yapmıştır (MİGM, 2013a; 2013b). Katılımın sağlandığı karar almalarında işlemler genellikle uzlaşmayla tamamlandığından, olası çatışma ve itirazlar karar alma süreci sırasında tartışılacağından, uygulama hem daha kolay olacak, hem de daha fazla kamuoyu desteği bulacaktır. Katılım süreçleri topluluğun üyeleri için daha şeffaf, hesap verilebilir ve meşru olacaktır.

Karar alma sürecine, katılımcıları dâhil ederek verimlilik, etkinlik ve şeffaflığı arttırmak amaç olmalıdır. Katılım sürecine karar konusundan etkilenecek ve kararı etkileyebilecek ve “paydaş” olarak isimlendirilecek kişi ve kurumların dahil edilmeleri sağlanmalıdır. İmarla ilgili karar sürecinde etkilenen ve etkileyen olarak; Vatandaşlar, Kent konseyi, Mahalle muhtarları, (Yerel)

siyasetçiler (seçilmiş temsilciler), Belediye çalışanları, Merkezi yönetimin taşra kuruluşu, Sivil toplum temsilcileri (STK'lar, meslek örgütleri, topluluk temelli örgütlenmeler, vb.) konuyla ilgili uzmanlar paydaşlar belirlenebilir (MİGM, 2013b). Katımının sağlandığı bir karar süreci sonucunda alınan kararların, belediyelerin hesap veren yönetim birimleri olarak vatandaş nezdindeki algısını sağlamlaştıracağı açıktır.

Belediyelerin karar süreçlerine katılımcılığı sağlamaları yönünde, 5393 sayılı kanunda belediye encümeninin ve belediye meclisinin karar süreçlerine ilişkin düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte meclis toplantılarına vatandaşın ve meslek örgütlerinin katılmalarına sağlayıcı ve daha fazla tartışmaya olanak veren düzenlemeler yapılabilir. Belediye meclisi oturumlarına vatandaşların ve kurumsal paydaşların katılıp bu oturumları izleyebilmeleri teşvik edilebilir. İmarla ilgili kararlar görüşülürken imar tasarrufu yapılan bölgede yaşayan ya da tasarruftan etkilenecek herkesin tebligat yapılması suretiyle ya da duyurularla meclis toplantılarına katılımı sağlanabilir. Meclis kararları ve encümen kararları açık, anlaşılır ve herkesin erişebileceği bir şekilde İnternet sayfası üzerinden paylaşılmalıdır. Belediyeler, sundukları hizmetleri ve bu hizmetlerden faydalanmak için neler yapılması gerektiği gibi bilgiler içeren hizmet rehberlerini veya hizmet bilgilerini basılı olarak veya internet sayfası üzerinden açık, anlaşılabilir ve herkesin erişebileceği bir şekilde sunabilirler. Bunların yanında imarla ilgili işlemlerle ilgili harita resim ve ilanlarla ilgili açık bilgilendirilmeler yapılmasını zorlayıcı düzenlemeler yapılabilir. Anılan hususları ihtiva edecek şekilde İçişleri Bakanlığı tarafından belediye işleyişlerine dair yönetmelik ve yönerge niteliğinde düzenleme ve rehberler yayınlanabilir.

- 5- İmar kararlarının bir gözlemci/denetleyici kurum tarafından değerlendirmeye tabi tutulması sağlanabilir. Çalışmada alan araştırması çerçevesinde yapılan görüşmelerde, belediyelerin imar kararlarının bağımsız bir gözetleyici kurum tarafından izlenmesinin mümkün olup olmayacağına dair soruya %64 oranında olumlu cevap ile destek verilmiştir. Türkiye koşullarında sivil

örgütlenme ve yetki paylaşımı zorlukları ile Kültür ve Tabiat Varlıkları Kurulları deneyiminde olduğu gibi işlerin aksayabileceği gibi gerekçelerle bu fikre karşı beyanda bulunanlarda olmuştur. Bu noktada yerel yönetim ombudsmanı olarak adlandırılan arabulucuların yararlı olabileceğini iddia eden görüşlerde mevcuttur (Özden, 2007). Belediye meclislerince görevlendirilecek tek kişilik ombudsmanın, belediyelerin kurumsal şekillenmesi güçlü başkana dayanan sistemler olduğu göz önüne alındığında, belediye başkanı tarafından belirlenen kişiler olacağından çok yararlı olamayacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan görüşmelerde ifade edilen bir görüş olan imar ile ilgili tasarrufların şehirlerde sivil toplum meslek örgütleri vatandaşlar ve kamu görevlilerinden müteşekkil bir komisyon tarafından değerlendirmeye tabii tutulması ve yanlışlıklar saptanırsa gerekçelere dayanan raporlarla kararların geri gönderilmesi gibi bir mekanizmanın oluşturulması şeklinde bir yasal düzenleme mümkün olabilir.

5393 sayılı kanunda öngörülen kent konseylerinin “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmakla görevli” oldukları hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunda belediyelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlaması öngörülmektedir. Kanunun öngörüsü doğrultusunda belediyelerce kent konseylerinin planla ilgili kararlarla ilgili değerlendirme yapmaları sağlanabilmelidir. Bu maksadı sağlayacak şekilde belediyelerin görevlendirilmesi için normlar çıkartılabilir.

6- İmar planlarının yapımı ve uygulamaları ile ilgili karmaşa ve yetki belirsizlikleri mevcuttur. İmar Kanununda bahsedilen bölge planları Kalkınma Bakanlığının görevlendirilmesiyle Kalkınma Ajansları tarafından yapılmaktadır. 5216 sayılı kanunda büyükşehir olan illerde çevre düzeni planının büyükşehir belediyelerince, 5302 sayılı kanunda, çevre düzenini planının kanun il özel idarelerince, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede il çevre düzeni planlarının valiliklerce talep halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılacağı öngörülmektedir. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede mekansal planların Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılacağından bahsedilmektedir. TOKİ Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Turizm Bakanlığı ve Organize Sanayi Bölgeleri Yönetimleri kuruluş kanunlarının verdiği yetkilere dayanarak belediyelerin sorumlu oldukları alanlarda imar planlarını yapmaktadırlar. Büyükşehir Belediyeleri 5216 sayılı kanununa dayanarak bazen uygulama imar planı yapmaktadır. Tüm bunlar imar planı yapma yetkisine sahip olan belediyelerin aldıkları kararların iradeleri dışında değiştirilmesi ve plan bütünlüklerinin bozulması sonuçlarını doğurmaktadır. Kimi örnekler kamuoyunun dikkatini çekecek şekilde plan bütünlüklerine ve öngörülerine aykırı uygulamaların olduğunu göstermektedir. Konuyla ilgili bir gazete haberinde İstanbul ilinde Bakırköy ve Çamlıca bölgesinde belediyeden izin alınamayan iki tane gayrimenkulle ilgili imar planı değişikliği işleminde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, hem de yargının aksi yöndeki kararına rağmen imar izni verildiğinden bahsedilmektedir. Haberde bakanlıkça yapılan imar planı tadilatı ile verilen emsal yapılaşmayla şehrin biteceği yorumu yapılmaktadır (Radikal, 2013b). Örnekler imarda çok başlılık sisteminin sorunlara yol açtığını göstermektedir. Plan yapma ve uygulama yapma yetkisinin tek sahibi olması gereken belediyeler dışındaki kurumların, yetki sahibi olması ile ilgili düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve asıl planın öngörülerini ve bütünlüğünü bozan her türlü plan değişikliği yetkisinin kullanılmasının önüne geçilmelidir. Bu itibarla Kalkınma Bakanlığınca Bölge Kalkınma Ajanslarına yaptırılan ancak fonksiyonel olmadığı görülen bölgesel planların bilimsel çalışmalara dayanarak tamamlanması, bölgesel planlara

uygun olarak çevre düzeni planlarının yapılması ya da düzenlenmesi, çevre düzeni planlarına uygun olarak nazım planların ve nazım planlarına uygun olarak da uygulama planlarının belediyeler tarafından yapılması gerekmektedir. Plan hiyerarşisinin gereği olarak sıralı planların uyumunun gözetilmesi gerekmektedir. Değişik kurumların yetkisine verilen üst planların tamamlanması, alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olarak yetkili birim tarafından yapılması, plan hiyerarşisine uymayan uygulamaların yapılmasının cezai yaptırıma tabi tutulması için yasal düzenleme yapılması sağlanmalıdır. İmar planları yapma ve uygulama konularında teknik yetersizlikleri olan belediyelerin bu yetkilerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kullanılması şeklinde Bakanlığın kuruluşuna dair Kanun Hükmünde Kararıyla öngörülen yetkinin kullanılmasından kaçınılması gerekir.

**b) Mevzuat Düzenlemeleri:**

- 7- Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte yapılması gereken düzenlemeler mevcuttur. İmar uygulamaları ile ilgili sorunların bir diğeri de imar planlama ve uygulama aşamalarında yapılan işlemlerde “şehircilik ilkeleri”ne uyulmamasıdır. Yargıya intikal eden planlama kararlarına ilişkin en önemli iptal sebebi, “işlemlerde şehircilik ilkelerine uymama”dır. Planlama esasları ile birlikte düşünülmesi gereken ve daha teknik niteliği olan ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte de bazılarının tanımları bulunan ilkelere bir bütün olarak şehircilik ilkeleri denmektedir. Mevzuatta tam olarak belirlenmeyen ilkelerin daha ziyade yargı kararlarında geçtiği görülmektedir (Bal, 2009: 27). Yargı kararlarının taranması suretiyle aşağıdaki şekilde sınıflandıran aşağıdaki ilkelerin Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte ayrıntılı olarak bulundurulması için düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir bütünlük anlayışıyla ele alınması, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması ve alt ölçekli

planların her zaman üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalması ilkesinin kesin hükümlerle yönetmelikte bulundurulması gerekir. Plan değişikliklerinin çok zorunlu durumlar gelişmediği müddetçe yapılmaması, yapılması zorunlu durumlarda ise öncelikle üst ölçekli planlarla uygunluğunun aranması ve mutlak suretle kamu yararı ilkesine dayandırılması gerekmektedir. Yönetmelikte yargının bu hususlardaki gerekçelerine uygun bir şekilde düzenleme yapılması önemli bir gerekliliktir. Planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması gerektiğine dair yargı tarafından yapılan tespitin dayanağı olan teknik ve kurumsal düzenlemelerin ayrıntılı yapılmasına ihtiyaç vardır. Alt ölçekli planların, üst ölçekli planlar için kabul edilen temel ilkelere uymaması durumunda, plana olan güvenin yitirilebileceği tehlikesinin farkında olunması, İmar planlama sürecinin tüm aşamalarında eşitlik ilkesinin korunması, kamu yararı, idari yargı denetiminde ayrı bir başlık olarak devreye giriyorsa da, kamu yararının planlamanın ve şehirciliğin esas ve ilkelerinin temelinde yer alması, kamunun yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulması, yönünde yönetmelikte ayrıntılı hükümler bulundurulmasına ihtiyaç vardır. Koruma anlayışı ve gelişme paradigması arasındaki ilişkinin çelişki yaratmayacak biçimde oluşturulması, koruma ve kullanma dengesinin doğru kurulması konularında teknik elemanların duyarlı olmasını sağlayıcı düzenlemelerin ayrıntılı olarak yönetmeliğe yansıtılması gerekmektedir.

- 8- Parsel bazında imar planı değişiklikleri yapılması suretiyle hem imar bütünlüğü bozulmakta hem de yapılan değişikliklerin “rant” amaçlı olduğuna dair düşünceleri güçlendirmektedir. İmar planı değişikliği en az ada bazında belli büyüklüğü kapsayacak şekilde yapılabilmelidir. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe, plan değişikliklerinin plan öngörülerine uygun olması koşulu ile en az “ada” bazında ve plan bütünlüğü göz önüne alınarak yapılması gerektiğine dair hüküm konulmalıdır.
- 9- Plan uygulaması esnasında arazi ve arsa düzenlemesi yapılırken, hakkında tasarrufla bulunulan, plan uygulamasından etkilenen mülk sahiplerine yazılı

tebligat yapılmasından dolayı hak kayıplarına sebep olunabilmektedir. Yargıtay'ın mülk sahibinin bilgilendirilmesi gerektiğine dair kararına rağmen İmar Kanununun 19. maddesindeki parselasyon planlarının askıya çıkartılmasına dair hükme dayanarak askının yeterli olduğu görüşü ile mülk sahiplerinin bilgilendirilmesi yapılmamaktadır. Yanlış değerlendirmeleri ve hak kayıplarını önlemek için İmar Kanununa imar planlarının yapılmasından sonra, imar uygulaması yapılması suretiyle mülkü hakkında tasarrufta bulunulacak kişilere Yargıtay'ın kararı doğrultusunda tebligat yapılması gerektiğine dair hüküm konulmalıdır.

10- Planlama işlerini yapan teknik elemanların etik konularda ve mevzuat hükümlerine uyma kaygıları konularında duyarlılıklarının yükseltilebilmesi için eğitim ve mesleki denetimlerin artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerde tüm personelin yanında teknik personelinde belli periyotlarda hizmet içi eğitim yapılması konusunda zorunluluklar getiren düzenlemeler ihtiyaç vardır. Meslek örgütlerinin de etik sorumluluklarla ilgili duyarlılık göstermeyen mensupları için yaptırım yapmaktan kaçınmamaları gerekmektedir. Plân Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmeliğe anılan hususlarda hükümler konulmalıdır.

11- İmar Kanununa imar planlarının, en az iki yıl gibi belli bir sürede ve nüfus, gelişme hızı ulaşım ihtiyaçları öngörüsü gibi konularda gerekli bilimsel çalışmalar sonucunda yapılması gerektiğine dair hüküm konulmalıdır. İmar uygulamaları süreçleri ile ilgili imar mevzuatında yapılacak değişiklikler ile imar planlarının daha ciddi ve bilimsel verilerle hazırlanmasının sağlanmasından sonra gerçek bilimsel verilere dayanan planların 10-15 yıllık süreler içinde kesinlikle değiştirilmemesi gerektiğine dair bir kural getirilmelidir. Bu tür bir düzenlemenin gelişen dinamikler ile çelişmemesi için planlama sürecinin gerçek bilimsel verilere dayanan ve uzun süren detaylı çalışmalarının sonucu olması gerektiği açıktır. Görüşmeler esnasında hizmet alımı yoluyla yaptırılan işlerde üç aylık sürede planların yapımının öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu tür kısa sürede yapılan çalışmalar sonucunda

ortaya çıkan planların da sağlam temellere dayanmayan ve kısa sürede değiştirilebilecek planlar olarak görünmeleri doğaldır. Uzun süreli çalışmalar sonucunda ortaya çıkan ve bilimsel verilere dayanan imar planlarında ki değişikliklerin de bilimsel temellere dayanan çalışmalarla önerilebilmesi gerekmektedir. Bugün imar ile ilgili yaşadığımız pek çok sorunun temelinde çok kısa sürelerde ortaya getirilen önerilerin yeterince tartışılmadan ve olgunlaştırılmadan uygulamaya konulmasının yattığı bilinen bir gerçektir.

- 12- İmar uygulamaları ile ilgili usulsüzlük iddialarının temelinde, uygulamalarla yaratılan “rantın” olduğu görülmektedir. Belediye Gelirleri Kanununda, imar planlaması süreçlerinde ya da plan değişikliği ile ortaya çıkan “rantın” bir bölümünün kamuya mal edilmesi için “şerefiye” alınmasını öngören bir düzenleme yapılmalıdır. Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleri ve imar uygulamalarından dolayı, kişilerin malvarlıklarında meydana gelen değer artışlarından kaynaklanan bir tür değer artış vergisidir (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 99). 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundan önce yürürlükte olan ve 1580 sayılı mülga Belediye Kanununa koşturarak yürürlükte olan 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda “değerlendirme resmi” olarak adlandırılan şerefiye aslında belediyeler içinde önemli değer kaynağı olma potansiyeli taşımaktadır (Yılmaz, 2008: 79). Şerefiye uygulamasında temel amaç belediyelerin imar faaliyetleri sonucunda kişilerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesidir. Şerefiye tutarının belirlenmesi bakımından kullanılacak ölçüler ile ölçüleri gayrimenkuller itibarıyla değerlendirecek görevlilerin objektifliği, eşit uygulamaların sağlanması, gibi zorlukları olmakla birlikte “şerefiye” uygulamasıyla imar uygulamalarıyla “yaratılan rantın” kamuya mal edilmesi sonucu sağlanabilecektir. Bu tür bir sonuç imar uygulamalarında birilerinde rant sağlanması suretiyle yolsuzluk yapıldığı algısını önemli ölçüde engelleyecektir.



13- İmar Kanununun 32. maddesine belediyelerin yıkılacak yapıları tahliye yetkisi olmasını öngören hüküm konulmalıdır. Kentlerdeki %60'ı aşan oranlardaki imara aykırı yapılaşma, imar uygulamalarında hesap verebilirliğin olmadığına tipik göstergelerinden bir olarak kabul edilebilir. İşlemlerin usulüne göre yapılması halinde bu sonucun gerçekleşmeyeceği açıktır. İmara aykırı yapılaşmada, şehir planlamacılığında geç kalınmasının yanında öngörülemeyen göç ve ekonomik değişimler etkilidir. Ancak asıl sebebin yapılaşmanın kontrolünde ve yapı denetimi mevzuatında eksikliklerinde olduğu görülmektedir. İmara aykırı yapılaşma ile ilgili İmar Kanununun 32 ve 42. maddeleri ile TCK 184. maddesindeki cezai tedbirler etkili bir şekilde uygulanamamaktadır. Bunda belediyelerin isteksizliğinin yanında mevzuattaki belirsizliklerde etkilidir. Belediyelerin imara aykırı yapıların yıkımı ile ilgili “yapıları tahliye yetkisi olmadığına” yasal belirsizliği olduğu ve bu durumun yıkım kararlarının gerçekleştirilmesinde bir engel olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Her ne kadar Yargıtay bu belirsizliği konuyla ilgili içtihadında giderdiyse de yasada açık bir düzenleme yapılarak belediyelerin imara aykırı yapılarla ilgili cezai ve yıkım kararlarının uygulanmasını sağlayacak şekilde düzenleme yapılması ve yasaya “imara aykırı yapıyı tahliye edebileceğine” dair hüküm konulması gerekmektedir.

14- İmara aykırı yapılaşmayı önlemek ve yapıların teknik niteliğinin etkin kontrolünü sağlamak için Yapı Denetimi Hakkında Kanunda yapı denetçisi ile yapı sahibi arasındaki maddi ilişkiyi kesecek şekilde düzenleme yapılmalıdır. 3194 sayılı kanunun ile TCK 184. maddesinde yer alan cezai tedbirlerin etkili bir şekilde uygulanması gereğinin yanında, yapıların denetlenmesi hakkındaki mevzuatta da düzenleme yapılmasına ihtiyaç vardır. Yapıların denetiminin mevcut yapı denetimi kanununda öngörüldüğü şekilde, yapı sahibine bağımlı şirketler değil, doğrudan bağımsız uzmanlar tarafından denetlenmesi ve inşaat sahibinin denetçisini kendisinin seçmemesi, ve yapı denetçilerinin eğitim ve kontrolünün sağlanması için yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Ayrıca İmar kanununun getirdiği istisnalara dayanarak ruhsat bile almamayı kendilerine hak gören kamuya ait inşaatların denetiminde de yapı denetimi

sistemi geçerli olmalı; merkezi ve yerel yönetimlerin yapıları ile TOKİ'nin "ayrıcalıklı denetim muafiyetleri" ortadan kaldırılmalıdır.

15- Belediye Kanununun “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” başlıklı 73. maddesinin “kentsel dönüşümü” yansıtacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Alan araştırması esnasında yapılan görüşmelerde, Belediye Kanununun 73. maddesindeki kentsel gelişim alanı hükmüne dayanılarak Büyükşehir Belediyelerince uygulama imar planı bütünlüğünü bozacak şekilde plan değişikliği yapıldığı belirtilmiştir. Bu anlamda birden yükselen binaların ya da çelikten yapıların imar düzenlemelerinin gerekçesi olarak 73. maddede yer alan “kentsel iyileştirme” terimine dayanarak yapıldığı görülmektedir. Uygulama planlarında öngörülen nüfus, ulaşım gibi temel verileri dikkate almayan bu tür düzenlemelerin önemli bir hesap verebilirlik sorunu yaşattığı açıktır. Yaşanılan yerin iyileştirilmesini sağlayıcı amaçlı olması gereken “kentsel dönüşümü” yansıtacak şekilde 73. maddenin düzenlenmesi sağlanmalıdır. Kentsel gelişimin kentin imar planlaması esnasında yapılan bilimsel çalışmalara dayanacak şekilde yapılan planlarda öngörülmesi gerekir. Kentsel gelişim ve dönüşüm kavramlarının bir arada bulundurulması suretiyle, yapılaşmanın olmadığı ve mevcut planlarda gelişim alanı olarak ta öngörülmeyen yerlerde büyükşehir belediyelerince uygulama imar planı yapılarak yapı yoğunluğunu artırıcı ve mevcut plan öngörülerine aykırı düzenleme yapılmasına yol açan mevzuatın, planlama bilimine uygun şekilde ele alınarak, düzenlenmesi gerekmektedir.

**c) Denetimle İlgili Öneriler:**

16- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Hakkında Kanun ile getirilen iç denetim mekanizmasının kamu birimlerinde yeterince ve etkili biçimde uygulanmadığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda örgüt içi denetim kamu kurumlarında önemli hale gelmektedir. Örgüt içi denetimi gerçekleştirilecek, belediye başkanınca görevlendirilen iç denetçinin belediye karar süreçleri ile ilgili daha etkili bir denetim süreci yürütmesi sağlanamamaktadır. Bu bağlamda iç denetimi gerçekleştirmek için bağımsız

denetim şirketlerinden hizmet alımı suretiyle yapılacak “denetim hizmeti alımı” yoluyla işleyişin denetlenmesi gerçekleştirilebilir.

17- Belediyelerin dış denetimini gerçekleştiren Sayıştay ve İçişleri Bakanlığının denetimlerinin mevcut halde hukukilik denetimi olmasından dolayı eksiklikler olduğu ve yeni kamu yönetimi anlayışındaki denetim fonksiyonunu tam yerine getirmediği görülmektedir. İdari vesayetin Anayasada belirlenen amaç ve işlevlerine uygun işlemlerini sağlamak maksatlı olarak, mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yanında stratejik planlara, kalkınma planlarına ve asgari hizmet standartlarına uygunluk ve performans denetimi için gerekli sistemin kurulması gerekmektedir. Mevcut dış denetim sisteminde görülen eksiklikleri giderebilecek şekilde imar, çevre, trafik altyapı gibi konularda konu bazlı teftişler yapılması gerektiğine dair bazı tespitlerde yapılmıştır (Çilesiz, 2012: 16). Konu bazlı teftişlerin yanında belediyeler için belirlenecek asgari hizmet standartları ve performans kriterlerine uygunluk denetimi yapılarak sonuçları belediye meclislerinde ve kamuoyunda tartışılması denetimin etkinliğini sağlayacak tedbirler olabilir.

18- Belediyelerin kamu hizmetinin kamuoyunda algılanmasını görmesi açısından örneğin yıllık olarak kamuoyu yoklamalarıyla bilgi edinebilmesi sağlanabilir ve kamuoyu yoklamalarının sonuçlarının değerlendirilmesi zorunlu kılınabilir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne Belediyelerin vatandaş karnesi ile hizmetlerinin değerlendirilmesi için bir rehber hazırlandığı görülmektedir (MİGM, 2013a). “Vatandaş Karnesi”; kamu hizmetlerinin kalitesini ve yarattığı memnuniyeti, vatandaşlardan alınan bilgiye dayalı olarak derecelendiren ve bu şekilde kamunun hesap verme yükümlülüğünü yerine getirmesini sağlayan bir araç olarak tanımlanabilecektir. Vatandaş karnesi uygulamasında ilk önce Belediyeler geleceğe yönelik taahhütlerini vatandaşlarla açık ve anlaşılır bir şekilde ve herkesin erişebileceği ortamlarda paylaşacaktır. Bu suretle örneğin stratejik plan, performans programı, çevre düzeni planı, yapılacak imar plan düzenlemeleri, tematik alanlardaki eylem planları, bir sonraki yılın bütçeleri,

bir sonraki yılın yatırım ve faaliyet programı gibi belgeler ile bunların ve özetlerinin İnternet sayfasında, belediye otobüslerinde, kamu binalarında paylaşılması mümkün olacaktır. Bu tür taahhütler kent konseyi, STK'lar ve diğer kurumsal paydaşlarla yapılan toplantılar aracılığıyla paylaşılacaktır. Vatandaş kartesi sonuçları ve ilgili alana yapılan veya yapılacak olan hizmetlerle ilgili bilgilerinin yan yana konması hizmet önceliklerinin gözden geçirilmesine ve kaynakların ihtiyaçlar çerçevesinde kullanılmasına imkân sağlayacaktır (MİGM, 2013a). Belediyelere verilen “vatandaş kartesi” uygulamasının Belediyeler veya İçişleri Bakanlığınca organize edilmesi hizmetin geri dönüşünü sağlayacak bir hesap verme mekanizması olarak yararlı olacaktır.

- 19- Belediyelerin imarla ilgili hukuka aykırı meclis kararlarına karşı merkezi idare temsilcilerine yargıya gitme yetkisi tanınmalıdır. 5393 sayılı belediye kanununun 23. maddesinde ki belediyenin kararlarına karşı vali ve kaymakamların iptal davası açabilmesine dair düzenlemenin bu yönde daha etkili bir düzenlemenin yapılması gerektiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra henüz bir düzenleme yapılmamış olması, belediyelerin imar ile ilgili kararlarının belediye dışında bir kurum tarafından değerlendirmeye tabii tutulması sürecinin ortadan kalkması sonucunu doğurmaktadır. Anayasa Mahkemesinin konu ile ilgili kararının gerekçesinde “Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurabilir.” biçimindeki kuralın, 127. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektiği idari vesayeti içermediği belirtilmektedir. (Anayasa Mahkemesi, 2010) Anayasa Mahkemesi daha etkili bir denetim mekanizması kurulması gerektiğini belirtmektedir. Belediyelerin imar ile ilgili kararlarının bir mekanizma tarafından değerlendirilmesine ilişkin getirilecek bir düzenlemenin Anayasa aykırı olmayacağı anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi görüşü doğrultusunda belediyelerin imar kararlarının değerlendirilmesini sağlayıcı bir düzenleme yapılmalıdır. Düzenlemeyle iller ve ilçelerde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlisi şehir plancıları ve diğer teknik elemanlardan oluşan bir teknik heyet tarafından belediyelerin imarla ilgili kararlarının incelenmesi sağlanmalı ve hukuka aykırı olanlarla ilgili

olarak incelemeyi yapan heyetin raporu doğrultusunda Vali ve Kaymakamlara kararların tekrar incelenmesini talep etme ve tekrarı halinde iptal davası açma yetkisi verilmesi olanağı sağlanmalıdır.

20- İmar kararlarının en etkili denetim mekanizması olan yargının, kendisine gelen konularda genellikle kamu yararı ve şehircilik ilkeleri gibi kamusal bakışlarla konuları değerlendirdiği ve sistemin hesap verebilir olmasında önemli katkı sağladığı görülmektedir. Bu genel bakışla çelişen bir değerlendirmeye Danıştay 6. Dairesi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesindeki dava açabilme koşulunun bağlandığı “menfaat ihlalinin varlığını” dar yorumlamaya başlamış ve özellikle sivil toplumun, hukuka aykırı olduğu iddia edilen imar kararlarının yargıya götürmeleri olanağını ortadan kaldırmıştır. Türkiye’de imar uygulamalarının en etkili denetleyicilerinin sivil toplum olduğu gerçeğinden hareketle sivil toplumun dava açmasını engelleyecek yorumlara yol açılmayacak şekilde yasal düzenleme yapılması sağlanmalıdır.

21- Yargı süreçlerinin uzunluğundan dolayı etkisiz ve uygulanmayan yargı kararları imar uygulamalarının hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir sorun olarak görünmektedir. Uzun süren yargılamaların önemli sebepleri yargının iş yükünün çokluğu ve bilirkişi mekanizmasıdır. Bu sebepleri ortadan kaldıracak en önemli çözüm yolu imarla ilgili ihtisaslaşmış idare mahkemeleri oluşturulmasıdır. İmar ile ilgili yargı mekanizmasında ortaya çıkan sorunlara ilişkin olarak imar konularında yetkili idari mahkemeler oluşturulması gerektiğine ilişkin genel bir görüş birliği olduğu görülmektedir. İmar konularıyla yetkili mahkemelerde görevli yargıçların imar konularda ihtisaslaşması sağlanabilir. Bu şekilde düzenleme ile mevcut işleyişteki bilirkişi mekanizmasının yarattığı iddia edilen sorunların asgariye indirilmesi, yargılama sürelerinin kısaltılması ve içtihatlarda bir yeknesaklığın sağlanması mümkün olabilecektir.

Sonuç olarak bu çalışmada, araştırmanın temel soruları olan; “İmar yetkisi kullanma süreci şeffaf, katılımcı ve demokratik midir?”, “Yetki kullanmaya ilişkin süreç, yetki

ve sorumluluklar dahilinde, objektif ve bilimselliğe uygun bir şekilde yürütülmekte midir?” ve bu süreçlere ilişkin olarak, “Gerekli denetim ve raporlama sistemi oluşturulmuş ve etkin olarak kullanılmakta mıdır?” sorularına yanıt aramak suretiyle “Türkiye’de Belediyelerin İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik” araştırılmıştır.

Araştırma sonuçlarını özetlemek gerekirse; yurt dışı örneği olarak incelenen Amerika Birleşik Devletlerinin Illinois Eyaletinde imar uygulamalarının, sürecin denetimindeki eksikliğe rağmen, tamamen şeffaf, herkesin ulaşılabilir, katkı sağlayabildiği bir süreç olmasından dolayı, hesap verebilir bir yapıda olduğu görülmüştür. Bununla birlikte, Türkiye’de ise Belediyelerin “imar yetkisi kullanma sürecinin” (mevzuatın hazırlanmasından, planların yapılması ve imarla ilgili kararların sonuçlanmasına kadar), şeffaf, demokratik ve katılımcı bir süreç olmadığı; mevzuat ve kurumsal yapılarda önemli yetersizlikler olduğu saptanmıştır. Yetki kullananların, işlerinin hesabını verdikleri bir denetleme sisteminin mevcut olduğu, ancak vesayet yetkisine dayalı ve daha etkili olduğu kabul edilen dış denetimin yerine ikame edilmeye çalışılan örgüt içi denetim sisteminin, etkili sonuçlar vermediği, ayrıca imar uygulamaları ile ilgili yargısal denetimde de eksiklikler olduğu anlaşılmaktadır.

İmar uygulamalarının sürekli olarak eleştiri ve tartışmalara konu olduğu Türkiye’de; yukarıda 21 madde halinde sıralanan önerilerin dikkate alınmasının, imar uygulamalarının hesap verebilir bir sistem içinde yürütülebilmesine önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışmada gözler önüne serilen eksikliklerin giderilmesi suretiyle tesis edilecek “hesap verebilir sistem”, Türkiye’nin geleceğe daha güvenli bir şekilde bakmasına da katkıda bulunacaktır.

## KAYNAKÇA

- ABB (Avrupa Birliği Bakanlığı) (2014) “Türkiye 2013 İlerleme Raporu” [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf) 26.02.2014.
- Acar, M. (2002) “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesapverebilirliği”, TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, Rapor içinde, TÜSİAD İstanbul: 205-241.
- Acar, M. ve Emek, U. (2008) “Building a clean government in Turkey: pillars, perils, and prospects”, *Crime Law Soc Change*, 49: 185–203.
- Acar, M. (2012) “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları”, Çukurçayır, M. A., Tekel, A. *Yerel ve Kentsel Politikalar Çizgi* Konya: 241-264.
- Aisha G-P (2007) “Role of Civil Society Organizations in Governance”, United Nations *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, United Nations; New York: 202-225  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf>  
09.12.2010.
- Akış E. (1997) “Belediyelerin İmar Planlarını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(4), 45-51.
- Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (2007) *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ankara, Nobel.
- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayınları.
- Anayasa Mahkemesi (2007) Anayasa Mahkemesinin E:2004/79, K:2007/6, sayılı ve 25.01.2007 tarihli kararı.
- Anayasa Mahkemesi (2010) Belediye Kanununun 23. maddesinin kısmi iptali ile ilgili Esas:2008/27, Karar: 2010/29 ve 04.02.2010 Tarihli Kararı, 22.06.2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazete.
- Anayasa Mahkemesi (2014) 27.02.2014 tarihli 6306 sayılı kanun ile ilgili görüşme tutanakları <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/549/549.pdf> 06.03.2014.
- Ankara B.B. (2013) Meclis Kararları <http://www.ankara.bel.tr/meclis-kararlari> 10.08.2013.
- Ankara Kalkınma Ajansı (2014) Bölge Planları <http://www.ankaraka.org.tr/tr/content.asp?id=63> 06.02.2014.
- Ankara Mimarlar Odası (2014) Ankara Davaları <http://www.mimarlarodasiankara.org/index.php?Did=5306> 03.03.2014.

- Arıkboğa, E., Oktay, T. ve Yılmaz, N. (2007) *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Basım Yayın.
- Arzak, A. Ü. (2008) Türkiye’de İdari Yargı Bağımsızlığı  
[http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/ulku\\_azrak.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/ulku_azrak.pdf) 18.02.2014.
- Aydemir, Ş. (2004) “Türkiye’de İmar Kurumu”, Aydemir Ş, Aydemir, S.E., Beyazlı, N., Ökten, A. M., Öksüz, C., Sancar, M., Özyaba, Y. ve Türk A. *Kentsel Alanların Planlaması ve Tasarımı*, 4-29 Trabzon, Akademi Kitapevi.
- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Ed.) (2003) *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara Yargı Yayınevi.
- Aysan, M. (2007) “Yerel Yönetimler ve Şeffaflık”, Radikal Gazetesi 09.05.2007.
- Bademli, R. (1993) “Türkiye’de Kent Planlamanın Aşamadığı Temel Sorun; Çok Merkezli Karar Çevresi”, *2000’li yıllara Doğru Türkiye’de Kent Planlama Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri*, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Balcı, A. (2008) “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K., ve Coşkun B. (der.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Ball, C. (2009) “What is Transparency” *Public Integrity*, Fall 2009, 11(4), 293–307.
- Baş, H. (2005) “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, XX Maliye Sempozyumu 23-27 Mayıs 2005 Denizli  
<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf> 07.12.2010.
- Bayındırlık Bakanlığı (1990) *18. madde Uygulamaları*, Ankara, Bayındırlık Bakanlığı Yayınları.
- Bayındırlık Bakanlığı (2007) *Afet Riski Olan Alanlarda İmar Planlama ve Kentsel Tasarım Standartları*, Ankara, Bayındırlık Bakanlığı Yayınları.
- Bayındırlık Bakanlığı (2009) *Kentleşme Şurası Kentsel Miras Mekan Kalitesi ve Kentsel Tasarım Komitesi Raporu*, Ankara, Bayındırlık Bakanlığı Yayınları.
- Bayındırlık Bakanlığı (2010) *3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmelikler*, Ankara, Bayındırlık Bakanlığı Yayınları.
- Bıçkıcı, M. (2009) “Kanun Tasarılarının Hazırlanması: Bakanlık ve Başbakanlık Aşamaları” YASADER (Yasama Derneği) Seminer Sunum Notu 5-6.11.2009  
<http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/02-bickici.pdf> 10.11.2013.



- Biricikoğlu, H. (2011) *Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Black, R. V. N. (1953) *Şehir imar Planlarının Tanziminde Prensipler ve Usuller (Küçük Amerikan Şehirlerinin Planlaması)*, Ulusan, C. M. (Çev.), Ankara, Türkiye Matbaacılık ve Gazetecilik A. O. Yayını.
- Boz, M. (1996) *Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Bulut, Y. ve Tanıyıcı Ş. (2007), “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (ed.), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.
- Callahan, K. (2007) *Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation*, New York, Taylor and Francis.
- Cambazoğlu ve Ayaydın (2011) “İmar Planlarının Yargısal Denetimi”, *Barolar Birliği Dergisi*, Haziran-Mayıs 2011: 295-326.
- Cavill, S. and M, Sohail (2004) “Strengthening Accountability for Urban Services” *Environment and Urbanization* Vol 16 No 1 April 2004.
- Cendon, Antonio Bar, (2004) “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments”:22-41  
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>>25.10.2010.
- City of Naperville (2008) *Ogeden Avenue Corridor Enhancement Initiative*, Naperville, City of Naperville.
- CMAP (Chicago Metropolitan Agency for Planning) (2010) *Go to 2040*  
<<http://www.cmap.illinois.gov/>> 20.11.2010.
- CoN (2010a) *Demographics City of Naperville*  
<<http://www.naperville.il.us/demographics.aspx>> 22.11.2010.
- CoN (2010b) *Cods City Of Naperville*  
<<http://library.municode.com/index.aspx?clientId=14853&stateId=13&stateName=Illinois>>22.11.2010.
- CoN (2010c) *Council Meeting Shedule of Naperville*<<http://www.naperville.il.us/ccinfo.aspx>>22.11.2010.
- CoN (2010d) *Broadcasting City Concil Meeting of Naperville*<<http://www.naperville.il.us/wcnc.aspx#Schedule>> 22.11.2010.

CoN (2010e) Plans of Naperville<<http://www.naperville.il.us/planningviewer.aspx>> 23.11.2010.

CoN (2010f) Public hearings<<http://www.naperville.il.us/plancommission.aspx#hearings>> 23.11.2010.

CoN (2010g) Auditing of City of Naperville<<http://www.naperville.il.us/cafr.aspx>> 24.11.2010.

CoN (2010h) Public survey of City of Naperville services <<http://www.naperville.il.us/emplibrary/2008citizensurveyfullresults.pdf>> 24.11.2010.

CoW (2010a) City of Warrenville <[http://www.warrenville.il.us/c\\_city-profile.aspx](http://www.warrenville.il.us/c_city-profile.aspx)> 20.11.2010.

CoW (2010b) City Cod of Warrenville<[http://www.warrenville.il.us/c\\_dept\\_city-code.aspx](http://www.warrenville.il.us/c_dept_city-code.aspx)> 15.10.2010.

CoW (2010c) Council meeting of Warrenville <<http://exchange.warrenville.il.us/laserfiche8/>> 20.11.2010.

CoW (2010d) Annual Auditing Financial Report <[http://www.warrenville.il.us/c\\_dept\\_fin-info.aspx](http://www.warrenville.il.us/c_dept_fin-info.aspx)> 01.12.2010.

Crook, R. and J. Manor (1998) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa, Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cumhuriyet (2010) Akay Kavşağı ile İlgili Yargı Kararının Uygulanmasının Yürütmesi Durduruldu, Cumhuriyet Gazetesi 10.02.2010.

Cumhuriyet (2011) Rantın Adı Dönüşüm, Cumhuriyet Gazetesi, 18.07.2011.

Cumhuriyet Ankara (2011) Kentsel Dönüşüm Arapsacı, 22.07.2011.

Cumhuriyet (2012) Üye Değişti, Cami Döndü, 16.02.2012.

Cumhuriyet (2014) Yargı yok sayıldı, 22.01.2014.

Çağlar M. M (2008) “Arazi Ve Arsa Düzenlemesi (18.Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekân Oluşumu Açısından İrdelenmesi” METU JFA (Metu Journal Of The Faculty Of Architecture) 2008/2: 21-38 <[http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2008/cilt25/sayi\\_2/21-38.pdf](http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2008/cilt25/sayi_2/21-38.pdf)> 20.11.2012.

- Çakın, A. (2008) Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım) <[http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2008/sayi9/Yasa\\_Yapma\\_Sureci.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2008/sayi9/Yasa_Yapma_Sureci.pdf)>19.02.2014.
- Çeçener, B. (2000) *İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar*, İstanbul, TMMOB İstanbul Büyükşehir Şubesi yayını.
- Çelik, M. (2012) “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukların Önlenmesi Bağlamında Yargı”, Çukurçayır A., Özer, M. A., Turgut K. *Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele ve Denetim Sorunları*, Ankara, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı yayını: 40-47.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2013) 1/100000 Ölçekli Çevre Düzeni Planları <http://www.csb.gov.tr/gm/mpgm/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=2208> 10.08.2013.
- Çiçek, M. M. (2013) “Yolsuzluklara Karşı Çaresizlik, İmar ve İhale Mevzuatında Yolsuzluğa Yol Açan Açıklar, Ceza Hukuku İlkeleri Açısından Değerlendirme ve Öneriler” Genç, F. N. (Ed.) *Yönetişimin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları* Çizgi Kitapevi, Konya içinde 109-143.
- Çilesiz, C. (2012) “Kamu Denetim Sistemi Bakımından Mahalli İdareler Mevzuatında Yapılan Son Düzenlemelerin Değerlendirilmesi” *Denetim* Yıl:25 Sayı:119, Temmuz-Eylül 2012:11-18.
- Çoruh, M. ( 2009) “Türkiye’de E-Belediye Araştırma Sonuçları”, inet-tr’09 - XIV. Türkiye’de İnternet Konferansı Bildirileri 12-13 Aralık 2009 Bilgi Üniversitesi, İstanbul <[http://inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/coruh\\_inet09.pdf](http://inet-tr.org.tr/inetconf14/kitap/coruh_inet09.pdf)> 09.03.2012.
- Çukurçayır, M. A. (2012) “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 20-23.
- Danıştay (1998) Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Esas:1996/755, Karar: 1998/160 sayılı ve 27.03.1998 tarihli kararı <<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/danistay/yd1.htm>> 27.11.2012.
- Danıştay (2000) Danıştay 6. Dairesinin Esas:2000/ 3259, Karar:2000/5620 sayılı ve 23.05.2000 tarihli karar <[http://www.ilkerduman.av.tr/izle.aspx?kat\\_id=>](http://www.ilkerduman.av.tr/izle.aspx?kat_id=>) 26.12.2012.
- Danıştay (2001) Danıştay 2. Dairesinin Esas:2000/690, Karar:2001/1393 ve 22.05.2001 tarihli kararı <<http://legalbank.net/belge/d-2-d-e-2000-690-k-2001-1393-t-22-05-2001-danistay-2-daire-karari/615421/>> 25.12.2012.
- Danıştay (2002) Danıştay 6. Dairesinin Esas:2001/4142, Karar:2002/5462 ve 21.11.2002 tarihli kararı <<http://www.kararevi.com/karars/786469#.UtWcCvRdXgw>> 24.12.2012.

- Danıştay (2007) Danıştay 1. Dairesinin Esas:2006/765, Karar:2007/79 sayılı 05.02.2007 tarihli kararı <<http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf>> 12.10.2012.
- DDK-Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu (2014) Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Rapor.
- Dealy, M. D. and A. R. Thomas (2007) *Managing by Accountability* Preager Wesport.
- Demiral, B. (2007). Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 64-100.
- Demirci, M. (2004) Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir yaklaşım: Dikmen Vadisi projesi örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirci, M. (2005) “Şehir Planlamasında Etik Kodları Bağlamında Etik Davranış İlkeleri ve Standartları”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya: 285-296, <<http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=2>> 14.10.2012.
- Diñer, Ö. ve Yılmaz C. (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara T.C. Başbakanlık.
- Dowdle, M. W. (Ed) (2006) *Public Accountability Design Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dowdle, M.W.(2006) “Public Accountability:Conceptual, Historical and Epistemic Mapping” in Dowdle M W. (Ed) *Public Accountability Design Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.: 1-29.
- Dubnick, M. (2005) “Accounability and the Promise of Performance” *Public Performance and Management Rewiev* Vol:28 No:3: 376-417.
- Dubnick, M. (2010) “A Moral being is Accountable being:Adam Smith and the Ethical Foundation of Accountable Governance” Presented at the 68th Annual Meeting of the Midwest Polittical Science Association, The Palmer House, Chicago IL may 22-25.
- Dye, K. M. and Stapenhurst, R. (1998) *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption* The Economic Development Institute of the World Bank <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18120/pillars.pdf>> 12.12.2010.
- Ekinci, O. (2011) “Yapı Denetimi Fiyaskomu?” Cumhuriyet Gazetesi 11.11.2011.

- Eliçin-Arıkan, Y. (1999) “İmar Planı Uygulamalarında Performans Denetimi İçin Bir Yöntem Önerisi” TESEV için yapılmış araştırma.
- Erdoğan, A. ve Gül, H. (2009) “Saydamlık ve Hesap verebilirliğin Kamu Yönetimi Etik Anlayışındaki Yeri” Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri, Ankara, TODAİE Yayını.
- Eren, A. (2014) “Kentsel Dönüşüm mü? Yoksulların Kent Dışına İtilmesi mi?” Cumhuriyet Yaşam Eki 25.02.2014.
- Ergen, C. (2006) *İmar Planları*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Ergen, C. (2008) İnşaat Ruhsatları Açısından Kazanılmış Hak Durumu <[http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_943.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_943.htm)> 01.03.2012.
- Ergun, T. (2004) *Kamu Yönetimi : Kuram/Siyasa/Uygulama*, Ankara, TODAİE yayını.
- Ersoy, M. (1997) “İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi” ODTÜ MFD 1997 (17:1-2) 53-73.
- Ersoy, M. (2006) “İmar mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu” <[http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3\\_2\\_ersoy.pdf](http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf)> 02.03.2012.
- Ertay, M. (2011) “Kentsel Dönüşüm Çalışmalarında Sosyal Boyutun İncelenmesi, Ankara Ve Londra Örnekleri” Selçuk Üniversitesi Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Teknik-Online Dergi Cilt 10, Sayı:1-2011 <<http://www.sutod.selcuk.edu.tr/sutod/article/download/96/88>> 12.12.2012.
- Eryılmaz, B. (1999) “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına” *Liberal Düşünce* C. 4 S. 15 Yaz 1999:84-88.
- Evren, G.(2014) 3. Köprü: Orman Kısıımı ve Bitmeyen Kaygılar, Cumhuriyet Yaşam Eki 22.03.2014.
- Eyidoğan, H. (2012) Kentsel Dönüşüm Rant Kapısı, Cumhuriyet Gazetesi, 08.01.2012.
- Eyidoğan, H. (2014) Afet Riskini Azaltayım Derken Sosyal Riski Artırıyorlar, Cumhuriyet Yaşam Eki 25.02.2014.
- Farazmand, A. (2002) “Administrative Ethics and Professional Compedence: Accountability and Performance Under Globalization”, *International Rewiev of Administrative Sciences*, 68: 127-143.
- Fesler, J. and Kettle, D. (1996) *The Politics of Administrative Process*, Chatham, New Jersey, Chatham House.

- Genç, F. N. (Ed.) (2013) *Yönetişimin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Konya, Çizgi Kitapevi.
- Gibson, M. ve Kocabaş, A. (2007) “Turkish Planning At a Crossroads: False Dawn or Vision of New Era” Mengü A. *Kent ve Planlama Geçmişi Korumak Geleceği Tasarlamak* Ankara, İmge Yayınları.
- Göksu, A. F. (2002) “Dönüşüm projelerinde yenilikçi yaklaşımlar” Mimar Sinan Üniversitesi, İstanbul, 24-25 ekim 2002 tarihlerinde yapılan sempozyumda sunulan bildiri  
<[www.kentselyenileme.org/dosyalar/mimarsinan.doc](http://www.kentselyenileme.org/dosyalar/mimarsinan.doc)> 15.07.2011.
- Görgülü Z. (2005) Kentsel Dönüşüm Kentsel Rantın Yeni Adı Olmamalıdır, Cumhuriyet Gazetesi, 21.11.2005.
- Gözübüyük, A. Ş. (2006) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Günay, B. (1997) “Kentsel Tasarım Kültürü ve Yaratıcılığın Sınırları”, *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 2 (16): 54-61.
- Günay, B. (2006) “Şehircilik-Planlama-Tasarlama-Mimarlık-Peyzaj” *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 4 (38):19-22.
- Güngör, H. (1969) *Şehirler Nasıl İmar Edilir*, İstanbul, Çeltüt Matbaacılık.
- Güngör, H (2005) “Belediye Meclisi İhtisas ve Denetim Komisyonunun Oluşturulması ve Çalışması”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Kasım 2005, 11 : 9-15.
- Güzelsarı, S. (2004) “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Öktem M. K., Ömürgönülşen U. (Der) *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara İmaj Yayınevi : 85-139.
- Hague, M. S. (2000) “Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance” *International Review of Administrative Sciences* December 2000, vol. 66 no. 4 :599-617.
- Halıcı, İ. (2011) “Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükümleri Bütün İllerde Uygulamaya Başlandı” *Yerel Yönetim ve Denetim* Mart 2011,16 (3) : 3-11.
- Hürriyet (2012a) Mahkemenin Kararı Yıkımları Etkilemez, Hürriyet Gazetesi, 09.03.2012.
- Hürriyet (2012b) Sulukulede Proje İptal Edildi İnşaat Sürüyor, 20.09.2012
- ICC (International Code Council)(2010) “Cods, Standarts&Guidelines” <<http://www.iccsafe.org/CS/Pages/default.aspx>> 01.12.2010.

- İba, Ş. (2011) “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulaması” <<http://www.ankarabarosus.org.tr/site/ankarabarosus/tekmakale/2011-1/2011-1-7-1.pdf>>19.02.2014.
- İgdeler, S. (2011) “Yönetim Sorumluluğu Açısından Belediyelerde Yetki ve Sorumluluk” *Türk İdare Dergisi*, Haziran-Eylül 2009, 463-464: 200-227.
- İlhan, İ. (2011) “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar” *Dış Denetim* Nisan-Mayıs-Haziran 2011:82-91  
<<http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-belediyelere-iliskin-yapisal-sorunlar-12-10.pdf>> 10.02.2014.
- İMO (2013) İnşaat Mühendisleri Odası tarafından 17 Ağustos 1999 depreminin yıldönümü dolayısıyla yapılan açıklama, 17 Ağustos 2013 <[http://www.imo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/530cbbf29622276\\_ek.doc?tipi=3&туру=X&sube=17?bcojsrzfuvhfiges](http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/530cbbf29622276_ek.doc?tipi=3&туру=X&sube=17?bcojsrzfuvhfiges)> 20.11.2013.
- İşleyici, C. (2010) “3194 sayılı Yasanın 18. madde Uygulamaları ve Sonuçları” <[http://www.mihder.org.tr/userfiles/file/18%20MADDE\\_SON\\_doc.pdf](http://www.mihder.org.tr/userfiles/file/18%20MADDE_SON_doc.pdf)> 04.03.2014.
- Kalabalık, H. (2003) *İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma)*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Kapaklıkaya, İ. (2012) “Yerel Yönetimlerde Denetimin Etkinliği” Çukurçayır A., Özer, M. A. ve Turgut K. *Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele ve Denetim Sorunları*, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı yayını: 48-58.
- Karasu, M. A. (2007) *İmar Uygulamaları Bağlamında Kente Karşı Suç, Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karayalçın, M. (2010) *Konut Bunalımı, Kent Rantları ve Proje Muhafızları*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Kavruk, H. (2000) “Anakente İlişkin Bazı Kavramalar Üzerine: Anakentleşme, Anakent Belediyeciliği ve Yapay Anakent” *Türk Hukuk Dünyası* Ekim 2000 Yıl:1 Sayı:2 :181-189.
- Kavruk, H. ve Tatar T. (2010) “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi” *AUHFD*, 59 (4) 2010 :631-690.
- Kearns, K.(1994) “The strategic management or accountability in nonprofit organizations:an analytical framework” *Public Administration Review*, 54(2) :185-192.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2003) *İmar Hukukuna Giriş*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2006) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul. Cem Yayınevi.

- Keleş, R. (2008) *Kentleşme Politikası*, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2012) “TOKİ Rant Yaratmanın Adı Oldu” Cumhuriyet Gazetesi, 08.07.2012.
- Kemaloğlu, K. (2012) “Yolsuzlukla Mücadele Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanması ile Mümkündür.” *Denetim*; Temmuz-Eylül 2012 Yıl 25 Sayı 119:18-25
- Kılınç, G., Özgür, H. ve Genç F. N. , (2009) *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*, Ankara, Başbakanlık Etik Kurulu yayını.
- Kızılboğa, R. ve Alıcı, O. V. (2013) “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması” *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2013 Sayı:476: 353-381.
- Klitgaard, R. (1998). “Strategies Against Corruption” <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0035403.pdf>> 07.12.2009.
- Koçak, A. (2010) “Kent Ölçeğinde Planlama ve İdari Yargı Denetimi” *Belediye Dünyası*; Şubat 2010 Cilt 11 Sayı 2:18-25.
- Kongar, E.(2014) “İleri Demokrasi ve İleri Medya” Cumhuriyet Gazetesi 15.02.2014.
- Köktürk, E. ve Köktürk, E., (2007) “Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, ISSN 1304-2408, Sayı: 70, Mayıs-Haziran 2007: 260-283.
- Kuban, D. (2012) *İstanbul Bir Kent Tarihi*, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kuyumcu, V. (2010) “Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar” Ankara, Başbakanlık. <<http://buder.org.tr/template/medya/yayin/volkankuyumcu.pdf>> 02.08.2013.
- Leblebici, D.N. (2004) “Kamu Yönetimi. Dünyada ve Türkiye’de Gelişimi” Öktem M. K. ve Ömürgönülşen U. (Der) *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* Ankara, İmaj Yayınevi: 7-25.
- Mashaw, J. L. (2006) “Accountability and Institutiona Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance” Dowdle M. W. (Ed) *Public Accountability Design Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCandless, H. (2002) “A Citizen’s Guide to Public Accountability Changing the Relations Between Citizens and Authorities” <<http://www.accountabilitycircle.org/principles.html>> 20.10.2010
- Mengi, A. (Ed.) (2007) *Kent ve Planlama*, Ankara, İmge Kitabevi.



- MİGM (2013a) “Vatandaş Karnesi Rehberi”, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Rapor.
- MİGM (2013b)“Yönetişim ve Katılım Rehberi”, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Rapor.
- Milliyet (2012) Sulukule Bitti Mahkeme İptal Etti, Milliyet Gazetesi, 14.06.2012.
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü (2008) Protokol <<http://www.milliemlak.org/cmevzuat/detay/1415/>> 13.02.2014.
- Mulgan, R. (2000) “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, 78 (3): 555-573.
- Mülkiye Müfettişliği (2009) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğinin 12.05.2009 tarihli İl Özel İdareleri ve Belediye Şirketleri hakkında İnceleme Raporu <[http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default\\_b0.aspx?content=165](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=165)> 04.03.2014.
- Mülkiye Müfettişliği (2010) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğinin 30/14 sayı ve 06.05.2010 tarihli yayınlanmamış İnceleme Raporu.
- Mülkiye Müfettişliği (2012a) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğinin 30/1 sayı ve 02.01.2012 tarihli yayınlanmamış Teftiş Raporu.
- Mülkiye Müfettişliği (2012b) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğinin 75/3 sayı ve 31.01.2012 tarihli yayınlanmamış Teftiş Raporu.
- Namlı, F. (2008) İyi Düzenleme İlkeleri Işığında Mevzuat Hazırlama Esasları ve Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış İçişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- Ocakçı, M. (2014) “İstanbul’un Çevre Düzeni Planı ve Aykırı Projeler”, Cumhuriyet Yaşam Eki, 22.03.2014.
- OGAC (Office of The General Aditor of Canada) (2002) “Modernazing Accountability in The Public Sector”, *Report of The Auditor General Of Canada* <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20021209ce.pdf>> 10.11.2010.
- Oktay, T. (2013) *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları: Marmara Bölgesi Örneği*, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği yayını.
- Ortaylı, İ. (1996) *Türkiye İdare Tarihine Giriş*. Ankara, Turhan Yayınevi.
- Öktem, M. Kemal ve Ömürgönülşen, U. (2004) *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* Ankara İmaj Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U. (2003) “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım:Yeni Kamu İşletmeciliği” M. Acar ve H. Özgür (Der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi* Ankara, Nobel: 3-43.

- Özcan, Ü. (2000)“İmar Mevzuatının ve Kentsel Toprak Mülkiyetinin İrdelenmesi”, *TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yerel Temsil Araştırması* (yeryön / imar). <<http://www.dapaturk.com/pub/imarmevz.pdf>> 16.07.2011.
- Özden, K. (2007) “Yerel Yönetimlerde Yeni Denetim Mekanizmaları” Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Ed.) *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* Ankara, Nobel: 439-449.
- Özgür, H. ve Kösecik M. (Ed.) (2005) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar:I*, Ankara, Nobel Yayınları.
- Özkara, N. (2010), E-Belediye: Tarsus Örneği, Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Piotrowski, S. J. and Gregg G. V. R. (2007) “Transparency in Local Government.” *American Review of Public Administration*, 37(3), 306–323.
- Radikal (2013a) Radikalın Yazdığının Fazlası Yok Eksiği Var, Radikal Gazetesi 06.04.2013.
- Radikal (2013b) Çevre Değil Şehircilik Bakanlığı, Yargıya İnat İki Misli İnşaat, Radikal Gazetesi, 08.04.2013.
- Roberts, A. (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, New York, Columbia University Press.
- Romzek, B. and Dubnick, M. J. (1987) “Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy”, *Public Administration Review*, 47(3): 227-38.
- Romzek, B. and Ingraham, P.W.(2000) “Cross pressures of accountability: initiative, command and failure in the Ron Brown plane crash”, *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Rubin, E. (2006) “The Myth of Non Burocratic Accountaability and the Anti-Administrative Impulse” in Michael W. Dowdle (Ed.) *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press: 52-82.
- Sağlam, E. (2012) “TOKİ’de Neler Oluyor” Hürriyet Gazetesi 26.11.2012.
- Samsun, N. (2003) “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim” *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara, Maliye Bakanlığı Yayını.
- Sancakdar, O. (1996) *Belediyelerin İmar Planı Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Sayıştay (2012) Toplu Konut İdaresi Raporu  
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/2012/47toki.pdf> 13.01.2014.

- Sever, D. Ç. (2009) İdare Hukukunda Önemli Bir Gelişme Umudu (mu?): Genel İdari Usul Yasa Tasarısı  
<[acikarsiv.atilim.edu.tr/.../GENEL%2520IDARI%2520USUL%2520YAS...](http://acikarsiv.atilim.edu.tr/.../GENEL%2520IDARI%2520USUL%2520YAS...)>  
02.08.2013.
- SoI (2010a) State of Illinois Regional Planning Acts<<http://law.justia.com/illinois/codes/2005/chapter15.html>> 27.11.2010.
- SoI (2010b) State of Illinois 92. General Assembly Legislation about Regional Planning  
<<http://www.ilga.gov/legislation/legisnet92/hbgroups/hb/920HB4018LV.html>>  
27.11.2010.
- SoI (2010c) 2005 Illinois Code - Chapter 70 Special Districts 70 ILCS 1707/ Chicago Metropolittan Planning Act.<<http://law.justia.com/illinois/codes/2005/chapter15/2731.html>>27.11.2010.
- SoI ( 2010d) 2005 Illinois Code - Chapter 70 Special Districts 70 ILCS 1705/ Northeastern Illinois Planning Act.<<http://law.justia.com/illinois/codes/2005/chapter15/937.html>> 28.11.2010.
- Şarbak, Z. (2007) “Yerel Yönetim Soruşturmaları ve Yolsuzluk” TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Konferansında sunulan bildiri, Ankara, 05.12.2007 TEPAV Konferans Salonu.
- Şeker, M.(2012) “Yerel Yönetimlerde Rüşvet ve Yolsuzluk Algısı” Çukurçayır A. Özer,M. A. ve Turgut K. (Ed.)*Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele ve Denetim Sorunları*, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı yayını:102-116.
- Şen, M. (2012) “İdari Yargıda Uzmanlaşma ve İhtisas Mahkemeleri İhtiyacı” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi Sayı 13 :195-222.
- Tan, T. (1995) “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar” <<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/2781/3599.pdf?show>>  
19.02.2014.
- Tankut, G. (1993) *Bir Başkent'in İmarı (1929-1939)* İstanbul, Anahtar Kitaplar.
- Taraf (2012) Bu TOKİ Daha Çok İnsan Öldürür, Taraf Gazetesi, 07.07.2012.
- Tarhanlı, İ.B. (1985) “Amerikan İdari Usul Kanunu” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* Cilt 6 Sayı 1-3 1985 s:225-264.  
<<http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/hukukidare/issue/view/251>>  
05.09.2013.
- Tekeli, İ. (1998) “Planlamanın Meşruiyetini Oluşturmada Etik Sorunlar”, Karaduman, S. ve Kubbin G. (Ed.) *I. Planlama Kongresi Planlamanın Meşruiyeti ve Plancılarının Konumları*, Ankara, TMMOB Şehir Plancıları Odası:17-25.

- Tekeli, İ. (2011) *Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekinbaş, B. (1995) *Mücevir Alanlar ve Fiziksel Planlama, Fen adamları Yetiştirme ve Geliştirme Kursu Ders Notları*, Ankara, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını.
- TMMOB (2012) "38. Kurultay Kararları - Mesleki Davranış İlkeleri" <[http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=3246&tipi=16](http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3246&tipi=16)> 28.04.2012.
- TODAİE (2009) *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri* Ankara TODAİE yayını.
- TODAİE (2002) *Belediyeler için El Kitabı-İmar İşleri* Ankara, TODAİE yayını.
- TOKİ (2012) "Faaliyet Raporu Özeti" <[toki.gov.tr](http://toki.gov.tr)> 30.06.2012.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, Özgür, H. ve Kösecik M. (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 89-108.
- Torunoğlu, E. (2007) "Kentsel Dönüşüm: Pazarlamanın Dayanılmaz Hafifliği" Mengü A. *Kent ve Planlama* Ankara, İmge Kitabevi: 375-388.
- Tuncer, M (2009) "Cumhuriyet'in "Mimari Mirası"nın Planlama Aracılığı İle Korunması: Ankara Örneği", TMMOB Mimarlar Odası Cumhuriyet'in Mimari Mirası Sempozyumu, Ankara, 26-27.02.2009 <<http://www.planlama.org/new/makaleler/cumhuriyet-in-mimari-mirasi-nin-planlama-araciligi-ile-korunmasi-ankara-ornegi.html>> 16.07.2011.
- TUPOB-Türkiye Planlama Okulları Birliği- (2007) "Türkiye'de Şehir ve Bölge Planlama Eğitiminde Kalite Geliştirme ve Akreditasyon" <[http://web.itu.edu.tr/~web\\_sehirbolge/duyuru/TUPOB.pdf](http://web.itu.edu.tr/~web_sehirbolge/duyuru/TUPOB.pdf)> 30.06.2012.
- TUPOB (2011) Lisans Düzeyinde Açılacak Şehir Ve Bölge Planlama Bölümleri İçin Gerekli Asgari Ölçütler <[http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/bfe5ba2ce3309f5\\_ek.pdf?tipi=56&turu=H&sube=0](http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/bfe5ba2ce3309f5_ek.pdf?tipi=56&turu=H&sube=0)> 30.06.2012.
- Turan, M. (2009) *Türkiye'de Kentsel Rant Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete*, Ankara, Tan Kitabevi Yayınları.
- Turgut, K. (2009) Mülkiye Müfettişleri Raporlarının İçerik Analizine ait İnceleme Raporu.
- Turgut, K. (2012) "Belediyelerde İmar Planı Değişikliği Uygulamaları ve Denetimi" Çukurçayır M. A. ve Tekel A.(Ed.) *Yerel ve Kentsel Politikalar* Konya, Çizgi Kitabevi: 379-412.

- Tuzcuoğlu, F. (2007). *Metropolitan Yönetim Nereye*. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın: 49-64.
- TÜİK (2013) “Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması 2013” <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13569> 08.09.2013.
- TÜSİAD (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Rapor*, İstanbul, TÜSİAD yayını.
- TÜSİAD (2005) *Devlette Etikten Etik Devlete* İstanbul, TÜSİAD yayını.
- UNDP (2010) “Governance for sustainable human development A UNDP policy document-Glossary of key terms”, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm> 20.11.2010.
- United Nations (2007) *Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizens*, New York, United Nations Publication.
- UNDP (2010) “Governance for sustainable human development A UNDP policy document-Glossary of key terms”, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm> 20.11.2010.
- Ulusoy, A. (2008) “Kentsel Dönüşüm ve Ankara’da Toplu Konut Uygulamaları” *mülkiye* 2008 Cilt: XXXII Sayı:261: 150-159.
- Ulusoy, A. ve Aydemir, T. (2006), *Mahalli İdareler*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Ulutaş, C. (2005) “Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılmasında Bir Araç =İmar Haklarının Toplulaştırılması (Dikmen Vadisi Örneği)” *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Uyar, N. (2012) “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun İnsan Haklarına ve Anayasaya Aykırı” [http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=4186&tipi=3&sube=0](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4186&tipi=3&sube=0) 28.05.2012.
- Uyar, N. (2014) “Riskli Yüksek Yerler Değil Rantlı Yüksek Yerler Seçildi” *Sözcü Gazetesi* 17.02.2014.
- Ülger, N. E. (2010) *Türkiye’de Arsa Düzenlemeleri ve Kentsel Dönüşüm*, Ankara, Nobel.
- Ünal, A. (2010) *İmar Uygulamaları Hakkında Yargı Kararları*, İçişleri Bakanlığında sunulan yayınlanmamış konferans notları.
- Ünal, E. (1997) *İmar, Planlama, Uygulama*, Ankara, Bayındırlık Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını.
- Ünal, E., Duygulu F. ve E. Bolat (1998) *İmar Terimleri*, Ankara, TODAİE yayını.

- Vatan Gazetesi (2009) Kentsel Dönüşüm Projeleri Kenti Nasıl Şekillendiriyor, Vatan Gazetesi, 02.09.2009.
- Yargıtay (2009) Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 23.12.2009 tarih ve 2009/4561 Esas ve 2009/577sayılı karar, <<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/yargitay/yd15.htm>>15.09.2013.
- Yavuz, F. (1952) *Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz*, Ankara, AÜ SBF Yayınları.
- Yavuz, F., Keleş, R. ve Geray, C. (1973) *Şehircilik-Sorunlar-Uygulama ve Politika* Ankara, AÜ SBF Yayınları.
- YAYED (2012) Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) Görüşü  
< <http://www.yayed.org/id261-gorusler/buyuksehir-tasarisi-hakkinda-yayed-gorusu-11-ekim-2012.php>> 12.02.2014.
- Yereli, A. B.ve Ünal, M. (2012) “Yerel Yönetimlerde İç Denetim Sisteminin Yapısal Sorunları”, 25.11.2012 tarihinde V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi forumunda sunulan bildiri.
- Yeşilorman, M. ve Koç, F. (2012), “Yerel Yönetimlerde E-Devlet Uygulamaları ve Yerel Demokrasiye Katkıları”, Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II, İnönü Üniversitesi, 19-20 Nisan, Malatya:769-783.
- Yılmaz, M. (2008) “Florida’da İmar Planı Değişiklikleri Yapılması Usulleri”, Yayınlanmamış Mülkiye Müfettişi İnceleme Raporu.
- Yılmaz, N. (2008) “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Harcamalara Katılma Payı” *Sayıştay Dergisi* Ekim-Aralık 2008 Sayı 71: 75-90.
- Zeren, H. E. (2013) “Yönetişim Ekseninde Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları” Genç F. N. (Ed.) *Yönetişimin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Konya, Çizgi Kitapevi, :143-167.

### **Çalışmada atıf yapılan kanun, kanun hükmünde kararname ve yönetmelikler <sup>i</sup>**

#### **KANUNLAR**

- 09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 31.05.2012 tarih ve 28309 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun
- 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu.

- 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bilgi Edinme hakkı Kanunu
- 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 10.11.1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- 30.07.1966 tarih ve 12361 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 775 Sayılı Gecekondu Kanunu
- 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanunu
- 08.03.1984 tarih ve 18335 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2981 sayılı İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (İmar Affı Kanunu)
- 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 12.04.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 12.03.2004 tarih ve 25400 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu
- 23.07.1983 tarih ve 18113 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 06.05.1990 tarih ve 20508 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

- 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu
- 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı Onüç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 14.04.2000 tarih ve 24021 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu
- 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu
- 13.07.1984 tarih ve 18344 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu
- 16.03.1982 tarih ve 17635 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu
- 12.10.2004 tarih ve 25611 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
- 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun
- 13.04.2005 tarih ve 23866 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

### **KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER**

- 13.11.1985 tarih ve 20341 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 14.12.1983 tarih ve 18254 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 178 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 04.07.2011 tarih ve 27984 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kuruluş Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

### **YÖNETMELİKLER**

- 27.04.2004 tarih ve 25445 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- 02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İmar Kanununun 18. maddesi Uyarınca Yapılacak Arsa ve Arazi Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik



- 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik
- 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
- 17.02.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
- 02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazetede Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği
- 02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği
- 04.09.1998 tarih ve 19919 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği

---

<sup>i</sup> Çalışmada başvuru mevzuata, “[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)” sitesinde; mevzuat çeşidinin sekmesinden sonra mevzuatın sayısı ve adının yazılması suretiyle ulaşılmış, mevzuat 20.03.2014 tarihinde kontrol edilmiştir.