

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAL, MEKÂNSAL VE KENTSEL
RANT PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

Numan KILINÇ

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir ve Bölge Planlama Programı

EYLÜL 2021

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAL, MEKÂNSAL VE KENTSEL
RANT PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

**Numan KILINÇ
(502132811)**

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir ve Bölge Planlama Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK

EYLÜL 2021

İTÜ, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'nün 502132811 numaralı Doktora Öğrencisi Numan KILINÇ, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAL, MEKÂNSAL VE KENTSEL RANT PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

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

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Fatih TERZİ**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Melikşah YASİN
İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. Turgay Kerem KORAMAZ
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Fatma ÜNSAL
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi

Teslim Tarihi : 30 Ağustos 2021
Savunma Tarihi : 28 Eylül 2021





Geniş Aileme...



ÖNSÖZ

Öncelikle lisans ve lisansüstü eğitimim boyunca akademik ve sosyal hayatımda bilgi birikimini, hayat tecrübesini, desteğini esirgemeyen ve beni eğiten, ümitsizliğe düştüğüm yerlerde beni cesaretlendiren ve güvenen, akademik çalışmalarımın her aşamasında titizlikle takip ederek geniş ve engin bilgi birikimiyle beni yönlendiren, her zaman bir danışman hocadan çok daha fazlası olan sayın hocam Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK'e sonsuz teşekkür ederim.

Tez sürecinde yaptıkları kıymetli yorum ve önerileriyle katkılarını esirgemeyen, beni farklı açılardan bakmaya ve düşünmeye zorlayan sayın Prof. Dr. Fatih TERZİ ve sayın Prof. Dr. Melikşah YASİN'e en içten teşekkürlerimi sunarım. Lisansüstü Tez Desteği kapsamında tezimi destekleyen Marmara Belediyeler Birliği'ne ve İTÜ BAP Birimi'ne, çalışma süresince görüşme gerçekleştirdiğim tüm aktörlere teşekkür ederim.

Doktora serüvenim boyunca, çalışma azmini ve disiplinini örnek aldığım, birikim ve tecrübelerini paylaşmaktan kaçınmayan Dr. Muhammed Ziya PAKÖZ'e, mekânsal verilerin analizlerinde ve teknik konularda benden yardımlarını esirgemeyen kıymetli arkadaşım Dr. Merve YILMAZ'a, her zaman çözüm üretme derdinde olan ve elinden gelen her türlü desteği sağlayan kardeşim Muhammed Fatih ÇETİNTAŞ'a, doktora serüvenine birlikte başladığımız, değerli dostum Dr. Ümit KARADOĞAN'a, her zaman varlığını yanımda hissettiğim kardeşim Yusuf SARI'ya, lisans eğitimimden itibaren kimi zaman arkadaşım, kimi zaman ailem olan Hadiseh HOSSEİNİ JAHANABAD'a ve stresli zamanlarımda bile yorum ve yaklaşımlarıyla motive eden fikirlerini esirgemeyen birlikte çalışmış olmaktan hep mutlu olacağım değerli arkadaşlarım Dr. Adem SAKARYA, Dr. Ahmet GÜN, Dr. Ahmet BAŞ, Dr. Aslı ULUBAŞ HAMURCU, Dr. Aysun AYGÜN, Burcu YAŞLAK, Büşra GÜVEN GÜNEY, Ebru KURT ÖZMAN, Eymen KARABULUT, Özlem TEPELİ, Dr. Rümeysa BAYAR, Sinem BECERİK ALTINDIŞ, Dr. Zeynep ÖZDEMİR'e ve tüm İTÜ Şehir Planlaması Bölümü öğretim üyelerine teşekkürü bir borç bilirim.

Son söz ama her şeyin başında, her zaman yanımda olan, kararlarımı destekleyen, bana güvenip inanan, varlıklarından büyük sevinç ve gurur duyduğum annem Aysel KILINÇ ve babam Mevlüt KILINÇ'a, kardeş olmanın sevinç ve onurunu bana yaşatan, cismen uzakta ama manen yanımda olan, koşulsuz sevgilerini her zaman hissettiren anne yarım, ablam Şule TOSUN, ağabeyim Mustafa KILINÇ ve kardeşim Ümmügülsüm AKDOLUN'a ve bugünlere gelmemde maddi manevi çok emeği olan, yokluğunda tüm renklerin solduğu, bir zamanlar huzur, şimdiler de ise göz yaşı sebebim olan anneannem merhum Duran KÜÇÜKÖNDER'e sonsuz teşekkür ederim.

Yine her şeyden evvel, bu zorlu süreçte anlayış ve sabırla yanımda olan, varlığıyla huzur bulduğum, çok sevdiğim ve saygı duyduğum biricik eşim Fatma Zehra KILINÇ'a, tezimle birlikte büyüyen, sebepsiz yüzümü güldüren, canım evladım Ahmet Yusuf KILINÇ'a teşekkürlerin en büyüğünü borçluyum. İyi ki varsınız ve hayatımdasınız.

Tez çalışmamda doğrudan ya da dolaylı olarak katkı sağlayan ve akademik hayatımı şekillendiren herkese ve her şeye sonsuz teşekkür ederim.

Eylül, 2021

Numan KILINÇ
(Şehir Plancısı)



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ

İÇİNDEKİLER ix

KISALTMALAR xi

ÇİZELGE LİSTESİ.....xiii

ŞEKİL LİSTESİ.....xiv

ÖZET..... xvii

SUMMARY.....xxi

1. GİRİŞ.....1

1.1 Tezin Amacı 7

1.2 Tezin Soruları.....10

1.3 Tezin Kapsamı.....10

1.4 Hipotezler.....11

1.5 Tezin Metodolojisi ve Kurgusu.....12

2. TEORİK ÇERÇEVE 17

2.1 Planlama Sistemlerindeki İki Farklı Yaklaşım.....17

2.1.1 Plan bazlı sistemler.....20

2.1.2 Proje bazlı sistemler 28

2.1.3 Plan bazlı sistemde ile proje bazlı sistemin karşılaştırılması.....36

2.2 Plan Değişikliklerinin Hukuk ve Politika Perspektifi.....41

2.3 Plan Değişikliklerinin Mekânsal Perspektifi.....47

2.4 Plan Değişikliklerinin Kentsel Rant Perspektifi.....52

2.5 Plan Değişikliği Sonucu Artan Değerin Kamuya Aktarımı.....54

2.6 Bölüm Değerlendirmesi.....59

3. ULUSLARARASI DENEYİMLERDE PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ 63

3.1 Plan Bazlı Sistemlerde Plan Değişiklikleri 63

3.1.1 Almanya planlama sisteminde plan değişiklikleri 64

3.1.2 İtalya planlama sisteminde plan değişiklikleri.....75

3.2 Proje Bazlı Sistemlerde Plan Değişiklikleri.....83

3.2.1 İngiltere planlama sisteminde plan değişiklikleri.....83

3.2.2 İrlanda planlama sisteminde plan değişiklikleri.....98

3.3 Bölüm Değerlendirmesi.....111

4. TÜRK PLANLAMA SİSTEMİ VE PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ.....123

4.1 Mevcut Planlama Sistemi 123

4.2 Mekânsal Planlamada Plan Türleri, Yetki ve Hiyerarşi 129

4.2.1 Ana plan türleri.....130

4.2.2 Tamamlayıcı plan türleri.....146

4.2.3 Planlamada yetki 154

4.2.4 Planlamada hiyerarşi.....159

4.3 Türk Planlama Sisteminde Plan Değişiklikleri 161

4.3.1 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin hukuk ve politika perspektifi.....174

4.3.2 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin mekânsal perspektifi.....	179
4.3.3 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin kentsel rant perspektifi.....	182
4.4 Bölüm Değerlendirmesi.....	190
5. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNE YÖNELİK BİR ANALİZ:	
İSTANBUL ÖRNEĞİ	193
5.1 Metodoloji.....	198
5.1.1 Data..	198
5.1.2 Plan değişikliklerinin sınıflandırılması	200
5.1.3 Araştırma tasarımı.....	204
5.2 Ana Hipotez 1 : İstanbul Metropoliten Alanında Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Perspektifi	215
5.2.1 Hipotez 1.A'ya yönelik analiz	216
5.2.2 Hipotez 1.B ve 1.C'ye yönelik analiz	219
5.3 Ana Hipotez 2 : İstanbul Metropoliten Alanında Plan Değişikliklerinin Mekânsal Perspektifi.....	229
5.3.1 Hipotez 2.A'ya yönelik analiz	233
5.3.2 Hipotez 2.B'ye yönelik analiz	244
5.4 Ana Hipotez 3 : İstanbul Metropoliten Alanında Plan Değişikliklerinin Kentsel Rant Perspektifi	251
5.5 Bölüm Değerlendirmesi.....	260
6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR	267
KAYNAKLAR.....	295
EKLER.....	321
ÖZGEÇMİŞ.....	329

KISALTMALAR

Akt.	: Aktaran
Bkz.	: Bakınız
BŞB	: Büyükşehir Belediye Başkanlığı
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
ÇDP	: Çevre Düzeni Planı
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DD.	: Danıştay Dergisi
DİİK	: Danıştay İdari İşler Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DOP	: Düzenleme Ortaklık Payı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
E.	: Esas
GVK	: Gelir Vergisi Kanunu
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MİA	: Merkezi İş Alanı
KT	: Karar Tarihi
md.	: Madde
MPYY	: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
RG	: Resmî Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu



ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 2. 1 : Plan bazlı sistem ve proje bazlı sistemin karşılaştırılması (Türk, 2016).	40
Çizelge 3.1 : Almanya planlama sisteminde üst düzey planlama.	67
Çizelge 3.2 : Almanya planlama sisteminde yerel planlama.	69
Çizelge 3.3 : Almanya planlama hukukunda yerel yönetim yetkileri ve yargısal denetim (Pahl-Weber, Henckel, 2008).	72
Çizelge 3.4 : İtalya planlama sisteminde plan türleri ve yetkili organlar (New Local Autonomy Law, 1990).	77
Çizelge 5.1 : İstanbul'da 2009-2018 yılları arasında yapılan plan değişikliklerinin sınıflandırılması.	203
Çizelge 5.2 : Araştırmada yapılan görüşmelere ilişkin detaylar.	212
Çizelge 5.3 : Plan değişikliklerinin sınıflandırılması ve yasal çerçevede kamu yararına uygunlukları.	221
Çizelge 5.4 : Plan değişikliği içeriklerinin kamu yararı perspektifinden sınıflandırılması.	222
Çizelge 5.5 : Planlama disiplininin çeşitli alanlarında çalışan plancılarının (akademisyenler, memurlar, özel ofis sahipleri/özel ofis çalışanları) ANOVA Analizi.	227
Çizelge 5.6 : Plan değişikliklerinin sınıflandırılması ve değer artışı kapasiteleri.	252
Çizelge 5.7 : Üsküdar ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.	254
Çizelge 5.8 : Ümraniye ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.	257
Çizelge 5.9 : Pendik ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.	259
Çizelge 6.1 : Plan değişikliği içeriklerinin yüzdelik dağılımları.	272



ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1 : Tezin araştırma aşamaları.	15
Şekil 1.2 : Araştırma metotları ve aşamaları.....	16
Şekil 3.1 : İngiltere planlama sisteminde yerel planlama aşamaları (Şehir ve Taşra Planlama Yasası 1990).	88
Şekil 3.2 : İngiltere planlama sisteminde mahalle planı planlama aşamaları (Plain English guide to the Planning System, 2015).	89
Şekil 3.3 : İngiltere planlama sistemi.	93
Şekil 3.4 : İrlanda planlama sisteminde gelişme planı zaman çizelgesi (Kenny, 2013).	101
Şekil 3.5 : İrlanda planlama sisteminde yerel alan planı (LAP) zaman çizelgesi (Kenny, 2013).	102
Şekil 3.6 : İrlanda planlama sisteminde hiyerarşi ve yetki dağılımı (Putting People First, 2012).	104
Şekil 3.7 : İrlanda planlama sisteminde planlama otoritelerinin ve kamunun rolü (Putting People First, 2012).	106
Şekil 3.8 : Tez kapsamında seçilen ülkelerin karşılaştırılması-1.	120
Şekil 3.9 : Tez kapsamında seçilen ülkelerin karşılaştırılması-2.	121
Şekil 4.1 : Türk planlama sisteminde planlar ve yetki dağılımı.....	160
Şekil 4.2 : Metropoliten alanda nazım imar planı değişikliği süreci.	162
Şekil 4.3 : Metropoliten alanda uygulama imar planı değişikliği süreci.	163
Şekil 5.1 : İstanbul’da ilçe kademelenmeleri.	197
Şekil 5.2 : 2009-2018 yılları arasında İstanbul’da parsel ölçeğinde yapılan plan değişikliklerinin dağılımı.	199
Şekil 5.3 : Sosyal ve teknik altyapı alanından başka bir sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değişiklikler.	205
Şekil 5.4 : Sosyal ve teknik altyapı alanından kullanım alanına yapılan değişiklikler.	205
Şekil 5.5 : Kullanım alanından sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değişiklikler.	206
Şekil 5.6 : Ulaşım ile ilişkin değişiklikler.....	207
Şekil 5.7 : Emsal artışına yönelik değişiklikler.....	207
Şekil 5.8 : Emsal azalışına yönelik değişiklikler.	208
Şekil 5.9 : Kullanım alanına ilişkin değişiklikler- yoğunluk, ulaşım ve çevresel yük getiren (sosyal ve teknik altyapı alanı dışında).	208
Şekil 5.10 : Kullanım alanına ilişkin değişiklikler- yoğunluk, ulaşım ve çevresel yük azaltan (sosyal ve teknik altyapı alanı dışında).	209
Şekil 5.11 : Özel sosyal teknik altyapı alanına ilişkin değişiklikler.....	210
Şekil 5.12 : Metodoloji aşamaları.	215
Şekil 5.13 : İstanbul genelindeki plan değişikliği sayısının 5 yıllık periyotlardaki dağılımı.	218
Şekil 5.14 : Kamu yararı perspektifinden 2009-2018 yılları arasında yapılan plan değişikliği içeriklerinin ilçelere göre oransal dağılımları.	224

Şekil 5.15 : Olumsuz olarak algılanan plan değişikliklerinin yoğunluk dağılımı (Kernel Analizi).	225
Şekil 5.16 : 2009-2018 yılları arasında İstanbul genelindeki plan değişikliği sayılarının ilçelere göre dağılımı.	230
Şekil 5.17 : 2009-2018 yılları arasında İstanbul genelinde yapılan plan değişikliklerinin dağılımı.	232
Şekil 5.18 : Plan değişikliklerine ilişkin konu başlıklarının ilçelere göre dağılımları.	234
Şekil 5.19 : Sosyal ve teknik altyapı alanından başka bir sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.....	236
Şekil 5.20 : Sosyal ve teknik altyapı alanından kullanım alanına yapılan değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	237
Şekil 5.21 : Kullanım alanından sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	238
Şekil 5.22 : Ulaşım ile ilişkin değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.....	239
Şekil 5.23 : Emsal artışına yönelik değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.....	240
Şekil 5.24 : Emsal azalışına yönelik değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	241
Şekil 5.25 : Kullanım alanına ilişkin değişiklik-yoğunluk, ulaşım ve çevresel yük getiren (sosyal ve teknik altyapı alanı dışında) kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	242
Şekil 5.26 : Kullanım alanına ilişkin değişiklik-yoğunluk, ulaşım ve çevresel yük azaltan (sosyal ve teknik altyapı alanı dışında) kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	243
Şekil 5.27 : Özel sosyal teknik altyapı alanına ilişkin değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.	244
Şekil 5.28 : Plan değişiklikleri ve ulaşım etki alanı.	245
Şekil 5.29 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli kamu yatırımları etki alanı.	247
Şekil 5.30 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli özel sektör yatırımları etki alanı.	249
Şekil 5.31 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli özel sektör yatırımları etki alanı detay 1.	250
Şekil 5.32 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli özel sektör yatırımları etki alanı detay 2.	250
Şekil 5.33 : Üsküdar'daki arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Kernel Analizi.	253
Şekil 5.34 : Ümraniye'deki arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Kernel Analizi.	256
Şekil 5.35 : Pendik'teki arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Kernel Analizi.	258
Şekil 6.1 : Tez kapsamında elde edilen bulgular - 1.	279
Şekil 6.2 : Tez kapsamında elde edilen bulgular - 2.	280

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAL, MEKÂNSAL VE KENTSEL RANT PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ

ÖZET

Dünya genelinde planlama sistemleri planlarda kesinliği amaçlayan plan bazlı sistem (Kıta Avrupa/Amerikan modeli) ve planlarda esnekliği öncüleyen proje bazlı sistem (İngiliz modeli) olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülkelerin hukuksal ve tarihi geçmişleri planlama sistemlerinin farklılaşmasında belirleyici rol oynamıştır. Örneğin, proje bazlı sistemin vakaya göre oluşu ve planlama otoritelerine geniş takdir yetkiler sunması, İngiliz hukuk sisteminin; plan bazlı sistemde ise, planların esneklik ve takdir yetkisine olanak tanınamaması Kıta Avrupa hukuk sisteminin bir sonucudur. Proje bazlı sistem, İngiltere, İrlanda, Yeni Zelanda gibi ülkeler tarafından uygulanmakta iken; plan bazlı sistem ise Almanya, İtalya, İspanya ve birçok Avrupa ülkesi tarafından uygulanan planlama sistemidir. Japonya, Hong Kong gibi ülkeler ise plan bazlı sistemin yasal bağlayıcı yönüyle, proje bazlı sistemin uzlaşmacı yönünü sentezleyerek “hibrit” planlama sistemi benimsemiştir.

Son zamanlarda yapılan akademik çalışmalar plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerin ve proje bazlı sistemi benimseyen ülkelerin planlama sistemleri açısından bir diğerine doğru hibritleşme eğiliminde olduklarını ortaya koymaktadır. Proje bazlı sistemin uygulandığı ülkeler, planlama sisteminin çok esnek olmasından ve yasal bağlayıcılığı olmamasını eleştirerek, planlarda esneklik alanının daraltılmasına yönelik yaklaşımlar benimserken, plan bazlı sistemin uygulandığı ülkeler ise planlama sisteminin katılığı ve takdir yetkisine olanak tanınamamasını eleştirerek, kentlerdeki dinamik gelişmeler karşısında planları esneklik sağlayacak politikalar geliştirmektedir. Teoride plan bazlı sistem olarak bilinen Türk planlama sistemi ise uygulamada proje bazlı sisteme geçiş sürecindedir. Planlama yetkisinin yerel otoritelerden merkezi yönetim birimlerine kadar geniş bir yelpazede dağılmış olması bu hibritleşme sürecini hızlandırmaktadır. Öte yandan plan değişikliği prosedürünün kolaylaştırılması, plan değişikliğinin ve özel amaçlı planlarının sayıca artması ve bu araçların sık uygulanması söz konusu hibritleşmeyi artıran diğer başlıca nedenlerdendir.

Proje bazlı sistemin ve plan bazlı sistemin plan değişikliklerine yaklaşımları birbirinden farklıdır. Planların yasal olarak bağlayıcı olmadığı proje bazlı sistemde, genel stratejiyle uyumlu bulunan plan teklifleri, geniş takdir yetkileri ile donatılmış planlama otoritelerince onaylanmaktadır. Plan bazlı sistemde ise yasal bağlayıcı olan planların değiştirilmemesi esas olup, planlarda değişikliğin ancak zorunluluk hallerinde ve birtakım prosedürlerin yerine getirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu sistemde esneklik ve takdir yetkisi oldukça sınırlı olsa da özellikle neo-liberal politikaların baskısıyla ivme kazanan kentlerin dinamik gelişimleri karşısında katı ve kesinlik içeren planlar yetersiz kalmakta ve birtakım parçacıl müdahale araçları ile planlara esneklik ve takdir yetkisine olanak sağlanmaya çalışılmaktadır. Plan bazlı sisteme esneklik sağlanmasında kullanılan en önemli parçacıl müdahale araçlarından biri plan değişiklikleridir.

Proje bazlı sistemin esneklik temeli üzerine kurgulandığından dolayı planlara sonradan yapılan plan değişiklikleri sonucu oluşan negatif dışsallıkların bertaraf edilmesi, bu olumsuzluklara karşı plan teklifini sunanlara getirilen birtakım yükümlülükler aracılığıyla daha kolay olmakta iken, plan bazlı sistemin esnekliğe olanak tanınamaması nedeniyle daha zor olmaktadır. Bununla birlikte plan bazlı sistemlerde proje bazlı pratikler gün geçtikçe daha yaygın hale gelmektedir. Proje bazlı pratikler, özellikle neo-liberal politikaların ortaya çıkardığı yatırım baskılarının planlama sistemine eklemlenmesinde uygulanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, plan bazlı sistem içinde proje bazlı pratiklerin Türk planlama sistemine, kent mekânına ve kentsel ranta etkisini, İstanbul'da ki imar planı değişiklikleri üzerinden incelemektir. Çalışma alanı olarak neo-liberal politika etkilerinin en yoğun olarak görüldüğü, Türkiye'nin en büyük kenti olan İstanbul Metropolitan Alanı seçilmiştir. 2009-2018 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanmış 17.369 adet değişiklikleri konularına göre gruplandırılarak yarı yapılandırılmış görüşmeler ve mekânsal analizler yapılmıştır. Plan değişikliklerine ilişkin detaylar incelendiğinde yönetmelikte tanımlanan plan değişikliğine ilişkin konular kapsamına girmeyen plan değişikliklerinin yapıldığı tespit edilmiştir. Yönetmelikte plan değişikliğine ilişkin konular dört başlıkla sınırlandırılırken, tez kapsamında yapılan çalışmalarda ise uygulamada on iki farklı konuda plan değişikliğinin yapıldığı belirlenmiştir. Bu konu başlıklarından sehven yapılan hataların düzeltilmesi kapsamında olan plan değişiklikleri, uygulama işlemlerine yönelik plan değişiklikleri ve plan değişikliği prosedürü ile yapılması mümkün olmayan plan değişiklikleri tez kapsamı dışında bırakılmıştır.

Çalışma sonuçları, plan değişikliklerinin, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme evrilmesinde kullanılan önemli bir araç olduğunu ve plan değişikliklerinin kamu kullanımına ayrılmış alanlarda daha çok yapıldığı ve plan değişikliklerinin MİA ve alt merkez ilçelerde yoğunlaştığı görülmekle birlikte, farklı plan değişikliği gruplarında mekânsal sonuçların farklılaştığını göstermektedir. Bu durumun sebebi merkez ve alt merkezdeki arazi değerlerinin yüksek olması, bu alanlarda yapılaşma baskılarının fazla olması ve bu ilçelerin erişilebilirlik değerlerinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca plan değişikliklerinin daha çok özel sektör talepleri ile gerçekleştiği ve bu taleplerin erişilebilirlik değerlerinin yüksek olduğu MİA komşuluğunda bulunan ilçelerde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Piyasa temelli yapılan plan değişiklikleri yönetmelikte plan değişikliği amaç unsuru olan kamu yararı gerekçesinin tartışılmasına neden olmaktadır. Çalışma sonuçları, devlet tarafından kabul edilen kamu yararı uygulaması ile plancının kabul ettiği kamu yararı arasında önemli bir fark olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel plan değişikliklerinde, devletin uyguladığı kamu yararı uygulamalarında, devletin kamu yararı ideolojisini sermaye ve yatırımları destekleyecek şekilde veya tartışmalı olduğu düşünülen kararları meşrulaştırmak için kullandığı görülmektedir. Yine çalışma bulgularında yer alan plancının görüşlerine göre değişiklikler incelendiğinde İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin %61,5'inin kamu yararına uymadığı ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan; plan değişiklikleri İstanbul Metropolitan Alan geneline yayılmış olsa da merkez ve ikincil merkez ilçelerde yoğunlaşmaktadır. Bu durumun bu ilçelerdeki arazi ve erişilebilirlik değerlerinin yüksek olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Plan değişikliklerinin mekânsal davranışları incelendiğinde, plan değişikliklerinin E-5 Karayolu, TEM Otoyolu, Kennedy Caddesi, Şile Otobanı gibi ana ulaşım aksları etrafında, büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının etraflarında kümelandikleri tespit

edilmiştir. Bu durumda yine erişilebilirlik ve arazi değerlerinin yüksek olması ile açıklanabilir.

Ek olarak, arazi fiyatları ile plan değişiklikleri arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Ancak plan değişiklikleri her zaman arazide değer artışına neden olmamaktadır. Değerin değişmediği veya değer azaldığı plan değişiklikleri de yapılmaktadır. İstanbul özelinde yapılan analizlerde, plan değişikliklerinin merkez, alt merkez ve çeper ilçelerin hepsinde arazi değerinin yüksek olduğu yerlerde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Mekânsal olarak arazi değerinin yüksek olduğu yerleri tercih eden plan değişiklikleri aynı zamanda arazideki değer daha da çok artmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak plan değişikliklerinin arazi fiyatları ile ilişkisine yönelik yapılan analizlerde, plan değişiklikleri ile arazi değerleri arasında çift yönlü pozitif bir ilişki olduğu saptanmıştır.





INVESTIGATION OF PLAN CHANGES IN TERMS OF LEGAL, URBAN RENT AND SPATIAL: İSTANBUL CASE

SUMMARY

Planning systems around the world are divided into plan-based system (Continental European/American model) aiming at precision in plans and project-based system (British model) which pioneers flexibility in plans. Legal and historical backgrounds of countries have played a decisive role in the differentiation of planning systems. For example, the fact that the project-based system is case-by-case and offers wide discretion to the planning authorities is a result of the English legal system, and in the plan-based system the plans do not allow flexibility and discretion is a result of the Continental European legal system. While the project-based system is being implemented by countries such as England, Ireland and New Zealand; the plan-based system is being implemented by Germany, Italy, Spain and many European countries. Countries such as Japan and Hong Kong have adopted the "hybrid" planning system by synthesizing the legally binding aspect of the plan-based system and the conciliatory aspect of the project-based system.

Recent academic studies reveal that the countries adopting the plan-based system and the countries adopting the project-based system tend to hybridize towards one another in terms of their planning systems. While the countries which the project-based system is implemented, criticize the planning system as being too flexible and not legally binding, adopt approaches to narrow the area of flexibility in the plans, the countries which the plan-based system is implemented, criticize the rigidity of the planning system and that it does not allow discretion, and develop policies that will provide flexibility in plans in the face of dynamic developments in cities. The Turkish planning system, known as a plan-based system in theory, is in the process of transitioning to a project-based system in practice. The fact that the planning authority is distributed in a wide range from local authorities to central government units accelerates this hybridization process. On the other hand, the facilitation of the plan change procedure, the increase in the number of plan change and special aimed plans, and the frequent application of these tools are the other main reasons that increase this hybridization.

The approaches of the project-based system and the plan-based system to plan changes are different from each other. In the project-based system, which the plans are not legally binding, the plan proposals that are compatible with the general strategy are approved by the planning authorities equipped with wide discretionary powers. In the plan-based system, it is essential that the legally binding plans are not changed. Changes in plans can only be made in cases of necessity and by following certain procedures. Although flexibility and discretion are quite limited in this system, strict and precise plans are insufficient, especially in the face of the dynamic developments of cities that have gained momentum under the pressure of neo-liberal policies. Thus, it is tried to allow flexibility and discretion in plans with some partial intervention

tools. One of the most important partial intervention tools used to provide flexibility to the plan-based system is plan changes.

Since the project-based system is built on the basis of flexibility, it is easier to eliminate the negative externalities that occur as a result of subsequent plan changes to the plans through certain obligations imposed on those who propose the plan against these negativities, but it is more difficult in plan based system because of the not allowing flexibility. However, project-based practices in plan-based systems are becoming more common day by day. Project-based practices are especially applied in the integration of investment pressures created by neoliberal policies into the planning system.

The aim of this study is to examine the effect of project-based practices within the plan-based system on the Turkish planning system, urban space and urban rent, through the plan changes in Istanbul. As the study area, Istanbul Metropolitan Area, the largest city in Turkey, where the effects of neo-liberal policy are most intense, is chosen. Between 2009 and 2018, 17,369 changes approved by the Istanbul Metropolitan Municipality Council are grouped according to their subjects, and semi-structured interviews and spatial analysis are made. When the details of the plan changes were examined, it was determined that the plan changes were made that are not included in the scope of the issues related to the plan change defined in the regulation. While the subjects related to plan change in the regulation are limited to four titles, it was determined that in the studies conducted within the scope of the thesis, plan changes were made in twelve different subjects in practice. Among these topics, plan changes that are within the scope of correcting mistakes made inadvertently, plan changes for implementation processes and plan changes that cannot be made with the plan change procedure are excluded from the scope of the thesis.

The results of the study show that the plan changes are an important tool used in the evolution of the plan-based system to the project-based system, and although it is seen that the plan changes are mostly made in the areas reserved for public use and the plan changes are concentrated in the CBD and sub-central districts, the spatial results differ in different plan change groups. The reason for this situation is that the land values in the center and sub-center are high, there are construction pressures in these areas and the accessibility values of these districts are high. In addition, it has been determined that the plan changes are mostly realized with the demands of the private sector and these demands are concentrated in the districts in the neighborhood of the CBD, where the accessibility values are high. Market-based plan changes lead to discussion of the public interest justification, which is the aim element of the plan change in the regulation. The results of the study reveal that there is a significant difference between the public interest practice accepted by the state and the public interest accepted by the planners. In the plan changes, in the public interest practices implemented by the state, it is seen that the state uses the public interest ideology in a way to support capital and investments or to legitimize decisions that are considered controversial. When the changes according to the opinions of the planners in the study findings are examined, it is revealed that 61,5% of the plan changes made in Istanbul do not comply with the public interest.

Although the plan changes have spread throughout the Istanbul Metropolitan Area, they are concentrated in the central and secondary central districts. It is thought that this situation is due to the high land and accessibility values in these districts. When the spatial behavior of the plan changes is examined, it has been determined that the plan changes are clustered around the main transportation axes such as E-5 Highway,

TEM Highway, Kennedy Caddesi, Şile Highway, and around large-scale private and public investments. In this case, it can be explained by accessibility and high land values.

In addition, there is a direct relationship between land prices and plan changes. However, plan changes do not always cause an increase in the value of the land. Plan changes are also made where the land value does not change or decreases. In the analyzes made specifically for Istanbul, it has been determined that the plan changes are concentrated in the central, sub-central and peripheral districts where the land value is high. Plan changes that prefer places where the land value is high spatially also cause the value of the land to increase even more. As a result, in the analysis of the relationship between plan changes and land prices, it was determined that there was a positive bidirectional relationship between plan changes and land values.





1. GİRİŞ

Dünya genelinde planlama sistemleri yasal bağlayıcı planlar aracılığıyla arazi kullanım kararlarının belirlendiği plan bazlı sistemler ve geniş takdir yetkisiyle donatılmış kalkınmayı hedefleyen proje bazlı sistemler olarak iki başlık altında toplanmaktadır (Faludi, 1987; Alfasi, 2006; Nadin ve Stead, 2008; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010, Berisha ve diğ., 2020). Planlama sistemlerindeki ayırım, literatürde Kıta Avrupa sistemi - düzenleyici planlama sistemi (regulatory planning system) ve İngiliz sistemi - takdir yetkisine dayalı planlama sistemi (discretionary planning system) olarak da bilinmektedir (Willis, 1995; Cullingworth, 1997; Tang, Choy ve Wat, 2000). ABD ve birçok Avrupa ülkesinde kullanılan plan bazlı sistemde planlar arası hiyerarşi prensibi benimsenmiştir (Steele ve Ruming, 2012; Rivolin, 2008). Ayrıca planlar onaylandıktan itibaren kesinlik kazanmakta; planlarda kamu yararının gerektirdiği durumlarda birtakım prosedürlere uyularak değişiklik yapılabilir (Alfasi, 2006). Bu sistemde planlara düzenleyici bir rol atfedilmekte ve plan ve uygulamanın bir bütün olması hedeflenmektedir (Rivolin, 2008). İngiltere planlama sisteminde kuramsallaştırılmış (Booth 2003; Albrechts, 2004) proje bazlı sistemde ise, planlar yasal bir bağlayıcılığı değil tavsiye metinleri niteliğinde olup, arazi kullanım kararları ve imar hakları vakaya göre (case by case) tayin edilmektedir (Booth, 2003; Rivolin, 2008; Buitelaar ve diğ., 2011). Bu durum neticesinde ise plan ve uygulama farklılığı ortaya çıkmaktadır (Heurkens and Hobma, 2014). Bu sistem, geniş takdir yetkileriyle donatılmış planlama otoritelerine esneklik sağlamaktadır (Faludi, 1987; Albrechts, 2004; Moroni, 2007; Steele ve Ruming, 2012).

Plan bazlı sistemde, plan, yasal bağlayıcılığı olan, fiziki gelişmelere odaklı, takdir yetkisi kullanımını sınırlayan bir özellik taşıırken, proje bazlı planlama sisteminde plan, değişimin yönetim aracı niteliğinde, takdir yetkisi kullanımına geniş imkân veren bir özellik taşımaktadır (Steele ve Ruming, 2012; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010; Berisha ve diğ., 2020). Planlar arası hiyerarşinin varlığı, kesinlik, katılık-değişmezlik, düzenleyici rol ve plan-uygulama bütünlüğü plan bazlı sisteminin temel özellikleridir. Buna karşılık, olarak yatay ve dikey yerindenlik, esneklik, takdir yetkisi, uygulama

farklılığı, stratejik rol ise proje bazlı sisteminin temel özellikleridir (Steele ve Ruming, 2012; Rivolin, 2008; Alfasi, 2006).

Plan bazlı sistemlerde, arazi kullanım kararları, imar hakları ve yapılaşma koşulları kamu otoritesi tarafından onaylanan planlar aracılığıyla belirlenirken (Albrechts, 2004, Rivolin, 2008); proje bazlı sistemlerde arazi kullanım kararları ve imar hakları her vakaya göre geniş takdir yetkisi ile donatılmış kamu otoriteleri ve özel sektör yatırımcıları arasında yapılan müzakerelerle tayin edilmektedir (Alfasi, 2006; Alterman 2012; Valtonen ve diğ., 2017).

Gerek plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler, gerekse de proje bazlı sistemini benimseyen ülkeler bir diğerine doğru hibritleşme eğilimindedirler (AB Komisyonu, 1997; Taşan- Kok ve Gielen 2010; Remeret, 2014; Nadin ve diğ., 2020). Taşan- Kok ve Gielen (2010), Batı Avrupa ülkeleri üzerinde yaptıkları çalışmada, teoride plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerin, uygulamada proje bazlı sistemi benimseyen ülkelerle benzer özellikler gösterdiklerini ortaya çıkarmışlardır. Avrupa Komisyonu (1997) ise, ülkelerin genel olarak ikili bir eğilim gösterdiklerini, katı olan plan bazlı sistemlerde esneklik eğilimleri gözlemlenirken; esnek olan proje bazlı sistemlerde ise kesinlik sağlayacak eğilimlerin gözlemlendiğini vurgulamaktadır.

Proje bazlı sistemi benimsemiş ülkeler, planların yasal bağlayıcı olmamaları (Rivolin, 2008; Alfasi, 2006), kesinlik içermemeleri (Nadin 2007; Moroni, 2007), belirsiz olmalarından (Nadin ve diğ., 2020; Berisha ve diğ., 2020) eleştirerek, planlardaki esneklik ve takdir yetkisini azaltmaya yönelik politikalar geliştirirken; plan bazlı sistemi benimsemiş olan ülkeler ise, planların esnek olmadığı (Alterman, 2012; Dannesman, 2008), kentlerin dinamik gelişimlerine uyum sağlayamadıkları (Rozenberg, 2006;), ekonomik kalkınmanın önünü kestiği (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012) Avrupa Birliği hukuku ile uyumsuz oldukları (Rozenberg, 2006) hususlarında eleştirilerek, planların esnek ve takdir yetkisine olanak sağlamasına yönelik politikalar geliştirmektedirler. Öte yandan, plan bazlı sistem belirsizliklere kapalı olması (Moroni, 2007), spekülasyonlardan uzak olması (Fensham ve Gleeson, 2003) ve bu durumun yatırımcılar, kent yöneticileri ve toplum için daha uygun olduğu savunulmaktadır (Taşan-Kok ve Gielen 2010; Steele ve Ruming, 2012). 2000’li yılların başından itibaren plan bazlı sistemi benimseyen Çin (Xu ve Yeh, 2005), Avrupa (Faludi, 2002), Amerika Birleşik Devletleri (Carbonell ve Yaro, 2005), İtalya (Bartolini, 2012; Colavitti, 2012) gibi birçok ülkelerde neo-liberal politikaların

planlama sistemine entegre edilmesi için reform süreçleri ivme kazanmıştır. Özellikle neo-liberal politikaların benimsenmesiyle özel sektör yatırımlarının kent mekânına entegre edilebilmesi için, plan bazlı sistemlerde planların esnek ve takdir yetkisine imkân sağlayacak şekilde revize edilme çabaları daha da belirgin hale gelmiştir (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012; Bersiha ve diğ., 2020). Plan bazlı sistemlerde bu esneklik ve takdir yetkisi, plan değişikliği, yatırımcı ile planlama otoriteleri arasında yapılan planlama anlaşmaları, büyük ölçekli yatırım projelerinin kent mekânına eklenmesi gibi birtakım araçlarla sisteme dahil edilmeye çalışılmaktadır.

Parçacıl müdahale araçlarından plan değişikliklerinin popülerliği ve sayısı her geçen gün artsa da bütünsel yaklaşımdan uzak olup kent mekânında çeşitli sorunlara neden olmaktadır (Berisha ve diğ., 2020; Zakhour ve Metzger, 2019; Margalit, 2014; Alfasi, 2006). Plan değişikliğinin çok sayıda kullanılması beraberinde planların kesinliğinin (Nadin ve diğ., 2020; Moroni, 2007) ve planlar arası hiyerarşinin (Alfasi, 2006) tartışılmasını neden olmaktadır. Kentsel çevrenin mekânsal, işlevsel ve morfolojik yapısının şekillenmesinde plan değişiklikleri önemli rol oynamaktadır (Ünlü, 2019, 2006b). Fonksiyona yönelik yapılan değişikliklerle kentsel kullanım alanlarındaki işlevsel denge bozulmakta, kentler planlarda ön görülen alanlardan başka alanlara doğru gelişmektedir (Bakır ve diğ., 2018; Şişman ve diğ., 2008). Ayrıca, plan değişiklikleri noktasal olarak değerlendirilmekte, plan bütünlüğü ve üst ölçekli planlarla ilişkisi ve çevresel etkileri göz ardı edilmektedir (Şişman ve diğ., 2008). Özellikle neo-liberal politikalar doğrultusunda yapılan plan değişiklikleri ile özel sektörün kâr maksimizasyonu hedeflenmekte, planların onaylanmasından sorumlu olan kamu otoriteleri ve özel sektör yatırımcısı arasında yapılan gizli anlaşmalarla uzlaş sağlanmaktadır (Valtonen ve diğ., 2017). Bunun sonucunda ise, planlama faaliyeti özel sektör kararlarıyla yönlendirilen, sadece sınırlı çerçevede hedeflere amaçlayan (Özkan ve Türk, 2015) bir yapıya dönüşmektedir. Özel sektör talebiyle yapılan plan değişiklikleri kamu yararı gerekçesiyle değil, kâr maksimizasyonu amacıyla yapılmaktadır (Zakhour ve Metzger, 2019; Heurkens ve Hobma, 2014). Bu durum plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramının yeniden tartışılması gerekliliğini gündeme getirmiştir (Alterman 2013; Alfasi, 2006; Morini, 2004).

Neo-liberrall politikaların baskılarıyla yönlendirilen parçacıl proje bazlı plan kararları ve büyük ölçekli yatırım kararları plan değişiklikleri aracılığıyla sisteme entegre edilmektedir. Özel sektörün finansman olduğu yatırımlar doğrultusunda geliştirilen

(Heurkens ve Hobma, 2014; Van Remmen, 2012; Mekkes ve diğ., 2012) piyasa temelli arazi kullanım kararlarına yönelik plan değişiklikleri (Taşan-Kok ve Gielen 2010; Campbell ve diğ., 2000) neticesinde kamu kullanımına ayrılan alanlar özelleşmekte ve parsel komşuluğunda yer alan parsellerde de plan değişikliği talepleri artmaktadır (Margalit 2014). Huynh (2015), özel sektör yatırımlarının etkisiyle planların sıklıkla değiştirildiğini ortaya koymaktadır.

Piyasa güçleriyle yeniden üretilen kentsel alanlar, plan değişikliklerinin artışına yol açmaktadır. Arazi kullanım politikaları aracılığıyla mekânsal gelişmeleri aktif tutmak ve finansal fayda sağlamak için yerel kurumlar yatırımları strateji olarak kullanabilmektedir (Valtonen ve diğ., 2017; Buitelaar ve diğ., 2007). Ancak arazi kullanım kararları konusu ve plan değişikliklerinin meydana gelmesinde uzun-erimli bir kontrol stratejisi sağlayıp sağlayamayacağı tartışma konusudur. Bununla birlikte kamu yararından çok özel sektör yararı hedefleyen piyasa temelli plan değişiklikleri, gayrimenkul fiyatlarında aşırı artışlar, arazi mafyacılığı gibi emlak piyasasında da yasa dışı müdahaleleri ortaya çıkarabilmektedir (Berisha ve diğ., 2020).

Kamusal faaliyet sonucu oluşan değer artışının spekülasyonlara neden olmaması için gerek planlama aracıyla gerekse de yönetim aracılığıyla kontrol altına alınması gerekmektedir (Kim, 2020). Değer artışının tekrar kamuya aktarılması vergilendirmede ve kaynakların etkin kullanımında adalet sağlayacağı ve spekülasyonları ortadan kaldıracacağı gerekçesiyle savunulmaktadır (Dye ve England, 2010).

Değer yakalama araçları ülkelere göre farklılık gösterse de genel olarak makro, doğrudan ve dolaylı araçlar olmak üzere temel olarak üç sınıfa ayrılmaktadır. Bu araçlardan dolaylı değer yakalama araçları, kentsel alanlardaki parçacıl planlama müdahaleleri sonucu oluşan değer artışına odaklanırken; makro değer yakalama daha kapsamlı planlama faaliyetlerine, dolaylı değer yakalama ise daha çok kentsel alan sınırı içerisinde kalan gayrimenkullerden alınan vergilere odaklanmaktadır (Alterman 2012).

Öte yandan, neo-liberal politikaların baskısı sonucu özellikle erişilebilirliğin ve arazi fiyatlarının yüksek olduğu kent merkezleri, özel sektör yatırımcıları için bir cazibe merkezi olmuş (Heurkens ve Hobna, 2014; Fensham ve Gleeson, 2003), ancak bununla birlikte kamusal harcamalar da artmıştır (Alterman, 2012; Teisman ve Klijn, 2002). Kamusal harcamaların finanse edilmesinde değer yakalama araçları birçok yerel

yönetim için önemli bir araç haline gelmiştir (Catney ve Henneberry, 2019; Gielen, ve diğ., 2019; Friendly, 2017; Alterman, 2012; Dannestam, 2008; Fensham ve Gleeson, 2003). Özellikle arazi geliştirme sürecinde maliyeti azaltma ihtiyacı, daha verimli ve üretken sermaye akışlarını teşvik etmek, kentsel ve ekonomik kalkınmanın yönetimini finanse etme ihtiyacı, kamusal yatırımların maliyetlerini telafi etme ihtiyacı ve Merkezi İş Alanlarının içten dışa doğru desantralize edilmesi ihtiyacı gibi beş temel zorunluk değer yakalama araçlarını meşrulaştırmaktadır (Fensham ve Gleeson, 2003). Değer yakalama araçları, kamu faaliyeti sonucu meydana gelen rantın yatırımcı, mülk sahibi gibi belirli gruplar arasında değil, altyapının güçlendirilmesi, kamusal alanların artırılması, sosyal konut üretimi gibi harcamalara ayrılarak bu rantın mekâna yayılmasını (Friendly, 2017) bir değer ifadeyle de kamu ile paylaşılmasını amaçlamaktadır (Havel, 2017; Alterman 2012; Alexander, 2012)

Planlara yapılan parçacıl müdahaleler daha çok özel sektör yatırım kararlarının sisteme entegre edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Özel sektör yatırımlarının kent mekânına eklenmesi karşılığında yatırımcıya atfedilen yükümlülükler aracılığıyla, yerel yönetimlerde yerel hizmetlerin karşılanmasında kullanılacak sermaye birikimi sağlanmaktadır (Catney ve Henneberry, 2019; Gielen, 2019; Alterman, 2012; Dannestam, 2008).

Ek olarak, parçacıl müdahale araçlarıyla müdahale edilen alanda imar hakları artırılmakta ve bu durumun doğal bir sonucu olarak da arazi değeri de artmaktadır. Arazideki bu değer artışı, yerel yönetimlerce gayrimenkulden alınan verginin de artması olarak kabul edilmekte ve desteklenmektedir (Tasan-Kok, 2008). Bu durumda, yerel yönetimler hem doğrudan hem de dolaylı olarak gelir elde etmektedir (Margalit, 2014). Parçacıl müdahaleler sonucu oluşan değer artışının kamuya döngüsü konusunda farklı ülkelerde farklı politikalar benimsenmiştir (Nguyen ve diğ., 2017; Havel, 2017; Gielen, 2017; Alterman, 2013).

Değer yakalama, mülk sahibinin eylemlerinin dışında kamu otoritesi tarafından gerçekleştirilen müdahaleler sonucu arazide oluşan değer artışının tamamının veya bir kısmının kamusal faaliyetlerin finanse edilmesi amacıyla kamu sektörüne aktarılmasıdır (Nguyen ve diğ., 2017; Havel, 2017; Smolka, 2013; Alterman, 2013; Fensham ve Gleeson, 2003). Bu değer artışı vergiler, harçlar, muafiyetler veya diğer mali araçlar olarak kamu gelirine dönüştürülerek dolaylı olarak elde edilebileceği gibi,

daha geniş bir kitleye fayda sağlamak için yerinde yapılan iyileştirmelerle doğrudan da elde edilebilir (Alterman, 2013).

Diğer taraftan, parçacıl müdahaleler, kendi içlerinde yasal ve meşru olmalarına rağmen, mevcut yasal bağlayıcı planın ana kararlarını neredeyse geçersiz kılmaktadır (Alfasi, 2006). Bunun sonucunda ise, planlama disiplini, özel yatırımcıların belirledikleri ve sadece sınırlı çerçevede çıktılara odaklanan (Özkan ve Türk, 2015) bir yapıya dönmektedir. Yine, parçacıl müdahaleler sonucunda ortaya çıkan negatif çevresel ve sosyal sonuçlar da literatürde vurgulanmaktadır (Galland ve Hansen 2012; Orueta ve Fainstein, 2009; He ve Wu 2007; Wolf-Powers 2005; Swyngedouw ve diğ., 2002). Bu negatif etkilerin nasıl planlama sisteminde çözüleceği de diğer önemli bir konudur. Plan bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde, proje bazlı pratiklerin etkilerini azaltma yönünden ya da sisteme entegrasyonlarını sağlamak yönünden yasal düzenleme ve politika belirleme yönüne gidilmektedir (Savini 2016; Alfasi ve Portugali 200;). Parçacıl müdahalelerin planlı sisteme getireceği etkilerin belirlenmesi ve bu etkilerin giderilmesinin (parasal ya da aynı olarak) sağlanması konusunda son yıllarda giderek artan bir eğilim bulunmaktadır (Catney ve Heneberry, 2019; Muñoz Gielen, 2019; Havel, 2017; Alterman, 2013; Fensham ve Gleeson, 2003).

Türkiye’de ise, 1980’li yıllardan itibaren küreselleşme özellikle metropoliten alanlarda sosyal ve mekânsal değişimlere neden olmuştur (Kiper, 2007). Özellikle ulaşım altyapısı desteklenmiş; büyük ölçekli prestij ticaret ve konut alanları inşa edilmiştir (Yaylı, 2012; Yıldırım, 2010). Uzmanlaşmış hizmetler ve finansal hizmet fonksiyonları artmış ve yeni ofis mekânlarına ve lüks konut alanlarına yönelik eğilim artış göstermiştir (King, 1990). Bu eğilim 2000’li yılların başından itibaren merkezi hükümet tarafından desteklenerek özellikle yabancı sermaye için cazibe oluşturmak ve büyük ölçekli yatırım kararlarının kent mekânına entegre edilebilmesini kolaylaştırmak amacıyla merkezi hükümetin kent planlarındaki yetkisi artırılmış ve bu durum mekânsal planlamanın merkezileştirilmesine neden olmuştur (Tansel, 2019; Lovering ve Türkmen, 2011). Sonrasında ise, gayrimenkul piyasasına bağlı olarak inşaat patlaması ile şekillenmiştir (Balaban, 2012). Bu kez, artan nüfus ve sermayenin etkisi ile kentsel alanlar yapılaşma ve fonksiyon değişimi baskısıyla karşı karşıya gelmiştir. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak da imar planlarının değiştirilme talepleri artmıştır (Kılınç ve Türk, 2021; Ünlü, 2006).

İmar planları 15-20 yıllık bir dönem için hazırlanan imar planları zamanla uygulama ve plan arasında çatışmalara neden olmaktadır. Plan hazırlanırken öngörülen durumların çoğu ya gerçekleşmemekte ya da öngörülenden başka bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu durum plan uygulama farklılığını ortaya çıkarmaktadır (Bakır ve diğ., 2018). Türkiye gibi ekonomik ve sosyal dalgalanmalarla gelişen bir ülkede kentlerin 10-20 yıllık süre içerisinde kentlerin nasıl değişim göstereceğinin kestirilmesi oldukça güçtür (Akçura, 1981). Bir başka ifadeyle imar planları değişen şartlara uyum sağlayamamakta ve planda birtakım değişikliklerin yapılması zorunlu hale gelmektedir (Ünlü, 2006a).

İmar planı değişiklikleri, mevcut planın artan ihtiyaçlara cevap verememesi, planlama sırasında fark edilmeyen hataların olması, ani nüfus artışı veya plan yapılırken ön görülemeyen beklenmedik doğal felaketler veya sosyolojik-demografik yapıda değişiklikler nedeniyle plan ana kararlarını etki etmeyecek şekilde plan üzerine yapılan değişikliklerdir (Şişman vd., 2008).

İmar planı değişiklikleri de yerel aktörlerin ve yatırımcıların kent mekânında etkilerini artıran bir araçtır. 15-20 yıllık süre için hazırlanan imar planlarının plan bazlı sistemi benimseyen ve gelişmekte olan birçok ülkelerde olduğu gibi Türkiye gibi dinamik ve ekonomik ve sosyal dalgalanmaların olduğu bir ülkede zamanla ihtiyaçlara cevap verememesi, değişen şartlarla çatışması olağandır. Ancak bunun dışında gelişen imar planı değişikliklerinin takdir yetkisine olanak sağlayarak planlara esnek sağlama aracı olarak kullanılmaları ve plan bütünlüğünü bozucu nitelikte olmaları sorunludur. Plan bazlı sistemlerde imar planları hukuksal belge niteliğindedir. Hukuk normlarının uygulamada birliğin sağlanması ve keyfiliğin önlenmesi için, yoruma açık ve esnek olmaması gerektiği savunulurken; yapılan yasal düzenlemelerle imar planlarının yoruma açık ve esnek olmaları hedeflenmektedir (Ersoy, 1997).

1.1 Tezin Amacı

1985 yılından yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 6785 sayılı yasaya göre imar planı değişikliklerinin merkezi yönetimce onaylanması gerekmektedir. 6785 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemde yapılan bir çalışmaya göre, 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplamda 20.787 adet imar planı değişikliği yapıldığı belirtilmektedir (Günay, 1979). 3 Mayıs 1985 tarihinde yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre ise, imar planı

değişikliklerinin onaylanmasında merkezi yönetim devre dışı bırakılarak, yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi bürokratik işlemlerin azalmasına ve imar planı taleplerinin artmasına neden olmuştur. Ayrıca kent planlarındaki yetkinin yerel yönetimlere aktarılması, gayrimenkul üretim/arz politikalarının şekillenmesinde planlamanın aktif bir araç olarak kullanılmasına olanak sağlamıştır (Yavuz ve Sertyeşilişik, 2019). Tekeli (2009), nazım ve uygulama imar planlarındaki yetkinin yerel yönetimlere bırakılması ile planlama prosedürünün kolaylaştırıldığını, böylece piyasa dinamikleri öncülüğünde plan kararlarının geliştirildiğini ve yerelin ihtiyaçlarının ve potansiyellerinin daha iyi analiz edilerek yerele özgü plan kararlarının alındığını belirtmektedir. Keleş (2014) ise, 3194 sayılı İmar Kanunu ile merkezi yönetimin kent planlarındaki yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasının, uzun vadede bilinçsiz politikalar ve kanunda yer alan boşluklar nedeni ile kent planlama sürecinde bir çok sorunlara neden olduğunu, bu sorunların en önemlisinin de kentsel rant ve arsa spekülasyonları olduğunu ifade etmektedir.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren izlenen neo-liberal politikalar ve plan değişikliği prosedürü kolaylaştıran 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu plan değişikliği sayısı ciddi oranda artmıştır. Günay (1979), 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplam 20787 adet plan değişikliği yapıldığını belirtirken; Akyol (1992), 1988 yılında sadece Yalova Belediyesinde 140 adet plan değişikliği yapıldığını ve Demircan (1989) Bakırköy ilçesinde 1988 yılında bir meclis döneminde 230 adet plan değişikliği talebi yapıldığını ifade etmiştir (Akt. Akyol. 1995). İstanbul metropoliten alanında ise 2008-2018 yılları arasında 17.369 adet plan değişikliği yapılmıştır. İmar planı değişikliklerinin sayıca artması beraberinde plan bütünlüğü ve plan hiyerarşisi sorununu gündeme getirmektedir (Kılınç ve Türk, 2021).

Ülkemizde, plan değişikliklerinin incelendiği çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Plan Değişikliği konusu ile ilgili Ersoy, 2000; Akyol, 1992; Bademli, 2002 (Ankara Örneği); Ulusoy, 1999 (Ankara Örneği); Ünlü, 2005 (Mersin Örneği); Bal, 2005 (İzmir Örneği); Altın, 2006 (Üsküdar ve Şişli Örneği); Sesli ve Karadavut, 2009 (Muğla Örneği); Demir 2009 (Zeytinburnu Örneği), Yılmaz Bakır ve diğ., Özata, 2017 (Keçiören Ovacık Mahallesi Örneği); 2018 (Kayseri Örneği), Yavuz ve Sertyeşilişik, 2019 (Kağıthane Örneği) tarafından yapılan çalışmalar bulunmaktadır. Türkiye’de; Ankara, Mersin, Muğla ve İzmir illerinde çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, İstanbul Metropoliten Alanın bütününe ilişkin plan değişiklikleri ile ilgili çalışma

bulunmamaktadır. İstanbul’da, Altın’ın 2006 yılında Üsküdar ve Şişli ilçelerinde yapılmış olan plan değişiklikleri üzerine yüksek lisans tezi bulunmaktadır. Bu tez çalışması, imar planı değişiklikleri ile ilgili zaman sürecini de içine alan, İstanbul Metropolitan Alanın genelinde yapılmış ilk çalışma olmasıyla önem kazanmaktadır.

Yukarda yapılan açıklamalar sonucunda bu tezin amacı *“imar planı değişikliklerinin plan bazlı sistemi bağlamında Türk hukuk sistemi içindeki yeri ve plan değişikliklerinin hukuksal, mekânsal ve kentsel rant üzerindeki etkilerini ortaya koymaktır.”*

Tez kapsamında çalışma alanı olarak İstanbul metropolitan alanı seçilmiştir. İstanbul’un çalışma alanı olarak seçilmesinin birçok sebebi vardır. Bu sebeplerin en önemlisi, Türkiye’de 1980’lerden itibaren kentlerin gelişiminde neo-liberal politikalar belirleyici rol oynamaya başlamıştır (Tansel, 2019; Penpecioglu ve Taşan-Kok, 2016; Lovering ve Türkmen, 2011). 1980’lerden itibaren devlet sosyal ve çevresel olumsuz etkileri göz ardı ederek özel sektör yatırımlarını çekmek için kalkınma odaklı politikalar, kamu kaynaklarının özelleştirilmesi ve inşaat sektörünün desteklenmesi hedeflenmiştir (Penpecioglu ve Taşan-Kok, 2016). 1990’lı yıllarda yaşanan ekonomik istikrarsızlık sürecinde birbirini izleyen hükümetler enflasyon hedeflenmesine, mali kemer sıkmaya ve önemli ölçüde genişletilmiş bir özelleştirme programına öncelik vermiştir (Yeldan ve Ünüvar, 2016). Özellikle 2002’den sonra, Türkiye’de düşük faiz oranları ve mevzuat değişiklikleri nedeniyle neoliberal kentleşme eğilimi daha da artmış, konut ve inşaat sektörünün hızlı bir şekilde gelişmesine neden olmuştur (Balaban, 2012). Türkiye’de neo-liberal ekonomik politikaların en çok baskın olduğu şehir İstanbul olmuştur (Tansel, 2019). Piyasa odaklı planlama anlayışının bir sonucu olarak İstanbul’da çok sayıda plan değişikliği yapılmıştır. 2008-2018 yılları arasında sadece İstanbul Büyükşehir Meclisi tarafından onaylanmış 17.369 adet plan değişikliği yapılmıştır (Kılınç ve Türk, 2021). İstanbul’un plan değişiklikleri ve yatırımlar açısından dinamik bir yapısının olması, plan değişiklikleri ile büyük ölçekli yatırımların mekânsal ilişkisinin incelenmesi plan bazlı sistemi benimsemiş olsalar da proje bazlı parçacıl uygulamalarla karşı karşıya kalan ülkeler için de faydalı olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, plan değişikliklerinin hukuksal, mekânsal ve kentsel rant perspektifiyle incelendiği bu tez İstanbul Metropolitan Alanından referansla plan değişikliği talepleriyle karşı karşıya olan diğer yerel yönetimler için de yol gösterici olabilir. Bu tez kapsamında plan bazlı sisteme yapılan parçacıl müdahale

araçlarından plan değişikliklerini İstanbul Metropoliten Alanı özelinde detaylı olarak incelenerek, plan değişikliklerinin hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant perspektifleri tartışılmaktadır.

Tezin çalışma alanı olarak seçilen İstanbul Metropoliten Alanı özelinde imar planı değişikliklerinin hukuksal ve politika etkileri, mekânsal dağılım ve mekânsal analizler yapılarak plan değişikliklerinin mekânsal sonuçları ve plan değişikliklerinin kentsel rant üzerindeki etkilerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

1.2 Tezin Soruları

Tezin amacı ve hedefleri bağlamında ‘imar planı değişikliklerinin hukuksal, mekânsal ve kentsel rant üzerindeki etkileri nelerdir?’ temel sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu temel soruya bağlı olarak alt araştırma soruları aşağıda sunulmaktadır.

Bunlar;

- 1) Plan değişikliklerinin plan bazlı sisteme etkileri nelerdir?
- 2) Plan değişikliklerinin mekânsal etkileri nelerdir?
- 3) Plan değişikliklerinin kentsel rantın oluşmasında etkileri nelerdir?

Araştırmanın hedefleri ise;

- 1) Farklı planlama sistemlerinde plan değişikliklerine yaklaşımların incelenmesi,
- 2) Türk planlama sisteminde süreç içerisinde plan değişikliklerine ilişkin politika ve yaklaşımların belirlenmesi,
- 3) Plan değişikliklerinin kent mekânında yoğunlaştıkları alanların tespit edilmesi,
- 4) Plan değişikliği sayılarını etkileyen mekânsal faktörlerin ortaya konulması,
- 5) Arazi fiyatları ile plan değişiklikleri arasındaki ilişkinin incelenmesi,
- 6) Plan değişikliklerinin kent mekânında değer artışındaki rolünün belirlenmesi şeklindedir.

1.3 Tezin Kapsamı

Literatürde neo-liberal baskılar sonucunda gerçekleştirilen plan değişiklikleri üzerine yapılan çalışmalar daha çok plan değişikliklerinin mekânsal etkilerine (Valtonen ve diğ., 2017; Orueta ve Fainstein, 2008; Tasan-Kok, 2008; Alfasi, 2006; Ünlü, 2005; Swyngedouw ve diğ., 2002), planlama politika ve sistemlerine etkilerine (Berisha ve diğ., 2020; Heurkens ve Hobma, 2014; Buitelaar ve diğ., 2011; Muñoz Gielen ve

Tasan-Kok, 2010;), yasal kaynaklardaki değişimlere (Hanssen ve Falleth, 2014; Hanssen 2010; Sager, 2009; Haila, 2008; Fiskaa, 2005), büyük ölçekli yatırım kararlarına (Parker ve diğ., 2018; Nguyen ve diğ., 2017; Heurkens ve Hobma, 2014; Margalit, 2014), arazide oluşan değer artışına (Nguyen ve diğ., 2017; Friendly, 2017; Fensham ve Gleeson, 2003) ve plan değişikliklerinin mekânsal davranışlarına (Kılınç ve Türk, 2021; Bakır ve diğ., 2018) odaklanmaktadır. Literatürde yapılan çalışmalar dikkate alındığında, plan değişikliklerinin genel olarak hukuksal, mekânsal ve artan değerin kamuya aktarılması (value capture) gibi üç temel bağlamda ele alındığı tespit edilmiştir. Ancak bu üç temel bağlamı birlikte değerlendiren uluslararası ve ulusal literatürde kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Bu üç başlığın birbiriyle ilişkileri olduğu, birbirlerini etkiledikleri, biri incelenmeden diğerinin anlaşılamayacağı, sadece hukuksal boyutunun ya da mekânsal boyutunun ele alınmasının yeterli olmayacağı gerekçesiyle tez kapsamında da imar planı değişiklikleri hukuksal, mekânsal ve artan değerin kamuya aktarılması (value capture) olmak üzere üç temel başlık altında incelenecektir. Bu tez plan değişikliklerini hukuksal, mekânsal ve artan değerin kamuya aktarılması perspektiflerinden ele alarak ve bu üç ana başlığın birbiri ile ilişkilerinin açıklaması yönünden literatürde yapılan diğer çalışmalardan farklılık göstermektedir. İlk olarak plan bazlı sistem ve plan değişikliği ilişkisi ve plan değişikliklerinin plan bazlı sisteme etkileri irdelenecektir. Daha sonra imar planı değişiklikleri ve rant ilişkisi ve imar planı değişikliği sonucu oluşan değer artışının kamuya döngüsü irdelenecektir. Son olarak ise; imar planı değişikliklerinin çalışma alanı olarak seçilen İstanbul örneğinde mekânsal analizler yapılarak, imar planı değişikliklerinin etki ve sonuçları incelenecektir.

1.4 Hipotezler

Tez kapsamında belirlenen üç araştırma sorularına ilişkin kurulan birtakım hipotezler irdelenecektir.

Hipotez 1: Plan değişikliklerinin planlama sistemi ve kamu yararı açısından etkileri nelerdir?

- A. Plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır.

- B. Plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancının kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır.
- C. Plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlar tarafından farklı algılanmaktadır.

Hipotez 2: Plan değişikliklerinin mekânsal etkileri nelerdir?

- A. Plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir.
- B. Plan değişiklikleri, büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Hipotez 3: Plan değişikliklerinin kentsel rantın oluşmasındaki etkileri nelerdir?

- A. İmar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde daha çok yapılmaktadır.
- B. İmar planı değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını artırmaktadır.

1.5 Tezin Metodolojisi ve Kurgusu

Tez kapsamında öncelikle uluslararası literatür taraması yapılarak, plan değişikliklerinin teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Literatür araştırmaları doğrultusunda plan bazlı sistemin ve proje bazlı sistemin plan değişikliklerine yaklaşımları incelenmiştir. Bu kapsamda, plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerden iki örnek (Almanya ve İtalya) ve proje bazlı sistemi benimseyen ülkelerden iki örnek (İngiltere ve İrlanda) seçilerek, bu ülkelerin plan değişikliklerine ilişkin mevzuatları plan değişikliklerinin hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant perspektifinden detaylı olarak incelenmiştir. Tez kapsamında seçilen ülkelerin plan değişikliklerine ilişkin mevzuatlarının incelenmesi, bu ülkelerdeki plan değişikliklerine yönelik yapılan akademik çalışmalarla desteklenmiştir.

Çalışma alanı olarak belirlenen İstanbul Metropoliten alanı bütününde plan değişikliklerinin hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant perspektifleri ele alınmıştır. Türkiye’de plan değişikliğine yönelik yapılan akademik çalışmalar plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifini inceleyen kalitatif çalışmalar

(Çiçek, 2016; Kara, 2015; Çolak ve Öngören, 2014; Sesli ve Karadavut, 2009; Tekinsoy, 2008; Bal, 2005; Bademli, 2002; Ersoy, 2000; Akış, 1997; Ulusoy, 1999; Akyol, 1992; Geray, 1972), plan değişikliklerinin mekânsal etkilerini (Yılmaz Bakır ve diğ., 2018; Demir, 2009; Altın, 2006; Ünlü, 2005) ve kentsel rantla ilişkisini inceleyen (Yavuz ve Sertyeşilışık, 2019; Özata, 2017) kantitatif çalışmalar şeklinde gruplanmaktadır. Plan değişikliklerinin, hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant perspektifinden ele alındığı bu tez ise hem kalitatif hem de kantitatif bir çalışmayı içermektedir. Plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifinin anlaşılması için kalitatif yöntem uygulanırken; plan değişikliklerinin mekânsal ve kentsel rant perspektifinin incelenmesi için de kantitatif yöntem uygulanmıştır.

Bu çalışma, plan değişikliklerinin hem hukuksal hem mekânsal hem de kentsel rant perspektifinden bütüncül olarak ele alındığı bir çalışma olması yönüyle daha önceki benzer çalışmalardan ayrılmaktadır. Ayrıca, İstanbul'daki plan değişikliklerine yönelik yapılan akademik çalışmalar Yavuz ve Sertyeşilışık, 2019 (Kağıthane Örneği), Demir 2009 (Zeytinburnu Örneği), Altın, 2006 (Üsküdar ve Şişli Örneği) ilçe düzeyinde yapılan analizlere dayanmakta olup, metropoliten alanı bütününe yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Bu kapsamda çalışmanın İstanbul Metropoliten alanı bütününde plan değişikliklerini ele alan ilk çalışma olması çalışmanın diğer bir özgünlüğüdür. Bu çalışma ile, imar planı değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifi ve mekânsal perspektifine yönelik yapılan çalışmalarla teoriye katkı sağlanırken, plan değişikliklerinin kentsel rant perspektifine yönelik yapılan çalışmalarla de hem teorik katkı hem de uygulamaya yönelik katkılar sağlanmıştır.

Tez kapsamında belirlenen ana çalışma soruları doğrultusunda saptanan alt hipotezlerin sınanmasına yönelik üç aşamalı karma bir yöntem metodolojisi kullanılmıştır.

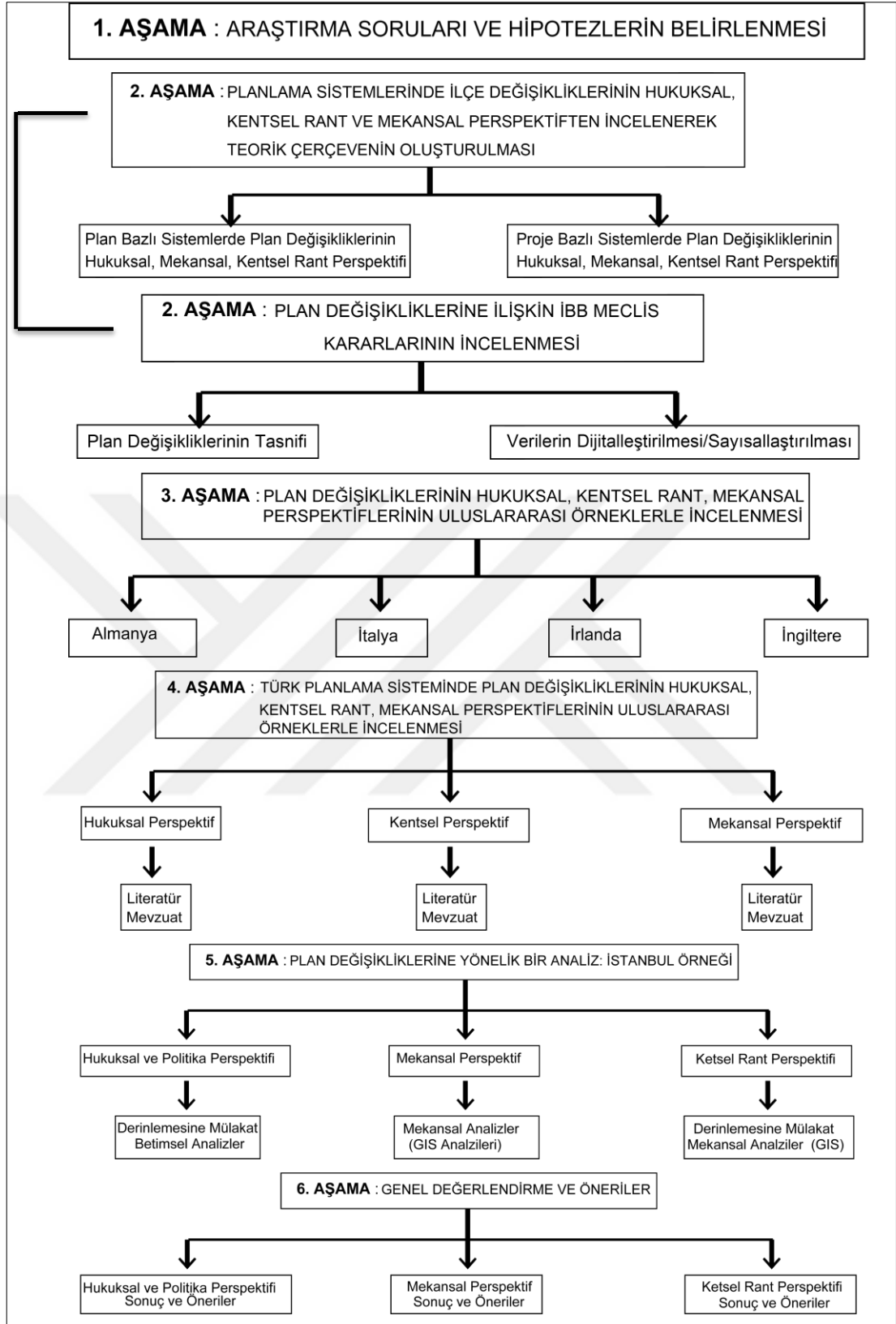
Birinci aşamada çalışma alanı olarak seçilen İstanbul Metropoliten alanı özelinden hareketle Türk planlama sisteminde plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifinin ortaya konmasına, özellikle kamu yararının algısına yönelik, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren kırk altı kişi ile yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Görüşmecilerin özel sektör çalışanı/işvereni, kamu çalışanı ve akademisyen olmalarının yanı sıra en az on yıllık mesleki deneyimleri olmalarına dikkat edilmiştir. Bu görüşmelerden elde edilen veriler Tük planlama sisteminde plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifinin anlaşılması için kullanılmıştır.

İkinci aşamada, 2008-2018 yılları arasında İstanbul Metropoliten alanında yapılan plan değişikliklerinin mekânsal davranışlarının anlaşılmasına yönelik analizler yapılmıştır. Bu analizlerle plan değişikliklerinin çalışma alanını bütününde dağılımları ve mekânsal etkilerinin ortaya konması amaçlanmıştır.

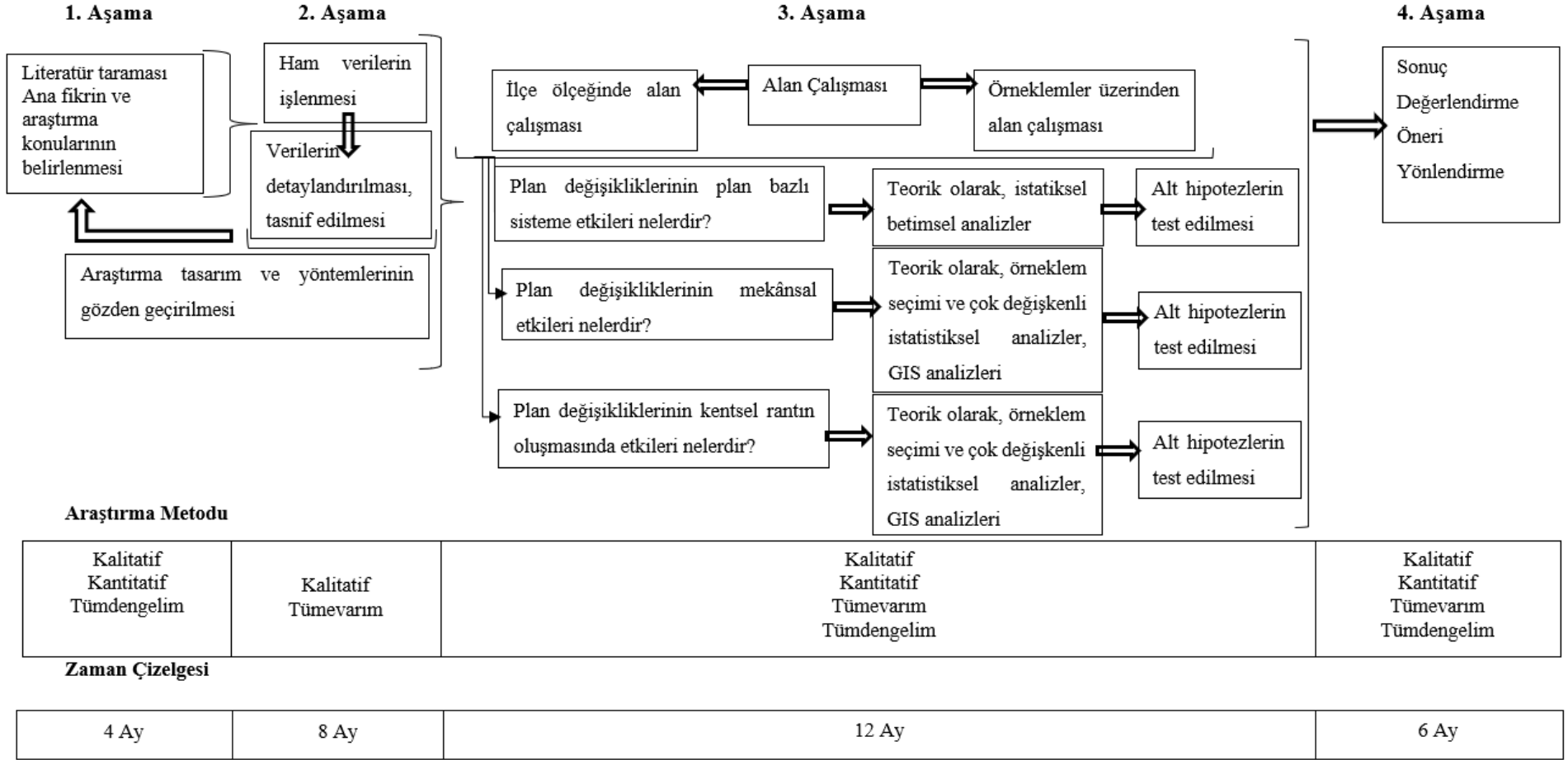
Üçüncü aşamada ise, plan değişiklikleri ile kentsel rant arasındaki ilişki incelenerek, plan değişikliklerinin kentsel rant üzerindeki etki ve sonuçları tartışılmıştır.

Tez kapsamında belirlenen hipotezlerin doğruluğunu ispatlamak için Şekil 1.1’de belirtilen araştırma basamakları gerçekleştirilmiştir. Şekil 1.2’de ise tezin zaman çizelgesi gösterilmiştir.





Şekil 1.1 : Tezin araştırma aşamaları.



Şekil 1.2 : Araştırma metotları ve aşamaları.

2. TEORİK ÇERÇEVE

2.1 Planlama Sistemlerindeki İki Farklı Yaklaşım

Günümüzde dünya genelinde ülkelerin hukuksal geçmişlerinin de etkisiyle şekillenen plan bazlı sistemler (düzenleyici planlama sistemi) ve proje bazlı sistemler (takdir yetkisine dayalı planlama sistemi) olmak üzere iki temel planlama sistemi uygulanmaktadır (Berisha ve diğ., 2020; Rivolin 2017; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010, Nadin ve Stead, 2008; Booth, 2003; Tang ve diğ., 2000; Faludi, 1987). Bu iki farklı yaklaşım, planların yol gösterici olduğu, uygulama sürecinde geniş takdir yetkileri tanıyan İngiliz modeli ve arazi kullanımını temel olarak yasanın konusu olduğunu kabul eden katı ve esnekliğe olanak tanımayan Amerikan (ya da Kıta Avrupa) modeli olarak da bilinmektedir (Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010; Tang ve diğ., 2000).

Planlama sistemindeki bu iki ayrım planlama literatürü için yeni bir durum değildir. Özellikle stratejik planlama sistemi üzerine yapılan tartışmalar (Healey, 2006; Albrechts, 2006, 2004; Albrechts ve diğ., 2003; Salet ve Faludi, 2000; Healey ve diğ., 1997) Avrupa mekânsal planlama sisteminde plan bazlı sistemler (conformance based) ve proje bazlı sistemler (performance based) arasında belirgin bir ayrım çeşitli çalışmalarda ortaya konulmuştur (Faludi, 2006, 2000; Mastop, 1997; Alexander ve Faludi, 1989).

İngiltere’de uygulanan planlama sisteminde, uzlaşmacı yaklaşım tarzı benimsenerek, gelişme kararları plan üzerinden alınmaktadır. Emlak gelişimi için plan tekliflerini kabul etme ya da reddetme hususunda yetkilendirilen yerel planlama kurumlarının takdir yetkisi önemli avantaj sağlamaktadır (Tang, Choy ve Wat, 2000). Politika destekli, ancak üst plan yönlendiriciliği bulunmayan, keyfi olarak belirlenen planlama kontrol kararları bu planlama sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerdendir. İngiliz modelinin en önemli avantajı uzlaşma ve sağ duyu olmasına rağmen, planlama kararları yüksek belirsizlik içermesi (Buitelaar, 2007; Booth, 2007, 2003) bu modelin en büyük dezavantajıdır (Cullingworth, 1997; Wills, 1995).

İngiltere planlama sistemi takdir yetkisine dayalıdır (Tewdwr-Jones, 1999; Booth, 1996; 1995; Cullingworth, 1994; 1993). İngiliz planlama sisteminin Kıta Avrupa ülkelerinden farklılaşmasının temel nedeni, yargı sistemindeki temel farklılıktan kaynaklanmaktadır (Booth, 2003). Planlama sisteminin takdire dayalı olması arazi kullanım planlarının yerel karar vericilerinin inisiyatifine bırakılmasıyla neredeyse hiç kullanılmadığı anlamına gelmektedir (Alfasi, 2006). İngiliz sisteminin yöneticilerin takdirine fazlaca açık olması durumu hukukun üstünlüğü ilkesiyle bağdaşmamaktadır (Needham 2006).

Amerikan modelinde ise; İngiliz modelinin aksine planlamada takdir yetkisine yer verilmeyecek şekilde yasalar büyük öneme sahiptir. Arazi kullanım kararları, geniş kapsamlı ve açık ifadelerle formüle edilmiş yasaların konusudur. Sistemin esnek olmaması ve katılığı bu modelin en zayıf özelliğidir (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012; Lord 2009; Booth, 2007; Tang, Choy ve Wat, 2000; Cullingworth, 1997; Willis, 1995).

Avrupa genelinde uygulanan planlama sistemleri, tarihsel gelişim süreçleri dikkate alınarak değerlendirildiğinde; Britanya grubu (the British family), Alman grubu (the Germanic family), Napolyon grubu (the Napoleonic family), İskandinav grubu (the Scandinavian family) ve Doğu Avrupa grupları olmak üzere, yasal ve idari olarak beş gruba ayrılmıştır (Healey ve Willims, 1993; Zweigert ve Kötz, 1987). İngiltere ve İrlanda ülkelerinin içerisinde bulunduğu Britanya grubunda (the British family), İngiliz planlama sistemi uygulanmaktadır. Temel olarak eski Roma Hukukuna dayanan Alman grubu (the Germanic family), Almanya, Avusturya ve İsviçre'den oluşmaktadır. Almanya'daki planlama sisteminde arazi kullanım kararları Amerikan modelinde olduğu gibi kesin hukuk kurallarla belirlenmiş düzenlemelerden oluşmaktadır (Türk, 2003). Napolyon grubunda ise (the Napoleonic family), Fransa, İtalya, İspanya, Hollanda, Yunanistan, Portekiz, Belçika ve Lüksemburg bulunmaktadır. Fransız devriminden sonra gelişen Napolyon stiline amacı sorunlar üzerine odaklanarak, çözümlere yönelik prensiplerin belirlenmesidir. Kurulurken halkla uzlaşmak zorunda olan merkezi hükümetler, alınan kararların alt kademelere eşit ve adil bir şekilde uygulanmasını sağlamakla görevlidirler (Bennet, 1993). İskandinav ülkelerinde dahil olduğu İskandinav grubu (the Scandinavian family), Alman, Napolyon ve İskandinav grubundan etkilenmiştir. Planlama sisteminin yazılı kurallara bağlı olması, yerel yönetimlerin özerk yapıya sahip olmaları ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kuvvetli ilişkilerin olması bu sistemin en belirgin

özelliklerindendir (Newman ve Thornley, 1996). Doğu Avrupa grupları ise Polonya, Çekoslovakya ve Çek Cumhuriyeti'nden oluşmaktadır. Bu yönetim modelini benimseyen ülkelerde komünizmden uzaklaştıkça yerel yönetimler önem kazanmıştır ve planlama konularında yerel karar mekanizmalarının katılımları sağlanmaktadır (Nadin 2013; Lord ve Tewdwr-Jones, 2012; Newman ve Thornley, 1996).

Avrupa'daki mevcut planlama sistemleri, düzenleyici imar sistemleri (regulatory zoning systems) veya takdire dayalı sistemler (discretionary systems) olarak iki kısma ayrılmaktadır. Düzenleyici imar planlama yaklaşımı, karar verme süreçlerinde yasal bağlayıcı planlar aracılığıyla yüksek düzeyde tutarlılık, nesnellik ve kesinlik sunarken; takdir yetkisine dayalı planlama sistemi ise müzakereci esnek kararlarla bireysel koşullara hassas yaklaşım eğilimindedir (Steele ve Ruming, 2012).

Günümüzde birçok planlama sistemi, plan bazlı sistemi ile proje bazlı sistemin kombinasyonlarını barındırarak hibrit planlama (hybrid planning system) özelliği göstermektedir. Remeret ve diğ., (2014), 12 Avrupa ülkesinin planlama sistemlerini incelediği karşılaştırmalı çalışmada, plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerin ademi merkeziyetçi yaklaşımlarla, çok aktörlü kurumsal düzenlemeler yaparak planlama sistemlerinde stratejik yaklaşımlar benimsediklerini, buna karşılık olarak da proje bazlı sistemi uygulayan ülkelerin ise merkezileşme eğilimlerinin olduğunu belirterek, ülkelerin hibrit planlama sistemlerini deneyimlediklerini ifade etmiştir. Hibrit planlama sistemi esneklik ve kesinlik kavramları arasındaki dengeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Yasal bağlayıcılığı olan planlarla kesinlik sağlanırken, sürdürülebilirlik ve ekonomik gelişmeyi hedefleyen reformlar ise takdire dayalı sistem özelliği göstermektedir. İngiltere'de plan öncüllü takdire dayalı sistemler (plan-led discretionary systems) ve Amerika'da esnek imar düzenlemesi (flexible zoning) proje bazlı sistem ile plan bazlı sistem arasında hibritleşmeye örnek olarak gösterilebilir (Steele ve Ruming, 2012). Hong Kong'da uygulanan planlama sistemi uzlaşmacı izin süreçleri ve yasal nitelik taşıyan bölgeleme planlarından oluştuğu için 'karma' bir yapıya sahiptir (Booth, 1996). Yasal arazi kullanım planlarına, İngiliz modelinde bulunan takdir yetkisi dahil edilmiştir. Arazi kullanım değişiklikleri ve inşaat faaliyetleri planlama denetiminde yapılmaktadır ve daha sonradan yapılacak değişiklikler genel planlama kararlarına uygun olmak zorundadır. Karma sistem, idari kontrole esneklik sağlamaktadır (Tang, Choy ve Wat, 2000).

Planlama sistemlerinde görülen hibritleşmeye yönelik reformların üç temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi, endüstriyel yeniden yapılandırma süreci, göç, nüfusun azalması gibi ulusal ve yere sosyal ve çevresel sorunlar, ikincisi, başta 2008 yılında görülen bankacılığın çöküşü gibi ekonomik şoklar ve sonuncusu ise iklim değişikliğidir (Nadin ve diğ., 2020). Avrupa Birliği hibrit planlama reformlarını yasama, politika ve finansman yoluyla organize etmiş (Commission of the European Communities, 2015; Barca, 2009), INTERREG programları aracılığıyla planlama konusunda bireysel ve kurumsal öğrenme ortamlarının sağlanması hedeflenmiştir (Colomb, 2007; Dühr ve diğ., 2007).

Hibrit planlama yaklaşımları, iklim değişikliği ve diğer risklere yanıt vermek için iyi bir adaptasyon sağladığı (Nadin ve diğ., 2020; takdir yetkisi sağladığı (Berisha ve diğ., 2020; Muñoz Gielen, 2017) ve katılıma imkân sağladığı (ESPON, 2013; Rauws, 2017) gerekçeleriyle savunulmaktadır. Baker ve diğ., (2006) ise, planlama literatüründe yeni olan hibrit planlama yaklaşımının, karar verme süreçlerinde verimliliği ve etkinliği artırdığı gerekçesiyle kamu sektörü tarafından daha çok tercih edildiğini ifade etmektedir. Öte yandan, literatürde bazı akademisyenler, hibrit planlama yaklaşımlarıyla karar vericilerin takdir yetkilerinin artırılmasının yolsuzluğa davetiye çıkaracağı (Nadin ve diğ., 2020) ve bağlayıcı kuralların hızlıca revize edilmesine izin verilerek daha az kuralcı ve kılavuz ilkelerin benimsenmesi (Booth, 2007) planların güvenilirliğini yitireceği (Muñoz Gielen, 2010) ve gereksiz hale gelebileceğini (Alfasi, 2006) ifade ederek, hibrit planlama yaklaşımları konusunda çekincelerini belirtmişlerdir.

2.1.1 Plan bazlı sistemler

Geleneksel planlama sistemi olarak da değerlendirilen ve ülkemizde de uygulanan plan bazlı sistem, farklı ad ve formlarda da olsa temel nitelikleri bakımından benzeşmek kaydıyla günümüzde birçok ülkede uygulanmaktadır. Geleneksel planlama sistemi, uluslararası literatürde “düzenleyici planlama (regulatory planning), arazi kullanım planlaması (land use planning), fiziksel planlama (physical planning), geleneksel planlama (traditional, conventional planning), nazım/imar/bölgeleme planı (zoning planning), yasal planlama (statutory planning), kural koyan planlama (prescriptive planning), proje planı (project plans), uyumlu planlama (conforming planning)” gibi farklı şekilde isimlendirilmektedir. Stratejik planlama ise uluslararası

literatürde “stratejik mekânsal planlama, takdire dayalı planlama (discretionary planning system), etkiye dayalı planlama (effects-based planning), performans tabanlı planlama (performance based planning)” gibi ifadelendirilmektedir (Türk, 2016).

Plan bazlı sistem birçok Avrupa ülkesinde uygulanan bir planlama sistemidir. Plan bazlı sistemde plan arazi kullanım kararlarını belirleyerek plan yasal bağlayıcı bir unsurdur. Bu sistemin etkileri üst ölçekli planlarda daha az görülür. Bağlayıcı mülkiyet haklarının oluşturulması, kamusal stratejilerin katılığı ve zorluğu, planlamada politik ve teknik hesap verilebilirliğin azaltılması plan bazlı sisteminin uygulama sonuçlarının başlıcalarıdır. Ayrıca plan bazlı sistem mekânsal gelişmeyi desteklemekte ancak mekânsal gelişim kamu kontrolünde olmasını ön görmektedir (Rivolin, 2008).

Birçok Avrupa ülkesinde planlamaya ilişkin ilk yasal mevzuatlar 20. yy. başlarında artan nüfus yoğunluğu ve gelişmenin baskısı sonucu gelişen düzensiz gelişmelerin neden olduğu problemlerin çözümü için düzenlenmiştir. Kültürel, kurumsal ve yasal farklılıklar, ayrıca planlama sistemlerinin amaçların özgünlüğü, Avrupa’da çok geniş planlama sistemi ve geleneklerinin oluşmasına neden olmuştur (Albrechts, 2004).

20. Yüzyılda, dünyanın birçok ülkesinde, Fordist kentleşmenin ve savaş sonrası yeniden yapılanmanın baskılarıyla kentleri fiziki olarak düzenlemeye öncelikli tutan ve kentsel mekânda işlevlerin yerlerine karar veren planlar hazırlanmış ve plan katmanları arasında hiyerarşi (yatay-düşey ilişkiler) ve planların devletler tarafından uygulanması amacına dayanan planlama modeli geliştirilmiştir (Rivolin, 2008).

Batıdaki gelişmiş ülkelerdeki plan bazlı sistemin bir takım kabulleri bulunmaktadır: Arazi kullanımları birbirinden ayrılarak açık bir şekilde belirlenmekte, farklı gelişme bölgeleri için aynı gelişme standartları uygulanmaktadır ve istisnası nadir olmakla birlikte, farklı kentsel bölgelerde imar düzenlemeleri genelde aynı şekilde gerçekleştirilmektedir, Plan amaçlarını karşılamayan kullanımlar zaman içerisinde bertaraf edilerek imar kuralları belirli bir süre için statik kalmaktadır (Steele ve Ruming, 2012).

Plan bazlı sistem yaklaşımı, planlama alanını bölgelere ayırarak bu bölgelerde neyin inşa edilip neyin inşa edilmeyeceğini belirleyerek mekânsal çevreyi şekillendirmeyi amaçlamaktadır (Booth, 2007; Faludi, 2002). Bu yaklaşımın temel amacı arazide uygun olmayan kullanımları ve yatırımları engelleyebilecek fonksiyonel olmayan alanları ayırarak kesinlik oluşturmaktır (Zakhour ve Metzger, 2019; Alfasi, 2006).

Plan bazlı sistemin katı yapısı, arazi kullanımlarını kontrol ederek düzen ve değişimi yönlendirmede güçlü bir ekonomik, sosyal ve çevresel araç sağlamıştır (Berisha ve diğ., 2020).

Steele ve Ruming (2012) plan bazlı sistemin ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç fonksiyonu olduğunu belirterek; tanımlanan imar hakları aracılığıyla gayrimenkul değerlerinin korunması ekonomik fonksiyonu, spekülasyonların önüne geçerek istenmeyen kamusal mekân ve konforun korunmasının sosyal fonksiyonu ve kirliliğin ve potansiyel zararlı endüstriyel kullanımların kontrol edilmesinin ise çevresel fonksiyonu oluşturduğunu vurgulamıştır.

Plan bazlı sistemde kentsel gelişimin devlet erkleri tarafından onaylanan yasal bağlayıcı planlar aracılığıyla (Tasan-Kok, 2008) spekülasyonlardan uzak tutularak (Alterman, 2012) kontrol altında tutulması hedeflenmektedir (Valtonen ve diğ., 2017; Rivolin 2008). Böylece devlet otoriteleri mekânsal gelişmeyi denetim ve kontrol altında tutarak, belirli çıkar gruplarının değil, kamunun menfaatini korumayı hedeflemektedir (Alexander, 2012; Alfasi, 2006). Plan bazlı sistemde planlama izin ve denetiminin kamu kontrolünde gerçekleştirmesinin başlıca hedefin kamu yararının sağlanmasıdır (Nadin ve diğ., 2020; Reimer ve diğ., 2014; Alexander, 2012).

Plan bazlı sistemde planların hazırlanmasında ve onaylanmasında genellikle yerel yönetimler yetkili olsa da bazı yerel planların devletin başka kurumu tarafından onaylanması mümkündür. Plan hazırlanırken rutin olarak merkezi yönetim birimlerinin, resmî kurumların ve ajansların görüşleri alınmaktadır. Kamuoyu görüşünün alınması plan hazırlanırken bir zorunluluk olsa da bu durum kısıtlı olarak gerçekleşmektedir. Planlamada kamu katılım oran ve yöntemleri ülkeler arasında farklılaşmaktadır (Albrechts, 2004). Nadin ve diğ., (2020) otuz iki Avrupa Birliği ülkesini değerlendirdikleri karşılaştırmalı çalışmalarında kent planlarında kamu katılımının 2008 ekonomik daralma politikalarından etkilenmiş olsa da çalışma kapsamında değerlendirilen tüm ülkelerde kamu katılımının artırılmasına yönelik politikalar geliştirdiğini belirtmektedirler. Kent planlarında kamu katılımının artırılması planlamanın başlıca amacı olan kamu yararının sağlanmasın önemli rol oynamaktadır (Nadin ve diğ., 2020; Alexander, 2012, 2004).

Plan bazlı sistem, daha uygulamacı ve daha faydacıdır ve bir imar planı vasıtasıyla arazi kullanımını kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Arazi kullanım düzenlemeleri

gelişmeleri belli bir yönde yönlendirmeye yardımcı olur. Bir proje veya geliştirme önerisi onaylanmış plana ve yönetmeliklerine uyumlu ise (ya da değilse), yapı izni verilir (ya da reddedilir). Bu şekilde arazi kullanımı istenmeyen gelişmelerin gerçeklememesini sağlar, fakat ihtiyaç duyulduğunda arzu edilen gelişmelerin nerde ve ne zaman gerçekleşeceğini sağlayamamaktadır (Albrechts, 2004).

Plan bazlı sistemin temel özellikleri, planlar arası hiyerarşinin varlığı, planların yasal bağlayıcı unsurlar olması, kesinlik, katılık-değişmezlik, düzenleyici rol ve plan uygulama bütünlüğüdür (Rivolin, 2008).

Planlar arası hiyerarşinin varlığı

Plan kademelenmesinde farklı ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurularak birbirleri ile uyumunun sağlanması plan bazlı sistemin en önemli özelliklerindendir. Bu durum planların ‘kademeli birlikteliği ilkesi’ ile tanımlanmaktadır (Orta, 2005; Ersoy ve Keskinok, 2000; Sancakdar, 1996). Bu ilkeye göre, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi gerekmektedir.

Plan bazlı sistemin temeli kamu ve özel proje uygulamalarına uyulması gereken bağlayıcı kuralların belirlenerek, devlet çıkarlarının koruyucusu olduğu düşünülen hiyerarşi prensibine dayanmaktadır (Rivolin, 2008).

Düzenleyici planlama sisteminde, ölçekler arasında geri beslenme yöntemiyle kontrol ve denetim mekanizması sağlanarak, öngörülemeyen değişmelerin ortaya çıkaracağı baskılar sonucu planda sapmaların bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır (Ersoy ve Keskinok, 2000).

Gürsoy (2015), günümüzde ülkelerin tarihi geçmiş ve kültürel yapılarına bağlı olarak, politik, ekonomik, sosyal farklılıklarında dolayı planlamanın yapısal özelliklerinin ve örgütlenme biçimlerinin büyük farklılıklar içerdiğini belirterek; planlamanın tanımlanmasında ve örgütlenmesinde olduğu gibi planlamanın kademelenmesinde de hızlı ve önemli değişimlerin olduğunu, bir çok ülkede planlama kademelenmesinin olarak ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç ayrı kademedede tanımlandığını ifade etmektedir.

Planlama kademelenmesinde üst ölçekli planlar, ülke düzeyinde belirlenen temel hedef ve politikalar aracılığıyla kentin ana gelişim kararlarının ve arazi kullanım

kararlarının ilkesel düzeyde verildiği planlar iken; alt ölçekli planlar ise bu ilkelere doğrultusunda hazırlanan ve uygulama detaylarını gösteren planlardır. Üst ölçekli planlar, alt ölçekli planların çerçevesini belirleyen, yönlendiren, denetleyen ve esneklik çevresini belirleyen bir fonksiyona sahiptir. (Ersoy ve Keskinok, 2000).

Plan bazlı sistemde farklı ölçeklerde hazırlanan planlar arasında kontrol ve denetim mekanizması geri besleme yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Böylece planlar hazırlanırken öngörülemeyen değişimler nedeniyle olması muhtemel sapmaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Ersoy ve Keskinok, 2000).

Plan bazlı sistemde, planlama yetkilileri, plan sürecinin sonuçlarını elde etmek için hiyerarşi prensibini iki farklı şekilde kullanabilirler. Birincisi planlama otoritesi, yerel planlar ve planlama izni gibi prosedürleri bu amaç doğrultusunda kullanabilir. İkincisi ise ön alım ve kamulaştırma araçlarını kullanarak, kamu ve özel sektör arasındaki güç dengesi değiştirilebilir. Örneğin Almanya’da finansal kaynakların eksikliğinden dolayı belediyelerin ham araziye satın alamama engelleri, kanunların yerel yönetimlere tanımış olduğu ön alım hakkı ile dengelenmektedir (Gürsoy, 2015).

Kesinlik

Planlama literatüründe ‘certainty’ olarak kullanılan ‘kesinlik’ ilkesi, plan üzerinde gerçeğe uygun olarak verilen kararlarla her şeyin belirli olduğunu ifade etmektedir (Booth, 2007). Plan onaylandıktan sonra plan üzerindeki tüm kullanımlar kesin olarak belirlidir ve planın uygulamasında herhangi bir şekilde yoruma açıklık söz konusu değildir (Valtonen ve diğ., 2017; Albrechts, 2004).

Alfasi (2006), plan bazlı sistemi benimsemiş olan ülkelerde imar planlarının hukuksal bağlayıcı belgeler olduğunu vurgulamaktadır. Plan bazlı sistem, bölgeleme ve imar kuralları aracılığıyla arazi kullanım kararlarını belirli hale getirmek ve bu kararları sağlamlaştırmak ve bir düzene sokmak için yasal bağlayıcılığı olan planlarla kesinliği teşvik etmektedir (Gürsoy, 2015).

Needham (2006), kamu iradesinin öngörülebilirlik ilkesiyle bağdaştırılmak istemediğini belirtirken, öngörülebilirlik ilkesi kapsamında kesinlik kavramına da yer vermekte ve kamu erkinin aslında planları gayri resmî olarak denetlemek ve gereken durumlarda planları değişen şartlara uyum sağlayacak şekilde değiştirmek istediğini belirtmektedir. Ayrıca, plan yapım ve onay aşamasında katı kuralların benimsenmesi aracılığıyla, yatırımcılara ve vatandaşlara kesinlik sağlanabileceğini belirtmiştir

(Needham, 2007). Geliştiriciler kararlarını yönlendirmek ve risklerini azaltmak için kesinlik ararken (Booth, 1996), halk ve mülk sahipleri çıkarlarının korunmasını isterler (Alfasi, 2006).

Öte yandan planlama yetkilileri özellikle kamu-özel ortaklıklarını kullanan yerel yönetimler, uygulama aşamasında karşılaşılması muhtemel değişimlere uyum sağlanabilmesi ve uzlaşi ihtimaline imkân sağlanması amacıyla planların katı bir kesinlik içermelerinden kaçınılmaktadırlar (Gürsoy, 2015).

Faludi (1987), plan bazlı sistemin temel felsefesi olan her şeyin ön görülebilir ve hesaplanabilir olduğu düşüncesinin doğru olmadığını belirtmektedir. Booth (1996) ise mutlak kesinlik ve mutlak esnekliğin mümkün olmadığını ifade etmiştir. Sosyal ve ekonomik gelişmelere bağımlı olan planlama pratiğinin bu etkilerden ayrı düşünülmesi doğru bir yaklaşım değildir. Kent yaşamı ve yerel yönetimlerin plan üretim ve uygulama süreçleri Neo liberal politikalardan etkilenmektedir. Dolayısıyla planın bu dinamizm karşısında kesin hükümler içermesi uygulamada birçok sorunla karşılaşılmasına neden olmaktadır (Gürsoy, 2015).

Katılık-değişmezlik

Katılık kavramı, ihtiyaç hissedilen durumlarda gerekli değişikliğin yapılmaması olarak düşünüldüğünde, plan bazlı sistemin değişim ve yönlendirmelere karşı ‘katı’ bir tutum barındırdığını söylenilebilir. Sahip olduğu yasal sistem ve planlama hiyerarşisiyle hareket alanı kısıtlandırılan plan bazlı sistemde sürprizlere yer yoktur. Üst düzey politika kararları stratejiler, planlama kademelenmesi ve yasal örgütlenmeler neticesinde son ürün olarak ortaya çıkan planların onaylandıktan sonra değiştirilmeleri de zordur. Bu yönüyle plan bazlı sistemin değişimlere karşı katı olduğunu söylemek mümkündür (Gürsoy, 2015).

Plan bazlı sistemde, planlar yasal bağlayıcı belgelerdir ve genellikle bir süre ile değil yeni bir plan yapılmasıyla değiştirilebilirler (Albrechts, 2004). Plan değişiklikleri planların durağan ve katı yapılarına devingenlik ve esneklik sağlayacak ve planlama anlayışın dönüşmesine neden olacak araçlardır (Ünlü, 2006b).

Kentteki arazi kullanım fonksiyonlarını ve yapılaşma koşullarını, toplumun geneli için ortak bir kamu yararına hizmet etmesi gerekçesiyle belirleyen planın, nihai kararları açısından değiştirilmeden uygulanması gerekmektedir. Planların kamu yararı

gerekçesiyle üretildiği ve en uygun çözüm yolunu sunduğu düşünüldüğü için toplumun tüm kesimi bu plan kararlarına uymak zorundadır (Demirci, 2004).

Düzenleyici rol

Plan bazlı sistemde, yasal bağlayıcı planlar aracılığıyla kent mekânındaki gelişmeler kontrol altında tutularak, planlara düzenleyici bir rol atfedilmektedir (Alterman, 2012; Almendinger, 2006; Albrechts, 2004). Gürsoy (2015) ise, kent planlama tanımlarında yer alan “kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine yön vermek” ifadesinin planlamanın “düzenleyici” olma özelliğini yansıttığını vurgulamaktadır. Hakikaten kentsel planlama, fiziki yapı ve kentsel alt yapı da dahil olmak üzere bir çeşit arazi kullanım düzenlemesidir.

Plan bazlı sistem fiziki gelişmelere odaklı (Rivolin, 2008) yasal araçlar yoluyla karar verme aşamalarında büyük ölçüde tutarlılık ve nesnellik sunarak (Moroni, 2007) kamusal stratejiye katkıda bulunabilecek kamu ve özel projelerin uygulanması için kurallar (arazi kullanım hakları) belirlenmekte (Buitelaar ve diğ., 2010; Booth, 2003) ve böylece kentsel fiziki gelişmelerin kontrol edilmesi ve düzenlenmesi amaçlanmaktadır (Valtonen ve diğ., 2017; Steele ve Ruming, 2012; Buitelaar ve diğ., 2010; Booth, 2003).

Keleş (1980, s.83), kelime anlamı olarak bayındırlık, bayındır duruma getirmeyi ifade etmekte kullanılan imar sözcüğünün planlamada düzenleme faaliyetinin bir formu olduğunu ve bayındır, gelişip güzelleşmesi, hayat şartlarının uygun duruma getirilmesi için üzerinde çalışılmış olan mamur (yer) anlamına geldiğini belirtmektedir.

Gürler ise (1983, s.251), düzenlemeyi “imar sınırları içinde, imar planı bulunan yerlerde, mevcut durumu ile yapı yapmaya elverişli olmayan binalı ve binasız arazi ve arsaların, planın öngördüğü biçimde yapı yapılabilir duruma ya da planın saptadığı öteki kullanma biçimlerine elverişli duruma getirilmesi için yapılan işlemlerin tümü” olarak tanımlamaktadır. Düzenleyici kararlara sahip olan planların uygulanmalarının temel hedefi ise, kadastral parsellerin, yapılaşmalara olanak tanıyan kentsel parsellere dönüşümünün sağlanmasıdır (Meşhur, 2008).

Planlama, plan bazlı sistemde teknik bir eylem olduğu düşünülmekte ve planlamanın görevi, “kentin gelecekte ulaşması gereken ideal formunu (toprak kullanım bölgelemesi-zoning) resmeden durağan nazım (master) planları tasarlamaktır” (Demirci, 2004, s.17).

Planlama farklı arazi kullanımlarının alanda dengeli bir şekilde dağılımı ile bir düzen sağlama ve aynı zamanda plan üzerinde belirtilen fonksiyon ve planlama ilke ve politikalarının somutlaştırılması amacındadır. Bu amaç doğrultusunda mülkiyete ilişkin birtakım düzenlemeler getirmekte ve kamu yararı amacıyla mülkiyet haklarını sınırlandırmaktadır. Hukuk literatüründe de imar planlarının “bölgeye ilişkin olarak hem genel kurallar hem de bu kuralların uygulanmasını gösteren bir şema içeren karmaşık yapıları bir işlem türü” olarak düzenleyici işlem niteliğinde olduğu kabul edilmektedir (Tekinsoy, 2008).

Plan-Uygulama bütünlüğü

Plan bazlı sistemde plan ve uygulama birbirini takip eden süreçlerdir (Booth, 2003) ve plan onay aşamasından sonra plan üzerinde tüm imar hakları belirlenmiş olup (Buitelaar ve diğ., 2010; Rivolin, 2008) yoruma açık hususlar bulunmamaktadır (Alexander, 2009). Uygulama aşamasında ise planlama yetkililerinin veya yatırımcının inisiyatif kullanmasına imkân tanımayarak esneklik ve takdir yetkisinin önüne geçilmektedir (Valtonen ve diğ., 2017; Albrechts, 2004). Böylece plan hazırlanırken alınan kararlarının aynen kent mekânına aktarılması, planın ve uygulamanın birbirinden ayrılmayarak bütünlük arz etmesi amaçlanmaktadır (Steele ve Ruming, 2012; Alexander, 2012, 2009; Moroni, 2007; Faludi, 1987)

Demirci (2004), uygulama kavramının “icra etmek” veya “başarı ile tamamlamak” olarak tanımlanabileceğini, başarı ile tamamlamak anlamında uygulama, “sonuç” ifade ettiğini, icra etmek anlamında ise “süreç” kelimesi ile ilişkili bir kavram olduğunu ifade etmektedir. Planlama literatüründe uygulama ise plan üzerinde alınmış olan kararların aynen mekâna indirgenmesi olarak tanımlanabilir.

Plan bazlı sistemde, planlama plan kararlarının detaylı olarak gösterildiği haritaların hazırlanması ve onaylanması ile son bulmaktadır. Onaylı planlar uygulama şekline yönelik kararlar bulunsun da uygulama süreç ve yönetimine dair bilgiler içermemektedir. Uygulama aşaması planlamadan sonra gelen ayrı bir aşamadır. Arazi düzenlenmesi, parsellerin yeniden tasarlanması, kamusal kullanım alanlarının ve fonksiyonlarının belirlenmesi, sosyal ve teknik alt yapının düzenlenmesi gibi işlemler planlamanın uygulama aşamasına giren işlemlerdir. Düzenleme planlama sistemi arazi ve arsa düzenleme, bölgeleme, kamulaştırma, parsel düzenleme (ifraz-tevhid) vb. yöntemlerle planların uygulanması aşamasını gerçekleştirmektedir. Bu sistem

yaklaşımında uygulama, planlamadan sonra gelen ayrı bir aşamadır ve uygulama, planda gösterilen kararların ve politikaların planlama alanına birebir yansıtılmasını ifade eder. Plan şeması ve uygulama bir bütün olup; planda gösterilmeyen hiçbir şey mekânda uygulanamaz (Gürsoy, 2015).

2.1.2 Proje bazlı sistemler

Planlama literatüründe stratejik planlama, stratejik mekânsal planlama, takdire dayalı planlama (discretionary planning system), etkiye dayalı planlama (effects-based planning), performans tabanlı planlama (performance based planning) olarak isimlendirilen takdire dayalı planlama sistemi, planlama pratiğinin giderek önemli bir parçası haline gelmekte ve geleneksel planlama sistemlerinden kendine özgü taraflarıyla ayrılmaktadır. Takdire dayalı planlama sistemi küreselleşme birlikte dengelerin değişmesi ve bu değişimden modern kent gerekliliğinden ortaya çıkmış bir planlamadır. Modern planlamanın kökeni ve kurumsallaşması sanayi devrimine ve modern devletlerin şekillenmesiyle başlamaktadır. Planlama 2. Dünya Savaşı sonrasında sanayi kentinin sorunlarını çözmeye odaklanmış ve bu süreçte planlama kuramının içeriği güçlenmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrasında, birçok planlama kuramı üzerinde temellenen planlama yaklaşımları (müzakareci planlama, işbirlikçi planlama, katılımcı planlama, planlamada iletişimsel dönüş gibi) geliştirilmiş, 1960'lı yıllarda her şeyin entegrasyonu olan “geniş kapsamlı planlama” neredeyse planlama kuramına tek hakim paradigma haline gelmiştir (Göksu, 2008).

Firidin (2004, s.45) yeni planlama yaklaşım ve yöntemlerinin de ön plana çıktığı 1980'lerin dünya tarihinde yeni bir kırılma noktası olduğunu belirterek bu dönemin “liberal ekonominin, modern sonrası post modern diye adlandırılan akımların, popüler kitle kültürünün ve küreselleşmenin doruk noktasına ulaştığı yeni dünya düzeni ile simgelendiği bir dönem” olduğunu ifade etmektedir. Yeni dünya düzeni olarak nitelendirilen bu dönem planla disiplini için de bir kırılma noktası olmuştur (Berisha ve diğ., 2020). Küreselleşmenin etkisiyle kent mekânları büyük ve hızlı değişimlere sahne olmuş (Taşan- Kok, 2008; Healey, 2004); belirli bir projeksiyon öngörüsüyle hazırlanan planlar ise bu değişim ve dönüşüme cevap verebilme konusunda yetersiz kalmıştır (Zakhour ve Metzger, 2019)

Değişen dünya düzeninde kentsel mekânlarda da dengeler değişmiş ve yeni kentsel boyutlar ve sorunlar baş göstermiştir. Ortaya çıkan bu sorunlara çözüm üretilmesinde

plan bazlı sistemin yetersiz kalmasıyla “daha esnek bir yaklaşım” olarak tanımlanan proje bazlı sistem getirilmiştir (Gedikli, 2004).

Rivolin (2008) plan bazlı sistemi zorlayan koşulları “küreselleşmenin yükselişi, Fordizm krizi, küreselleşme ile beraber büyüyen toplumsal karmaşıklıkta karar almadaki zorluklar, mekânın yeniden organizasyonu süreçleri” olarak belirtmiştir. Uygulama ideallerine dayalı bir planlama olan ve katı ve kanunlara dayalı bir kentsel planlama anlayışı benimseyen plan bazlı sistem, hiyerarşi ve devlet desteğiyle 20. yüzyılda geniş bir uygulama alanı bulmuş, zamanla ihtiyaçlara cevap veremez hale geldiğini, bu durumun antitezi olarak da özel sektörün ve diğer paydaşların katılım olanaklarını genişleten daha esnek ve geniş takdir yetkisine olanak tanıyan planlama sistemi olan proje bazlı sistem geliştirildiğini ifade etmiştir (Akt. Gürsoy, 2015).

Türk ve Özkan (2013; 2015) kent planlamasının 1980’li yıllara dek katı, kuralcı bir anlayışla ele alındığını ve planlamanın piyasa dinamikleri ile çatıştığını, 1980’lerde ise neo-liberal ekonomi politikaları ile planlama çalışmalarında “esneklik” kavramının planlama pratiğini etkilemeye başladığını belirtmektedir.

Albrechts ve Balducci (2013)’ye göre, plan bazlı sistemde planlar, durağan durumlar ve kesinlik hedefleriyle hazırlandıklarından hızlı değişim dönemlerinde etkisiz kalmaktadırlar. Proje bazlı sistem sürecinin deneyimlenmesinin sebepleri şöyle sıralanabilir (Albrechts ve Balducci, 2013):

Birincisi, kentlerin ekonomik değişimlere hitap etme durumu ve küresel rekabette kendilerini yeniden konumlandırmaları zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

İkinci olarak, çevresel sorunlar, yaşam kalitesi ve sosyal uyum konularına artan ilgi ile başlayan ve yerel kamusal gündemde yer alan yeni konular ortaya çıkmıştır. Üçüncüsü, kentleşme süreci içerik olarak kurumsal ve yönetsel sınırların ötesine taşınmış ancak, yerindelik talepleri ve desantralizasyon süreci arasında problematik bir ilişki ortaya çıkmıştır. Dördüncüsü, geleneksel yaklaşımların, politikalar ve bürokratik süreçler ile ilgili şehirler ve bölgelerin karşılaştığı problemler ve zorluklara hitap etmeye uygun olmadıkları yönünde bir algı vardır. Son olarak, aktörlerin çoğalması, karar verme süreçlerinde artan karmaşıklık, yeni yönetim biçimlerinin ortaya çıkması ve bunlara eşlik eden bölgesel politikaların entegrasyonu için yeni modeller ile planlama ve programlama için yeni ilkelerin yayılması gibi sebeplerdir.

Albrechts'e (2006), proje bazlı sistemin, seçicilik niteliği olan, 'ilişkisel kapsamlı' karakteri olan, geleneksel sınırların ötesinde, bir 'vizyon' gerektirdiğini ve eylem odaklı olduğunu belirtmektedir. Geniş ve daha çeşitli katılımı teşvik eden proje bazlı sistemi, eylem, sonuç ve uygulama eğilimdedir. Çevresini analiz ederek, topluma fırsat ve tehditleri tanımlamakta ve böylece toplumun kendi koşullarını anlamalarına ve yarışmacı ruhu kentin bir parçası olarak benimseterek, fırsatlar ve tehditler bağlamında toplumun güçlü ve zayıf yanlarının değerlendirilmesine vurgu yapmaktadır (Kaufman ve Jacobs, 1996).

Proje bazlı sistemin asıl amacı arazi kullanımlarını alanın karakteristiklerine göre uyarlamaktır. Bu planlama sistemi, arazi kullanımlarının etkilerini performans kriterleri yoluyla sınırlandırırken, uygun görülen arazi kullanımları ise takdir yetkisi ile sağlanmaktadır. Proje bazlı sistem, arazi kullanımlarını ayırma eğilimindeyken, proje bazlı sistem arazi kullanımlarının, performans kriterleri sağlandığı sürece, daha iyi entegrasyonuna olanak sağlamaktadır. Örnek olarak bir alan için performans kriterleri sağlandığında konut kullanımı yanı sıra çamaşırhane, günlük bakım servisi vb. kullanımlar bu alana entegre edilebilir (Baker ve diğ, 2006).

Gedikli'ye (2004, s.41) göre proje bazlı sistem, *"küreselleşme süreci ve post modern düşünceye dayalı gelişmelere yanıt verebilen -bir yandan küreselleşme süreçlerinin kentler üzerindeki somut sonuçlarıyla başa çıkabilen; diğer yandan post modernist felsefenin öne çıkardığı paydaşlar arası etkileşim/iletişim gereksinimlerine olanak tanıyan- bir yaklaşım"*dır.

Geniş ve daha çeşitli katılımı teşvik eden takdir yetkisine, bireysel sorunları çözme, toplumda geniş temsiliyete olanak tanıma, müzakereci olma, daha tutarlı ve daha objektif karar verebilme proje bazlı sistemin olumlu özellikleri iken; katılık, kesin olmama, plan yapımın daha yavaş olması, karar aşamasında çatışma ihtimali, biraz tutarsız olma ve keyfilik ise olumsuz özelliklerindedir (Carmona ve diğ., 2003).

Planlar arası hiyerarşinin varlığı, kesinlik, katılık-değişmezlik, düzenleyici rol ve plan-uygulama bütünlüğü plan bazlı sistemin temel özellikleridir. Buna karşılık, olarak yatay ve dikey yerindelik, esneklik, takdir yetkisi, uygulama farklılığı, stratejik rol ise proje bazlı sistemin temel özellikleridir (Steele ve Ruming, 2012; Rivolin, 2008; Alfasi, 2006).

Yatay ve dikey yerindelik

Türkçeye yerindelik olarak çevrilen ‘subsidiarity’ kelimesi siyaset biliminde toplumda hiçbir iktidarın kendi yetki sınırlarını aşmaması, bir yetki ya da sorumluluğun halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi esasına dayanmaktadır. “Yerindelik” ilkesinin temel amacı yönetim kademeleri arasındaki iktidar ilişkilerini düzenlenmesidir. Bu prensibe göre, en alt kademedeki yönetim yerel yönetim birimi yerel sorunları çözmekle yetkili ve görevlidir (Coşkun, 2007).

Proje bazlı sistemde planlar siyasi olan ancak adil ve bağlayıcı olmayan bir kamu stratejisi olarak geliştirilmiştir. Planlar devlet stratejilerine katkıda bulunacak kamu ve özel projelerin gerçekleştirilebilmesi için kamu ve özel proje uygulamalarında bir takım çerçeve kuralları belirlemektedir (Booth, 2003, 2007). Düzenleyici planlama sisteminin temeli olan hiyerarşi prensibi proje bazlı sistemde yatay ve dikey yerindelik ilkesi ile aşılmaktadır (Rivolin, 2005).

Proje bazlı sistemde “yatay ve dikey yerindelik” prensibinin plan bazlı sistemde “hiyerarşi” prensibinin karşıtıdır. Plan bazlı sistemde üst ve alt ölçekli planların aralarındaki ilişkilerinin kurularak uyumunun sağlanması ve bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi gerekmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin merkezde toplanarak tekelden yönetilmesini benimseyen merkezi yönetim sisteminin bir yansımasıdır. Proje bazlı sistemde benimsenmiş olan “yatay ve dikey yerindelik” prensibi ile kamusal yatırımların ve projelerin özellik ve büyüklüklerine göre en uygun yerel veya merkezi yönetim tarafından projelendirilip, uygulanması hedeflenmektedir. Bu durum ise halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarının, halk tarafından seçilmiş olan yerel yönetimlerce karşılanması ve bu süreçte halkın katılımının da sağlanmasını benimseyen yerinden yönetim sisteminin bir yansımasıdır (Türk, 2016).

Proje bazlı sistemin en önemli özelliklerinden biri de planlamanın hemen hemen her aşamasında katılımcı bir yaklaşımın benimsenmiş olmasıdır. Bu yaklaşıma göre, planların tam olarak başarıya erişmeleri, karar alma süreçlerinde kamu katılımının sağlanması, tarafların ve yetkililerin ortak çabası ve desteğiyle mümkündür (Gürsoy, 2015)

Planlamanın hazırlık aşamasından, nihai aşama olan uygulama ve denetleme aşamasına kadar, tarafların görüş, öneri ve beklentilerinin mülakat, anket uygulaması,

atölye çalışmaları veya toplantılar yoluyla elde edilebilir. Katılım gerçekleştirilmesi planın başarı ile uygulanmasında önemli bir araç olmaktadır (Sınacı, 2009).

Esneklik

Katılık kavramının karşıt anlamı olarak “esneklik” genel olarak “değişen durumlara uyarlanabilir olma, kesinliği olmama ve yeni düzenlemelere elverişli olma” olarak tanımlanmaktadır (Büyük Larousse, s.3204). Evans (1982), esneklik kavramını bir sistemin tahmin edilemeyen değişimlere karşılık vermesi ve değişime uyum sağlayabilmesi olarak tanımlarken; Faludi (1987) ise esnekliği, hayatın olağan akışında varlığı kabul edilen belirsizliklerin üstesinden gelebilmek için birtakım önlemlerin alınarak, mümkün olduğunca en üst seviyede kesinliğin sağlanması olarak tanımlamaktadır. Taşan- Kok, (2008) ise, kontrollü kentsel gelişmenin, planların ve dolayısıyla planlama sisteminin esnek olmasıyla mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

Proje bazlı sistemdeki “esneklik” kavramı plan bazlı sistemdeki “kesinlik” kavramının karşıtıdır. Esneklik özelliği ile takdir yetkisine dayanan planlama sistemi planlamanın etkinliğini artırmakta ve plan yapım sürecini hızlandırmaktadır. Esneklik sayesinde plan zaman içinde değişen şartlara uyum sağlayabilmekte, izleme denetleme mekanizmasından gelen geri bildirimler plana dahil edilerek yeni eylemler tanımlanabilmektedir (Gürsoy, 2015). Tarakçı ve Türk (2020), plan bazlı sistemde plan notlarının ve avan proje lejantlarının planlarda esneklik sağlanması amacıyla kullanılan yöntemler olduğunu belirterek; plan notlarında birden çok farklı fonksiyon tanımlayarak hangi fonksiyonun tercih edileceği hususunda esneklik sağlandığı, avan proje uygulamaları ile de mülkiyet sahibi ve yükleniciye özellikle tasarıma yönelik esneklik sağlandığını ifade etmektedirler.

Proje bazlı sistemin esneklik özelliği planın hazırlayıcı ve uygulayıcı aktörleri açısından plan bazlı sisteme göre denetimi azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere tanınan esneklikle yerel yönetimlerin güçleri artmakta ve bu durum planlamayı su-istimallere açık hale getirmektedir (Özalp, 2006).

Özkan (2012), esneklik kavramı çeşitli yönleriyle incelenmiş olup; planlama disiplininde esneklik kavramına yönelik tartışmaları üç başlıkta ele almıştır:

1- Değişen karar verme yaklaşımları ve kent yönetim sistemleri açısından esneklik tartışmaları. Bu noktada esneklik; sadelik, kolaylık, girişimcilik ve katılım kavramlarıyla örtüşmektedir.

2- Planlama pratiğinin bakış açısı ve değişen kentsel gelişme gelenekleri açısından esneklik tartışmaları. Bu noktada esneklik; sağlamak, adapte etmek, düzenlemek, izin vermek, kuralları rahatlatmak ve doğrulamaktır.

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

Faludi (1987), esneklik kavramı ile fırsatçılık kavramının birbirlerinden farklı olduklarını ve fırsatçılık kavramının piyasa temelli yaklaşımları içerdiğini, zaman ve mekândan bağımsız olarak ortaya çıkan belirsizliklere açık olduğunu belirtmiştir. Esneklik kavramını ise, belirsizlikleri kabul ederek tahminler doğrultusunda birtakım tedbirlerin alınması olarak açıklamaktadır.

Moroni (2007); esneklik ilkesini benimseyen proje bazlı sistemin belirsizlikler içerdiğini ve her durumun öngörülebilir nitelikte olmadığını savunmaktadır. Ayrıca planlamanın daha esnek bir hukuki çerçeve kavuşturulmasının günümüz kent planlama sisteminin karmaşıklığı ile baş edebilmenin en iyi yol olduğunu belirtmektedir.

Friedman (1997), esnekliğin kentlerin değişen ekonomik, demografik ve teknolojik gelişmelere uyum sağlayabilmesinde planlama sistemine özgürlük sağladığını ifade etmiştir ve esnekliği özgürlük ve uyum sağlama olarak pozitif bir kavram olarak nitelendirmiştir. Öte yandan literatürde birçok yazar esnekliği kapitalizm etkisiyle gelişen kentlerde, hızlı değişen dinamiklerle mücadele etmek için önermektedir (Taşan- Kok, 2008; Albrechts, 2004; Healey, 2004). Buna karşın literatürde bazı kaynaklar ise yaratıcılık, yenilik, katılım, sürdürülebilirlik, çoğulculuk ve çeşitlilik gibi kavramları esnekliğin pozitif çağrışımları olarak göstermektedir. Bu yaklaşımla esneklik; toplumu oluşturan birçok farklı kesimlerin gereksinimlerine karşı daha duyarlı olma ve toplumdaki bu çok kültürlülüğe saygı duyma anlamına gelmektedir (Umemoto, 2005; Albrechts, 2004; Quader, 1997).

Takdir yetkisi

Proje bazlı sistemin bir diğ er özelliği olan takdir yetkisi, yasal kaynaklardaki belli olmayan durumlarda uygulayıcının kamu düzenine uygun olarak karar almasını ifade etmektedir.

Takdir yetkisi, kanun koyucunun idari işlemleri tüm ayrıntılarıyla düzenlemediği durumlarda, herhangi bir kontrol olmadan bir karar almak ya da almamak ya da kanunca öngörülen  z m önerilerinden seçim serbestliği şeklinde kullanılmaktadır. İdari faaliyetin tüm ayrıntılarının düzenlenmesi ve idarenin yetkisinin kısıtlanması bazı durumlarda  z m üretilmesini güçleştirmektedir (Kalabalık, 1997).

Gürsoy (2015) ise takdir yetkisi, hiçbir zaman mutlak ve sınırsız olmadığını, idare, takdir yetkisini gerekçe göstererek kullanması gerektiğini ve bu yetkiyi kullanırken, verimliliği, etkinliği ve kamu yararını gözetmek zorunda olduğunu ifade etmiştir.

Ham ve Hill (1985); bir kamu görevlisinin eylemsiz kalma veya harekete geçme tercihlerinden birini seçme konusunda  zg r olmasını takdir yetkisinin kullanılması olarak ifade ederken; Jowell (1973, s.215), ise takdir yetkisini “karar verici tarafından kararlardaki manevra alanı” olarak tanımlamıştır. Dworkin (1977), takdir yetkisi bir çöreğin ortasındaki boşluk gibi olduğunu, kendisini çevreleyen sınırlar ve kuşaklardan arta kalan boşluk olmadan var olamayacağını belirtmiştir. Adler ve Asquith (1981), takdir yetkisinin toplum genelindeki iktidar ilişkilerinin bir yansıması olduğunu ifade etmiştir.

İngiltere planlama sistemi takdir yetkisine dayalıdır (Tewdwr-Jones, 1999; Booth, 1996; 1995; Cullingworth, 1994; 1993). Bu sistemde planların yasal bir bağlayıcılığı olmayıp (Rivolin, 2008; Booth, 2003), tavsiye niteliğindedir (Moroni, 2007; Albrechts, 2004). Uygulama aşamasında ise kolektif strateji ile uyumluluğu kanıtlanmış ve kamu otoriteleri ve özel sektör yatırımcılarının üzerinde anlaşma sağlayabildikleri projeler onaylanmaktadır (Heurkens ve Hobma, 2014; Buitelaar ve diğ., 2011). Hangi projenin onaylanıp hangisinin reddedileceği hususunda planlama yetkilileri geniş takdir yetkisine sahiptir (Valtonen ve diğ., 2017; Alterman 2012). Planlama yetkilileri, planda belirlenmiş olan kararlardan bağımsız olarak, tamamen vakaya özgü takdir yetkilerini kullanmaktadırlar (Steele ve Ruming, 2012; Buitelaar ve diğ., 2010). Planlama sisteminin takdire dayalı olması arazi kullanım planlarının

yerel karar vericilerinin inisiyatifine bırakılmasıyla planların neredeyse hiç kullanılmadığı anlamına gelmektedir (Alfasi, 2006).

Stratejik rol

Plan bazlı sistemin düzenleyici rolüne karşılık olarak, proje bazlı sistem stratejik role sahiptir. Stratejinin ‘belirli bir amaca ulaşmak için izlenen temel yol veya yaklaşım’ olarak tanımlanırken, proje bazlı sistemde ise bu kavramın değişim yaratmak ve bu değişimi yönlendirebilmek, fırsat ve tehditleri algılayabilmek ve hedeflenen geleceğe ulaşabilmek için bu fırsat ve tehditler ile zayıf ve güçlü yanları kullanabilmek ve bu doğrultuda tasarlanan bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Türk, 2016).

Gürsoy (2015) ise; düzenleyici olma niteliğinin kesinlik içeren yapısı ile yasalarla sınırları belirgin bir şekilde kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine yön vermekle ilgili olduğunu, stratejik olma niteliğinin ise esnek yapısı, katılımı ön plana çıkarması, kamu-özel sektör arası iş birliklerini desteklemesi, uzun dönemli yaklaşımlar sunması, yönetim anlayışına değişiklik getirmesi gibi özellikler ile ilgili olduğunu belirtmekte ve proje bazlı sistemin bir süreci temsil ettiğini ve esnek olması sayesinde değişebilir ve şeffaf bir sistem olduğunu ifade etmektedir.

Albrechts ve Balducci (2013) ise; stratejik olma özelliğinin proje bazlı sistemde planlamanın problemlerinin ve kaynaklarının tanımlanmasında kentsel çevreye ilişkin eleştirel bir bakış açısı getirdiğini belirterek; stratejik karakter özelliklerini şöyle sıralamaktadır:

- 1- Proje bazlı sistem küresel çerçevede mekâna özgü değerlere (sosyal, kültürel ve entelektüel) ve kalite unsurlarına önem verir. Problemler, fırsatlar, tehditler, iç eğilimler ve elde edilebilir kaynaklar üzerinde çalışır.
- 2-Planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinde geniş (çoklu düzeyde yönetim) ve çeşitli (kamusal, ekonomik ve sivil toplum) katılımı sağlar.
- 3- Kararlar, eylemler ve projeleri kurgulayarak hem kısa hem de uzun vadede, uygulama ve sonuçlara odaklanır ve izleme, değerlendirme, geribildirim, uyarılma ve revizyonu içerir.
- 4- Proje bazlı sistem, gelişme teorileri kadar, süreç, organizasyonel tasarım ve hareketlilik üzerinedir.

Demirci (2004), tüm kent alanı için plan yapılması ancak buna karşılık olarak ekonomik ve sosyal açıdan birçok kent sorununa (istihdam alanları yaratmak, düşük gelirli için konut sağlamak vb.) çözüm üretmeme durumunun stratejik olma niteliği taşımamak olduğunu vurgulamıştır.

Uygulama farklılığı

Plan bazlı sistemde uygulama, planlamadan sonra gelen ayrı bir süreçtir ve uygulama, harita üzerinde bulunan plan kararlarının mekânda birebir olarak gerçeklik bulmasını ifade eder. Plan kararları ile uygulama arasında birebir bir bütünlük olup; plan kararlarına aykırı bir şekilde uygulama yapılamaz. Öte yandan proje bazlı sistemde ise; uygulama plandan bağımsız ve plandan sonraki bir aşama olmayıp; planlama sürecinin bir parçasıdır. Plan ve uygulama arasında bir bütünlüğün olması şartı yoktur. Planlama süreci, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, mevcut durumun tespiti, alternatiflerin saptanması, alternatiflerin değerlendirilmesi, uygulama, izleme ve gözden geçirme aşamalarından oluşmaktadır. İzleme ve gözden geçirme aşamalarına bağlı olarak uygulama farklılaşabilmektedir (Türk, 2016).

Proje bazlı sistemin uygulama yaklaşımı kendisine özgüdür. Bu sistemde, uygulama, plan bazlı sistemdeki gibi planlamayı takip eden bir aşama değil, bizzat planlamanın bir bölümünü oluşturmaktadır ve plan uygulama bütünlüğü olmak zorunda değildir. Takdir yetkisine dayalı planlama süreci, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, mevcut durum analizi, alternatiflerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi uygulama, denetim ve revize etme aşamalarından oluşmaktadır. Denetim ve revize etme aşamalarına alternatifler ve gerekliliklere bağlı olarak uygulamada birtakım farklılıklar olabilir (Gürsoy, 2015).

2.1.3 Plan bazlı sistemde ile proje bazlı sistemin karşılaştırılması

Planlama sistemlerindeki İngiliz sistemi ve Kıta Avrupası sistemi olarak ortaya çıkan temel ayrım literatürde, proje bazlı ve plan bazlı gelişme olarak da bilinmektedir. Proje bazlı gelişmenin en belirgin örneği İngiliz planlama sisteminde görülmektedir. Yasal bağlayıcılıktan uzak olan planlar yerel yetkililer tarafından hazırlanmakta olup; tam anlamıyla bir kesinlikten söz edilemeyen bu planlar tavsiye niteliğindeki metinler hükmündedir. Ancak 2011 yılında kabul edilen Yerelleşme Kanunu (Localism Act) ile yerel planlarda kesinlik ve bağlayıcı olma özelliği nispeten de olsa sağlanmıştır. Booth (2003), İngiliz planlama sisteminde planların kesinlik içermemesi durumunun

planlama izin sürecinde yatırımcı ve yerel yönetim arasında pazarlığın yapılabilmesini kolaylaştırdığını ve İngiltere'nin yerel fiziki planlara bakışın İngiliz hukuk sistemi geçmişiyile şekillendiğini belirtmiştir. Faludi (1987) ise, Kıta Avrupası planlama sisteminde ise plan bazlı yaklaşımın ön planda olduğunu ve bu durumunda yine bu ülkelerin hukuksal geçmişlerinden kaynaklandığını ifade etmiştir.

Gerek plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler gerekse de proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler bir diğerine doğru hibritleşme eğilimindedirler (Nadin ve diğ., 2020; Remeret, 2014; Taşan- Kok ve Muñoz Gielen 2010; AB Komisyonu, 1997). Taşan- Kok ve Muñoz Gielen (2010), Batı Avrupa ülkeleri üzerinde yaptıkları çalışmada, bu ülkelerin teoride plan bazlı sistemi benimsediklerini, ancak uygulamada ise takdir yetkisine bağlı planlama sistemini benimseyen ülkelerle benzer özellikler gösterdiklerini ortaya çıkarmışlardır. Avrupa Komisyonu (1997) ise, ülkelerin genel olarak ikili bir eğilim gösterdiklerini, katı olan plan bazlı sistemlerde esneklik eğilimleri gözlemlenirken; esnek olan proje bazlı sistemlerde ise kesinlik sağlayacak eğilimlerin gözlemlendiğini vurgulamaktadır (Gürsoy, 2015).

Plan bazlı sistem, yasal bağlayıcılığı olan, fiziki gelişmelere odaklı, takdir yetkisi kullanımını sınırlayan bir plan tipi iken proje bazlı sistem ise değişim yönetim aracı niteliğinde, takdir yetkisi kullanımına geniş imkân veren bir plan tipidir (Steele ve Ruming, 2012).

Planlararası hiyerarşinin varlığı, kesinlik, katılık-değişmezlik, düzenleyici rol ve plan-uygulama bütünlüğü plan bazlı sistemin temel özellikleri iken; buna karşılık olarak yatay ve dikey yerindelik, esneklik, takdir yetkisi, uygulama farklılığı, stratejik rol ise proje bazlı sistemin temel özellikleridir (Rivolin, 2008).

Proje bazlı sistemde plan politik ve hukuki olmayan ve yasal bağlayıcılığı olmayan bir kamusal strateji olarak geliştirilmektedir. Kamusal stratejiye katkıda bulunabilecek kamu ve özel projelerin uygulanması için kurallar (arazi kullanım hakları) atanır. Plan bazlı sistemin temel kabullerinden olan hiyerarşinin yerine proje bazlı sistem yatay ve dikey yerindeliği benimsemektedir (Rivolin, 2008).

Plan bazlı sistem, yasal araçlar yoluyla karar verme aşamalarında büyük ölçüde tutarlılık ve nesnellik sunarak planlama sisteminde kesinlik kavramını ön plana çıkarmaktadır. Proje bazlı sistem ise özel koşulları dikkate alan ve müzakere ortamını destekleyen esneklik kavramı üzerine temellendirilmiştir (Steele ve Ruming, 2012).

Mekânsal dönüşümün ve mülk gelirlerinin daha iyi kontrol edilmesi, kamusal stratejilerin planlanmasında daha esnek ve politik özerklik, teknik değerlendirmeler yoluyla mekânsal gelişimin kontrolü proje bazlı sistemin temel özelliklerindendir. Ayrıca, proje bazlı sistem siyasi ve teknik açıdan hesap verilebilirlik daha yüksek olup, bu planlama sistemi sosyal sorumluluk ve demokrasiyi teşvik etmektedir. Proje bazlı sistem planlamanın toplumsal rolünü yerine getirebilmesi açısından daha uygun planlama sistemidir (Rivolin, 2008). Planlamaya yönelik düzenleyici yaklaşım, arazi plan bazlı sistemler için hem kapsamlı uzun vadeli planlama hem de spesifik planlama uygulama rollerini birlikte üstlenmektedir (Alfasi, 2006).

Plan bazlı sistem toplumsal karmaşıklığın artması, karar verme sürecindeki güçlükler, Fordizm krizi, küreselleşmenin patlaması ve mekânsal yeniden yapılanma süreçleri karşısında yetersiz kalmıştır. Küreselleşmenin maliyetini düşürmek için entegrasyonun güçlendirilmesi kararı sonrasında AB, mekânsal kalkınma ve planlama pratikleriyle ilgilenmeyi zorunluluk olarak görmüştür. Bununla birlikte arazi kullanım düzenlemesinden çok performans ilkesine dayanan planlama teşvik edilmiştir. Performansa dayalı planlama ile bağlayıcı olmayan mekânsal politika programlarının teşvik edilmesi ve üzerinde anlaşmaya varılan stratejilerin uygulanması amaçlanmaktadır (Albrechts, 2004).

Plan bazlı sistemler ve proje bazlı sistemler temel yaklaşımlarıyla birbirinden ayrılmaktadır. Plan bazlı sistem, arazi kullanımlarını ayırma amacı güderken; proje bazlı sistem ise arazi kullanımlarını performans kriterleriyle sınırlayarak, izin verilen arazi kullanımlarını ise takdir yetkisiyle sınırlamaktadır (Türk, 2016; Lord ve Tewdwr-Jones; Booth, 2007)

Plan bazlı sistem ile proje bazlı sistem arasındaki fark yasal yetki, planlama ölçeği ya da plan tipi ile ilişkili değildir. Temel ayrım anlaşmaya varılan kolektif stratejilerin karşısında mekânsal imar haklarının öne çıkarılmasıdır. Plan bazlı sistemde, imar hakları yasal olarak bağlayıcı imar planlarıyla önceden belirlenirken; proje bazlı sistemde ise, imar hakları bağlayıcı olmayan ortak stratejilere uyumlu olarak projelerin değerlendirilmesinden sonra belirlenmektedir (Rivolin, 2008). Plan bazlı sistemde planlar yasal kesinliğe bağlanırken; proje bazlı sistemde kayda değer bir kesinlik bulunmamaktadır (Albrechts, 2004).

Plan bazlı sistemde bağlayıcı nitelikte olan arazi kullanım planları hedef ve kontrol arasındaki ilişkiyi sağlamaktadır. Barınma ihtiyacına yönelik olası etkiler hazırlanan paftalar üzerinden karşılanmaktadır ve ‘uyum görüşü’dür. Takdire dayalı sistemde ise her bir karar yönetsel ve politik takdirin konusudur. Plan ise, genel bir yol gösterici nitelikte olup; yasal bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Plan bazlı sistemin odak noktası ‘yasal kesinlik’ iken, takdire dayalı sistemde kesinlik dikkate alınmamaktadır (Albrechts, 2004).

Plan bazlı sistemlerde kaçınılmaz olarak kesinlik (certainty)-esneklik (flexibility) ikilemi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Esnekliğe olanak tanımayan plan bazlı sistemde sıkı, detaylı arazi kullanım planları işlevsel yönüyle zamanın hızla getirdiği değişimler karşısında hızlı çözümler üretememektedir. Öte yandan esnekliğe imkân tanıyan proje bazlı sistemde ise plan değişen şartlara göre şekillenebilmekte, zaman içerisinde karşılaşılan, öngörülemeyen sorunlara çabuk cevap üretilmektedir (Rauws, 2017; ESPON, 2013).

Plan bazlı sistemde kesinlik kavramı düzenlemek ve denetlemek hedeflerinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Proje bazlı sistemde ise değişimi yönlendirmek hedefinin sonucu olarak esnek planlama anlayışı ve takdir yetkisinin kullanılması ortaya çıkmıştır. Ancak bu takdir yetkisi proje bazlı sistem için esnekliğin sınırlarının çizilmediği durumlarda dezavantaj olmaktadır. Bu planlama sistemi esneklik ve takdir yetkisi özelliği sayesinde her ne kadar değişen şartlara uyum sağlayabilse de bu özellikler bazı durumlarda sorunlara da neden olmaktadır. Takdir yetkisinin kullanıldığı durumlarda hesap verme sorumluluğu oranı azalmakta ve denetim zorlaşmaktadır. Ayrıca karar alma sürecinde takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi ihtimali de söz konusu olabilmektedir (Nadin ve diğ., 2020; Türk, 2016; Lord ve Tewdwr-Jones, 2012).

Diğer yandan; plan yapımı ve uygulama süreçlerinde proje bazlı sistemle işleyen plan bazlı sistem, kentin gelişme sınırlarını belirleyerek kontrollü gelişim sağlamayı hedeflemektedir. Ancak bu durum zaman içerisinde oluşabilecek gelişme fırsatlarının değerlendirilemeyerek kentin kaynaklarının tüketilmesine neden olmaktadır. Proje bazlı sistemin farklı gelişim fırsatları değerlendirilerek planlanandan daha ileri düzeyde gelişim gösterme ihtimali artmaktadır (Colavitti ve diğ., 2012; Tekeli, 2012; Rozenberg, 2006). Çizelge 2.1’de plan bazlı sistem ve proje bazlı sistemin karşılaştırılması verilmiştir.

Çizelge 2. 1 : Plan bazlı sistem ve proje bazlı sistemin karşılaştırılması (Türk, 2016).

	Düzenleyici Planlama Sistemleri	Takdir Yetkisine Dayalı Planlama Sistemi
Prensip	Hiyerarşi	Yatay ve Dikey Yerindelik
Avantajlar	Kesinlik	Esneklik
Dezavantajlar	Katılık-Değişmezlik	Takdir Yetkisi
Planın Rolü	Düzenleyici	Stratejik
Fonksiyon	Plan Uygulama Bütünlüğü	Plan Uygulama Farklılığı
Seviye	Yerel	Bölgesel, Ulusal Ulus Ötesi
Örnekler	Türkiye, Almanya, İtalya, Fransa, İspanya, İsraill vb.	İngiltere, İrlanda, Yeni Zellanda, Avustralya, vb.

Plan bazlı sistemin ve proje bazlı sistemin planlara ve dolayısıyla plan değişikliklerine yaklaşımları da birbirlerinden farklıdır. Teoride, plan bazlı sistem planların kesin ve katı hükümler içermesi gerektiği kabulü ile plan değişikliklerinin ancak lüzumlu olduğu durumlarda ve genelde karmaşık olan birtakım prosedürlere uyulması şartıyla mümkün olabileceği kabul etmektedir. Proje bazlı sistemde ise planlar yasal bağlayıcılığı olmayan, rehber niteliğinde belgeler olarak kabul edildiğinden bu sistemde plan değişikliklerinin planlara dahil edilmesi daha kolay olmaktadır. Ayrıca proje bazlı sistemde planlar arazi kullanım kararlarını kesin olarak belirlememekte ve dolayısıyla planlama yetkilileri ile yatırımcılar arasında yapılan anlaşmalara göre yapılaşma ve kullanım fonksiyonları tayin edilmektedir.

Plan bazlı sistemlerde, planlar onaylandıktan sonra arazi kullanım kararları ve imar hakları kesinlik kazanmakta ve yapılaşma koşulları plan kararları doğrultusunda gerçekleşmektedir (Steele ve Ruming, 2012; Rivolin, 2008; Albrechts, 2004). Proje bazlı sistemlerde ise, yasal olarak bağlayıcı bir plan bulunmadığından, arazi kullanım kararları ve imar hakları (development rights) takdir yetkisi ile donatılmış kamu otoriteleri tarafından her vakaya göre (case by case) belirlenmektedir (Valtonen ve diğ., 2017; Alterman 2012; Alfasi, 2006).

Tez kapsamında literatür çalışmalarında plan değişikliği kapsamında yapılan çalışmaların plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifine (Berisha ve diğ.,

2020; Heurkens ve Hobma, 2014; Hanssen ve Falleth, 2014; Buitelaar ve diğ., 2011; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010; Hanssen 2010; Sager, 2009; Haila, 2008; Fiskaa, 2005), mekânsal perspektifine (Kılınç ve Türk, 2021; Bakır ve diğ., 2018; Valtonen ve diğ., 2017; Orueta ve Fainstein, 2008; Tasan-Kok, 2008; Alfasi, 2006; Ünlü, 2005; Swyngedouw ve diğ., 2002) ve kentsel rant perspektifine (Parker ve diğ., 2018; Nguyen ve diğ., 2017; Friendly, 2017; Margalit, 2014; Heurkens ve Hobma, 2014; Fensham ve Gleeson, 2003) odaklandığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda tez kapsamında, plan bazlı sistemde ve proje bazlı sistemde plan değişikliklerinin hukuksal ve politika perspektifi, mekânsal perspektifi ve kentsel rant perspektifi ele alınmıştır.

2.2 Plan Değişikliklerinin Hukuk ve Politika Perspektifi

Proje bazlı sistemde plan, politik ve hukuki olmayan ve yasal bağlayıcılığı olmayan bir kamusal strateji olarak geliştirilmektedir. Kamusal stratejiye katkıda bulunabilecek kamu ve özel projelerin uygulanması için kurallar (arazi kullanım hakları) belirlenmektedir (Buitelaar ve diğ., 2010; Booth, 2003). Plan bazlı sistemin en temel kabullerinden biri olan hiyerarşinin varlığı yerine, proje bazlı sistemde yatay ve dikey yerindelik benimsenmektedir (Rivolin, 2008). Yine, plan bazlı sistem, yasal araçlar yoluyla karar verme aşamalarında büyük ölçüde tutarlılık ve nesnellik sunarak planlama sisteminde kesinlik kavramı ön plana çıkmaktadır. Proje bazlı sistem yaklaşımında ise, özel koşulları dikkate alan ve müzakere ortamını destekleyen esneklik üzerine temellendirilmiştir (Steele ve Ruming, 2012; Moroni, 2007; Albrechts, 2004; Faludi, 1987).

Takdir yetkisine dayalı planlama sistemi (performansa dayalı planlama sistemi), sadece İngiltere planlama sisteminde kurumsallaştırılmıştır (Albrechts, 2004; Booth 2003; Tewdwr-Jones, 1999; Booth, 1996; 1995; Cullingworth, 1994; 1993). Bu planlama sisteminin temel kabulü planın bir politik referans olmasıdır. Planın uygulaması ise üzerinde anlaşmaya varılmış ve kolektif stratejiyi uygulayabilecek kapasitede olduklarını ispatlayan projelerin onaylanmasıyla gerçekleşmektedir (Buitelaar ve diğ., 2011; Rivolin, 2008; Booth, 2003).

İngiltere’de uygulanan planlama sisteminde, uzlaşmacı yaklaşım tarzı benimsenerek, gelişme kararları plan üzerinden alınmamaktadır. Emlak gelişimi için planları kabul etme ya da reddetme kararlarında ve diğer unsurları dikkate alma konusunda

yetkilendirilen yerel planlama kurumlarının takdir yetkisi önemli avantaj sağlamaktadır (Tang, Choy ve Wat, 2000). Politika destekli olmayan, keyfi olarak belirlenen planlama kontrol kararları bu planlama sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerdendir. İngiliz modelinin en önemli avantajı uzlaşma ve sağ duyu olmasına rağmen, planlama kararları yüksek belirsizlik içermesi bu modelin en büyük dezavantajıdır (Cullingworth, 1997; Wills, 1995).

Planlama sisteminin takdire dayalı olması arazi kullanım planlarının yerel karar vericilerinin inisiyatifine bırakılmasıyla neredeyse hiç kullanılmadığı anlamına gelmektedir (Alfasi, 2006). Needham (2006), İngiliz sisteminin yöneticilerin takdirine fazlaca açık olması durumunun hukukun üstünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığını ifade etmiştir. Pacione (2013) ise, proje bazlı sistemde, planlama sisteminin, geliştiriciler, mülk sahipleri, yerel yönetimler gibi rekabet halindeki paydaşların kendi çıkarları için avantajlı sonuç elde etmek için mücadele ettikleri bir alana dönüştüğünü vurgulamaktadır.

Plan bazlı sistemde ise; proje bazlı sistemin aksine planlamada takdir yetkisine yer verilmeyecek şekilde yasalar büyük öneme sahiptir. Arazi kullanım kararları, geniş kapsamlı ve sarıh ifadelerle formüle edilmiş yasaların konusudur. Sistemin esnek olmaması ve katılığı bu modelin en zayıf özelliğidir (Tang ve diğ., 2000; Cullingworth, 1997; Willis, 1995).

İngiliz planlama sisteminin Kıta Avrupa ülkelerinden farklılaşmasının temel nedeni, yargı sistemindeki temel farklılıktan kaynaklanmaktadır (Booth, 2003).

Hong Kong’da uygulanan planlama istemi ise, uzlaşmacı izin süreçleri ve yasal nitelik taşıyan bölgeleme planlarından oluştuğu için ‘karma’ bir yapıya sahiptir (Booth, 1996). Yasal arazi kullanım planlarına, İngiliz modelinde bulunan takdir yetkisi dahil edilmiştir. Arazi kullanım değişiklikleri ve inşaat faaliyetleri planlama denetiminde yapılmaktadır ve daha sonradan yapılacak değişiklikler genel planlama kararlarına uygun olmak zorundadır. Karma sistem, idari kontrole esneklik sağlamaktadır (Tang, Choy ve Wat, 2000).

Plan bazlı sistemde, neo-liberal politikaların yönlendirmesiyle ivme kazanan kentsel gelişimler karşısında planların kesin hükümler içermesi, uygulamada birçok sorunla karşılaşılmasına neden olmaktadır (Berisha ve diğ., 2020; Galland ve Hansen 2012).

Bu sorunların çözümü için de plan bazlı sistemlere proje bazlı yaklaşımlar entegre edilmeye çalışılmaktadır (Valtonen ve diğ., 2017).

Parçacıl müdahale uygulamaları, proje bazlı sistemlerde oldukça yaygındır, buna karşılık plan bazlı sistemler de ise daha az kullanılmaktadır (Heurkens ve Hobma, 2014). Ancak, plan bazlı sistemlerde proje bazlı pratikler de gün geçtikçe daha yaygın hale gelmektedir. Planlama sistemleri üzerine son zamanlarda yapılan çalışmalarda, plan bazlı sistemlerde bile planların, planların hazırlanmasından sorumlu yerel yönetimler tarafından, mülk sahipleri ve geliştiricilerle iş birliği ile yapıldığı vurgulanmaktadır (Bknz. Buitelaar ve diğ., 2011; Buitelaar ve Sorel, 2010; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010). Bu durumda arazi gelişimi, kamu kurumlarının kontrolünden çok, özel sektör geliştiricilerinin talepleri doğrultusunda yönlendirilmektedir (Heurkens ve Hobma, 2014; Van Remmen, 2012; Mekkes ve diğ., 2012). Özel sektörün yatırım taleplerinin yasal bağlayıcı planlara entegre edilmesi ise, bir takım parçacıl müdahaleler aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Proje bazlı sistem, planlama sürecinde özel sektör yatırımcılara öncelikli bir katılım imkânı sağlamaktadır (Hanssen ve Falleth, 2014). Bu ayrıcalıklı pozisyon özel sektör yatırımcısı ve kamu otoriteleri arasında yapılan planlama anlaşmaları aracılığıyla sağlanmaktadır (Falleth ve diğ., 2010; Mäntysalo ve Saglie, 2010). Kamu sektörü yasal çerçeveyi hazırlayarak yatırımların kolaylaştırma rolünü üstlenirken; özel sektör ise gelişimin ana itici gücü olarak görülmektedir. Bu bağlamda özel sektör kentsel sorunların “çözücüsü” iken, kamu sektörü ise kamu-özel ortaklıklarının “destekleyicisi” konumundadır (Galland ve Hansen, 2012). Plan bazlı sistemde, yatırımcı ve kamu otoriteleri arasında yapılan planlama anlaşmaları plan hazırlanma aşamasından çok plana yapılan parçacıl müdahaleler ile gerçekleşmektedir (Valtonen ve diğ., 2017). Plan bazlı sistemde, plan ile belirlenmiş olan arazi kullanım kararları ve yapılaşma şartları sonradan yapılan bu müdahalelerle değiştirilmektedir. Bu durum yasal bağlayıcı planların “kesinliğinin” tartışılmasına (Moroni, 2007) ve planların kentsel gelişimi üzerindeki kontrolünün ve etkisinin azalmasına (Zakhour ve Jonathan Metzger, 2018) neden olmaktadır. Öte yandan, bu durum yatırımcılar ile yerel yönetimler arasındaki etkileşimin artmasına (Buitelaar ve diğ., 2010), yerel planlama otoritelerinin “yönlendirme” rolünün “kolaylaştırma” rolüne evrilerek hibrit bir rol üstlenmelerine yol açmaktadır (Heurkens ve Hobma 2014). Alfasi (2006) ise yerel düzeydeki plan değişiklikleri ile, parçacıl alınan kararların, plan bazlı sistemin

özelliklerinden olan kesinlik içerisinde belirsizlikler ortaya çıkardığını, planlar arasındaki hiyerarşiyi ters düz ettiğini vurgulamıştır.

Plan bazlı sistemlerde parçalı müdahaleler, kendi içlerinde yasal ve meşru olmalarına rağmen, fonksiyon değişikliği, yapı ve nüfus artırıcı gibi plan değişiklikleri ile nüfus-donatı dengesi bozulmakta, mevcut yasal bağlayıcı planın ana kararlarını neredeyse geçersiz kılmaktadır (Alfasi, 2006). Bunun sonucunda ise, planlama disiplini, özel yatırımcıların belirledikleri ve sadece sınırlı çerçevede çıktılara odaklanan (Özkan ve Türk, 2015) bir yapıya dönmektedir. Çünkü özel sektör güdümüyle yapılan plan değişiklikleri kamu yararı değil, kâr maksimizasyonu amacı gütmektedir (Zakhour ve Metzger, 2019; Heurkens ve Hobma, 2014).

Kamu yararı planlamanın temel amaçlarının başında gelmektedir (Alexander, 2009, 2002; Campbell ve Marshall, 2002). Kent planlarının hazırlanmasının en temel fonksiyonu, sosyal altyapı alanlarının ve kamu kullanımına ayrılan alanların kent bütününe eşit bir şekilde yayılarak toplum genelinde ortak faydanın yani kamu yararının sağlanmasıdır (Howe, 1994, 1992). Plan değişikliklerinin de temel gerekçesi yine planlarda olduğu gibi kamu yararının sağlanması olmalıdır (Zakhour ve Metzger, 2019; Alfasi, 2006). Belirli çıkar gruplarının menfaati için yapılan planlama faaliyetlerinin ise kamu yararı gerekçesinden uzak olup, planlama disiplini kamu yararı kavramının çerçevesinin ve içeriğinin yeniden tartışılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Alterman 2013; Alfasi, 2006; Morini, 2004).

Kamu yararı kavramına yaklaşımında düşünürler üç gruba ayrılmaktadır. ‘Bireyci Yaklaşım’, bireysel yararların toplamının kamu yararını oluşturduğunu savunmaktadırlar. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler bu akımı benimsemiş olan düşünürlerdir. J.J Rousseau ve W. Pareto’nun önderliğini yaptıkları ‘Ortak Yararcılar’, kamu yararının toplumu oluşturan tüm bireylerin ortak olarak sahip oldukları yararların toplamı olduğunu iddia etmektedirler. ‘Tekçi Yaklaşımcılar’ ise, kamu yararının açık olarak, normatif değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih olduğunu belirtmektedirler. Hegel, Eflatun, Aristo ve Karl Marx tekçi yaklaşımı benimseyen düşünürlerdir (Keleş, 1993, s.95).

Alexander (2009), kamu yararının varlığı, diğer filozoflar ve siyasal teorisyenlerin tartışmalarının dışında, plancılar ve planlama mesleği için de pratikte meşru bir ilke ve norm olarak her zaman mevcut olmuştur. Planlamanın ayrı bir meslek ve disiplin

olarak mekânsal planlama ya da diğer adıyla arazi kullanım planlamasının ortaya çıkmasıyla birlikte kamu yararının planlamaya ilişkin olarak üç rolü olmuştur. Birincisi planlamayı bir devlet faaliyeti olarak meşrulaştırmak, ki bu durum son zamanki tartışmalar için itici güç olmuştur (örn. Moroni, 2007; Campbell ve Marshall, 2002). İkincisi, kamu yararı planlama pratiği için bir normdur: uygulayıcılar nasıl algıladıklarını ve mesleki kurumlar kamusal menfaatleri doğrultusunda kamu yararını nasıl uyguladığını gösteren bir normdur (Campbell ve Marshall, 2000). Üçüncüsü ise, planlama ve çıktılarını, politika, proje ve planların uygulamasını değerlendirmek için bir kriter olarak kamu yararının kullanılmasıdır. (Alexander, 2002).

Planlama literatüründe kamu yararı kavramının doğrudan ya da dolaylı olarak planlama mesleğinin temel amacı olduğunu benimseyen ana bir akım vardır. Diğer taraftan planlama kurumunun kendi içinde bir kamu yararı olduğu görüşünü reddeden ve planlamanın sermayenin ve toplumsal seçkinlerin çıkarlarını destekleyen bir kurum olarak gören görüşler de bulunmaktadır (Fox-Rogers, ve diğ., 2011). Harvey (2001, 277) devletin kamu yararı ideolojisini kapitalist sistemin kolaylaştırıcısı olarak kendi içsel çıkarlarını gizlemek olarak kullandığını ifade etmiştir. Fox-Rogers, ve Murphy (2014), ise kamu yararının kamuoyunun tartışmalı olduğunu düşündüğü meşru kararları almak için devlet gücü tarafından kullanılma eğilimi olduğunu belirtmişlerdir. Campbell ve Marshall (2000, 308) planlama bağlamında kamu yararı kavramının “açıklığa kavuşturmaktan daha çok gizlemek için sık sık kullanılan bir terim” olarak özetlemektedir.

Morini (2004), planlama disiplininde teori ve uygulama bağlamında kamu yararı kavramının yeniden düşünülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Kamu yararı kavramının mekânsal planlama ile ilgili olan sosyal öncelikli faydaları aracılığıyla liberal (eşitlikçi) bir anlayışın oluşabileceğini savunmaktadır. Alexander (2002) kamu yararının planlamanın geleceği için herhangi bir gerçek anlamı varsa planların değerlendirilmesinde temel bir kriter olarak uygulanması gerektiğini savunarak daha pragmatik bir yaklaşım benimsemiştir.

Ancak literatürde yapılan çeşitli araştırmalar, planlamada norm olarak kabul edilen kamu yararı (teori) ve pratiğinin birbirinden önemli ölçüde farklı olduğunu da göstermektedir (Fox-Rogers ve Murphy 2015; Tait, 2011). Literatürde böyle bir farklılaşmanın planlama sisteminde güç dengesizliği yarattığı ve dolayısıyla kamu çıkarı çıktılarının toplumun tüm kesimlerine dağıtılamayacağı vurgulanmaktadır (Fox-

Rogers ve Murphy, 2014; Hillier, 2000). 1980'lerden sonra bazı ülkelerde neo-liberal politikaların kabulü bu güç dengesizliğini (Sager, 2011) ve çıktı açısından sonuçlarını (Özkan ve Türk, 2016) keskinleştirmiştir. Öte yandan, kamu yararının (teori) ve uygulamanın farklılaşması, plancıların bir devlet aktivitesi olarak planlamanın amacına ilişkin algılarını ve değerlendirmelerini ve planlama sistemini destekleyen normatif ilkeleri değiştirmiştir (Fox-Rogers ve Murphy 2015). Bu nedenle, pratikte, çoğunlukla, planlama faaliyetlerini yürütürken devlet tarafından bir norm olarak kabul edilen 'kamu yararı' ile planlamacılar tarafından kurumsal bir ilke olarak kabul edilen kamu yararı arasında bir çatışma ortaya çıkmaktadır. Uygulamada, devlet aracılığıyla uygulanan kamu yararı ile planlamacıların kabul ettiği norm birbirinden farklılaşmaktadır.

Planlama ve kamu yararı arasındaki ilişki, kamu yararı kavramının kavramsallaştırılması ve pratik uygulamaları ile yakından ilişkilidir. Bununla birlikte, literatürde kamu yararı fikrinin kavramsallaştırılması konusunda bir fikir birliğine varılamamıştır. Bir yandan, yararlı veya elitist olamayacak kadar belirsiz ve potansiyel olarak anti-demokratik olması nedeniyle kamu yararı dışlanmaktadır (Campbell ve Marshall, 2002). Harvey'e (2001, s. 277) göre devlet, kapitalist sistemin kolaylaştırıcısı olarak kendi çıkarlarını gizlemek için kamu yararı ideolojisini kullanmaktadır. Ayrıca kamu yararı kavramının, devlet iktidarı tarafından halk tarafından tartışmalı olarak görülen meşru kararlar almak için kullanıldığına inanılmaktadır (Fox-Rogers, ve diğ., 2014). Diğer bir deyişle, bu kavramı sermayenin ve sosyal elitlerin çıkarlarını destekleyen bir kurumun temsilcisi olarak gören görüşler vardır (Fox-Rogers ve diğ., 2011). Öte yandan, diğer teorisyenler, planlamanın doğası gereği kamu yararı kavramının gerekliliği üzerinde dururken (Alexander, 2004;) planlama (Tait, 2016; Moroni, 2004) ve kamu yararı kavramının yeniden yapılandırmayı gerektirdiği (Moroni, 2019; Moroni, 2004; Alexander, 2002) ifade edilmektedir. Özellikle iletişimsel planlama süreçleri (Campbell ve Marshall, 2002), ekonomik ve çevresel sürdürülebilirlik (Rydin ve diğ., 2018), kentsel ve çevresel değerlerin korunması (Keleş, 2000), sosyal eşitlik (Fainstein, 2005) kamu yararını yeniden inşa etmek için düşünülmesi gerekmektedir. Kamu yararı kavramının kavramsallaştırılmasındaki bir diğer önemli zorluk, politik, etik ve ideolojik boyutlarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kamu yararı, siyaset bilimciler kadar idare-kamu hukuku alanında çalışan hukukçular tarafından da farklı şekillerde yorumlanabilir (Bal, 2006; Keleş, 2000).

Aslında çoğu durumda, kamu yararı kavramı 'ulusal fayda' teorisi ile birlikte kullanılabilir (Chomsky, 2002). Öte yandan, neo-liberal ekonomi politikalarının uygulanması, kamu yararının yeniden yorumlanması gerekliliğini doğurmaktadır (Keleş, 2000). Ancak pratikte, çoğu zaman, planlama faaliyetlerini yürütürken devlet tarafından bir norm olarak kabul edilen 'kamu yararı' ile planlamacılar tarafından kurumsal bir ilke olarak kabul edilen kamu yararı arasında bir çatışma ortaya çıkmaktadır. Bu çelişki nedeniyle, devlet aracılığıyla uygulanan kamu yararı uygulaması, planlamacıların tanıdığı normdan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma, kamu yararı kavramının uygulamada dönüşümünü işaret ederken, aynı zamanda planıcının planlama faaliyetlerindeki gücünün sorgulanması anlamına da gelmektedir.

Plan bazlı sistemlerde kentsel planlama bir devlet etkinliği olarak kabul edilmektedir (Fox-Rogers ve Murphy, 2014, Friedman, 1987). Bu yaklaşımla şehir planlaması apolitik, değerden arınmış ve sınıf farkı gözetmeksizin kamu yararına hizmet eden teknokratik bir süreç olarak kabul edilmektedir (Fox-Rogers ve Murphy, 2014, s. 246). Plan bazlı sistem, bireysel ihtiyaçlara ve farklılıklara yanıt veren tarafsız veya renk körü bir hükümet müdahalesi olarak hareket etmektedir (Bollens, 2002). Böyle bir yaklaşım altında, planlamacılar, doğrudan planlama sistemi içinde kamu yararına hizmet eden tarafsız ve teknokratik kilit unsurlar olarak görülmektedir (Şengül, 2002). Bu nedenle, devlet faaliyet planlamasında, norm olarak belirlenen kamu yararı ile planlamacıların mesleki değerlendirme ve uzmanlıklarına normatif temel olarak belirlenen kamu yararı arasında birbirlerinden ayrılması mümkün değildir çünkü plan, devletin temel bir stratejisi ve faaliyetidir. Planıcı ise teknik bilgisi ve tecrübesiyle planlama sisteminin temel aktörü olarak plan yapan ve böylelikle kamu yararına hizmet eden aktördür.

2.3 Plan Değişikliklerinin Mekânsal Perspektifi

Gerek plan bazlı sistemlerde gerekse de proje bazlı sistemlerde kamunun mekânın gelişimindeki kontrolü tartışmalıdır (Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010). Özellikle plan bazlı sistemler, küreselleşme ve neo-liberal ekonomik politikaların etkisiyle dinamiklik kazanan kentsel gelişimin gerisinde kalmıştır (Zakhour ve Metzger, 2019). Proje bazlı ve fırsatçılık üzerine odaklanan literatürdeki araştırmalar, esnekliği kentsel gelişimin kontrolünün sağlanması için önermektedir (Taşan- Kok, 2008; Albrechts,

2004; Healey, 2004; Freidman 1997; Motte, 1994; Etzioni, 1973; Lindblom 1973). Neo-liberal politikaların etkisiyle plan bazlı sisteminin temel kabullerinden biri olan hiyerarşik karar verme süreçleri etkisini yitirmiş, planlama mesleğinin kentsel gelişimler karşısında esnek olması gerektiği benimsenmiştir (Berisha ve diğ., 2020; Margalit, 2014). Plan bazlı sistemlerde bu esneklik daha çok planların onaylanmasından sorumlu olan kamu sektörü ile mülk sahipleri ve özel sektör yatırımcısı arasında gerçekleştirilen iş birliği ile planlara yapılan parçacıl müdahalelerle sağlanmaktadır (Heurkens ve Hobma, 2014; Buitelaar ve diğ., 2011; Buitelaar ve diğ., 2011; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010). Plan bazlı sistemlerde görülen parçacıl proje bazlı yaklaşımlar yasal kaynaklarda ve planlama politikalarında yapılan değişimlerle (Hanssen ve Falleth, 2014; Hanssen 2010; Sager, 2009; Haila, 2008; Fiskaa, 2005), büyük ölçekli yatırım kararları ile (Parker ve diğ., 2018; Heurkens ve Hobma, 2014) ve plan değişiklikleri (Bakır ve diğ., 2018; Nguyen ve diğ., 2017; Margalit, 2014; Alfasi, 2006) aracılığıyla sağlanmaktadır.

Neo-liberal ekonomiyi destekleyen ekonomik programlar kentleri büyük ölçüde etkilemiştir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren serbest piyasa yaklaşımları ve özelleştirme politikalarıyla kamu hizmetlerinin karşılanmasında özel sektörün rolü artarken, devletin rolü ise sağlayıcı rolü kontrol edici role evrilmiştir (Zakhour ve Metzger, 2019; Parker ve diğ., 2018; Nguyen ve diğ., 2017). Tüm bu gelişmelerin doğal bir neticesi olarak da planlama faaliyetinin yeni bir bakış açısı ile ele alınması gerekmiş ve planlama hizmetlerinin sağlanmasında özel sektöre önemli pay verilmeye başlanmıştır (Margalit, 2014). Bu durum kentsel arazi kullanım kararları üzerinde etkiler yaratmış, mali gücü elinde bulunduran özel sektörün finansman olduğu birtakım yatırımlar yönlendirilmiştir (Heurkens ve Hobma, 2014; Van Remmen, 2012; Mekkes ve diğ., 2012). Benimsenen bu yaklaşımlarla piyasa temelli arazi kullanım kararları geliştirilmiş, plan yapımında yetkili olan yerel yönetimler yatırımcı özel sektörle uzlaşma uğruna kentsel ranta neden olacak plan kararları almaya başlamıştır (Tasan-Kok ve Muñoz Gielen 2010; Campbell ve diğ., 2000).

Plan bazlı sistemlerde kentsel gelişim yerel yönetimlerce onaylanan ve planlar arası sıkı bir hiyerarşik ilişkinin olduğu yasal bağlayıcı planlar ile kontrol edilmektedir (Berisha ve diğ. 2020; Albrechts, 2004). Proje bazlı sistemlerde ise kentsel gelişim geniş takdir yetkisi ile donatılmış yerel yönetimler ve özel sektör yatırımcıları arasında yapılan anlaşmalarla yönlendirilmektedir (Valtonen ve diğ., 2017; Buitelaar ve diğ., 2011; Booth, 2003). Ancak son zamanlarda yapılan çalışmalarda her iki planlama

sisteminde de kamunun kentsel gelişim üzerindeki gücünün tartışmalı olduğu (Rivolin, 2017, 2008; Muñoz Gielen ve Tasan-Kok, 2010), hatta mekânın kontrolünde kamunun etkisinin giderek azaldığı (Zakhour ve Metzger, 2018; ESPON, 2018) belirtilmektedir. Mevcut literatür planlama ve plancılara daha aktif rol verme eğilimindeyken, uygulamada ise, plan ve plancının rolü devletin önderliğindeki ekonomik büyüme taahhütlerini kolaylaştırıcı rol ile sınırlıdır (Allmendinger 2016; Allmendinger and Haughton 2012). Berisha ve diğ. (2020) ESPON 2018 verilerini kullanarak yaptıkları çalışmada neo-liberalizm ve son küresel krizden sonra Avrupa Birliği'ndeki 39 ülkenin 31'inde kentsel mekânın kontrolünün özel sektörün kontrolünde olduğu; sadece Fransa'da mekânın devlet kontrolünde olduğu ifade edilmiştir.

Plan değişiklikleri, değişiklik yapılan alan komşuluğunda olan diğer parsellerde de ayrıcalıklı imar haklarına olanak tanıyan plan değişikliklerinin yapılmasına baskı oluşturmakta (Margalit, 2014) ve yatırımın gerçekleştirildiği alanda altyapının yetersiz kalması (Nguyen ve diğ., 2017; Alfasi, 2006;), silüet bozulması, manzaranın kapanması (Margalit, 2014) gibi birtakım olumsuzluklara neden olmaktadır.

Margalit (2014) Tel Aviv üzerine yaptığı çalışmasında özel sektör talepleri doğrultusunda yapılan 5 plan değişikliğini ve etkilerini detaylı olarak incelemiştir. Yapılan plan değişiklikleri ile The Shalom Tower örneğinde mevcut durumda üzerinde okul binası bulunan alan 34 katlı ofis ve ticaret alanına; The Gan Ha'ir (City Garden) hayvanat bahçesi alanı 22 katlı ticaret ve konut alanına; Izhak Elhanan Towers örneğinde ise huzur evi olarak kullanılan alan 35 katlı ticaret ve konut alanına dönüştürülmüştür. Bahsi geçen plan değişiklikleri ile kamusal alanlar özelleştirilmiş ve çevresinde bulunan parsellerde plan değişikliği talebini artırmıştır. Atarim Hotel örneğinde kamu kullanımında olan sahil şeridindeki alan ve Rus Büyükelçiliği Kulesi örneğindeki 3 katlı konut alanı plan değişikliği ile 22 katlı otel ve ticaret kompleksine dönüştürülmüştür. Son iki örnekte de kamusal alanların özelleşmesi ve bu plan değişikliklerinin çevredeki parsellerde de plan değişikliği baskısı oluşturması söz konusudur. Ek olarak bu değişikliklerden Atarim Hotel deniz manzarasının kapanmasına, Rus Büyükelçiliği Kulesi ise tarihi kent silüetinin bozulmasına neden olmuştur. Neo-liberal baskılarla kamunun özel sektöre bağımlılığı artmakta, mekânda kontrol edilemeyen plan değişiklikleri yaygın gale gelmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da kentler plan kararları ile değil plan değişikliği kararları ile şekillenmektedir (Margalit, 2014).

Vietnam HoChi Minh örneğinde ise 1990’lardan itibaren planlar üzerinde neo-liberal baskılar artması uygulamada özel sektör yatırımları doğrultusunda planların sıklıkla değiştirilmesi şeklinde görülmüştür (Huynh, 2015). Yapılan plan değişiklikleri ile kamusal alanlar ticaret ve konut alanlarına dönüştürülmüş, özellikle Merkezi İş Alanında yüksek katlı binaların yapılmasına olanak sağlanarak bu alanın dönüşümü sağlanmıştır. Ancak bu durum kısa vadeli bir çözüm olmuştur. Bu plan değişiklikleri zamanla ofis ve arsa fiyatlarını artırmış trafik, drenaj, elektrik şebekesi gibi altyapı alanlarının yetersiz kalmasına neden olmuştur (Nguyen ve diğ., 2017).

İtalya’da da neo-liberal baskılar planlarda değişiklik yapılmasına neden olmuştur. Örneğin Torino planında 1995 – 2020 yılları arasında 400 adet değişiklik yapılmıştır. Bu durum kentin plan kararlarından bağımsız şekilde gelişmesine neden olmuştur (Berisha ve diğ., 2020). İspanya ve Portekiz’de ise kamu yararından çok özel yararı hedefleyen piyasa temelli plan değişiklikleri emlak balonuna ve yüksek düzeyde yolsuzluklara neden olmaktadır (Berisha ve diğ., 2018).

Neo-liberal baskıların ülkelerin planlama sistemlerini etkilemiştir. İskandinav ülkeleri ve İzlanda kamu-özel ortaklıklarına imkân tanıyan yumuşak planlama anlayışını benimsemektedir (Ilmavirta, 2018). Avusturya, Almanya ve Hollanda’da ise neo-liberal baskılar ulusal mekânsal planlarla hafifletilmiş (Waterhout ve diğ., 2013), ancak finansal kriz ve ekonomik durgunluk planlama disiplini baskı altına almaktadır (Buitelaar ve Bregman, 2016). Akdeniz ülkeleri, Türkiye, Yunanistan ve İsviçre’de ise planların daha esnek olması hale getirilmesi amacıyla planlara tekrar tekrar değişiklikler yapılmaktadır (Berisha ve diğ., 2020).

Plan değişikliklerinin yaygın şekilde kullanılmasını ve bu tip planlamayla yasadışı davranışların kurulması arasındaki bağlantının yanı sıra parçacıl plan uygulamaları diye nitelendirilebilecek bütün düşünülmeden tek parselde yapılan değişikliklerle kentler şekillenmektedir. Bu durum doğal bir sonucu olarak planlar işlevsiz hale gelmektedir (Alfasi, 2006). Yine, parçacıl müdahaleler sonucunda ortaya çıkan negatif çevresel ve sosyal sonuçlar da literatürde vurgulanmaktadır (Orueta ve Fainstein, 2008; Swyngedouw ve diğ., 2002).

Alfasi (2006) 1970’li yıllarda Tel Aviv’in alt gelir gurubunun yaşadığı Shikun Dan yerleşim bölgesinde yerel plan değişiklikleriyle yüksek yoğunluklu blokların yapılmasının önü açıldığını belirtmektedir. Eski yerleşime hizmet eden dar ve tek yönlü caddelerin şimdi artan 400 apartman bloğuna hizmet etmek durumunda kaldığını, bu durumun trafik sıkışıklığına neden olduğunu ve bölgede yaşayan insanlar

yaşam kalitesinin kaybedildiğinden şikâyet ettiklerini ifade etmektedir. Pacione (2013) ise, Britanya'nın etrafındaki kırsal yerleşimlerin kapitalist kentsel gelişim baskısı altında olduğunu, geliştiricilerin baskısı sonucu özellikle Glasgow'un banliyöleri olarak nitelendirilebilecek kırsal alanların, yeşil kuşakların ve mera alanlarının plan değişiklikleriyle kentsel kullanım alanlarına dönüştürüldüğünü ve bu durum neticesinde kırsal ve yeşil alanların giderek azaldığını belirtmektedir.

Genellikle plan değişikliklerinin, karayollarında trafik hacimlerinin artmasına katkıda bulunduğu düşünülürken, plan değişikliklerinin mekânsal etki alanları veya bunlara müteakip etkileşim performansı üzerindeki etkilerinin sistematik bir analizi henüz bulunmamaktadır (Strathman ve diğ., 2005). Strathman ve diğ., (2005), 15 yıllık (1988-2002) zaman diliminde plan değişikliklerinin ulaşım sistemi ve trafik yoğunluğu üzerine etkilerini irdemiş ve plan değişikliklerinin sayıca fazla olduğu Portland bölgesinde, plan değişikliklerinin ticaret alanlarında, kent merkezinde karma kullanım fonksiyonundaki alanlarda ve otobüs ve raylı sistem hattı üzerinde ve durak yakınlarında yoğunlaştığını tespit etmişlerdir. Ayrıca yapılan yerel plan değişikliklerinin trafik hacmini artırdığı ancak bu artışın önemsenecek bir artış olmadığını ve bunun sebebinin de etkili arazi kullanım planlaması ve gizli talebin büyümesi ile açıklanabileceğini belirtmişlerdir.

Öte yandan; plan bazlı sistemlere proje bazlı yaklaşımların benimsenmesinin olumsuz sonuçlarını azaltmak için ülkeler birtakım tedbirler almaktadır. Hollanda örneğinde olduğu gibi planlamaya ilişkin yasal mevzuatta değişimler yapılarak (2008 yeni planlama yasası), planlama sisteminin özel sektör yatırımlarına olanak tanıyarak esnek hale getirilmiştir (Buitelaar ve diğ., 2010). Danimarka'da ise, yerel planlama otoriteleri ve yatırımcılar arasında yapılan proje bazlı anlaşmalar desteklenerek, Boston ve Toronto örneklerinde olduğu gibi kıyı kentlerinin yeniden yapılanması sağlanmıştır (Galland ve Hansen, 2012). İsrail'de Tel Aviv örneğinde ise, yerel yönetimler ve özel sektör yatırımları arasında anlaşmalar yapılarak hem kamu sektörünün hem de özel sektörün fayda sağlanması amaçlanmıştır (Margalit, 2014, 2013).

2.4 Plan Değişikliklerinin Kentsel Rant Perspektifi

Neo-liberal politikaların etkisiyle kentsel gelişim ivme kazanmış (Zakhour ve Metzger, 2019; Parker ve diğ., 2018; Nguyen ve diğ., 2017); özel sektörün kent planlamasındaki rolü artmıştır (Parker ve diğ., 2018; Margalit, 2014). Özel sektörün planlama üzerindeki gücünün artmasının üç temel nedeni vardır. Birincisi, kamu hizmetlerinin sunumunda bir takım kamu dışı aktörlerin ilgisini çekerek iş birliği ve ortak çalışma hareketleriyle daha geniş kapsamda yönetimden yönetişime geçilmesidir. İkinci sebep kamu-özellikle yerel yönetimlerin- bütçelerinin azalmaların özel sektörün doldurabileceği kapasite, bilgi ve becerilerde boşluk yaratmasıdır. Son sebep ise, planlama politika ve mevzuatlarında sık ve devam eden değişimlerle, planlama alanını genişletmiş, operasyonel karmaşıklık yaratılmış ve planlama sektörünün yeniden örgütlenmesine yol açmıştır (Parker ve diğ., 2018).

Proje bazlı sistemlerde planlama sürecinde özel sektör yatırımcılara planlama anlayışlarıyla (Falleth ve diğ., 2010; Mäntysalo ve Saglie, 2010; Rivolin, 2008) öncelikli bir katılım imkânı sağlandığından (Hanssen ve Falleth, 2014; Galland ve Hansen, 2012) özel sektör taleplerinin sisteme entegre edilmesi daha kolay olmaktadır (Buitelaar ve diğ., 2011). Ancak, proje bazlı sistemin temelinde yer alan müzakere ortamı, yatırımcıların kent planlarında alınan kararlara doğrudan dahil olmalarına, yerel planlama yetkililerinin ise kent planları hazırlarken yatırımcıların gereksinimlerinin aktif olarak dikkate almaları gerektiği anlamına gelmektedir (Pacione, 2013).

Plan bazlı sistemlerde Neo-liberal politikaların planlar üzerindeki baskısı sonucu arazi gelişimi kamu kontrolünden çok özel sektör yatırımcılarının talepleri doğrultusunda planlara yapılan parçacıl müdahalelerle (daha çok plan değişiklikleriyle) gerçekleşmektedir (Parker ve diğ., 2018; Valtonen ve diğ., 2017; Heurkens ve Hobma, 2014; Van Remmen, 2012; Mekkes ve diğ., 2012;). Plan ile belirlenmiş arazi kullanım kararları ve yapılaşma koşulları sonradan yapılan müdahalelerle değiştirilmektedir (Maraglit, 2013; Alfasi, 2006). Özel sektör yatırımlarının sisteme entegre edilmesinde araç olarak kullanılan parçacıl müdahaleler (Dannestam, 2008), daha çok onaylanmış planlar üzerinde yapılan plan değişiklikleri ile yapılmaktadır (Parker ve diğ., 2018; Mekkes ve diğ., 2012; Alfasi, 2006). Plan değişiklikleri ile planlara sonradan eklenen bu yatırım kararlarının sayıca fazla olması (Zakhour ve Jonathan Metzger,

2018) ve ayrıcalıklı imar haklarına sahip olması (Margalit, 2014) kent mekânında birtakım sorunlara neden olmaktadır (Berisha ve diğ., 2020; Valtonen ve diğ., 2017; Galland ve Hansen 2012; Orueta ve Fainstein, 2008; Swyngedouw ve diğ., 2002). Bu sorunların en önemlileri, plan değişikliği yapılan alan çevresinde arazi değerlerinin artması (Tasan-Kok, 2008), ancak bu değer artışına rağmen bu alanlarda mevcut altyapının yetersiz kalması (Alfasi, 2006) ve kent silüetinin bozulması (Margalit, 2014) olarak sıralanabilir. Ek olarak değişiklik yapılan alan komşuluğunda olan diğer parsellerde de yatırımcıları çekecek ayrıcalıklı imar hakları tanıyan plan değişikliklerinin yapılmasına baskı oluşturmakta (Margalit, 2014) ve yatırımın gerçekleştirildiği alanda altyapının yetersiz kalması (Alfasi, 2006), silüetin bozulması, manzaranın kapanması (Margalit, 2014) gibi birtakım olumsuzluklara neden olmaktadır.

Benimsenen bu yaklaşımlarla piyasa temelli arazi kullanım kararları geliştirilmiş, plan yapımında yetkili olan yerel yönetimler yatırımcı özel sektörle uzlaşma uğruna kentsel ranta neden olacak plan kararları almaya başlamıştır (Taşan-Kok ve Muñoz Gielen 2010; Campbell ve diğ., 2000).

Parçacıl müdahaleler, çoğunlukla özel yatırımların sisteme entegre olması açısından desteklenmektedir. Örneğin yerel yönetimler, büyük ölçekli özel sektör yatırımlarının sisteme entegre edilmesinde, çoğu kez kentsel yatırım projelerini kullanmaktadır. Bu tür projelerin sisteme eklenmesi durumunda sermaye birikimine olanak sağlamak ve bu da belediye hizmetleri için özel bütçe oluşturulmasına katkı sağlamaktadır (Dannestam, 2008). Diğer taraftan, parçacıl müdahaleler, genellikle imar hakları açısından yakın çevresine göre farklılıklar göstermekte ve yüksek imar haklarına sahip olmaktadır. Bunun sonucu olarak da parçacıl müdahalelerin bulunduğu alanlarda arazi değerleri artış göstermektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimler, bu değer artışlarını, yüksek vergilerin sağlanması şeklinde görmekte ve bu nedenle parçacıl müdahaleler yerel yönetimler tarafından desteklenmektedir (Tasan-Kok, 2008). Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin hem doğrudan hem de dolaylı olarak bir gelir beklentisi bulunmaktadır (Margalit, 2014).

2.5 Plan Değişikliği Sonucu Artan Değerin Kamuya Aktarımı

Toprağın değerinin devlet tarafından yaratıldığı ve bu nedenle halk için toplanması gerektiği fikri yeni bir fikir değildir. Andelson (2000), Amerikalı düşünür Henry George, 1879'da 'İlerleme ve Yoksulluk' kitabında 'tek vergi' fikrini önerdiğini ve bu fikrin topraktan devlet idaresine sürekli bir şekilde ödeme yapılması halinde, toplumun tüm kamusal ihtiyaçlarını karşılayacağını savunduğunu belirtmektedir. Öte yandan, İngiltere planlama sisteminde devlet düzenlemeleri ve mülk değerleri arasındaki ilişki 'iyileştirme ve tazminat' adı altında mevzuat hükümleri on dokuzuncu yüzyılın sonlarına kadar uzanmaktadır ve bu hükümler artan mülk değerlerinin kamuya döngüsü konusunun öncülüğünü yapmaktadır (Baumann, 1894). Bu düşünceye dayanarak, 1947 İngiltere Şehir ve Ülke Planlama Yasası tüm sistemi yeniden biçimlendirmiş ve 'kalkınma hakları' fikrini ortaya atarak her bir gelişmenin bir 'planlama izni' ile 'vakaya göre' onaylandığı bir sistemi ikame etmiştir (Booth 2003). Ayrıca, 1976 yılında Vancouver'da gerçekleştirilen UN Habitat Konferansı Tavsiyeler D3'te vergilendirmenin sadece toplum için bir gelir kaynağı olarak görülmemesi gerektiği, aynı zamanda geliştirilmesi arzu edilen yerleşimleri teşvik etmek, arazi üzerinde kontrol edici bir etki uygulamak ve kazanılan değer artışının yeniden kamuya dağıtılması için kullanılan bir araç olarak görülmesi gerektiği vurgulanmıştır (Yeni Kentsel Gündem, 2016; Alterman, 2013).

Kamusal faaliyet sonucu oluşan değer artışının spekülasyonlara neden olmaması için gerek planlama aracıyla gerekse de yönetim aracılığıyla kontrol altına alınması gerekmektedir (Kim, 2020). Değer artışının tekrar kamuya aktarılması vergilendirmede ve kaynakların etkin kullanımında adalet sağlayacağı ve spekülasyonları ortadan kaldıracağı gerekçesiyle savunulmaktadır (Dye ve England, 2010).

Öte yandan, neo-liberal politikaların baskısı sonucu özellikle erişilebilirliğin ve arazi fiyatlarının yüksek olduğu kent merkezleri özel sektör yatırımcıları için bir cazibe merkezi olmuş (Heurkens ve Hobna, 2014; Fensham ve Gleeson, 2003), ancak bununla birlikte kamusal harcamalar da artmıştır (Alterman, 2012; Teisman ve Klijn, 2002). Kamusal harcamaların finanse edilmesinde değer yakalama araçları birçok yerel yönetim için önemli bir araç haline gelmiştir (Catney ve Henneberry, 2019; Muñoz Gielen, ve diğ., 2019; Friendly, 2017; Alterman, 2012; Dannestam, 2008; Fensham ve

Gleeson, 2003). Özellikle arazi geliştirme sürecinde maliyeti azaltma ihtiyacı, daha verimli ve üretken sermaye akışlarını teşvik etmek, kentsel ve ekonomik kalkınmanın yönetimini finanse etme ihtiyacı, kamusal yatırımların maliyetlerini telafi etme ihtiyacı ve Merkezi İş Alanlarının içten dışa doğru desantralize edilmesi ihtiyacı gibi beş temel zorunluk değer yakalama araçlarını meşrulaştırmaktadır (Fensham ve Gleeson, 2003).

Artan değerın kamuya aktarımı, mülk sahibinin eylemlerinin dışında kamu otoritesi tarafından gerçekleştirilen müdahaleler sonucu arazide oluşan değer artışının tamamının veya bir kısmının kamusal faaliyetlerin finanse edilmesi amacıyla kamu sektörüne aktarılmasıdır (Nguyen, ve diğ., 2017; Havel, 2017; Alterman, 2013; Smolka, 2013; Ingram ve Hong, 2012; Fensham ve Gleeson, 2003). Bu değer artışı vergiler, harçlar, muafiyetler veya diğer mali araçlar olarak kamu gelirine dönüştürülerek dolaylı olarak elde edilebileceği gibi, daha geniş bir kitleye fayda sağlamak için yerinde yapılan iyileştirmelerle doğrudan da elde edilebilir (Alterman, 2013).

Alterman (2012), İngiltere tarafından geliştirilen artan değer karşısında arazi sahiplerinin buna karşılık olarak bir takım maddi yükümlülükler getirmesi fikrinin, bu durumun tam tersi olduğunda yani devlet faaliyeti sonucunda değer kaybı olması durumunda ise bir tazminat hakkının bulunup bulunmadığı ve bu tazminatın kim tarafından tazmin edilmesi gerektiği sorunsalını da beraberinde getirdiğini belirtmiştir. Ek olarak, kamu müdahalesi neticesinde meydana gelen değer artışının kamuya döngüsünün sağlanmasında kullanılan araçları makro, doğrudan ve dolaylı araçlar olmak üzere temel olarak üç sınıfa ayırmaktadır.

- Makro değer yakalama araçları daha geniş mantık ve ideoloji tarafından motive edilen toprak rantı politika rejimlerinde gömülüdür. Devletleştirme, kamulaştırma, arazi bankacılığı ve arazi ve arsa düzenlemesi makro değer yakalama aracı olarak nitelendirilebilir.
- Doğrudan değer yakalama kamu müdahalesi sonucu oluşan değer artışının topluma ait olduğu ve bu nedenle geri verilmesi gerektiği kabulüyle değer payını kamu bütçesine aktarmaları gerektiğine dair açık gerekçelerle gayrimenkul değer artışının tamamını veya bir kısmını ele geçirmeyi hedefler. Doğrudan değer yakalama iki alt gruba ayrılmaktadır.

- Kazanılmamış artışın yakalanması: değer artışının herhangi bir hükümet kararıyla bağlantılı olmadığı durumlarda söz konusudur. Artış miktarı, mülkün satış bedeli ile satış fiyatı arasındaki fiyat farkıdır ve genellikle mülkün satışı veya devri esnasında yansıtılan vergi ile alınır.
- İyileştirmenin (betterment) yakalanması: değer artışının doğrudan fiziksel gelişmeyle ilgili belirli bir hükümet kararından kaynaklandığı durumlarda söz konusudur.

İyileştirme ayrıca iki alt gruba ayrılabilir.

- a) Altyapı temelli doğrudan değer yakalama, devletin kamu altyapısını, parkları ve diğer hizmetleri onaylama ve uygulama kararlarından kaynaklanan olumlu dışsallıklardan kaynaklanan durumlar için geçerlidir.
- b) İmar hakları temelli değer yakalama, parsellere doğrudan uygulanan ve değeri yükselten planlama ve imar hakları kararlarına odaklanmaktadır.
- Dolaylı değer yakalama araçları ise yeni gelişen alanları desteklemek amacıyla ihtiyaç duyulan kamu altyapısı ve tesislerinin maliyetlerinin karşılanması için motive edici bir mantığa sahiptir (Alterman, 2012).

Kamu hizmetleri için yenilikçi finansman kaynaklarına duyulan ihtiyaç son yıllarda artmıştır. Bu artışın üç sebebi vardır; seçmenlerin daha yüksek vergiler ödeme isteksizliği, birçok hizmetin yüksek maliyetinin olması ve seçmenlerin gelişmiş hizmetlere yönelik beklentileridir (Rosenberg, 2006). Yerel yönetimler bu nedenle giderek, doğrudan vergilere veya harçlara kıyasla, seçmenlere daha az görünür olan finansal araçları özendirmeye ihtiyaç duymaktadır (Catney ve Henebery, 2019; Fensham ve Gleeson, 2003; Alterman, 2013). Alternatif bir çözüm olarak, yerel yönetimlerin arazi kullanımlarına yönelik düzenlemelerinden yararlanılması ve değer artışına neden olan olumlu kararları karşılığında, arazi sahipleri veya yatırımcılardan para, arazi ya da inşaat hizmetlerinden yararlanılması istenilmektedir. Birçok ülkede yerel yönetimler, doğrudan değer artışının elde edilmesine yönelik araçlardan daha çok dolaylı değer yakalama araçlarını benimsemektedir (Alterman, 2013).

Arazi Değeri Yakalamaya (Land Value Capture) yönelik giderek artan bir ilgi olmuştur (Catney ve Henneberry, 2019; Muñoz Gielen, 2019; 2017; Friendly, 2017; Alterman, 2012). Bunun nedeni gayrimenkulün mekânsal sabit doğasının, hızla artan küresel para akışları karşısında vergi otoriteleri için çekici bir hedef olmasıdır (Catney

ve Henneberry, 2019). Ayrıca değer yakalama ile, kamusal hizmetlerin tedarik edilmesinde yerel yönetimlere ciddi bir kaynak sağlanmaktadır (Catney ve Henneberry, 2019; Muñoz Gielen, 2019; Friendly, 2017; Alterman, 2012; Fensham ve Gleeson, 2003).

Planlara yapılan parçacıl müdahaleler aracılığıyla özel sektör yatırımlarının kent mekânına eklemlenmesi karşılığında yatırımcıya atfedilen yükümlülükler aracılığıyla, yerel yönetimlerde yerel hizmetlerin karşılanmasında kullanılacak sermaye birikimi sağlanmaktadır (Catney ve Henneberry, 2019; Muñoz Gielen, 2019; Alterman, 2012; Dannestam, 2008) Ek olarak, parçacıl müdahale araçlarıyla müdahale edilen alanda imar hakları artırılmakta ve bu durumun doğal bir sonucu olarak da arazi değeri de artmaktadır. Arazideki bu değer artışı yerel yönetimlerce gayrimenkulden alınan verginin de artması olarak kabul edilmekte ve desteklenmektedir (Tasan-Kok, 2008). Bu durumda, yerel yönetimler hem doğrudan hem de dolaylı olarak gelir elde etmektedir (Margalit, 2014). Parçacıl müdahaleler sonucu oluşan değer artışının kamuya döngüsü konusunda farklı ülkelerde farklı politikalar benimsenmiştir (Nguyen ve diğ., 2017; Havel, 2017; Muñoz Gielen, 2017; Alterman, 2013).

Birçok ülkede, yerel yönetimler kamusal hizmetlerin tedariki için gerekli olan maddi kaynaklara sahip değildir. Bu durum, kırsal alanlardan gelen büyük göçün giderek arttığı ve temel kamu altyapısına ve sosyo-eğitim hizmetlerine duyulan ihtiyacın daha fazla olduğu gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel alanlar için daha belirgin düzeydedir. Bu nedenle arazi bazlı gelir sağlama araçlarına ilgi artmaktadır (Smolka, 2013; Ingram ve Hong, 2012; Alterman, 2012).

Değer artışının elde edilmesinde Danimarka, Çin (Hong Kong ve Tayvan) gibi bazı ülkeler ekonomik olarak faydalanmakta iken, Avustralya'nın bazı bölümleri, Güney Afrika, Yeni Zelanda, ABD ve Kanada gibi ülkeler yerel düzeyde uygulama yapmaktadırlar (Wetzel, 2004). İngiltere'de ise; bu verginin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında doğrudan bir bağlantının olması gerektiği savunulmaktadır (Alterman, 2013). Gerek yerel seviyede gerekse de bir hükümet politikası olarak merkezi yönetim tarafından toplanan değer artışı kamusal faaliyetlerin finanse edilmesinde kullanılmaktadır (Catney ve Henebery, 2019; Nguyen ve diğ., 2017; Alterman, 2013; Fensham ve Gleeson, 2003). Örneğin; İngiltere'de 1979 öncesinde elde edilen değer artışı, altyapının finanse edilmesinde kullanılırken, 1979 sonrası doğrudan kamusal yatırımlar için kullanılmıştır (Catney ve Henebery, 2019). 1990 ve

sonrasında ise yakalanan değer artışı sosyal konut üretiminde, sosyal ve ortak aktiviteler ve kamusal açık alanların tedarik edilmesi için kullanılmaktadır (Champbell ve diğ., 2000). Hollanda’da arazi değer artışının yüksek olduğu kentsel dönüşüm uygulamalarından alınan “katkı harcı” (Hu ve diğ., 2019) aracılığıyla elde edilen değer artışı ile, değer artışının görece az olduğu projelere fon sağlanmaktadır (Van der Krabben ve Needham, 2008). Japonya ve ABD değer artışının kazanımının sağlanmasında imar hakkı transferini araç olarak kullanırken; İspanya ise arazi düzenlemeyi araç olarak kullanmaktadır (Smolka 2013). Singapur ve Hong Kong ise kent devleti olmalarından ve kontrol edilebilir büyüklükte olmalarından dolayı arazi kiralama (*land leasing*) yöntemiyle arazi kullanımının değişimlerinin neden olduğu her türlü değer artışını kamuya kazandırılabilir (Hui, Ho, ve Ho, 2004). Arjantin, Kolombiya ve Brezilya 19. yüzyıl başından itibaren uyguladıkları İyileştirme vergisi aracılığıyla arazi değer artışını en eski ve en tutarlı şekilde uygulayan ülkelerdendir. Örneğin 1809 yılında Bogota’da, inşa edilen Commons Köprüsü iyileştirme vergisi kullanılarak inşa edilmiştir (Smolka, 2013)

Sidney’de son on yılda büyük yeni otoyolların geliştirilmesinin plan değişiklikleri sonucu “*etrafındaki mülklerin değerlerinde oluşan %30 ila %60’lık artışla*” sağlandığı tahmin edilmektedir (Kumar, 2001, s.21). Vietnam’da Ho Chi Minh şehri merkezi iş alanının dönüşümü kamu özel sektörünün uzun vadeli kiraya dayalı müzakereleri ve plan değişiklikleri ile artırılan imar haklarına karşılık alınan değer artışı sayesinde gerçekleşmiştir (Nguyen ve diğ., 2017). 2004 Yılında Toronto’daki St. Clair Avenue West ve Bahthurst Street yakınlarındaki parsellerde plan değişiklikleri ile kat yükseklikleri 22 kata çıkarılmış ve karma kullanımlara izin verilmiştir. Plan değişikliklerinin kapsadığı parsellerden alınan değer artışı harcı ile Wychwood Barns isimli sosyal ve kültürel merkez yapılmıştır. Sao Paulo’da ise yine plan değişiklikleri aracılığıyla artırılan imar hakları (Bonus Density) karşılığında alınan değer artışı master plandaki yetersiz altyapıya sahip alanlarda sosyal konut, kamusal alanlar, yeşil alanlar çevre koruma ve kültürel miras harcamalarında kullanılmaktadır (Friendly, 2017).

2.6 Bölüm Değerlendirmesi

Günümüzde dünya genelinde ülkelerin benimsedikleri planlama anlayışları, farklı isimlendirmeler olmakla birlikte, genel olarak plan bazlı sistem ve proje bazlı sistem olarak ikiye ayrılmaktadır. Literatürde bu ayrım İngiliz modeli, Kıta Avrupa/Amerikan modeli olarak da geçmektedir. Ülkelerin planlama sistemlerinin farklılaşmasında hukuksal geçmişleri ve tarihsel süreçleri belirleyici rol oynamıştır. Örneğin, hakimleri geniş takdir yetkileriyle donatmış olan İngiliz hukuk sisteminin planlama alanına yansımalarının bir sonucu olarak, İngiliz planlama sistemi geniş takdir yetkileri barındırmaktadır. Öte yandan Kıta Avrupa modelinde ise teoride planların takdir yetkisine hemen hemen hiç yer vermeyecek kadar kesinlik içermesi amaçlanmaktadır. İngiltere, İrlanda, Yeni Zelanda gibi ülkeler takdir yetkisini benimsemişken, Almanya, İtalya, İspanya ve birçok Avrupa ülkesi plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerdir. Temel olan bu iki sisteme ek olarak, Japonya, Hong Kong gibi ülkeler ise her iki sistemin artı yanlarını dikkate alan ‘karma’ planlama sistemini benimsemişlerdir. Karma sistem, proje bazlı sistemin uzlaşmacı yönü ile plan bazlı sistemin yasal bağlayıcı özelliğini sentezlemiştir.

Gerek plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler, gerekse de proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler planlama sistemleri açısından bir diğerine doğru hibritleşme eğilimindedir. Plan bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde, planların katı olmaları eleştirilerek planların daha esnek hale getirilme çabaları görülürken; proje bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde ise tam aksi bir yönde politika izlenerek, planlarda esneklik alanının daraltılması amaçlanmaktadır.

Plan bazlı sistemin ve proje bazlı sistemin plan değişikliklerine yaklaşımları da birbirinden farklıdır. Proje bazlı sistemde planlar yasal olarak bağlayıcı olmadığından, genel stratejiye uygun olan tekliflerden uygun görülen planlama otoritelerince onaylanmaktadır. Bu durum proje bazlı sisteme esneklik ve planlama yetkilerine ise geniş bir takdir yetkisi sunmaktadır. Plan bazlı sistemde ise, planlar yasal bağlayıcı kaynaklar olup, planlar üzerinde mümkün oldukça değişiklik yapılmaması esastır. Planlarda ancak belirli durumlarda birtakım prosedürlerin yerine getirilmesi ile değişiklikler yapılabilmektedir. Plan bazlı sistemin katı ve kesin doğası gereği, bu sistemde esneklik ve takdir yetkisi oldukça sınırlıdır. Ancak, belirli bir projeksiyon yılı baz alınarak kent planları kentlerin dinamik gelişimleri karşısında yetersiz kalmakta

ve kent planlarında birtakım esneklik ve takdir yetkisine olanak sağlayacak parçacıl müdahale araçları kullanılmaktadır. Bu parçacıl müdahale araçlarından en önemlilerinden biri ise plan değişiklikleridir. Tez kapsamında yapılan literatür araştırmasında, plan değişikliklerinin hem plan bazlı sistemde hem de proje bazlı sistemde hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant olmak üzere üç perspektiften ele alındığı tespit edilmiştir.

Proje bazlı sistemde, planların yasal olarak bağlayıcı olmamaları, planlama sisteminin esnek yapısı ve planlama otoriterlerine geniş takdir yetkilerine verilmesinden dolayı plan değişikliklerinin kent mekânına entegrasyonu daha kolay olmaktadır. Bu sistem en başından itibaren esneklik temelinde kurgulandığı için planlara sonradan eklenen plan değişikliklerinin olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi de bu olumsuzluklara karşı yatırımcı veya mülk sahibine getirilen ekstra yükümlülükler sayesinde daha kolay olmaktadır. Plan bazlı sistemde ise özellikle neo-liberal baskılarla kentlerin gelişimi ivme kazanmış, kent planları ise bu ivme karşısında yetersiz kalmış ve plan değişiklikleri ile planlara esneklik sağlanması ve planlama yetkilerine takdir yetkisini olanağının sunulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda plan değişikliklerinin plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme evrilmesinde kullanılan araçlardan olduğunu söylemek mümkündür.

Plan bazlı sistemde, neo-liberal baskılarla planlarda yapılan plan değişiklikleri daha çok özel sektör tarafından yapılan talepler neticesinde meydana gelmektedir. Bu durum özel sektörün kent planlarındaki rolünün arttığının kanıtıdır. Ancak planların neo-liberal baskılarla özel sektör yönlendirmesi sonucunda değiştirilmesi sakıncalıdır. Çünkü özel sektörün (yatırımcı veya arsa sahibi) planların değiştirilmesinde ön koşul olan kamu yararı gerekçesi gibi bir kaygısı olmayıp, kâr maksimizasyonunu hedeflemektedir. Bu durum planlamanın temel kabullerinden olan kamu yararı kavramının yeniden tartışılmasını gündeme getirmektedir.

Proje bazlı sistemlerde plan değişikliği neticesinde meydana gelen olumsuz dışsallıkların bertaraf edilmesi, sistemin esnek doğası ve sistem bünyesinde tanımlanmış birtakım araçlarla daha kolay olurken, plan bazlı sistemlerde ise sistemin esnekliğe olanak tanımaması nedeniyle daha zor olmaktadır. Ek olarak, neo-liberal baskılarla kamunun özel sektöre bağımlılığı artmakta, mekânda kontrol edilemeyen plan değişiklikleri yaygın hale gelmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da kentler plan kararları ile değil plan değişikliği kararları ile şekillenmektedir. Bu durum

neticesinde planlar işlevsiz hale gelmektedir. Arazi kullanım kararlarında gerçekleştirilen parsel tabanlı işlevsel değişiklikler kentsel altyapı üzerindeki baskıyı da arttırmakta ve kent mekânında bir takım altyapı problemlerine neden olmaktadır. Ayrıca piyasa temelli plan değişiklikleri emlak piyasasında da yasa dışı müdahaleleri ortaya çıkarabilmektedir.

Öte yandan; piyasa yönlendirmeleri doğrultusunda yapılan plan değişiklikleri mekânsal gelişmeleri aktif tutmak ve finansal fayda sağlamak için yerel kurumlar yatırımları bir gelişme aracı olarak kullanabilmektedir. Proje bazlı sistemde plan değişikliği neticesinde meydana çıkan değer artışının bir kısmının kamusal gereksinimlerin karşılanmasında kullanılmak üzere yerel yönetimlere aktarılmasına yönelik politikalar geliştirilmiştir. Plan bazlı sistemlerde de bu yönde politikalar deneyimlenmektedir. Bahsi geçen politikalarla yerel yönetimler için ciddi bir kaynak sağlanmakta ve kamusal ihtiyaçların giderilmesi kolaylaşmaktadır. Ayrıca, planların keyfi olarak değiştirilmesinin önüne geçilmektedir.

Bu kapsamda bir sonraki bölümde, plan bazlı sistemde ve proje bazlı sistemde plan değişikliklerine yaklaşımların somutlaştırılması için her iki sistemden ikişer tane ülke örneklemini seçilerek plan değişikliklerinin hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant boyutları detaylı olarak incelenecektir.



3. ULUSLARARASI DENEYİMLERDE PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ

3.1 Plan Bazlı Sistemlerde Plan Değişiklikleri

Planlama sistemlerinin plan değişikliklerine yaklaşımlarının belirlenmesi ve yaklaşımların somutlaştırılması için tez kapsamında proje bazlı sistemlerden ve plan bazlı sistemlerden iki ülke olmak üzere toplamda dört ülke seçilerek detaylı olarak incelenmiştir. Seçilen ülkelerde plan değişiklikleri temel olarak; yasal ve politika boyutu, rant boyutu ve mekânsal boyutu ile ele alınmıştır. Plan değişikliklerine yaklaşımın politik çerçevesi ve hukuksal boyutlarının belirlemek için öncelikle ülkelerin planlamaya ilişkin yasal kaynakları irdelenmiştir. Ayrıca yasal kaynakların plan değişikliklerinin rant ve mekânsal boyutlarına ilişkin yaklaşımları belirlenmeye ve yasal kaynaklar aynı zamanda literatür çalışmaları ile de desteklenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, plan bazlı sistemi benimsemiş olan Almanya (Diller ve diğ., 2020; Zeiger, 2012), İtalya (Berisha ve diğ.; 2020; Colavitti ve diğ., 2013; Bartolini, 2012) ve proje bazlı sistemi benimsemiş olan İngiltere (Alterman, 2012; Tewdwr-Jones, 1999; Booth, 1995), İrlanda (Meldon ve diğ., 2017; Kenny, 2013) ülkelerinin planlama mevzuatları incelenmiştir.

Almanya plan bazlı sistemi uygulayan ülkeler arasında en başarılı örnekleme oluşturduğu ve Türk planlama sisteminin Alman planlama sisteminin etkisiyle şekillendiği için; İtalya ise planlama sisteminin hibritleştirilme çabalarının en yoğun olduğu ülkelerden biri olduğundan ve Türk planlama sistemi ile son dönem yaklaşımları olarak benzer özellikler gösterdiğinden seçilmiştir. Proje bazlı sistemi uygulayan ülkelere ise İngiltere ve İrlanda incelenmiştir. Bu ülkelere İngiltere takdir yetkisine dayalı planlama anlayışını şekillendiren ülke olup; dolayısıyla bu sistemi en etkin kullanan ülkedir. İrlanda planlama sistemi ise, İngiliz planlama sistemi ile şekillenmiştir. İrlanda planlamada esneklik kavramını en aktif kullanan ülkelere biri olmakla birlikte, hukuk kaynakları aracılığı ile planlamayı yasal olarak bağlayıcı bir araca dönüştürme çabası ile takdir yetkisinin uygulandığı diğer ülkelere farklılaşmaktadır. İzah edilen nedenlerden ötürü proje bazlı sistemi uygulayan ülkelere de İngiltere ve İrlanda seçilmiştir.

3.1.1 Almanya planlama sisteminde plan değişiklikleri

Almanya mekânsal planlamada yetki, plan türleri ve hiyerarşi

Kentlerin hızlı gelişimi ve bu gelişim karşısında kentlerin yetersiz kalması belediye ve yerleşim bölgeleri için iki aşamalı bir planlama sistemine duyulan ihtiyacı açıkça ortaya koymuştur. Büyük ölçekli belediyeler arası planlama (eyalet mekânsal planlaması) kavramı, ilk defa 5 Mayıs 1920'de kabul edilen Ruhr Bölgesel Planlama Yetkisinde yapılan bir düzenlemeyle yasal olarak ifade edilmiştir (Schmidt, Eichstaedt, 2005). Federal Mekânsal Planlama Yasası (Raumordnungsgesetz - ROG) 08.04.1965'te kabul edilmiştir. Eyalet mekânsal planlarının yasal dayanağını oluşturan bu kanunda geniş kapsamlı değişiklikler yapılmış olup; yapılan değişiklikler 01.01.1998 yılında yürürlüğe girmiştir. Federal Mekânsal Planlama Kanunu dört alt bölümden oluşmaktadır. Bu alt bölümlerden 1. 2. ve 4. alt bölümler doğrudan ülke genelinde uygulanmış; 3. alt bölüm ise eyalet mekânsal planlarının çerçevesini oluşturmuştur (Runkel, 2005). 1967 yılında ise planlama konularında eyaletler arası koordinasyonun sağlanması ve mekânsal planlama ile ilgili temel kavramların oluşturulması amacıyla, Mekânsal Planlama Konulu Bakanlar Konferansı (MKRO: Ministerkonferenz für Raumordnung) kurulmuştur.

Yapılan değişikliklerle, sürdürülebilirlik ilkesinin yürürlüğe konması mekânsal planlamanın görevleri, yönergeleri ve kılavuz ilkeleri detaylandırılmış ve karşılıklı geribildirim ilkesi (Federal Mekânsal Planlama Yasası'nın 1. ve 2. maddeleri) benimsenmiştir (Runkel, 2005). Ayrıca, mekânsal planlamanın (madde 3 ila 9) kavramları ve yasal bağlayıcı etkileri ve Bölgesel hazırlık amaçlı arazi kullanım planlaması (madde 9 (6)) ayrıntılı olarak tanımlanmış ve sınırsız bir süre için mekânsal planlamaya aykırı planların yasaklanma ihtimali (madde 12) ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra Mekânsal planlama prosedürleri (madde 15) de yeniden düzenlenmiş ve yeni değiştirilen Mekânsal Planlama Yönetmeliği'nde (ROUM) mekânsal planlama prosedürlerine tabi projeler sıralanmıştır (Schmidt, Eichstaedt, 2005).

2004'te Federal Mekânsal Planlama Yasası'nın kapsamı Alman Münhasır Ekonomik Bölgesini (EEZ) kapsamak üzere genişletilmiştir. Bu adım, federal hükümetin, ekonomik faaliyetler ve bilimsel araştırmalar, nakliye güvenliği ve verimliliği ve deniz çevresinin korunması ile ilgili federal bir denizel mekân planlaması geliştirmesini sağlamaktadır.

Federal sistem uyarınca, federal ve eyalet hükümetlerinin yetkileri Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Grundgesetz für die Bundesrepublik

Deutschland) ile tanımlanmaktadır. Her bir eyaletin mekânsal planlamaya yönelik kendi kanunları olup; mekânsal planlarda yetki eyaletlerdedir. Eyaletlerin mekânsal planlamayla ilgili bazı yetkileri ve kendi yasaları vardır. Aynı zamanda, eyaletler arasında bilgi alışverişi, katılım, onay, iş birliği ve yükümlülükler konusunda ayrıntılı hükümler içeren kanunlar bulunmaktadır.

Almanya'daki stratejik planlama, federal kanunlar ve bu kanunlarla uyumlu 16 Alman eyaletlerinin (Bundesländer) ilgili kanunları ve bölgesel ve yerel imar planları (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) tarafından yönetilmektedir. Alman planlama sistemi genel olarak, bölge, federal ve yerel olmak üzere üç düzeyden oluşmaktadır. Uygulanan en önemli kanunlar ise, Federal Planlama Yasası (Raumordnungsgesetz), Alman eyaletlerinin bölgeleme/zoning kanunları (Landesplanungsgesetze), Federal İmar Kanunları (Baugesetzbuch) dır.

Federal mekânsal planlama eyalet mekânsal planlarının hukuksal temelini oluşturmak ve sektörel planlama için üst tanımları sağlayan mekânsal planlama ilkelerini belirlemekle sınırlandırılmıştır. Eyalet mekânsal planlama, yerel seviyede, nihai planlama hedefleri hem federal hem de eyalet mekânsal planlama beyannamelerine uygun olarak geliştirilirken, eyalet düzeyinde mekânsal planlamanın federal ilkelerine somut bir şekil vermektedir.

Mekânsal Planlama Yasasına göre, federal mekânsal planlamanın başlıca görevleri, bölgesel ve ulusal yapısal politika açısından sektöre planlamayı ve kamu yatırımlarına odaklanmak, sektörel planlama ve mekânsal planlama gibi alt düzey planlama katmanları için bağlayıcı, kapsamlı ve üst düzey bir model oluşturan rehber ilkeleri ortaya koymak ve ülke genelinde eş değer yaşam koşullarını oluşturmaktadır. Bahsi geçen yasaya göre eyaletlerde planlama iki aşamalı bir süreçtir. Eyalet mekânsal planlama, bir bütün olarak eyaletin mekânsal gelişimini ele alırken, bölge planları ise bir eyalet içerisindeki daha alt bölümlere ilişkin hazırlanan planlardır.

Eyalet mekânsal planlarından sorumlu olan kişiler, ulusal mekânsal planlama ve eyalet mekânsal plan kararlarının yerel yönetim planlamasında dikkate alınmasını sağlamalıdır ve aynı zamanda karışık bir yukarıdan aşağıya / aşağıdan yukarıya geri beslenme sisteminde, yerel yetkililerden öneriler kabul ederek, yerel kalkınma hedeflerini üst düzey planlama hedefleri ile koordine etmeleri gerekmektedir. Bunun sonucu olarak da kentsel arazi kullanım planları eyalet mekânsal planlamanın

kalkınma hedeflerinin engellememekte, aksine bu hedefleri destekleyerek yatırım hatalarından kaçınarak, planlar arası eşgüdüm sağlanmaktadır.

Eyalet mekânsal planlamanın altında yer alan bölge planları, sektörel entegrasyon ve eyalet mekânsal planlama hedeflerinin uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanır. Buna göre, eyalet mekânsal planları ile yerel kentsel arazi kullanım planları arasında arabuluculuk yapmaktadır. Alman planlama sisteminde benimsenmiş ilkelerden biri olan hiyerarşi prensibi gereği bölge planları, federal ve eyalet mekânsal planlara uyumlu olmalıdır. Federal İmar Kanunu'nda da arazi kullanım planlarının bölgesel planlara uyumlu olmaları zorunluluğu (madde 1 (5)) belirtilmiştir.

Alman mekânsal planlama sistemi içinde, hükümetin federal yapısıyla ve ademi merkeziyetçi yönetim ilkesine uygun olarak bölgesel planlama, bölgenin alt bölümleriyle ilgili eyalet mekânsal planlamanın bir fonksiyonudur. Federal Mekânsal Planlama Yasası'nın 9. maddesi uyarınca kendi işlevleri ile geniş kapsamlı mekânsal planlamadan, eyalet mekânsal ve yerel planlamadan bağımsızdır. Bir bölgenin mekânsal ve yerleşim yapısal gelişimi için genel, üst düzey ve bir bölgenin yerleşim yapısının gelişimi ve mekânsal planlamaya yönelik sektörler arası öngörüler içerir (Schmitz, 2005). Bölge planları eyaletten eyalete farklı şekilde hazırlanır. Çizelge 3.1'de Almanya planlama sistemindeki üst düzey mekânsal planlar gösterilmiştir.

Çizelge 3.1 : Almanya planlama sisteminde üst düzey planlama.

Plan Adı	Planlama Aracı	Plan İçeriği	Yasal Dayanak	Onay	Yasal Etki	Ölçek
Federal Mekânsal Planı Seviye: Federasyon	Mekânsal Gelişim Modelleri, Mekânsal Planlama İlkeleri	Mekânsal Planlamaya İlişkin İlk ve Esaslar Mekânsal Gelişim İçin Yönlendirici İlkeler	Eyalet Planlama Kanunu	Mekânsal Planlama İçin Bakanlar Konferansı	Tüm Planlama İdareleri için Bağlayıcıdır.	Ölçek Yok.
Eyalet Mekânsal Planı Seviye: Eyalet	Eyalet Mekânsal Planı Eyalet Mekânsal Planı Programı	Eyalet için hedeflenen ve yapısal gelişmeyi temsil eder ve eyalet çapında mekânsal planın amaçlarını içerir.	Mekânsal Planlama Kanunu Eyalet Planlama Kanunu	Eyalet Meclisi ya da Eyalet Hükümeti	Tüm Planlama İdareleri için bağlayıcıdır.	1/50.000
Bölge Planı Seviye: Eyalet Kısımları	Bölge Mekânsal Planlar Bölge Kalkınma Planları	Mekânsal Planlama Kanunu Eyalet Planlama Kanunu	Eyalet Meclisi ya da İlçe Meclisi	Eyalet Meclisi ya da	İlçe Meclisi Tüm planlama idareleri için bağlayıcıdır	1/25.000 1/100.000

1962 yılında yürürlüğe giren Federal İmar Kanunu yerel yetkililere, federal mekânsal planlama ve eyalet mekânsal planlamasına uygun olarak kentsel arazi kullanım planlaması yoluyla kentsel gelişmeyi organize etmeleri ve kontrol etmelerini zorunlu kılmıştır. Yerel fiziki planların daha üst düzey olan eyalet ve federasyon mekânsal plan kararlarına uymaları zorunluluğu Alman planlama sisteminde hiyerarşi prensibinin benimsenmiş olduğunun bir göstergesidir.

Yerel kentsel arazi kullanım planlaması, Federal İmar Kanunu'nda belirtilen yasal bir araçtır. İmar Kanunu'nun madde 1 (1) 'e göre, kentsel arazi kullanım planlamasının görevi, arazinin inşaat veya diğer amaçlar için hazırlanması ve kontrol edilmesidir. Kentsel arazi kullanım planlamasının amaç ve ilkeleri, planlama esasları biçiminde (İmar Kanunu, madde 1 (5).) belirtilmiştir. Yerel arazi kullanım planlarının amacı sürdürülebilir kentsel gelişimin sağlanması ve toplumun genel yararı için arazinin sosyal açıdan eşitlikçi bir şekilde kullanılması, daha insancıl çevre, doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunulması ve kentsel kültür mirasının korunması ve geliştirilmesidir. Bu genel planlama esasları (sağlıklı barınma ve çalışma

koşulları, nüfusun dengesiz dağılımdan kaçınma, mekân ve peyzaj görünümünü geliştirme, çevrenin korunması gibi), İmar Kanunun 1 (5). maddesinde detaylı olarak sıralanmıştır.

Yerel kentsel arazi kullanım planlaması hazırlık arazi kullanım planı (preparatory land-use plan) ve bağlayıcı arazi kullanım planı (binding land-use plan) olmak üzere iki seviyeden oluşmaktadır. Federal İmar Kanunu'nun hazırlık arazi kullanım planlarının içeriğini düzenleyen 5. maddesine göre; hazırlık arazi kullanım planları belediye sınırlarının tamamını kapsayan alanlar için hazırlanır ve Belediyenin mekânsal planlama ve kalkınma hedeflerine uygun olarak toplumun öngörülebilir ihtiyaçlarını karşılamak için arazilerin hangi fonksiyonlara yönelik kullanılacağını belirler. Hazırlık arazi kullanım planlarında üst düzey idari makamın (höhere Verwaltungsbehörde) onayı gerekmektedir (Federal İmar Kanunu, madde 6 (1)) ve onaylamadan sorumlu yetkili idari makam 3 ay içerisinde (madde 6 (4)) onay vermelidir. Üst düzey idari makam planın uygun şekilde üretilmediği ya da planın yasalara aykırı olduğu gerekçesiyle planın tamamını (madde 6 (2)) ya da red sebepleri giderilmezse önemli bir kısmını (madde 6 (3)) onaylamaktan kaçınabilir. Hazırlık arazi kullanım planı onaylandıktan sonra askıya çıkarılmalıdır. Askı sürecinden (1 ay) sonra plan uygulanabilir (madde 6 (5)). Bu planın değiştirilmesi durumunda da ilgili belediye değişikliği kamuya bildirebilir (madde 6 (6)).

Bağlayıcı arazi kullanım planı ise, belediye bölgesinin bir bölümü için hazırlanan plandır ve hazırlık arazi kullanım planına (Federal İmar Kanunu, madde 8 (2)) dayanarak hazırlanmalıdır. Bağlayıcı arazi kullanım planı, kentsel yapı için yasal olarak bağlayıcı şartları belirler (madde 8 (2), bent 1). Bağlayıcı planın hazırlanma, değiştirilme ve iptal prosedürleri, hazırlık arazi kullanım plan prosedürüyle aynıdır (madde 8 (3)).

Federal İmar Kanunu, Plan Notasyonu Yönetmeliği ve Arazi Kullanım Yönetmenlikleriyle tamamlanmıştır. Plan Notasyonu Yönetmeliği, kentsel arazi kullanım planlamasında planların standartlaştırılması amacıyla hazırlanmıştır. 1962 yılında yürürlüğe giren ve günümüzdeki gelişmeleri göz önüne alarak birkaç kez değiştirilen Arazi Kullanımı Yönetmeliği ise, genel ve özel arazi kullanım kategorilerini sıralamakta ve inşaat kullanımının yoğunluğunu, bina metodunu ve kullanım izinlerini ve tasarımını belirlemek için kurallar belirlemektedir. Böylece her biri farklı yerel yetkililer tarafından hazırlanan kentsel arazi kullanım planları standart

hale getirilmiştir. Çizelge 3.2’de Almanya planlama sistemindeki yerel planlar gösterilmiştir.

Çizelge 3.2 : Almanya planlama sisteminde yerel planlama.

YEREL PLANLAMA				
	PLANLAMA ARACI	PLANIN İÇERİĞİ	YASAL DAYANAK	YASAL ETKİ ÖLÇEK
Kentsel Arazi Kullanım Planlaması (Planlama Seviyesi Yerel İdareler)	Hazırlık Arazi Kullanımları	Planlanan kentsel gelişmeye uygun olarak tüm belediye için arazi kullanımlarını belirlemek.	Federal İmar Kanunu Arazi Kullanım Mevzuatı. Plan Gösterim mevzuatı.	Belediye Meclisi 1/10.000
	Bağlayıcı Arazi Kullanım Planı	Kentsel gelişim için düzenlemeler belirli bölgeler için yasal bağlayıcı kurallar belirlemek.	Federal İmar Kanunu Arazi Kullanım Mevzuatı. Plan Gösterim mevzuatı.	Belediye Meclisi 1/500 1/1000

Alman Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Boyutu

Alman hukuk sisteminde planlama ve yapılaşma koşullarına ilişkin başlıca kanunlar, Federal Planlama Kanunu (Raumordnungsgesetz), Alman eyaletlerinin arazi kullanım kanunları (Landesplanungsgesetze), Federal İmar Kanunu (Baugesetzbuch) ve Federal Arazi Kullanım Yönetmeliği (Baunutzungsverordnung)’dır. Plan değişikliklerinde özellikle Federal İmar Kanunu ve Federal Arazi Kullanım Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır. Bu yasal kaynaklara göre de bir yerel planın mevcut olduğu yerlerde, araziler sadece planda belirtilen kararlar doğrultusunda kullanılabilir ve izin verilmiş kullanımlar dışında yapılmak istenilen değişikliklerde (Federal İmar Kanun, madde 2 (4)) belirtilmiş olan plan değişim prosedürün işletilmesi gerekmektedir.

Kentsel arazi kullanım planları, kentsel gelişme ve planlama amaçlarıyla doğrultusunda hazırlanmalıdır (İmar Kanunu, madde 1 (3)) ve gereken durumlarda ise değiştirilir. Federal İmar Kanunu’na göre, planların onaylanmasında ve değiştirilmesinde sırasıyla; federal mekânsal planlarda federal meclis, eyalet mekânsal

planlar ve bölge planlarında eyalet meclisi ve yerel fiziki planlarda ise belediye meclisleri görevli ve yetkilidir. Yine bahsi geçen kanuna göre, bu planlardan sadece bir yerel fiziki plan olan bağlayıcı arazi kullanım planının değiştirilmesine yönelik bireysel başvuru hakkı vardır. Bir diğer yerel fiziki plan olan hazırlık arazi kullanım planı ise sadece ilgili yerel yönetimlerini bağlayıcı nitelikte olduğundan bireylerin bu plan kararlarının değiştirilmesine yönelik talep hakları bulunmamaktadır.

Federal İmar Kanunu (madde 2 (4)) hükmü uyarınca, arazi kullanım planlarının değişim prosedüründe arazi kullanım planı prosedürü (yetkili merci makam, onay, askı, itiraz) uygulanmaktadır. Bahsi geçen kanunda (madde 3 (3)) askı süresinden sonra bir arazi kullanım plan kararlarında bir değişiklik yapılmak istenilmesi durumunda, değiştirilmiş planın tekrar askıya çıkması gerektiği, yapılan düzenleme ile sadece değişiklik yapılan kısmın askıya çıkarılabileceği ve bu değişikliğin planın genel ilkelerini etkilemediği durumlarda askı sürecinin 2 haftaya (kolaylaştırılmış prosedür) indirilebileceği belirtilmiştir.

Bireysel bir plan değişikliği öncelikle planı onaylamaktan sorumlu olan makama iletilmelidir. Yetkili makam olası değişiklikten etkilenmesi muhtemel olan başkaca yetkili makamlara (çevre koruma makamları, tarihi anıt koruma makamları gibi) iletir (Federal İmar Kanunu, madde 4 (1)). Sorumlu makamlar 1 ay içerisinde (madde 2 (2)) görüşlerini ilgili belediyeye bildirmelidirler. Olumlu görüş bildirmeleri durumunda yerel yetkili makam (belediye meclisi) bu değişikliğe onay verebilir ve bu plan değişikliği tıpkı arazi kullanım planları gibi bir ay (ya da 2 hafta) askı sürecinden sonra uygulanabilir ya da başvuru sahibini tatmin edici bir açıklama yaparak başvuruyu reddedebilir. Başvuru sahibi yetkili makamın kararını mahkemeye taşıyabilir. Öte yandan üçüncü kişiler de değişiklik neticesinde bir hak ihlaline uğrayacaklarını kanıtlayarak, söz konusu değişikliğe karşı yargı yoluna gidebilirler. Bununla birlikte yasal işlem başlatıldığında, bir mahkeme, değişiklik izninin verilmesinin veya reddedilmesinin yasal olup olmadığını belirlemek için başvuru belgelerini incelemektedir.

Bir kentsel arazi kullanımına yapılan değişiklikler planın temel ilkelerini etkilemez ise, izin verilmektedir (Federal İmar Kanunu, madde 13 (1)). Plan değişikliğinden bir özel hukuk kişisi mağdur olacaksa, bu kişiye uygun bir sürede eleştiri hakkı (madde 13 (2)) verilmektedir. Söz konusu değişiklik bir kamu kurumunu mağdur edecek nitelikte ise; mağdur durumdaki kamu kurumlarına, uygun bir süre içinde yorum yapma veya katılım prosedürünün işletilmesi gerekmektedir (madde 13 (3)).

Bağlayıcı arazi kullanım plan kararlarına aykırı bir yapılaşma yapıldığı durumlarda, plan onaylanmasından sorumlu yetkili yerel makamların (belediye meclislerinin), söz konusu aykırılığa karşı;

- Tazminat (İmar Kanunu, madde 40)
- İlgili yönetmeliğe uyulmaması halinde inşaat çalışmalarına devam edilmesine karşı bir ihtiyati tedbir kararı (Baueinstellungsverfügung)
- Yönetmeliklere aykırı olarak yapılmış bir yapının kullanılmasına karşı yapının mühürlenmesi (Nutzungsuntersagung)
- Veya plana aykırı kısımların ya da binanın tamamen yıkılması (Abrissverfügung / Beseitigungsanordnung)

gibi bir takım yetkilere sahiptir.

Prensip olarak bağlayıcı arazi kullanım planında bir değişiklik talep edilmesi durumunda söz konusu değişikliğin eyalet imar yönetmeliklerine (Bauordnungen der Bundesländer) uygun olması gerekmektedir. Değişikliğin uygulanabilmesi için ise, yetkili makam tarafından değişikliğin kamu hukuku hükümlerine uygun olduğunu gösteren bir beyan verilmesi gerekmektedir. Değişiklik, imar hukuku hükümlerine, ilgili eyaletin inşaat yönetmeliklerine ve hiçbir özel izin prosedürünün uygulanmadığı diğer tüm kamu hukuku düzenlemelerine (örneğin anıtların korunması, anıtların korunması ve hava ve su kirliliği kontrolü ile ilgili düzenlemeler) aykırı olmaması gerekmektedir.

Ana Yasanın 95. maddesi uyarınca kurulan idari mahkemeler, tüm idari işlemlerin anayasal olarak güvenceye alınmasını sağlamaktadır ve anayasaya aykırı olan kamu hukuku uyuşmazlıklarından çözüme kavuşturulmalarından sorumludurlar (İdare Mahkemesi Usul Kanunu, Madde 40 (1).). İdari yargılamanın yasal dayanağı İdare Mahkemesinin Usul Kanunu'dur.

İdari mahkemelerin sistemi üç seviyeye sahiptir. Her eyalette bulunan eyalet idare mahkemeleri (Verwaltungsgericht - VG) ilk derece mahkemeler iken; bu mahkemelerin üstünde ise üst düzey bir idari mahkeme (Verwaltungsgerichtshof – VGH, bazı eyaletlerde Oberverwaltungsgericht – OVG denilen) bulunmaktadır. İdare mahkemelerin en üst mercii olan Federal İdare Mahkemesi (Bundesverwaltungsgericht - BVerwG) Leipzig'de (İdare Mahkemesi Usul Kanunu, Madde 2) konumlanmıştır. Çizelge 3.3'de Almanya planlama sisteminde yerel yönetim yetkileri ve yargısal denetim gösterilmiştir.

Çizelge 3.3 : Almanya’da yerel yönetim yetkileri ve yargısal denetim.

YEREL YÖNETİMLERİN YETKİLERİ	HAZIRLAMA VE DEĞİŞTİRME	BAĞLAYICI ETKİ	YARGISAL DENETİM
Hazır Arazi Kullanım Planı	İmar Kanununun madde 1 (3)’deki Zorunluluk Durumları Planlama Ufku Yaklaşık 15 Yıl	Kamu Otoriteleri Üzerinde Bağlayıcılar	İdare Mahkemeleri Tarafından Somut Adli İnceleme Yüksek İdare Mahkemeleri Tarafından Yargı Denetimi
Bağlayıcı Arazi Kullanım Planı	İmar Kanununun madde 1 (3)’deki Zorunluluk Durumları	Belediye Tüzüğü, Yönetmelik	İdare Mahkemeleri Tarafından Somut İnceleme Yüksek Mahkeme Yargı Denetimi
İmar Yönetmeliği Uyarınca Diğer Kanunlar	İsteğe Bağlıdır.Örnek: İmar Kanunu 34. Madde Uyarınca Arsa Geliştirme	Belediye Tüzüğü, Yönetmelik	İdari Mahkeme Adli Somut İnceleme

Alman Federal İdare Mahkemesi Usul Kanununa göre (Verwaltungsgerichtsordnung) yerel fiziki planlar konusundaki uyuşmazlıklarda görevli ve yetkili mahkeme yerel idare mahkemeleridir. Yerel idare mahkemelerin kararları temyiz edilebilir nitelikte olup; yerel mahkeme kararı ile tatmin olmayan taraf 1 ay süre içerisinde üst düzey bir idari mahkemeye, bu mahkemenin de verdiği karardan da tatmin olmaması durumunda ise (yine 1 ay içerisinde) en üst düzey idare mahkeme olan Federal İdare Mahkemesi’ne uyuşmazlığı taşıyabilir. Ayrıca bahsi geçen kanun, planlara karşı bir dava açıldığında otomatik olarak yürütmenin durdurulması kararı verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bağlayıcı arazi kullanım plan kararlarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde yukarıda tarif edilen yargı yolları izlenmelidir. Öte yandan, hazırlık arazi kullanım planı ise yargı denetimine tabi değildir. Çünkü bu planlar ne bir yasal normdur ne de bir idari eylemdir.

Almanya Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Mekânsal Boyutu

Federal İmar Kanunu'na göre (madde 34 (1)), meskun alanlarda bağlayıcı plan değişikliği aracılığıyla bir gelişme projesinin uygulanması sadece değişimin ön gördüğü yapılaşma şartlarının (tip, ölçek, inşaat alanı büyüklüğü) uygulama alanın yakın çevresinin karakteristik özellikleriyle uyumlu olduğu durumlarda uygulanabilmekte ve sosyal ve teknik altyapının temin edilmesi zorunlu olmaktadır. Yapılan değişikliklerle sağlıklı yaşam ve çalışma koşullarının gereksinimleri karşılanırken, yörenin genel görünüşünün bozulmaması gerekmektedir.

Tarihi koruma alanlarında, gelişim projelerine yönelik plan değişiklikleri tarihsel mirası bozucu nitelikte ise uygulanmaları mümkün değildir (Federal İmar Kanunu, madde 35 (3), bent 5). Bu alanlardaki değişiklik talepleri, yapılacak binaların maksimum iki bağımsız bölüm olması, mevcut tescilli binalar referans alınarak projelendirilmesi, konut fonksiyonunda ve arsa sahibi veya ailesi tarafından kullanılacak olması şartıyla onaylanabilmektedir (madde 35 (3)).

Federal İmar Kanunu'na (madde 32) göre, bağlayıcı arazi kullanım planı ile bir alanın kamusal hizmetler, ulaşım altyapısı veya yeşil alan için ayrılmış olması ve arazi sahibi bu alanda plan kararlarından farklı olarak bir gelişim projesi uygulamak istemesi durumunda, söz konusu değişiklik ancak ve ancak bu kamusal altyapı alanlarının değişikliği onaylayan kamu idaresi tarafından ya da arazi sahibinin/yasal mirasçılarının (yazılı beyanla) temin edilmesi şartıyla uygulanabilmektedir.

Almanya Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Rant Boyutu

Kentsel kalkınma sözleşmeleri (städtebaulicher Vertrag) olarak bilinen anlaşmalar, bina sahipleri veya geliştiricileri ile ilgili belediye arasında yapılabilir. Bu anlaşmalar, mevcut arsaların bağlayıcı plan kararları doğrultusunda geliştirilmelerine yönelik olabileceği gibi, bağlayıcı plan kararlarını değiştirilmelerine yönelik de olabilmektedir. Bu tür sözleşmelerde, belediye bina sahibi veya geliştiricisini projesini gerçekleştirirken (diğer bir ifadeyle gerekli izinleri vererek) desteklemeyi taahhüt ederken; bunun karşılığında, bina sahibi veya geliştiricisi planlama hedefleri doğrultusunda belediyeye destek vermeyi üstlenmektedir (Benjamin, 2007).

Arazi sahibi veya geliştirici tarafından bağlayıcı planda bir değişiklik yapılması talebinde bulunulduğunda, değişiklik sonucunda ihtiyaç duyulacak olan altyapı gereksinimlerinin talep sahibi tarafından tedarik edileceği (doğrudan temin veya ilgili

belediyeye maddi destek) taahhüt edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ilgili belediye söz konusu değişikliği onaylamış olsa bile inşaat yapılması için ruhsat izni vermekten kaçınabilmektedir. Öte yandan söz konusu değişiklik yoğunluk artırıcı veya taşıt yükünü artırıcı bir fonksiyon değişikliğine yönelik ise, yetkili belediye mevcut yolların genişletilmesi için talep sahibinden aidat ya da yol yapımını kolaylaştırmak için belediyeye değişikliğin olacağı parselden alan terk etmesi talep edebilmektedir (Munouz Gielen, 2016).

Yerel yönetimler gelişme projesi kapsamında gelişme alanlarında veya meskun alanlarda bağlayıcı arazi kullanım planında değişiklik yapabilmektedir. Bu gelişim projeleri bağlayıcı arazi kullanım planlarının olmadığı alanlarda da uygulanabilmektedir. Ancak projelerin uygulanmasında Koruma Komisyonunun görüşünün alınması zorunludur (Federal İmar Kanunu, madde 29 (3)). Bağlayıcı arazi kullanım planda gelişme projesine yönelik bir değişiklik yapılmak istenilmesi durumunda, projenin uygulanacağı alan plan kararları uyarısınca kamu kullanımına tahsis edilmiş bir alan değilse bu değişiklik talebine onay verilir, ancak kamusal alt yapı güvence altına alınması gerekmektedir (madde 30 (1)). Plan değişikliği aracılığıyla meskun ve gelişme alanlarında gerçekleştirilmek istenilen geliştirme projesi kapsamındaki alanlarda, yetkili belediyenin olası bir rantın önüne geçmek için ön alım hakkı vardır (madde 23). Belediye ön alım hakkını sadece konut yapmak için (madde 23 (5)) kullanabilmektedir. Ayrıca belediye bu ön alım hakkını, değişikliği kamuya ilan etmeden önce de kullanabilmektedir (madde 23 (6)). Ek olarak avan proje kapsamında kamusal gereksinimlerin giderilmesi için belediye tarafından kamulaştırma yapılabilir (madde 12 (3)).

Bağlayıcı arazi kullanım planında kamusal kullanımlar için tahsis edilmiş alanlara yönelik fonksiyon değişiklikleri kaldırılan sosyal ve teknik altyapının yetkili idarece veya arsa sahibi tarafından temin edilmesi suretiyle yapılabilirken, değişiklik neticesinde meydana gelen değer artışı için talep sahibinden ek vergi talep edilebilmektedir (Federal İmar Kanunu, madde 32).

Bağlayıcı planın geçerliliğine güven duyarak hazırlık çalışmalarında bulunan arazi sahipleri veya başka ilgili kişiler, bağlayıcı plan değişikliğiyle bir hak kaybına maruz kalırlarsa yetkili idareden tazminat talebinde (Federal İmar Kanunu, madde 39) bulunabilmektedir. Örneğin, bağlayıcı planda belirtilen yapılaşma koşullarına göre inşaata başlayan ya da inşaata başlamak için hazırlık çalışmaları yapan arsa sahibi ve ya yatırımcı, bağlayıcı plan yapılaşma şartlarının arsa aleyhine değiştirilmesi (inşaat

alanın azaltılması, fonksiyon değişikliği gibi) durumunda haklı beklenti gerekçesiyle plan değişikliğini onaylayan idareden zararının tazmin edilmesini talep edebilmektedir. Arsa sahibinin talep edebileceği tazminat miktarına ilişkin hükümler Federal İmar Kanunu'nda (madde 42) sıralanmıştır. Bu hükümlere göre, plan değişikliği ile daha önceden tanınmış olan imar hakları plan onaylandıktan sonra 7 yıl içerisinde değiştirilirse/geri alınırsa mağdur olan arsa sahibinin talep edeceği tazminat miktarı, izin verilen kullanımdan kaynaklanan mülkün değeri ile değişiklik sonrasında ortaya çıkan değer arasındaki farktır (madde 42 (2)). Söz konusu değişiklik plan onaylandıktan 7 yıl sonra gerçekleştirilirse mağdur olan taraf sadece değişiklik neticesinde uğradığı zararı talep edebilmektedir (madde 42 (3)).

3.1.2 İtalya planlama sisteminde plan değişiklikleri

İtalya mekânsal planlamada yetki, plan türleri ve hiyerarşi

İtalya yerel yönetimleri, bölgeler (bölge: 15 normal bölge ve 5 özel bölge toplam 20 bölge), il (il: 110) ve belediyeler (komün: 8.101) içeren üç katmanlı bir yapıya sahiptir. Merkezi hükümetin planlamayı da içeren birçok yetkilileri, 1970 sonrasında kurulan bölgelere aktarılmıştır. Ayrıca, çeşitli yerel organlar arasındaki ilişkiler 2001 anayasa değişikliği ile revize edilmiştir. Daha öncesinde 1992 yılında çıkarılan 142 nolu Kanuna göre yeni bir idari birim olarak Büyükşehir Bölgesi (Citta 'metropolitana') yerel yönetim mekanizmasına eklenmiştir. Bahsi geçen kanunda 'Metropolitan alanların bir parçası olan belediyeler yerel yönetimler üzerinde bir yetkiye sahiptir ve daha geleneksel kentsel kalkınma planının üretilmesinden sorumludurlar' ifadesiyle Metropolitan alanların yetki alanları ve temel görevleri belirtilmiştir (Kanun No. 142, 1990. VI).

Eyalet Temel Kanunu'na (1150/1942) göre İtalya mekânsal planlaması eyalet düzeyinde yapılan bölge planı, genel kent planı ve uygulama planı olmak üzere üç seviyeden oluşmaktadır (Colavitti ve diğ., 2013).

Mekânsal planlamada temel yetki organ bölgelerdir; merkezi hükümet koordinasyon da dahil olmak üzere maddi destek sağlamakta ve öneriler sunmaktadır. Bölgelerin yetkisinde olan yerel düzeydeki planlar kent politikalarının belirlenmesinde önemlidir. Ana hedefleri yerel kalkınma ve yerel kaynakların korunması olan bölge planları, aynı zamanda özerk belediyelerin yetki alanında olan yerel fiziki planların koordine edilmesinde yasal bir bağlayıcılık unsurudur. Günümüzde hala geçerli olan Şehir Planlama Kanunu 1942 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre kentsel planların

onaylanmasında yetki merkezi yönetimde iken, 1972 yılında bölgelerin kurulmasıyla bu yetki tamamen bölgelere aktarılmıştır.

İtalya'nın mekânsal ve bölgesel kalkınma politikalarının geliştirilmesi, 1861'de İtalya'nın birleşmesinden bu yana güney ve kuzey İtalya arasındaki farklılıkların ekonomik boyutunun giderilmesine odaklanmıştır. 1965-70 için ilk uzun vadeli ekonomik plandan başlayarak ekonomik açıdan daha geride olan Güney İtalya'nın gelişimi tüm planlarda ana hedef olmuştur. İtalya, karayolu, demiryolu gibi birkaç sınırlı plan dışında, ulusal ölçekte bir mekânsal planlara sahip değildir.

Plan bazlı sistemi benimsemiş olan İtalya'da şehir planlamasına ilişkin temel olarak 1942 tarihli 1150 sayılı Şehir Planlama Kanunu ve 2001 tarihinde yürürlüğe giren 380 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bulunmaktadır. Bu iki temel kanuna ek olarak şehir planlaması ve imar konularına ilişkin birçok kanun ve yönetmelik bulunmaktadır. Ayrıca İtalyan Medeni Kanunu ve özellikle bu kanunun mülkiyet haklarına yönelik hükümlerinin olduğu 1655. bölümü dolaylı olarak planlama ve imar konularına ilişkin diğer yasal kaynaklardır.

Planlamada yetkileri bölgelere ve yerel yönetimlere dağıtan (desantralize eden) ve 1990 yılında yürürlüğe giren Yeni Yerel Özerklik Kanunu'na (New Local Autonomy Law) göre İtalyan planlama sistemi öncelik sırasına göre şu aşamalardan oluşmaktadır (New Local Autonomy Law, 1990). Çizelge 3.4'de İtalya planlama sisteminde plan türleri ve yetkili organlar gösterilmiştir.

- i) Bölge Planları (Piyano Territoriale Regionale),
- ii) Bölge Koordinasyon Planları (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) ve Metroliten Alan Planları (PRGI),
- iii) İl (comune) Çevre Düzeni Planları (PRG) ve
- iv) İlçe Planları (PP).

Çizelge 3.4 : İtalya planlama sisteminde plan türleri ve yetkili organlar.

PLAN TÜRÜ	YETKİLİ ORGAN	PLAN FONKSİYONU
Bölgesel Planları (Regional territorial Plan-PTR)	Eyalet Meclisi	Yerel kalkınma ve yerel kaynakların korunmasını sağlar Yerel fiziki planların koordinasyonunu sağlar.
Bölge Peyzaj Planları (Regional territorial Landscape Plan-PTPR)	Eyalet Meclisi	Çevrenin ve doğal peyzajın korunmasını sağlar.
İl Koordinasyon Planı (Provincial Territorial Coordination Plan-PTCP)	İl meclisi veya Büyükşehir Belediye Meclisi	Yerel seviyede hazırlanan fiziki planların koordinasyonunu sağlar.
Metropolitan Alan Planları (Metropolitan Arsa Planı-PRGI)	İl meclisi veya Büyükşehir Belediye Meclisi	Metropolitan alanın bütünü için plan kararlarını ve arazi kullanım kararlarını belirler.
Belediye Master Planı (Municipal Master Plan-PRG)	Belediye Meclisi	Üst ölçek plan kararlarını mekâna indirger. İmar kararlarını ve fonksiyonlarını belirler.

Yukarıda gösterilmiş olan yetkili organlar tarafından onaylanarak yürürlüğe giren planlar yasal bağlayıcı niteliktedir ve bu planlar arasında yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır.

En üst düzey planlar olan bölgesel planları (PTR), 20 bölgesel yönetimin her biri tarafından kendi bölge sınırlarına bağlı olarak hazırlanmaktadır. Bölge planları, detaylı arazi kullanım kararlarına, büyük ölçekli arazilerin geliştirilmelerine yönelik kararlarına ve ulaşım ağı ve demir yolları gibi alt yapı kararlarına ilişkin yasal bağlayıcı hükümler içermektedir. Bölge planları ilk önce il, belediye, özel teşebbüs ve benzerinin katılımlarıyla taslak olarak hazırlanmakta ve daha sonra bölge meclisinde onaylanarak kesinlik ve bağlayıcılık kazanmaktadır.

1985 yılında yürürlüğe giren ve 2004 yılında değiştirilen Galasso Yasası'na göre her bölgesel hükümetin çevre koruma kurallarına uygun olarak ve bölgesel planlarına (PTR) yaygın olarak dahil edilmek üzere bir peyzaj planı hazırlaması gerekmektedir. Lazio Eyaleti, 2004 yılında yapılan değişikliklere uygun olarak peyzaj planı yapan ilk eyalettir.

Avrupa Yapısal Fonuyla ilişkili olarak 1998 yılında Avrupa Parlamentosu'nun önerisiyle Bayındırlık Bakanlığı tarafından Şehir Canlandırma (Rejenerasyonu) ve

Sürdürülebilir Bölgesel Kalkınma Programı (Prusst; Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) kurulmuştur. Bu program farklı bölgeleri birbirine bağlayan ulaşım sistemlerinin gelişmesinin sonucu olarak, farklı yatırımların birçok alana dağılmasını desteklemiş, ayrıca tarihi yapıların restorasyonuna ve endüstriyel tesislerin karma kullanım alanlarına dönüşmelerine yol açmıştır.

"Prusst" programı Rekabetçi ve Sürdürülebilir Kalkınma Perspektifi için Hipotez (Ipotesi per una prospettiva di sviluppo competitivo e sostenibile) kapsamında, 2012 yılında geliştirilebilir rekabet ortamı için genişletilmiştir. Bu hipotez, Uluslararası Rekabetçiliği Geliştirmek İçin Ulaşım Ağı Geliştirme ve Lojistik Programının kurulmasını içermektedir.

İtalya Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Boyutu

Yeni Yerel Özerklik Kanunu'na (New Local Autonomy Law) göre; Metropolitan Alan Planları, İl Çevre Düzeni Planı ve İlçe Planlarının hazırlanmasında ve onaylanmasında ilgili yerel yönetim birimleri yetkilidir. Bu planlar üzerinde parsel ya da alansal ölçekte yapılmak istenilen değişik talepleri yine bu ilgili organlara iletilmesi gerekmektedir. Öte yandan İtalya'nın birçok yeri çevresel, peyzaj ve anıtsal açıdan kısıtlanmış olduğundan bu alanlarda Kültürel Miras ve Etkinlikler Bakanlığı'nın (Ministry for Cultural Heritage and Activities) yerel temsilciliklerinden ayrıca onay alınması gerekmektedir.

Plan bazlı sistemin gereği olarak plan ve uygulama bir bütündür. Planda verilen kararlar uygulama alanına aynen (fonksiyon, yapılaşma şartı, imar hakları gibi) aktarılmalıdır. Uygulamanın plan kararlarından farklı olduğu durumlarda belediyelerin basit cezadan yıkım cezasına kadar uzanan yetkileri bulunmaktadır. Normal şartlarda planlarda belirtilen fonksiyonların değiştirilmesi mümkün değildir. Bu değişiklik, ancak tamamlanması birkaç ay sürebilecek ve yetkili belediyenin onayına tabi olacak karmaşık bir prosedürü gerektirmektedir. Eğer uygulamada yapılan değişiklik planla uyumlu ise ek bir izin gerekmemektedir, ancak değişikliğe bağlı olarak kentleşme harcının (urbanization fees) ödenmesi gerekmektedir. Ek olarak, kamu binası veya kamu tesislerini yapımında, uygulamanın plan kararları ile çelişmesi durumunda, tekrar bir değişiklik prosedürü izlemeksizin imar planlarında imtiyazlar tanınmakta; söz konusu çelişkinin özel bir inşaat projesi kapsamında ortaya çıkması durumunda ise plan değişikliği prosedürünün işletilmesi zorunludur.

İlgili yerel yönetim kendilerine sunulan değişiklik taleplerini ya onaylamakta ya da reddetmektedir, ancak reddetmesi durumunda ret gerekçelerini açıkça ifade etmek durumundadırlar. Belediye ret gerekçelerini açıklamaz ya da başvuru sahibi bu açıklamalardan tatmin olmazsa bu uyuşmazlık, önce Bölge İdare Mahkemelerine (Regional Administrative Tribunal - TAR), ardından idari uyuşmazlıklarda en yüksek mahkeme olan Danıştay'a (Council of State) taşınabilmektedir. 3. kişiler de somut ve gerçek bir menfaatlerinin olduğunu kanıtlamak şartıyla, söz konusu değişikliğe ilişkin olarak önce belediyeye, belediye reddederse de sırasıyla Bölge İdare Mahkemelerine ve Danıştay'a itiraz edebilmektedirler ((New Local Autonomy Law).

İtalyan hukuk sisteminde imar uyuşmazlıklarının çözümü konusunda özel ve ihtisaslaşmış ayrı bir mahkeme bulunmamaktadır. Söz konusu uyuşmazlıkların çözümünde yerel mahkemeler (Tribunali) ve temyizlerinde ise Danıştay yetkilidir. Bu prosedüre ek olarak barışçıl anlaşmalar (amicable settlements), adi ve yargısız uzlaşma (judicial or extra-judicial conciliation), tahkim ve arabulucuk gibi alternatif çözüm prosedürleri bulunmaktadır. Alternatif çözüm yollarından en çok tercih edilen tahkimdir. Tahkim dava açmaktan çok daha kısa sürede anlaşmazlığı çözüme kavuştururken, dava masraflarından daha yüksek bir maddi külfet yüklemektedir.

Öte yandan, 2000'li yılların başından itibaren İtalya şehirleri (özellikle metropoliten alanlar) neo-liberal politika baskılara maruz kalmış (Colavitti ve diğ., 2013), bu baskılar neticesinde, İtalyan planlama sisteminin katı yapısı (Piroddi, 2009) karşısında planlar, planlara yapılan noktasal müdahalelerle (plan değişiklikleri ile) özel sektör yatırımları teşvik edecek şekilde esnetilmiştir (Centofanti, 2010). Kentsel alana yapılan noktasal müdahaleler kamu-özel ortaklıkları aracılığıyla sağlanmış ve bu durum planlardaki belirsizlikleri artırmıştır (Micelli, 2011) Ek olarak; planların ekonomik ve sosyo-politik değişikliklerin sonuçlarına maruz kalması kamu yararı kavramının tartışılmasına neden olmaktadır (Centofanti, 2010). Çünkü, İtalya Anayasasında tariflenen (madde 42) kamu yararı kavramı ile, emlak piyasasını yönlendiren özel sektörün yararı birbiri ile çatışmaktadır (Urbani, 2011).

İtalyan Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Mekânsal Boyutu

İtalyan yasalarına göre, inşaat ruhsatı veya imar planı değişikliği onayı alırken öncelikle alt yapı izninin alınması zorunludur. Yetkili mahalli idare tarafından henüz alt yapı çalışmasının olmadığı alanlarda başvuru sahibinden alt yapı masraflarını karşılaması talep edilebilmektedir. Eğer bu ruhsat ve değişiklik izni alt yapının zaten mevcut olduğu yerleşik alanlarda alınmak isteniliyorsa, başvuru sahibinin Kentleşme

Harcı (urbanization fees) adı altında yerel yönetime maddi destek sunması gerekmektedir. Ancak bu durum 2008 Amerika'daki mortgage krizi sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle özel sektör lehine evrilmiştir (Berisha ve diğ., 2020; Vettoreto, 2009).

Yapılmak istenilen değişiklik 2006 yılında yürürlüğe giren 152 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede listelenen çevreye etki edebilecek yapılar (petrol tesisleri, özel alt yapı gerektiren yapılar gibi) içerisinde yer alıyorsa ayrıca bir çevresel etki değerlendirilmesinin yapılması zorunludur. Ancak 2010 yılında yürürlüğe giren 152 nolu Yasama Kararnamesinde (Legislative Decree) yer alan *'mevcut planların ve yerel planlar ve arazi kullanım planlarının programlarının değiştirilmesi bu planların ve programların çeşitliliğini kanunen etkileyen münferit işleri onaylama önlemlerinden kaynaklanan durumlarda stratejik çevresel değerlendirme gerekli değildir'* ifadesiyle çevresel etki değerlendirme alanı daraltılmıştır (madde 6, 12. alt bölüm). 2011 tarih ve 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ise uygulama imar planlarının Genel Geliştirme Planının (General Development Plan) bir başka versiyonu olduğu durumlarda stratejik çevresel değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği, stratejik çevresel etki değerlendirmesinin hiyerarşik olarak daha üstteki plana yapılmasının yeterli olduğu belirtilmiştir (madde 5, alt bölüm 8).

2012 yılında yürürlüğe giren 83 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ise, ticaret faaliyetleri için kullanılan boş alanların amaçlanan kullanımlarında değişiklikler yapılabilmesine (madde 6, alt bölüm 2) olanak tanınmıştır. Bu hüküm sadece inşaat faaliyetlerinde geçerlidir, zira amaçlanan kullanımın serbestleştirilmesi, Genel Geliştirme Planın ve imar planının nötralize edilmesini gerektirir. Bu nedenle, şirketlerin elinde bulundurdıkları taşınmazlarla sınırlı olmakla birlikte, serbestleşme mantığı hüküm sürmektedir (Bartolini, 2012).

İtalya Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Rant Boyutu

2008 Amerika'daki mortgage krizinin İtalya'da yansımalarının bir sonucu olarak, İtalyan hükümeti inşaat sektörünü canlandırmak ve yatırımcıları desteklemek için birtakım tedbirler alma yoluna gitmişlerdir. Bu tedbirlerden şehir planlamasına yönelik olanlarının başında, aşırı derecede karmaşık olan ve özel sektöre aşırı maddi yükler getiren planlama ve plan değişikliği prosedürünün kolaylaştırılması yönünde politikalar olmuştur. Bu bağlamda hükümetin attığı ilk adımlardan biri uygun olmayan masrafları ortadan kaldırarak ve idari prosedürleri hızlandırarak planlama sürecini basitleştirmek şeklinde olmuştur (Bartolini, 2012).

13 Mayıs 2011 tarihli 70 nolu Kanun Hükmünde Kararnamede (Değişiklik, 12 Temmuz 2011, 106 nolu KHK) yer alan '*yürürlükteki genel planlama yönetmeliklerine uygun olarak bölgesel mevzuatın atıfta bulunduğu uygulama imar planları Belediye Kurulu tarafından*' (madde 5, fıkra 13, b bendi) ifadesiyle uygulama imar planlarını onaylama ve değiştirilme yetkisi belediye meclisinin yürütme organı olan Belediye Yönetim Kurulu'na devredilmiştir.

Bartolini, (2012) önceki mevzuatta uygulama imar planlarının onaylanmasında yetkili organın belediye yönetim kurulu değil olan belediye yasama organı olan Belediye Meclisi olduğunu ve bu yetkinin belediye yasama organından belediye yürütme organına devredilmesi ile planların onay ve değişim prosedürlerinin önemli ölçüde kolaylaştırırken, mecliste iktidar ve muhalefetin etkileşimini azalttığını belirtmektedir. Ayrıca sorumluluğun Kurul'a devredilmesi, sonuç olarak, yürütme alanında daha geniş bir kompaktlık ve siyasi bir bütünleşme olması şartıyla, planların onaylanmasını basitleştirmesi ve kolaylaştırması gerektiğini vurgulamıştır.

İmar prosedürünü kolaylaştırmanın diğer bir örneği ise menkulleştirme ve gayrimenkul değerlendirme planıdır (PAVI). Özellikle PAVI gayrimenkullerin pazara sunulmasından önce yerel yetkili makamlara gayrimenkullerin imar haklarını ve kullanım fonksiyonlarını değiştirebilme ya da gayrimenkul fonlarına aktarabilme imkânı vermektedir (Bartolini, 2012).

Köhnemiş alanlarda mevcut yapı mirasının yenilenmesini teşvik etmek amacıyla konut kullanımında olan yapılarda %20, konut dışı kullanılan yapılarda %10 inşaat izninin artırılması ve bu yapılarda kullanım fonksiyonlarını değiştirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Ancak peyzaj, kültürel miras, çevre, sismik güvenlik ve hijyen bakımından daha üst menfaatlerin olduğu alanlarda ve yasadışı yapılaşmaların olduğu alanlarda bu hüküm uygulanamamaktadır (madde 5 alt bölüm 9, 10 ve 14, KHK 70/2010).

İnşaat sektörünü harekete geçirmek için 01.04.2009 yılında Eyaletler ve Devlet arasında yapılan ve 'piano casa' olarak bilinen konut planı ile bölgeler kendi bölgesel şehir planlama kanunları ile İtalyan şehir planlama hukuku kanunlarını uyumlaştırma yoluna gitmişlerdir. Bahsi geçen anlaşmaya göre kentsel dönüşüm alanlarında yenilecek binaların mevcut durumdaki hacimlerinin %20 si oranında devlet kredisi sağlanacağı taahhüt edilmektedir. Bir mülkün yıkılması ve yeniden yapılandırılması durumunda, yıkılmış binada hacminde %35'lik artış olduğu görülmektedir. Bu artış doğal olarak, Genel Kalkınma Planı'nın öngördüğü boyutların değiştirici niteliktedir.

Bölgelerin büyük çoğunluğu bu anlaşmanın içeriğini kendi bölgesel yasalarıyla hayata geçirmiştir (Bartolini, 2012).

2011 tarih ve 70 numaralı Kanun Hükmünde Kararname ile '*imar hakları dolaşımının güvenliğini garanti etmek*' ve '*devlet veya bölgesel düzenlemeler tarafından ve ya yerel planlama araçlarıyla sağlanan imar haklarını transfer eden, oluşturan ve ya değiştiren anlaşmalar*' ifadeleriyle imar haklarının transfer edilmesi ve dolaşımı yasal düzlemde meşrulaştırılmıştır. Emlak piyasalarında uzmanlaşmış gayrimenkul şirketleri, yatırım bankaları, sigorta veya varlık yönetimi şirketleri tarafından oluşturulan borsa piyasalarında listelenen veya listelenmeyen gayrimenkul fonları, bu aktörlerin fon yaratma kabiliyetleri, yeni yatırımlar için sermaye sağlama kabiliyetleri ve kârlı bir yatırım yapma hedefleri sayesinde gayrimenkul piyasasının yaratılmasında ve yönlendirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Covalitti, 2012).

İmar haklarının dolaşımı devlet mevzuatının koruması olmaksızın sıradan bir uygulama aracılığıyla doğmuştur. Bu yüzden yakın tarihte ortaya geliştirilen en iyi doktrindir, çünkü özel mülkiyetin devletin münhasır koruma alanında olduğu (medeni kanunda) dikkate alındığında sistem temel olarak anayasaya aykırıdır. Nitekim Medeni Kanunu'nda yapılan değişiklikte Devlet '*hükümet ya da bölgesel düzenlemeler ya da daha iyi olarak yerel planlama araçları tarafından sağlanan*' imar haklarını tanımış ve böylece anayasal koruma altına girmiştir (Bartolini, 2012).

İtalya kentlerinin şekillenmesinde etkili olan neo-liberal politika baskıları neticesinde yerel yönetimler emlak spekülasyonu ve ekonomik problemlerle yüzleşmek zorunda kalmış ve kent planlama sürecine yatırımcılar, gayrimenkul geliştiriciler gibi yeni aktör dahil edilmiştir (Usai, 2011). Bu aktörlerin talepleri doğrultusunda planlara yapılan noktasal müdahaleler karşılığında yatırımcılardan sağlanan maddi destekler, kentsel altyapıyı iyileştirmeye yönelik fırsatlar olarak değerlendirilebilir (Covalitti, 2012)

Kapsamlı kuralsızlaştırma politikalarının uygulanması ve planlama sürecinin kolaylaştırılması sonucu inşaat krizinin çözüleceğine inanılmış olsa da sonuç başarısız olmuştur. İnşaat sektörü hala durağan vaziyettedir. Yapılan tüm bu yasal değişiklikler durağan bir havuza atılan aspirin kadar etkili olmuştur (Bartolini, 2012).

3.2 Proje Bazlı Sistemlerde Plan Değişiklikleri

3.2.1 İngiltere planlama sisteminde plan değişiklikleri

İngiltere mekânsal planlamada yetki, plan türleri ve hiyerarşi

İngiltere 9 bölgeye ayrılmış olup, bu bölgelerde büyükşehir idari bölgelerine (Büyük Londra da dahil) ve büyükşehir olmayan idari bölgelere ayrılmıştır. İdari bölgeler de genellikle ilçe ve illerden oluşmaktadır. Bu durumun sonucu olarak da hem illerde hem de ilçelerde yerel planlama yetkilileri (Local Planning Authorities - LPA) bulunmaktadır. Milli Park yetkilileri, Kentsel Gelişme Şirketleri ve Kentsel Yenilenme Kurumu gibi 'sektörel' ve geçici kuruluşlar da yerel planlama otoriteleri olarak sayılabilmektedir (Moore, 2005).

İngiltere yerel yönetim sisteminde birçok tipte özerk yapılar bir arada bulunmaktadır. Bu özerk yapıların en başınca İngiltere'nin başkenti olan Londra (ve ilçeleri), altı adet metropoliten alanlar ve iki aşamalı (il-ilçe) diğer alanlar gelmektedir. Büyük Londra Otoritesi (Greater London Authority - GLA) 2000 yılında kurulmuş olup; doğrudan seçilmiş bir belediye başkanı ve bir meclise sahiptir ve yetkisi belirli bölgesel politikaları planlamakla sınırlandırılmıştır.

İngiltere'de, mekânsal planlama sisteminin çerçevesi 1947 Şehir ve Taşra Planlama Kanunu tarafından oluşturulmuştur. Mevcut planlama sistem genel olarak 1990 tarihli Şehir ve Taşra Planlama Kanunu hükümlerine dayansa da bu kanun, 2004 ve 2011 yılında önemli değişiklikler (İngiltere ve Galler'e ilişkin) yapılmıştır.

Şehir ve Taşra Planlama Kanunu tüm planlama sistemini yeniden yapılandırmıştır. Planlama otoritelerinin sayısını 1400'den 145'e indirerek, planlama otoritelerine kendi yetki sınırları içerisinde kalan alanlar için kapsamlı gelişme planları yapmaları zorunluluğu getirmiştir (Cirianni, Panuccio ve Rindone, 2013).

İngiltere'de 1990'larda AB'nin bölgesel politikalarını da dikkate alan rekabetçiliği artırmaya yönelik düzenlemeler uygulanmaya başlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda 1999'da İngiltere'nin dokuz bölgesinde sekizine Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA - Regional Development Agencies, RDAs-) kurulmuştur (Gibbs, Jonas, 2001). Ancak BKA'lar Mayıs 2010'da kaldırılmıştır. Yerelleşme politikaların benimsenmesiyle yerel yönetimler ve özel şirketler arasındaki ortaklığa dayalı Yerel Kurumsal Ortaklıklar'ın (Local Enterprise Partnerships, LEP's) kurulması teşvik edilmiştir. Yerel Kurumsal Ortaklık (LEP), çoğunluğu özel sektör olmak üzere, kamu ve akademik çevreden gelen üyelerden oluşan bir heyettir. 2014 Yılında tüm İngiltere alanını kapsayacak şekilde 39 adet Yerel Kurumsal Ortaklık (LEP) kurulmuştur. 2011 Yılında şirketlerin

ekonomik faaliyetlerini vergi kolaylığı sağlayarak ve kent planlamasına ilişkin işlemleri basitleştirerek artırmalarını desteklemek amacıyla Girişim Bölgeleri (Enterprise Zone, EZs) kurulmuştur. Yerel Kurumsal Ortaklık (LEP) alanlarında belirlenen özel alanlarda 24 adet EZ bulunmaktadır (Local Enterprise Partnerships (LEPs) and Enterprise Zones, -Politik belge- 2015).

2011 Yılında yürürlüğe giren Yerelleşme Kanunu (Localism Act, 2011), mekânsal planlama sisteminde temel değişiklikler yapmıştır. Kanun yürürlüğe girmeden önce, merkezi hükümet hükümetin mekânsal planlamaya yönelik ulusal politikalarını bir tema olarak Planlama Politikası Bildirgeleri (Planning Policy Statements, PPS) adı altında sunmaktadır. Ayrıca İngiltere'nin dokuz bölgesinin her biri için mekânsal planlama politikaları ortaya koyan Bölgesel Mekânsal Strateji'leri (Regional Spatial Strategy, RSS) belirlemektedir. Ayrıca yerel meclisler Yerel Kalkınma Çerçevesini (Local Development Frameworks, LDF) belirleme ve yapılaşma izni vermekle yetkilendirilmiş yerel yönetim birimleridir.

Eski planlama sisteminin yukarıdan aşağıya ve bürokratik bir yaklaşım izlediğini ve konut hizmetlerinde yeterli bir rol oynamayacağı gerekçesiyle 2011 yılında mekânsal planlama sisteminde temel değişiklikler getiren Yerelleşme Kanunu (Localism Act) kabul edilmiştir. Değişen bu kanuna dayanarak merkezi hükümet, Mart 2012'de İngiltere'de mekânsal planlama ilkelerini belirleyen Ulusal Planlama Politikası Çerçevesini (National Planning Policy Framework, NPPF) yayınlamıştır (Plain English guide to the Planning System, 2015). NPPF'de mekânsal planlamanın temel amaçları; güçlü, rekabetçi bir ekonomi inşa etmek, şehir merkezlerinin canlılığını sağlamak, kırsal kalkınmayı desteklemek, sürdürülebilir ulaşımın teşvik etmek, yüksek kaliteli iletişim altyapısını desteklemek, yüksek kaliteli konut üretmek, Yeşil Kuşak topraklarını korumak; iklim değişikliği, sel baskını ve kıyı değişikliği sorunlarını bertaraf etmek; doğal çevreyi ve tarihi çevreyi korumak ve geliştirmek ve madenlerin sürdürülebilir kullanımını teşvik etmek olarak sıralanmıştır. Yerel Planlar ve Mahalle Planlarının yapılırken NPPF'nin belirlemiş olduğu stratejiler dikkate alınması gerekmektedir (National Planning Policy Framework, 2012).

Nadin (2007), İngiltere planlama sisteminde planların yalnızca arazi kullanımlarını ve imar haklarını belirleyen bir düzenleyici olarak değil, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için mekânsal gelişmeyi etkileyen/yönlendiren stratejik bir nitelikte olduğunu belirtmiştir. Barker (2006) ise, İngiliz planlama sisteminde yapılan ıslahlarla planlamanın temel amaçlarından birinin hızlı bir gelişim sürecine olanak sağlamak

olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda İngiliz planlama sisteminde planlama izinlerinin gelişmeye ivme kazandıracak araçlar olarak görüldüğünü söylemek mümkündür.

Planlama sistemi, yerel hükümet ve topluluklar tarafından uygulanacak şekilde tasarlanmıştır. İngiltere'nin birçok bölgesinde üç kademeli yerel yönetim vardır;

- Vilayet meclisleri
- İl, ilçe veya bölge meclisleri
- Kilise/mahalle veya kasaba meclisleri (Localism Act, 2011),

Yerel yönetimler, yerel planları hazırlayarak, imar haklarını belirleyerek ve izin verilmeyen kullanımlara karşı yaptırımlar uygulayarak planlama sisteminin büyük bir kısmını yönetmektedir. İlçe meclisleri, genellikle ulaşım, maden ve atık planlaması gibi ilçe meclisinin işlevleri dışındaki planlama konularından sorumludur. Ülkenin bazı bölgelerinde hem il, hem de ilçe düzeyindeki planlama konularında tek düzey yetkili yerel yönetimler vardır. Örnek olarak; Londra'da Belediye Başkanı ise, potansiyel stratejik öneme sahip belirli planlama uygulamalarını belirleme yetkisine sahiptir (Plain English guide to the Planning System, 2015) ve ulusal bir parkta, planlama işlevleri ulusal park yetkilileri tarafından gerçekleştirilmektedir (Town and Country Planning Order, 2010).

Mahalle ve kasaba meclislerinin bulunduğu yerlerde bu meclisler plan kararları üzerinde önemli roller oynamaktadır. İngiltere planlama sisteminin genel politik yaklaşımı gereği planlama kararları mümkün olan en düşük seviyede verilmektedir ve mahalle ve kasaba meclisleri de planlama konusunda yetkilendirilmişlerdir. Bu meclisler mahalli planlarda yetkilidirler ve doğrudan imar haklarını belirleyebilmekte ve inşaat izni verebilmektedir. Plan kararlarının değiştirilmesinde de yerel meclisler yetkilidir. Mahalle ve kasaba meclisinin bulunmadığı yerlerde ise yerel toplum temsilcileri mahalli plan hazırlamak için mahalle meclisini kurmak üzere başvuru yapabilmektedir (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Ulusal Planlama Politikası

Mart 2012 yılında yayımlanan Ulusal Planlama Politikası Çerçevesi (National Planning Policy Framework, NPPF) uyarınca NPPF'nin temel amacı özet olarak, İngiltere için ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan dengeli bir gelişim için politika kararlarının belirlenmesidir. Ayrıca, yerel ve mahalle planları hazırlanırken NPPF tarafından belirlenen politikaların dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. NPPF, yerel ve mahalli planların nasıl olmasını ya da nasıl yazılmasını belirlemeyip, özgün yerel ve mahalli planlarının üretilmesi ve yerel ihtiyaçları karşılayan gelişme teklifleri için

bir çerçeve oluşturmaktadır ve sürdürülebilir gelişmenin desteklenmesi ve doğal ve tarihi çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik hükümler içermektedir (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Ulusal Önemli Altyapı Projeleri

Elektrik santralleri, büyük ulaşım planları gibi ulusal önemli altyapı projeleri için ayrı bir planlama politika çerçevesi ve mevzuatı bulunmaktadır. Bu mevzuat, büyük ve karmaşık planlar için karar alma sürecini düzene sokmayı ve toplum ve başvuranlar için daha adil ve hızlı sonuçlar üretilmesini amaçlamaktadır. Mevzuat kapsamında hangi projelerin ulusal önemli altyapı projesi olduğunu belirlemek için bir eşik belirlenmiş ve bu kapsamda olan projeler için ulusal politikalar sıralanmıştır. Planlama Müfettişliği, Bakanlık adına ulusal olarak önemli altyapı projelerine yapılan başvuruların yürütülmesinden sorumludur. Planlama Müfettişliği, proje başvurusunu inceleyerek kabul veya reddedilme gerekçelerini sıraladığı bir raporu, nihai kararın verilmesi için Bakanlığa sunmaktadır (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Stratejik Planlama

Stratejik planlar, birden fazla planlama yetki alanını kapsayan yerel planlama otoritesinin sınırlarını aşan daha büyük ihtiyaçları karşılamak için hazırlanan planlardır. Planlamada yerelleşme politikasının benimsenmesiyle stratejik planlar 2011 de yürürlüğe giren Yerelleşme Yasası ile Londra hariç tutularak kaldırılmıştır. Londra belediye başkanı, başkent için stratejik plan hazırlamaktan sorumludur. Londra sınırları içerisinde kalan yerel yönetimler, yerel planlarda Londra stratejik plan kararlarına uymak zorundadır (Plain English guide to the Planning System, 2015). Öte yandan Yerel Planlama Otoriteleri ve diğer kamu kurumlarının, kendi idari sınırlarının ötesine uzanan sürdürülebilir kalkınma planlamasıyla bağlantılı olarak birlikte çalışmasını sağlamak için Yerelleşme Yasası tarafından bir 'İş birliği Yöntemi' getirilmiştir. Barınma ve çalışma, ticari kalkınma, altyapı, sağlık, güvenlik, altyapı, iklim değişikliğinin önlenmesi gibi konular iş birliği yöntemi ile çözülmesi gerekmektedir (Localism Act, 2011).

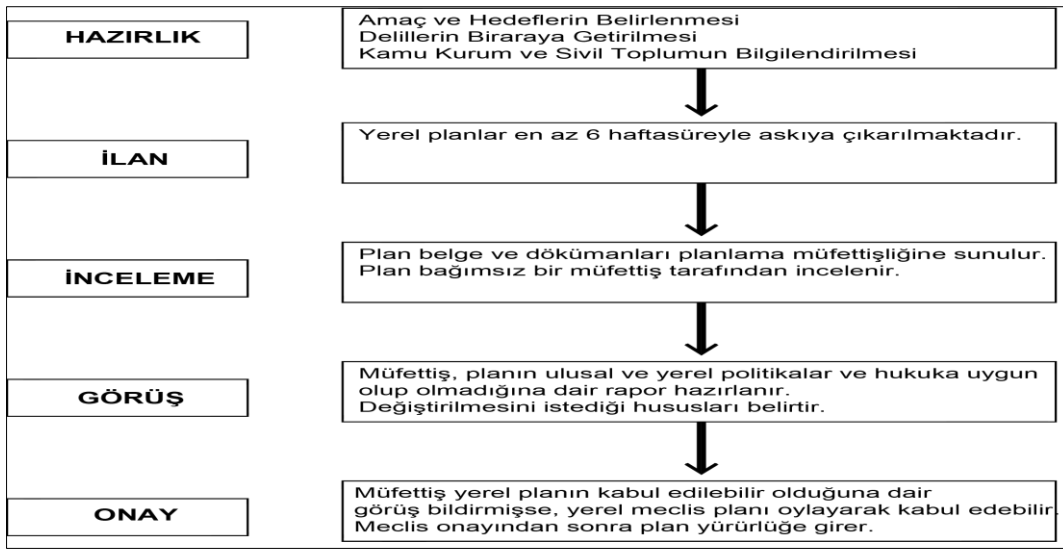
Yerel Planlama

Yerel Planda, yerel yönetim, yetki alanındaki stratejik öncelikleri (örneğin, barınma ve ekonomik gelişme, ulaşım, atık, enerji, telekomünikasyon, su temini ve su kalitesi, sağlık, güvenlik ve diğer kamusal hizmetler için altyapı) belirlemektedir. Bu stratejik

öncelikler Yerel Kalkınma Belgelerinde (Local Development Documents) yer almaktadır (Cirianni, Panuccio ve Rindone, 2013).

Yerel Plan, konut, yerel ekonomi, kamu tesisleri ve altyapı gibi temel ihtiyaçların karşılanmasını amaçlayan plandır. Yerel Plan, toplum, firmalar ve yatırımcılar için bir miktar kesinlik sağlamak ve bireysel planlama uygulamaları ile ilgili kararların yönlendirilmesine yönelik bir çerçeve sunmaktadır. Yerel Planın hazırlanmasında yerel planlama otoriteleri sorumludur, ancak toplumun, yatırımcıların, arazi sahipleri ve diğer ilgili tarafların katılımının sağlanması gerekmektedir. Yerel planlar, güvenilir ve yasal zorunluluklara uygun olup olmadıkları açısından Planlama Müfettişliğinin denetimine tabidir (Plain English guide to the Planning System, 2015). Kamu yararı doğrultusunda hazırlanan yerel planların, pozitif olarak hazırlanmış, adaletli, etkili ve ulusal politikalara uyumlu olması gerekmektedir. Yerel planlama yetkililerinin kendi yetki alanlarının konut ihtiyaçlarını karşılama sorumludur (The National Planning Policy Framework, 2012).

Şehir ve Taşra Planlama Yasası (1990) yürürlüğe girmeden önce, yerel planlar araziye ilişkin kullanım kararlarını ayrıntılı bir şekilde gösteren gereksiz rehber metinleridir. Planlama idaresi plan kararlarına uymayan proje tekliflerini yerel plana uymasalar bile onaylayabilmekte ya da yerel plana uyan proje tekliflerini ise reddedebilmektedir. Ancak, Şehir ve Taşra Planlama Yasası ile proje tekliflerinin yerel planlara uygun olarak hazırlanması ve plan kararlarına uymayan tekliflerin yerel planlama otoritesince reddedilmesi gerektiği kuralı getirilmiştir (Callies, 2005). Şekil 3.1’de İngiltere planlama sisteminde yerel planlama aşamaları gösterilmiştir.

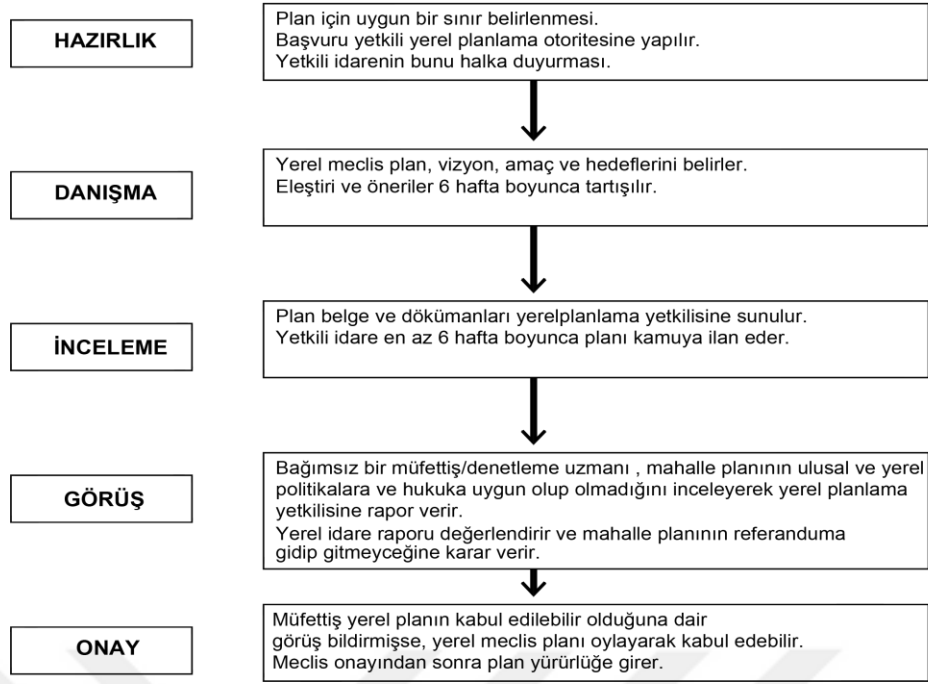


Şekil 3.1 : İngiltere planlama sisteminde yerel planlama aşamaları (Şehir ve Taşra Planlama Yasası 1990).

Mahalle Planlaması

Mahalle planlaması Yerelleşme Kanunu ile getirilen yeni bir plandır ve toplum kendi mahalleleri için ortak bir vizyon geliştirmek ve yerel alanlarının gelişmesini ve büyümesini şekillendirmek için doğrudan bir yetkiye sahiptir. Mahalle planlarının içeriği konusunda oldukça geniş bir esneklik vardır. Bu planlar, planlamaya ilişkin birkaç politikadan ibaret olabilecekleri gibi, konut veya diğer gelişmeler için oldukça geniş kapsamlı çok çeşitli politika hükümleri de içerebilmektedir (Localism Act, 2011).

Mahalle planlarının tüm kararları yerel topluluğun referandumuna tabidir. Sadece yerel stratejik politikalara, ulusal politikalara ve hukuki şartlara uyan bir mahalle planı referanduma sunulabilmektedir. Referandum onayından geçen mahalle planları, yerel planlama otoritelerinin plan başvurularına karar vermelerinde kullanacakları yasal belgelere dönüşmektedir (Plain English guide to the Planning System, 2015). Şekil 3.2’de İngiltere planlama sisteminde mahalle planı planlama aşamaları gösterilmiştir.



Şekil 3.2 : İngiltere planlama sisteminde mahalle planı planlama aşamaları (Plain English guide to the Planning System, 2015).

İngiltere Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Boyutu

Bölgesel ve yerel yönetim organlarının planlama politikaları Birleşik Krallık hükümetinin yasalarına ve politikalarına bağlıdır. Planlama mevzuatının yasal bağlayıcılığı ‘temel kanunlar’ vasıtasıyla garanti edilmektedir. İngiltere Parlamentosu yasaları yasama gücünü diğer yasama organlarına devretmekte ve aktarılmış yasama gücünün uygulanmasındaki ilkeleri, kuralları ve prosedürleri belirlemektedir. Herhangi bir alana ilişkin Birleşik Krallık mevzuatının hemen hemen tümü, yasal düzenlemeler, emirler, yönergeler, kurallar ve tüzükler olmak üzere, "Yasal Araçlar" olarak bilinen yetkilendirilmiş güç tarafından yapılmaktadır (Williams & Wood, 1994).

İngiltere mekânsal planlama sistemi hukuk ve politika birleşiminden oluşmaktadır. Planlama sistemine ilişkin başlıca yasal kaynaklar şunlardır;

- Şehir ve Taşra Planlama Yasası (1990, Değişiklik 2004, 2011).
- Hükümet planlama politikası bildirileri/planlama uygulamaları konularında rehberlik eden tavsiye kararları
- Yerelleşme Yasası (Localism Act, 2011)
- Ulusal Planlama Politikası Çerçevesi (The National Planning Policy Framework, 2012)

- Yerel planlama otoriteleri ve yerel toplum tarafından yayınlanan mahalle geliştirme planları

İngiltere planlama sisteminde plan teklifleri öncelikle yerel meclise iletilmesi gerekmektedir. Meclislerin planlamaya ilişkin olarak aldıkları kararlar planlama komisyonu görevlileri, toplum ve yerel yönetim sekreteri ve plan müfettişleri tarafından denetlenmektedir. Planlamaya ilişkin daha geniş ve daha tartışmalı konular planlama komisyonu yetkililerinin önerileri doğrultusunda komisyonu tarafından karara bağlanmaktadır. Toplum ve yerel yönetim sekreteri planlama sistemini bir bütün olarak ele almakta ve özellikle ulusal önem taşıyan altyapı projelerine ilişkin kararları denetlemektedir. Planlama müfettişleri ise, en çok planlama uygulama başvurularını Devlet Bakanı adına kararlaştırmakla yükümlüdür ve Ulusal Önemli Altyapı ve plan hazırlamasında önemli bir rol oynamaktadır. İngiltere ve Galler Planlama Müfettişliği, Topluluklar ve Yerel Yönetim Dairesinin yürütme organıdır (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Bir takım proje önerileri ulusal politikalar uyarınca izin verilmiş olabilmektedir, bunlar için ayrıca yerel planlama otoritesine başvuru yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Bununla birlikte izin verilen gelişme projeleri gelişimin etkilerini kontrol eden birtakım sınırlamalara tabidir. Önerilen gelişim projesi yerel planlarda izin verilen gelişme şartlarıyla uyumlu değilse planlama izni için planlama otoritesine başvurulması gerekmektedir. Merkezi hükümet Mayıs 2013'te konut arzını artırmak ve uygun kalkınmayı daha hızlı gerçekleştirebilmek için yeni izin verilen imar haklarını sıralamıştır. Buna göre mülk sahiplerinin, kendi konutları düzeltmek ve kullanım alanlarını artırmak için planlama otoritelerinden izin almalarına gerek bulunmamaktadır, ancak bu kişiler kendi komşularıyla anlaşmak zorundadırlar (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Geliştirme projeleri yerel ve mahalle plan (Londra'da Londra planı) kararlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Yerel plan kararlarının dışında bir yapılaşma ön görüldüğünde ise plan değişikliği teklifi için yerel planlama otoritesine başvuru yapılması zorunludur. Planlama otoritesi bu teklife ilişkin bir karar almak zorundadır ve teklifi halka ve özellikle de tekliften etkilenmesi muhtemel komşu parsel sahiplerine duyurarak katılım sağlanması gerekmektedir. Normal şartlar altında 21 gün süren bu resmî danışma süresi boyunca kişiler teklifin detayları hakkında bilgi edinebilir ve teklife yönelik eleştiri ve yorumlarını yazılı olarak planlama yetkililerine iletebilmektedir. Bu eleştiri ve yorumların çoğunluğu arazinin kullanımı ve geliştirilmesine yöneliktir. Genel prensip olarak İngiliz planlama sistemi kamu

yararına faaliyet gösterir, özel menfaatleri etkileyen hususlar planlamanın konusu olmasa da her teklifin faydası üzerine düşünülmektedir. Katılım aşamasından sonra yetkili idare küçük ölçekli uygulamalar için sekiz, büyük ölçekli konut ve ticaret faaliyetlerine yönelik başvurular da ise on üç hafta içinde bir karar vermek zorundadır. Onay alınmasından sonra başvuru sahibinin üç yıl içinde inşaaata başlaması gerekmektedir, aksi takdirde değişiklik talebiyle elde ettiği yapılaşma haklarını kaybetmesi söz konusudur (Localism Act, 2011).

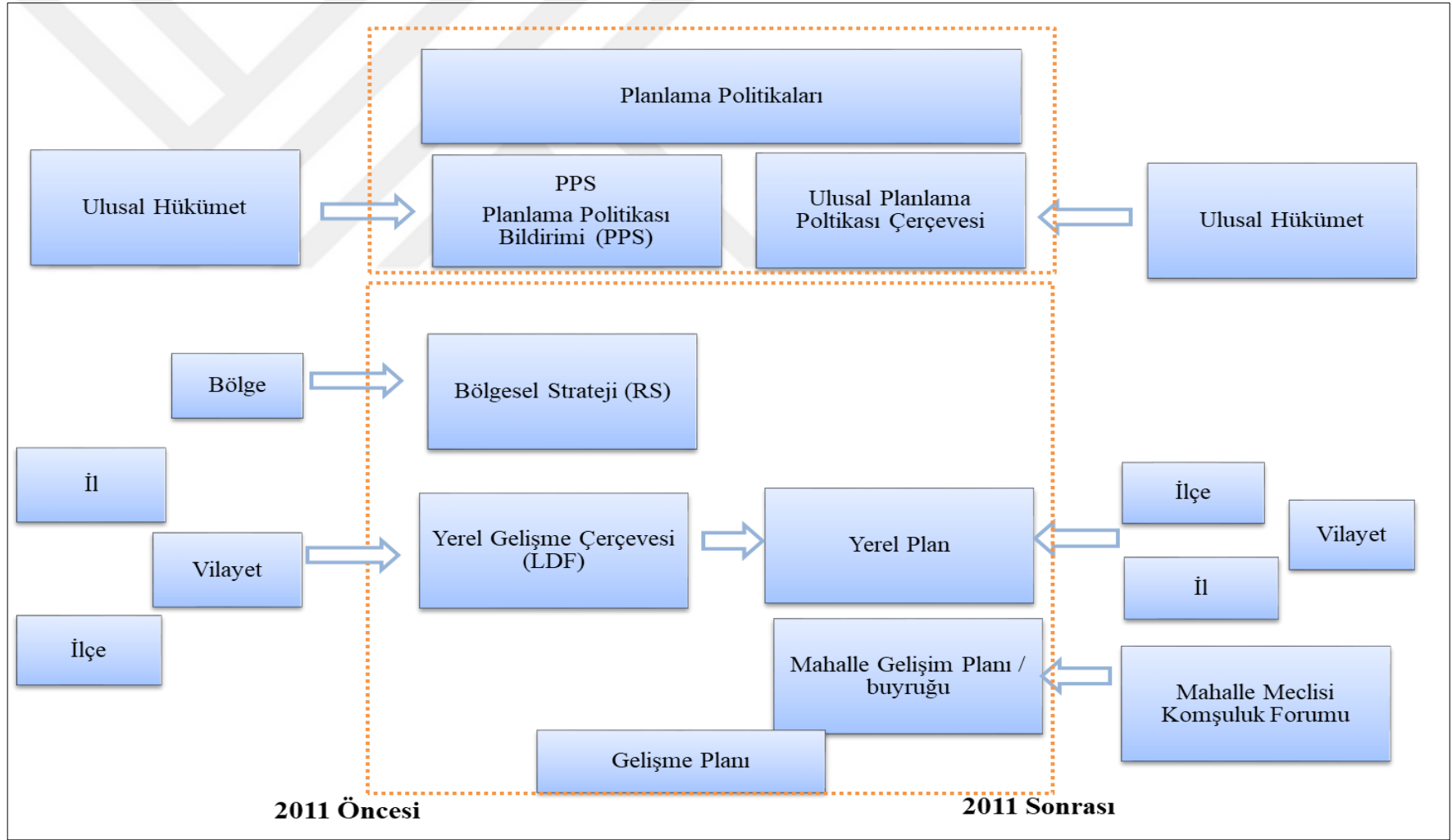
Yerel idarenin değişikliğe ilişkin başvuruyu reddettiği ya da yasal süre içerisinde karara bağlayamadığı durumlarda, başvuru sahibi Planlama Müfettişliği aracılığıyla Bakanlığa başvuru hakkına sahiptir. Bakanlık tarafından atanan bağımsız müfettiş, söz konusu talebe ilişkin geçerliliği olan farklı bir kaynak olmadığı müddetçe sadece yerel plan kararları doğrultusunda karar verebilmektedir. Müfettişin kararı yerel planlama otoritesinin kararı ile çelişse bile nihai karardır (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Yetkili idare ile yatırımcı/arsa sahibi arasında bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda taraflar uyuşmazlığı mahkemeye taşıyabilmektedir. Uyuşmazlıkların çözümünde ilk başvuru mercii yerel mahkemelerdir. 1996 yılında yürürlüğe giren Tahkim Yasası (Arbitration Act), tarafların mahkemeye gitmeden önce tahkim aracılığıyla uzlaşabilmelerine olanak sağlamaktadır. 1996 Konut Yardımları, İnşaat ve Yenilenme Yasası, uyuşmazlık çözüm sürecinde yeni bir seçenek olarak, tarafların hızlı bir karar almasına yardımcı olmak üzere hakem (adjudicator) olarak bilinen yeni bir çözüm imkânı sağlamıştır. İnşaat sözleşmeleri ancak bu yasada belirtilen şartlara uygun olduğu müddetçe geçerli olmaktadır. Hakem başvuru tarihinden itibaren 28 gün içerisinde uyuşmazlığı karara bağlaması gerekmektedir. Taraflardan birinin onayı ile bu süre 14 gün uzatılabilir, her iki tarafında rızası bulunması durumunda ise süresiz olarak uzatılabilmektedir. Ayrıca taraflar uyuşmazlığın daha hızlı çözümü için arabulucuya da başvurabilmektedir.

Planlama politikalarının bağlayıcılığı, yerel ve bölgesel otoritelerin Birleşik Krallık hükümetinin politika yönlendirmelerine uyma zorunluluğu ile garanti altına alınmaktadır. Politika yönlendirmeleri, mevzuat olarak düşünülmemesi gereken ve yasal sonuçları olmayan bir takım politika beyanlarından oluşmaktadır. Bununla birlikte, bu politika yönlendirmeleri planlama mevzuatının uygulanma biçiminin tanımlanması ve detaylandırılması açısından çok önemlidir ve Birleşik Krallık hükümetinin planlama mevzuatını nasıl yorumladığını ve uyguladığını göstermektedir. Çünkü Birleşik Krallık hükümeti, yerel planlama otoriteleri ve

geliştiriciler arasındaki çatışmalarda bir hakem rolü üstlenmiş olduğundan, ulusal politika rehberliği yarı-yasal bir işleve sahiptir.

Ulusal politika rehberliği uygulamada çok önemli bir rol oynamaktadır ve herhangi bir yargı incelemesinde başvurulabilir. Ayrıca, politika rehberliği belgeleri yargı incelemelerinin sonuçlarını da içerir. Plan kararlarının kontrolüne ilişkin ‘Sirküler’ ve Politika Kılavuz Notları’ olmak üzere iki çeşit politika rehberlik dokümanı, ayrıca imar planlarının hazırlanması ve içeriği ile ilgili ‘Planlama Politikası Kılavuz notları’ (Planning Policy Guidance notes - PPG’ler) ve ‘Mineral Politika Kılavuz notları’ (MPG’ler) bulunmaktadır. 2004 yılından bu yana Planlama Politikası Kılavuz notları (PPG’ler) planlama Politikası Beyanı (Planning Policy Statem) kademeli olarak değiştirilmektedir (Muñoz Gielen, 2010). Ancak 2011 yılında yürürlüğe giren Yerelleşme Kanunu ile mekânsal planlamada yerelleşme politikaları benimsenmiş olup; PPG’ler ve MPG’ler uygulamadan kaldırılmıştır. 2010 seçimlerinden sonra göreve gelen hükümet ilk olarak mekânsal planlamaya ymnelik tüm atıfları ve ulusal planlama politikalarını resmî web sitelerinden kaldırmıştır. Bu durum yukarıdan aşağıya belirlenen planlama politikalarını redderek, kararların yerel seviyeden itibaren alınacağını habercisi olmuştur (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012). Nitekim 2011 yılına gelindiğinde de İngiltere Yerelleşme Kanunu (Localism Act) kabul edilmiştir. Yerelleşme Kanunu “çifte yetki devri (double devolution)” olarak nitelendirilerek (Mulgan ve Bury, 2006), vatandaşlara kendi yerel planlarını yapabilme olanağı sağlamaktadır. Lord ve Tewdwr-Jones (2012) ise bu yetkilendirmenin “sözde” bir yetkilendirme olduğu, vatandaşın kendi planlarının hazırlanması konusunda yeterli teknik bilgiye sahip olmadığını belirtilmiştir. Ek olarak 2011 yılında yürürlüğe giren Yerelleşme Kanunu ise kendi kendine organize olan sakin grupların kendi planlarını yapmalarına izin verirken aynı zamanda “Business Neighbourhood Frontrunners” alanlarının olmasına neden olmuştur. Ayrıca Mahalle Planları için temel kurallar merkezi olarak belirlendiği ve bu planların planlama sistemini daha az belirleyici hale getirdiği (Manderscheid, 2012) hususlarında eleştirilmiştir. İngiltere planlama sisteminde 2012 yılında yapılan reformda ise mülk sahiplerine planlama izni almadan konutlarını genişletebilmeleri imkânı sağlanmıştır (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012). Planlama sisteminde yapılan tüm bu reform hareketleri neo-liberalleşmenin maskelenmesi çabalarıdır (Lord ve Tewdwr-Jones, 2012). Şekil 3.3’de İngiltere planlama sisteminin Yerelleşme Kanunu öncesi ve sonrası durumu gösterilmiştir.



Şekil 3.3 : İngiltere planlama sistemi.

İngiltere Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Mekânsal Boyutu

İngiltere planlama sisteminde bazı arsa ve binalar üzerine gelecekteki kullanımlarını kısıtlayan birtakım anlaşmalar yapılabilmektedir. Bu kısıtlamalar planlama sisteminden ayrı bir rejimdir. Arazi Mahkemesi (Lands Tribunal) bu kısıtlamayı kaldırıcı bir karar vermediği müddetçe söz konusu alana ilişkin yerel bir plan yapılmış olsa bile bu anlaşmalar geçerlidir. Dolayısıyla bu alanlara ilişkin değişiklik tekliflerinde öncelikle planlama otoritesine değil, yerel mahkemeye başvuru yapılması gerekmektedir. Yerel mahkemenin kısıtlamanın kaldırılmasına ilişkin bir karar vermesi durumunda plan değişikliği prosedürü başlatılabilmektedir (Plain English guide to the Planning System, 2015).

2008 yılında yürürlüğe giren Site Atık Yönetimi Planları Yönetmeliği (The Site Waste Management Plans Regulations) maliyeti £500,000 ve üzerinde olan inşaat projelerine yönelik tekliflerde, projelerin bir atık yönetim planlarının olması zorunluluğu getirmiştir, ancak bu yönetmelik 2013 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Yatırımcılar gönüllü olarak ya da planlama otoriteleriyle yaptıkları sözleşmeler uyarınca bir katı atık yönetimi planı yapabilmektedir.

1999 yılındaki Şehir ve Taşra Planlama (Çevresel Etki Değerlendirmesi) Yönetmelikleri uyarınca yapısı, büyüklüğü veya konumu gibi faktörler nedeniyle çevre üzerinde önemli etkiye sahip bir inşaat projesi planlamadan önce bir çevresel etki değerlendirmesinin yapılmış olması gerekmektedir. Ayrıca Bina Yönetmelikleri (Building Regulations), sürdürülebilir gelişme hedefleri doğrultusunda yeni yapılacak veya yenilecek binalar için enerji gereksinimlerini minimize etmek için bir takım ön koşullar getirmektedir.

Ulusal Planlama Politikası Çerçevesi (National Planning Policy Framework, 2012) şehir merkezlerinin özgünlüklerini koruyarak rekabetçi özelliklerinin artırılmasına vurgu yapmaktadır. Yerel yönetimler kent merkezlerinde konut alanlarının ticaret ya da hizmet fonksiyonlarına dönüşümlere verdikleri izinlerde NPPF'nin bu hükmüne atıfta bulunmalıdırlar (Cirianni, Panuccio ve Rindone, 2013). Ticaretin geliştirilmesi ve ticaret amaçlı planların teşvik edilmesine yönelik politika örnekleri, Girişim Bölgeleri (Enterprise Zone, EZs) ve kentsel gelişim kurumunun politikalarında görülmektedir (Hall ve Tewdwr 2011).

İngiltere Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Rant Boyutu

İngiltere planlama sisteminde altyapı gereksinimlerinin özel sektör yatırımları aracılığıyla finanse edilmesi ve buna yönelik vergilerin (1947 Kalkınma Vergisi; 1967 İyileştirme Vergisi; 1973 Kalkınma Kazanç Vergisi; 1984'de kaldırılan 1976 Kalkınma Arazi Vergisi) getirilmesi İşçi hükümetlerinin iktidarda olduğu dönemlerde geliştirilmiştir. İngiltere’de devlet faaliyeti sonucu arazide oluşan değerlerin vergilendirme süreci ilk olarak 1909 tarihli Konut ve Şehir Planlama Yasası ile başlamıştır. 1947’de yürürlüğe giren Kent ve Ülke Planlama Yasası (Town and Country Planning Act) ile de devam ettirilmek istenilmiş, ancak uygulamada yaşanan yönetimsel nedenlerden dolayı hayata geçirilememiştir. Ancak bunun karşılığında yatırımcılara altyapı maliyetlerinin karşılanması, sosyal konutların üretilmesi gibi yükümlülüklerle katkıda bulunmalarına yönelik yerel yönetimler ve yatırımcılar arasında yapılan sözleşmeler hayata geçirilmiştir (Ingram ve Hong, 2012). 2000’li yıllardan itibaren ise bu vergilendirme sürecini planlama izninin verilmesi ile arazi değerindeki artışı elde edilmesine yönelik birtakım düzenlemeler (CLG, 2006; DTLR, 2001; ODPM, 2003) izlemiştir. Bu gündem 2006 yılında ulusal olarak uygulanan sabit oranlama kazanç ekinin (PGS) ortaya çıkmasıyla ivme kazanmıştır. Daha sonra 2008 yılında ise coğrafi olarak değişken yatırımların mali katkılarının daha sistematik hale getirilmesi (Lord, 2009) için Topluluk Altyapısı Vergisi (CIL) (CLG, 2008a) benimsenmiştir. Bu öneriler çerçevesinde yerel yönetimler, Section 106 kapsamında yatırımcılarla yapılacak müzakereler sonucunda, “altyapı sağlayıcıları” olarak kabul edilebilecek kamu, özel ve yarı kamu-özel yatırımcılara verilecek imar izinleri karşılığında altyapıyı finanse edecek harçların belirlenmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir (LGA, 2007). Verginin kesin niteliği, yerel planlama yetkilileri tarafından belirlenecek ve Yerel Kalkınma Çerçevesini (CLG, 2008b) içeren portföye ek bir belge olan bir “ücretlendirme çizelgesinde” resmî olarak ifade edilmektedir. Topluluk Altyapısı Vergisi’nin başarılı olarak uygulanabilmesi için yerel yönetim yetkilileri hangi altyapının gerekli olduğu ve bunun ne kadar mal olacağı hususlarını iyi bilmeleri gerekmektedir (UCL/Deloitte, 2007).

Lord (2009), İngiliz planlama sisteminde altyapının tedarik edilmesi konusunda yaşanan bu modernleşme dalgasının 2004 Yasasının bir uzantısı olduğunu belirterek; 2004 Yasası ile daha öncesinde yerel yönetimler ve yatırımcılar arasında yapılan gayri resmî ve gizli müzakerelerin resmîleştiği, sahaya özgü teklifler ve bunlara karşılık

gelen altyapı masraflarının tedariki hususunda önem bir ortam yaratıldığını vurgulamıştır. 2007’de yürürlüğe giren ve İngiltere planlama sisteminde ikinci reform dalgası olarak nitelendirilen (Lord ve Tewdwr-Jones, 2014) Sürdürülebilir Bir Gelecek İçin Planlama adlı 2007 Beyaz Kitap'ın (White Paper) özündeki öneriler ise aslında 2004 2004 Planlama ve Zorunlu Satın Alma Yasası ile başlayan sürecin genişletilmesi niteliğindedir (Lord, 2009).

Plan vergileri, plan değişikliklerinin veya önerilen projelerin etkilerini hafifletmek için kullanılacağı 1990 tarihli Şehir ve Taşra Planlama Kanunu’nun 106. maddesi uyarınca güvence altına alınmıştır. Yerel planlama yetkileri, yatırımcılara/talep sahiplerine birtakım işleri üstlenmesi, uygun fiyatlı konut sağlaması veya kamusal hizmetler için ek finansman sağlaması gibi bir takım ek yükümlülükler getirebilmektedir. Yatırımcılardan/talep sahiplerinden alınacak olan vergi, projeyi planlama açısından kabul edilebilir kılmak için gerekli olmalı, doğrudan projeye ilişkin olmalı ve proje için ölçek ve tür bakımından adil ve mantıklı olması gerekmektedir (Town and Country Planning, madde 106, 1990).

Yatırımcıların planlama izin başvuruları karşısında yerel yönetimler, yerel yönetim ve yatırımcı arasında Planlama Anlaşması (Section 106 sayılı anlaşma) çerçevesinde yapılan müzakerelerle (Muñoz Gielen, 2010) yerel yönetimlerin takdir yetkisi ile belirlenecek yükümlülükler getirebilmektedirler (Hong ve Cheng, 2014). Yerel plarlarda verilen izinlerde değişiklik yapılması Yerel Planlama Kurulu’nun izniyle mümkündür. Bu durumda yerel yönetimler bu izinleri durumdan duruma değerlendirerek (Smolka, 2013), yatırımcılardan aynı ya da nakdi karşılık almaktadırlar (Grover, 2018).

İngiliz planlama sisteminde planlama izinleri karşılığında yatırımcılardan altyapı harcamalarına katılmaları kapsamında yapılan Planlama Anlaşmaları (Section 106 sayılı anlaşma) yüksek işlem maliyetlerine sahip oldukları ve çok kusurlu oldukları (Cheshire ve Sheppard, 2005), her yerel yönetimce farklılık gösterdikleri (Crook ve diğ., 2008) ve şeffaflıktan yoksun oldukları (Corkindale, 2007) öne sürülerek eleştirilmektedir. Stephen (1987) ise, planlama anlaşmalarını “dumanla dolu odalar” olarak tanımlayarak müzakerelerin gizli doğasını vurgulamıştır.

Plan değişikliklerinin birçoğu, yollar, okullar ve açık alanlar gibi altyapı üzerinde bir etki yaratır ya da bu altyapılardan yararlanmaktadır. Dolayısıyla gelişim projelerinin ve plan değişikliklerinin altyapı üzerine etkilerini hafifletmelerine katkıda bulunmaları

doğru bir karardır. Yerel planlama yetkilileri, uygulanmak istenilen projenin büyüklüğüne göre -vergiden muaf tutulan birtakım projeler olsa bile- Kamu Altyapı Vergisi'ni (Community Infrastructure Levy) belirleyebilirler. İmar faaliyetlerini olumsuz etkilememek için yerel yönetimler Kamu Altyapı Vergisi'ni çok düşük oranda ya da sıfır olarak belirleyebilmektedir. Bu vergi aracılığıyla elde edilen gelir, bölgenin gelişimini desteklemek için ihtiyaç duyulan çok çeşitli altyapıları finanse etmek için kullanılabilir. Yerel planlama yetkilileri, bu verginin devamlılığı için önceden bir ödeme planı hazırlamalıdır, vergi ödeme planlarını genellikle yerel planlarla birlikte hazırlanmaktadır (Localism Act, 2011).

Gelişme projeleri ya da plan değişikliği suretiyle yatırımcının/arsa sahibinin elde edeceği gelirin kamuya döngüsünün sağlamak için alınan Kamu Altyapı Vergisinin %15'i yerel meclise verilmesi gerekmektedir. Yerel meclislerin planlama konusunda daha aktif olmalarını desteklemek için, mahalle planlarının bulunduğu alanlarda gerçekleştirilen projelerden alınan vergi gelirin %25'i ise mahalle meclisine aktarılması gerekmektedir. Mahalle meclisinin bulunmadığı alanlarda, yerel planlama otoritesi bu fonu kamu ile istişarelerde bulunmak için elinde tutması gerekmektedir (Plain English guide to the Planning System, 2015).

Konut ihtiyacını gidermek ve yatırımcıları ve yerel yönetimleri konut üretimi konusunda desteklemek amacıyla merkezi hükümet tarafından Yeni Ev Kredisi (The New Homes Bonus) verilmektedir. Yeni Ev Kredisi (The New Homes Bonus) merkezi hükümet tarafından yerel planlama otoritelerine, kendi bölgelerinde yeni konutlar inşa etmek, mevcut binaları konut kullanımlarına dönüştürmek veya uzun süreli boş konutları yeniden kullanıma sunmaları için verilen hibedir. Bu hibe, ilgili yerel planlama otoritesi tarafından kendi bölgelerindeki hizmetleri desteklemek için uygun olduğunu düşündükleri şekilde kullanılabilir (Plain English guide to the Planning System, 2015). Öte yandan, İngiltere'de hektar değeri 22.000 £ tarım arazileri, fonksiyon değişikliği yapılarak hektar değeri 2.5 milyon £'a ulaşmakta olup, geliştiriciler ise bu artan değer karşılığında altyapı alanlarının inşa etmek ya da bu maliyeti nakdi olarak temin etmek zorundadır (Grover, 2018).

Yeni karayolları ve mevcut karayolu çalışmalarına ilişkin Karayolları Kanunu (Highways Act, madde 278/38, 1980) anlaşmaları ve yeni drenaj altyapısının teminine ilişkin Sulama Kanunu (Water Industry Act, madde 104, 1991) anlaşmaları ise plan

uygulamaları ile kamu idaresinin altyapı yükünü hafifletilmesine yönelik yapılan diğer anlaşma türleridir.

3.2.2 İrlanda planlama sisteminde plan değişiklikleri

İrlanda mekânsal planlamada yetki, plan türleri ve hiyerarşi

İrlanda, geleneksel olarak bölgesel ve yerel yetkililere işlevlerin sınırlı bir şekilde devredilmesiyle nispeten merkezileşmiş bir hükümet sistemi ile karakterize edilmiştir. 2012 yılında yayınlanan, ancak 2014 yılından itibaren yürürlüğe giren ‘Önce Halkın Yerleştirilmesi’ (Putting People First) reformu, ulusal düzeyden yerel yönetime sorumluluk yüklemeyi ve böylece, yerel yönetim süreçlerini hızlandırmak için yerel yetkililerin sayısının rasyonalize edilmesini amaçlamaktadır. Bu reform sonrasında iki bölgesel meclis (NUTS II) ve sekiz bölgesel yetki organları (NUTS III) kurulmuştur. Bölgesel yönetim anlayışını değiştiren reform, yerel düzeyde de önemli değişiklikler yapmıştır. İrlanda'daki yerel yönetimlerin en küçük birimleri olan seksen Kent Konseyi'nin kaldırılmasından dolayı Seçilmiş meclis üyelerinin sayısı %60 oranında azaltılmıştır. Yeni oluşturulmuş olan belediye meclisleri (sub-county) yerel mekânsal planlamanın ana birimleri haline gelmiştir (Putting People First, 2012).

İrlanda Planlama Sistemi, genel olarak ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç seviyeden oluşmaktadır. Bununla birlikte, planlamanın pratik olarak uygulanması ise yerel planlama otoritesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel planlama sorumluluk, güç ve yetkilerin paylaştırıldığı seçilmiş üye ile idari ve teknik personeldedir. Bir planlama başvurusu üzerine bir öneri hazırlama sorumluluğu teknik planlama personeli tarafından gerçekleştirilir, ancak tüm planlama başvuruları hakkında nihai kararı Şehir Müdürü, Kent Memuru veya ‘yürütme erki’ni temsil eden kişi vermektedir (Planning and Development Act, 2000).

İrlanda'nın planlama sistemine ilişkin ilk kanunu 1964 yılında yürürlüğe giren ve İngiliz planlama sistemine dayanan Yerel Yönetim (Planlama ve Geliştirme) kanunudur. Planlama ve Geliştirme Yasası, 2000 yılında değiştirilmiştir. Değiştirilen planlama kanunu planlar ve planlama rehberleri arasında bir hiyerarşiyi ön görmemektedir. Ulusal düzeyde, Direktifler ve Rehberler (Ulusal Mekânsal Strateji, National Spatial Strategy, 2002) ulusal stratejik planlama çerçevesini oluşturmaktadır. Bölgesel düzeyde, ulusal politika kararlarını mekâna yansıtmayı hedefleyen Bölgesel Planlama Rehberleri (Regional Planning Guidelines) bulunmaktadır. Bölgesel

Planlama Rehberleri üst düzey politika ile yerel planlama otoriteleri tarafından hazırlanan İl Kalkınma Planları (County Development Plan) arasındaki boşluğu kapatmaktadır. Yerel seviyede hazırlanan planların ise 2010 yılında yürürlüğe giren Planlama Yasasında (Planning Act) Ulusal Mekânsal Strateji ve Bölgesel Planlama Rehberi kararlarına uygun olması gerektiği belirtilmiştir.

Direktifler ve Rehberler

Planlama Kanunu (2000) ile ulusal planlama strateji politikaları içeren direktifler ve rehberlerin genel çerçevesi belirlenmiştir. Planlama Kanununa (madde 28) göre, direktif ve rehberlerin belirlenmesinde yetkili organ Bakanlıktır. Bakanlık, planlamaya ilişkin belirlediği politikaları planlama yetkilerine iletmelidir, söz konusu politikalarda yapılan değişikliklerde planlama otoriteleri ve ayrıca kamuya ilan yoluyla Bakanlık tarafından bildirilmelidir (Planning Act, madde 29).

Ulusal Mekânsal Strateji ve Ulusal Ulaşım Stratejisi en önemli rehberlerdendir. 1999'da Avrupa Stratejik Gelişme Perspektifinin (ESDP) yayınlanmasından sonra, DoEHLG (Department of Environment Heritage and Planning and Local Government) Kasım 2002'de İrlanda Ulusal Mekânsal Stratejiyi (NSS) yayınlamıştır. NSS, İrlanda'da planlama için genel bir çerçeve sunmaktadır. 2002 yılında yayımlanan ve 20 yıl boyunca bağlayıcı olan Ulusal Mekânsal Strateji, bölgesel kalkınma ile ilgili hükümet politikalarını ve ilgili yatırımları bir araya getirmeyi amaçlamakta ve ekonomik kalkınma ve konut, su hizmetleri, ulaşım, iletişim, enerji, sağlık ve eğitim alt yapısı yatırımına odaklanmaktadır (National Spatial Strateji, 2002). Bakanlıklar, ülke düzeyinde Ulusal Mekânsal Strateji'den sorumlu iken; yerel yönetimler de Ulusal Mekânsal Strateji kararlarının mekâna yansıtılmasından sorumludurlar.

Bölgesel Planlama Rehberleri

Bölgesel Planlama Rehberleri, üst düzeyde belirlenen ulusal politika ve kararları belirleyen direktif ve rehberler ile bu kararları yerel düzeyde mekâna yansıtan yerel planlar arasında bir köprü görevi görmektedir. Bölgesel Planlama Rehberleri, bölgesel bir otorite tarafından bir bölgenin tamamına veya bir veya daha fazla kısmına yönelik olarak hazırlanan rehberlerdir. Bölge Planlama Rehberlerinin hazırlanmasında bölgesel bir idare yetkili iken, Bakanlık bu idareye doğrudan direktiflerde bulunabilmekte veya bu otoritenin aldığı kararları değiştirebilmektedir (Planning Act, madde 21).

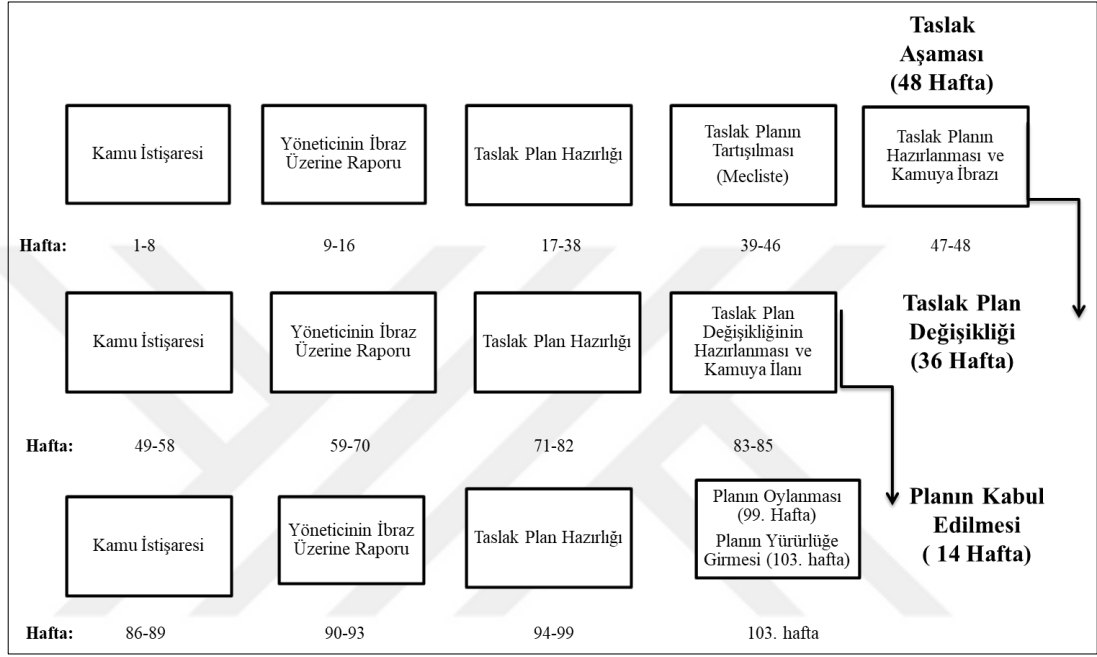
Bölgesel Planlama yetkilileri Bölgesel Planlama Rehberlerine ilişkin bir değişiklik yapmak istediklerinde, bu değişiklik muhakkak ilgili diğer idari birimlere bildirilmesi ve onların görüşlerini alması gerekmektedir (Planning Act, madde 22). Bölgesel planlama esaslarının amacı, kılavuzların hazırlandığı bölgenin gelişimi için uzun vadeli bir stratejik planlama çerçevesi sağlamaktır. Bu rehberler 12 yıldan daha kısa olmayan ancak, 20 yılı da aşmayan bir süre için geçerli olmak üzere hazırlanmaktadır (madde 23). Planlama Kanununda (madde 23/2) bölgesel planlama rehberlerinin içeriği ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bunların en önemlileri, projeksiyon nüfusuna yönelik yerleşim ve konut stratejileri, ekonomik ve istihdam eğilimleri, endüstriyel ve ticari kalkınmanın yeri, ulaşım, toplu taşıma ağları, eğitim, sağlık gibi kamusal altyapılar için alan belirlenmesi, arkeolojik, mimari ve doğal miras dahil olmak üzere çevrenin korunması olarak özetlenebilmektedir. Bölgesel planlama rehberleri, ulusal düzeyde belirlenen politika ve direktiflere uyumlu olarak hazırlanması gerekmekte (madde 23/4); ayrıca yürürlüğe girdikten en geç altı yıl sonra ve altı yıl geçmeyen aralıklarla revize edilmesi gerekmektedir (madde 26/1).

Gelişme Planları

2000 Yasası 3. maddesinde "gelişme" "arazide, arazide, arazinin üstünde veya altındaki herhangi bir işin yürütülmesi" veya herhangi bir yapı veya diğer arazilerin kullanımında maddi bir değişikliğin yapılması anlamına gelmektedir. Planlama Kanununa göre (madde 9/1-2) her planlama otoritesi, kendi yetki sınırları için altı yılda bir gelişme planı yapmak zorundadır ve en erken dört yıl sonra yeni bir gelişme planı yapılabilir. Yerel planlama otoritesi ilçe/il tüzel kişisi ya da ilçe/il meclisidir. Planlama otoritesi bir planlama otoritesi, ilçe meclislerine bitişik olan bir veya daha fazla planlama makamının veya Bakanlığın yönlendirmesine bağlı olarak, bitişik il/ilçeye yönelik bir yerel planlama (iş birliği) hazırlayabilmektedir (madde 9/3). Bir gelişme planı hazırlarken, planlama yetkilisi bitişik planlama makamlarının gelişme planlarını dikkate almak ve gelişme planındaki amaçları, bu makamların planlarında yer alan amaçlar ile koordine etmek zorundadır (madde 9/4).

Gelişme planının içeriği Planlama Kanununda (madde 10/2) ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Genel olarak gelişme planı, belirli alanların (örneğin konut, ticari, endüstriyel, tarımsal) tek veya birincil kullanımı, yol iyileştirme, eski alanların geliştirilmesi, yenilenmesi ve korunması, bu alanların iyileştirilmesi ve genişletilmesi için otoritenin kolaylaştırıcı hedeflerini göstermektedir. Gelişme planının yapılmasına

halkın katılımı önemlidir. Kamu, planın başlangıcında - planlama otoritesi planı revize etme niyetini yayınladığında – ve plan yapımında yer alabilmektedir. Kamu, taslak plan aşamasında ve varsa, tadil edilmiş taslak plan aşamasında görev alabilmektedir. Tüm bu aşamalarında, planlama otoritesi tarafından kamuoyuna, önerilmekte olan plan hakkında, belirli zaman aralıklarında, sunumlar veya gözlemler yapılabilir (madde 11). Şekil 3.4’de İrlanda planlama sisteminde gelişme planı aşamaları gösterilmiştir.



Şekil 3.4 : İrlanda planlama sisteminde gelişme planı zaman çizelgesi (Kenny, 2013).

Yerel Alan Planı

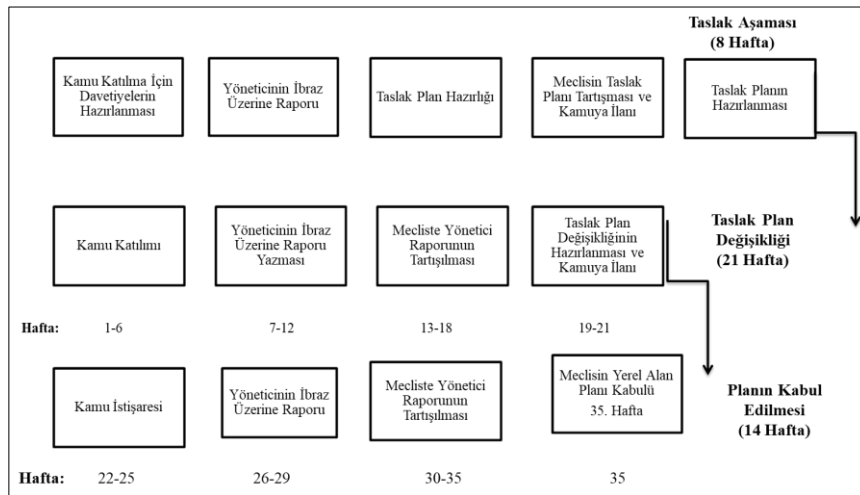
2000 yılındaki yeni planlama yasasından itibaren yerel planlama yetkileri tarafından hazırlanmaları zorunlu hale getirilen yerel alan planları (local area plan) planlama makamının yetkisi dahilinde belirli bir ilçe veya alanlar için hazırlanan planlardır (madde 18/1). İki veya daha fazla planlama otoritesi, yetkili makamların birleşik fonksiyonel alanı içerisinde bulunan herhangi bir alana ilişkin bir yerel alan planının hazırlanmasında iş birliği yapabilmektedir (madde 18/2). Yerel alan planlarının ne kadar süre boyunca yürürlükte kalacağı belirtilmelidir (madde 18/4), ancak yerel otorite dilediği zaman yerel planı iptal ya da tadil edebilmektedir (madde 18/5).

Yerel planı planlama makamının uygun gördüğü mevcut kentsel bir banliyö dahil olmak üzere, özellikle ekonomik, fiziksel ve sosyal yenilenmeyi gerektiren alanlar için yapılır. Son nüfus sayımında nüfusu 2000 ve üzerinde olan yerleşimler için yerel alan planı yapılabilir. Bu planın hazırlanması ve onayından ilçe meclisi sorumludur

(Planning Act, madde 19/1). Bir yerel alan planı, gelişme planının hedefleriyle tutarlı olması gerekmektedir. Bu plan yazılı bir rapor ve bölgenin uygun planlaması ve sürdürülebilir kalkınması için planlama otoritesi tarafından belirlenen hedefleri ayrıntıları gösteren bir plan veya planlardan oluşmaktadır. Ayrıca kamu kullanımlarına ilişkin detayları, gelişmelerin ve yapıların tasarımı için standartlara yönelik hükümler içermesi gerekmektedir (madde, 19/2).

Yerel alan planlarının hazırlanmasında danışmanlık süreci de takip edilmektedir. Planların hiyerarşisi ilkesine uygun olarak, Yerel Alan Planının içeriği, il/ ilçe Gelişme Planında yer alan politikalarla uyumlu olması gerekmektedir. Bu bağlamda, bir yerel alan planının herhangi bir hükmünün gelişme planının hükümleriyle çeliştiği durumlarda, yerel planın hükümlerinin herhangi bir bağlayıcılığı yoktur (Planning Act, madde 18/4).

2010 Planlama Yasası önceki planlama mevzuatında ve özellikle de gelişme planlarını ve yerel alan planlarını gözden geçirmekle ilgili olarak yerel yükümlülüklerinde önemli değişiklikler yapmıştır. 2010 Yasası uyarınca, yerel makamlar şimdi Ulusal Mekânsal Strateji ve Bölgesel Planlama Rehberlerinde belirtilen ulusal ve bölgesel kalkınma politikalarıyla uyumluluğunu sağlamak için bir ‘çekirdek strateji’ belirlemekle yükümlü hale gelmişlerdir. Daha önce, yerel makamlar sadece ulusal ve bölgesel kalkınma politikalarını dikkate almak zorundadır. Şekil 3.5’de İrlanda planlama sisteminde yerel planlama aşamaları gösterilmiştir.



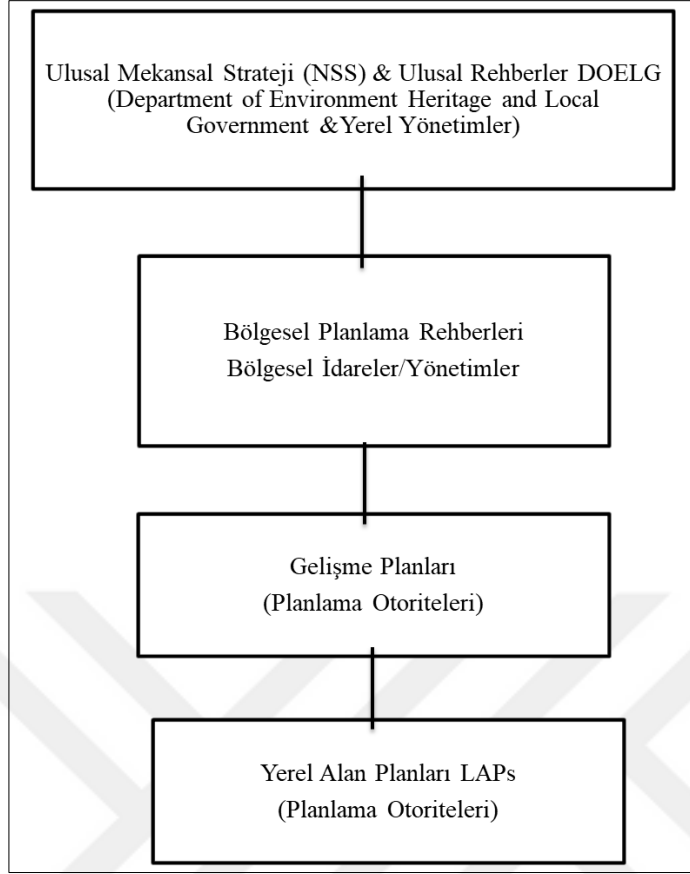
Şekil 3.5 : İrlanda planlama sisteminde yerel alan planı (LAP) zaman çizelgesi (Kenny, 2013).

Ulusal düzeyde, planlamaya ilişkin Çevre, Miras ve Yerel Yönetim Dairesi (DoEHLG) ve An Bord Pleanála (Planlama Temyiz Kurulu) olmak üzere iki ana

kuruluş vardır. İrlanda'daki planlama sisteminin ana gözlemcisi olarak DoEHLG, planlama mevzuatının ve politika rehberliğinin hazırlanmasından ve yayınlanmasından sorumludur. DoEHLG, bu nedenle, kırsal alan, konut, rüzgar enerjisi, gibi ulusal planlama konularında bir ulusal planlama çerçevesi hazırlamak ve gerektiğinde rehberlik dokümanlarını hazırlamakla sorumludur. Ek olarak sekiz bölgede bulunan bölgesel otoriteler, bölgesel kalkınma stratejilerini desteklemek için Bölgesel Planlama Rehberlerini (RPG) hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür (Planning Act, madde 37).

İrlanda, An Bord Pleanála (Planlama Temyiz Kurulu) tarafından işletilen bağımsız bir üçüncü şahıs itiraz sistemine sahiptir. Temyiz kurulu, bir planlama yetkilisi tarafından bir planlama başvurusu üzerine yapılan herhangi bir kararın, başvuranın veya başka bir ilgili tarafın talebi üzerine gözden geçirerek, bir bakıma tahkim görevi gerçekleştirmektedir (Planning Act, madde 21). Ek olarak, Konut, Planlama, Topluluk ve Yerel Yönetim Bakanı'nın (Minister for Housing, Planning, Community and Local Government), planlama yetkililerine ve An Bord Plean'a bağlayıcı talimatlar verme yetkisi bulunmaktadır.

Yerel düzeyde ise; fiziksel planlama sisteminin uygulanması 88 yerel planlama yetkilisinin sorumluluğundadır: Bu yetki 29 İl Meclisi, 5 Vilayet Meclisi ve 49 İlçe Meclisine bölünmüştür. Bu seviyede, planlama sistemi öncelikle bir Gelişme Planı, Gelişme Kontrolü ve Uygulama aşamalarından oluşmaktadır. Şekil 3.6'da İrlanda planlama sisteminde hiyerarşi ve yetki dağılımı gösterilmiştir.



Şekil 3.6 : İrlanda planlama sisteminde hiyerarşi ve yetki dağılımı (Putting People First, 2012).

İrlanda Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Boyutu

İrlanda'da stratejik planlama/bölgeleme imar yasası ve politikanın bir bileşimi ile yönetilir. Bu yasalar ve politika birincil mevzuat, ikincil mevzuat, düzenlemeler ve yerel alan planlarda yer almaktadır.

Stratejik planlama ve imar planına ilişkin uygulanan temel yasal hükümler şunlardır:

- Planlama ve Geliştirme Yasası, 2000 (Planning and Development Act)
- 2002 Yılı Planlama ve Geliştirme (Değişiklik) Yasası
- 2006 Yılı Planlama ve Geliştirme (Stratejik Altyapı) Yasası
- 2010 Yılı Planlama ve Geliştirme (Değişiklik) Yasası
- 2011 Çevre Yasası (Muhtelif Hükümler) (Başlangıç) (5. Bölüm)
- 2015 Kentsel Dönüşüm ve Konut Kanunu (Urban Regeneration and Housing Act)
- 2015 Planlama ve Geliştirme (Değişiklik) Yasası
- Planlama ve Geliştirme (Konut) ve Konut Kiracılık Yasası 2016

- 2017 Planlama ve Geliştirme (Değişiklik) Yasası

Planlama Kanunu'nda yapılan gelişme tanımına göre (madde 3) gelişme ifadesi aynı zamanda bünyesinde değişikliği de barındırmaktadır. İrlanda planlama sisteminde yerel ve üst düzey seviyedeki plan ve rehberlerin değiştirilmesi her zaman için değiştirilebilmeleri mümkündür. Planlama Kanunu (2000), ulusal planlama politikaların belirlendiği direktif ve rehberlerin merkezi yönetim tarafından değiştirilebileceğini, bölgesel planların değiştirilmesinde ise bölgesel yönetimlerin yetkili olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yerel planların (Gelişme Planı, Yerel Alan Planı) ise yerel planlama otoriteleri tarafından değiştirilebileceği ifade edilmiştir. Üst düzey planlar değiştirilirken, değişimden etkilenmesi muhtemel başka idarelere bildirim yapılmalı ve görüşleri alınmalı (madde 21,22 ve madde 29), ve ayrıca kamu katılımın sağlanması için bu değişikliklerin öncesinde kamusal bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir (madde 29). Yerel planlama yetkileri de yerel planlarda veya verilmiş olan bir yapılaşma izninde bir değişiklik yapmak istediklerinde bu değişikliği ilgili kişilere ve değişiklikten etkilenmesi muhtemel başka kişi ve kurumlara bildirmek zorundadır. Değişiklik durumunda menfaatleri zarar görenler değişikliğin ilanından sonra dört hafta içinde Kurul'a temyiz talebinde bulunabilmektedir (madde 44).

İrlanda'da Planlama Sisteminin üç temel fonksiyonu vardır;

- Gelişme planları ve yerel planların hazırlanması
- Plan izninin verilmesi ve plan uygulaması
- Plan denetimi.

Planlama, yerel otoritenin önemli bir fonksiyonudur. Planlama süreçlerinin tamamından (hazırlanma, onay, yapılaşma izni, uygulama, değiştirme) planlama otoritesi sorumludur. Planlama otoritesi seçilmiş üyelerden oluşan meclisten ve atanmış üye olan İl veya İlçe Müdüründen oluşmaktadır. Politikacıların plan hazırlanması ve onayında öncelikli olmalarına karşın, yönetici olan atanmış personelin yetkileri planlama mevzuatında yapılan değişikliklerde artırılmıştır. Bireysel planlama kararları ve uygulamaları yürütme işlevi iken; Gelişme Planlarının hazırlanması, onaylanması ve değiştirilmesinde yetki il/ilçe meclisindedir. Şekil 3.7'de İrlanda planlama sisteminde planlama otoritelerinin ve kamunun rolü gösterilmiştir.

Planlama Aşamaları	Planlama Makamı	Kamunun Rolü
Gelişme Planı	Meclis (İl/ilçe)	Plan kabul edilmeden önce kanun ile istişare edilmelidir.
Gelişme Kontrolü (Planlama başvurusu onay süreci)	Yönetici/İdareci yürütme fonksiyonu	İtirazlar veya Tehkim (An Bord Pleanala)
Denetim	Yönetici/İdareci Yürütme fonksiyonu	İtirazlar Bireyler izin verilmeyen yapılaşmalara karşı planlama otoritesine şikâyetle bulunabilirler veya doğrudan mahkemeye başvurabilirler.

Şekil 3.7 : İrlanda planlama sisteminde planlama otoritelerinin ve kamunun rolü (Putting People First, 2012).

Planlamanın ikinci temel işlevi, planlama izninin verilmesidir. Özel olarak muaf tutulmadıkça tüm geliştirme projeleri planlama otoritesinin onayına tabidir. Planlama teklifinin yerel plan kararlarında belirtilen amaç ve politikalara uyumlu olması gerekmektedir, uyumlu olmayan teklifler reddedilmektedir (Planning Act, madde 32). Ancak 2017 yılında planlama kanununda yapılan değişiklikle söz konusu proje veya değişiklik teklifi güncel yerel planlara uymuyorsa, teklifin, 2000-2016 yıllarında yapılmış olan herhangi bir plan kararına uyumlu olmasını yeterli gören bir düzenleme getirilmiştir. Bir plan izninin verilmesi veya değiştirilmesinde il/ilçe meclisi sorumludur ve dolayısıyla plan izni veya değiştirilmesi hususunda öncelikle başvuru sahibi, başvuru formu ve ayrıntılı haritalar ve çizimler de dahil olmak üzere ilgili otoriteye başvuru yapılması gerekmektedir. Planlama otoritesi, başvurunun yapılmasından sonraki sekiz hafta içinde bir başvuru hakkında karar vermesi gerekmektedir. Bununla birlikte, başvurular üzerine yapılan başvuruların yapılmasına izin vermek için, beş hafta geçmeden herhangi bir karar alınamamaktadır. Planlama

ve Geliştirme Yönetmelikleri'nin (2001'de değiştirilmiş haliyle) Kısım 4'de belirtildiği üzere gerekli belgelerin tümünü sunmamak başvurunun geçersiz sayılmasına neden olmaktadır. Planlama otoritesi sekiz haftalık karar verme döneminde, başvuru sahibinden başvuruyla ilgili karar vermeleri için gerekli olduğunu düşündüğü daha fazla bilgi/belge sunmasını isteyebilmektedir. Başvuran bu bilgiyi/belgeyi altı aylık bir süre içerisinde sunması gerekmektedir, aksi takdirde, planlama otoritesi başvurunun geri çekildiği bildirilmektedir. Bilgi/belgeler sunulduktan sonra, karar 4 hafta içinde başvuru hakkında karar verilmesi gerekmektedir. Teknik planlama personeli, planlama başvuruları konusunda bir tavsiyelerinin bulunduğu rapor hazırlamak ve bu raporu il/ilçe meclisine sunmakla sorumludur ve nihai karar, İl veya İlçe Müdürü, Şehir Katibi veya 'yürütme yetkisi' ile görevlendirilen başka bir kişi tarafından verilmektedir (Planning Act, madde 33).

Başvurulara ilişkin kararlarda planlama otoritesinin yetkilileri, gelişme planı ve önerilen kalkınma üzerine yapılan geçerli, yazılı beyanlar ya da gözlemler dahil olmak üzere, ilgili alanın korunması/geliştirilmesi, uygun planlanması ve sürdürülebilir kalkınmasını göz önünde bulundurmakla sınırlıdır. Planlama Kanununa (madde 13) göre, değişiklik yetkili makamın onayladığı gün itibarıyla hüküm ve sonuç doğurmaktadır. İzin reddedildiğinde veya onaylandığında, yetkili makam kararının gerekçelerinin bildirilmesi gerekmektedir. Başvuru sahibi veya planlama başvurusu ile ilgili olarak planlama yetkilisine yazılı olarak geçerli bir şekilde başvuruda bulunan herhangi bir kişi, planlama otoritesinin kararından sonra 4 hafta içinde An Bord Pleanála'ya (tahkim) itirazda bulunabilmektedir (Planning Act, madde 37).

An Bord Pleanála'ya yapılan itirazlar genellikle;

- Başvuru sahibinin planlama yetkililerinin izin reddetme kararına yönelik itirazları
- Başvuru sahibinin planlama yetkilileri tarafından izinlere eklenmesini öngördükleri ek şartlara yönelik itirazı
- Üçüncü şahısların planlama yetkililerinin izin vermesi kararlarına karşı itirazları
- Bazı durumlarda, planlama yetkililerinin kararına karşı hem başvuru sahibinin hem de üçüncü şahısların itirazlarıdır.

İrlanda Planlama sisteminin üçüncü ana fonksiyonu planlama denetimidir. Aslında bu, planlamanın kontrol yönüdür; planlama uygulaması, ister inşaat isterse de faaliyet

değişikliği olsun (örneğin bir binanın marketten bir bankaya dönüştürülmesi) planlama izninin alınıp alınmadığını kontrol etmeyi içermektedir. Planlamanın bu polislik yönünün amacı, özellikle gelişme planının ve genel olarak planlama sürecinin ciddiye alınması ve yatırımcıların ve halk otorite tarafından gözlemlenmesidir. Planlama denetiminin uygulanması planlama makamının sorumluluğundadır. Kalkınmanın izin alınmadan gerçekleştiği veya izin koşullarına uymayan durumlarda, otorite yaptırım önlemleri alabilmektedir (Planning Act, madde 151-164). Planlama Kanununda 2002 yılında yapılan değişikliklerle daha önce verilen izinlere aykırı davranan yatırımcılara bir daha izin verilmemesi düzenlenmiştir. Ayrıca üçüncü şahıslar ve yetkili makam Yüksek Mahkeme veya Devre Mahkemesi'ne (High or Circuit Court) izin verilmeyen projeye karşı dava açarak, projeyi durdurabilmektedir.

2015 Planlama Yasası, Kurul (An Bord Pleanála) ve Bakanlığın yetkilerinin artıran birtakım düzenlemeler getirmiştir ve planlama izin ve değişimlerinde uygulanan prosedürleri kolaylaştırmıştır. 2015 Yasası'na göre; Bakan planlama otoritelerinin takdir yetkisini kısıtlayabilir ve Bakanlık tarafından belirlenen Spesifik Planlama Politikası Gereksinimlerinin (Specific Planning Policy Requirements) Gelişme Planları veya Yerel Alan Planları ile çeliştiği durumlarda Spesifik Planlama Politikası Gereksinimlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle İrlanda Planlama Sisteminin merkezileştirilmeye yöneldiği söylenilebilmektedir.

İrlanda Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Mekânsal Boyutu

Plan izni veya değişiklik önerilerinde planlama iznine ek olarak Çevre Koruma Kurumu'ndan belirlenmiş kullanım için ayrı bir iznin alınması gerekmektedir. Ulusal bir organizasyon olan Çevre Koruma Ajansı (EPA) 1993 yılında kurulmuştur ve arazi kullanım işlevlerini kısıtlamaktadır (Planning Act, madde 176). 2000 yasası uyarınca, yatırımcıların yerel planlara veya yapılan değişikliklere aykırı aykırı olarak yaptıkları inşaatlarda yatırımcıya bir takım cezai yaptırımlar öngörülmüştür. Bu yaptırımlar 2010 yılında yapılan değişiklikle artırılmıştır. Söz konusu cezaların temel amacı fiziksel ve doğal çevrenin ve kültürel mirasın korunmasıdır.

Planlama izni verilmeden önce muhtemel çevresel etkiler için belirli gelişmeler değerlendirilmesi gerekmektedir. Böyle bir gelişme için bir planlama başvurusu gönderirken, başvuru yapanın ayrıca Çevresel Etki Beyanı da (ÇED) sunması gerekmektedir (Planning Act, madde 172). Ancak 2017 planlama yasasında ise; yirmi veya daha fazla konut projeleri için çevresel etki değerlendirmesinin ve uyumluluk

değerlendirilmesinin gerek olmadığı belirtilerek (madde 1), çevresel etki değerlendirmesinin etki alanı daraltılmıştır. Çevresel etki değerlendirmesinde Bakan ek hususlar belirleyebilir veya birtakım projeler için çevresel etki değerlendirme yapılmasını kaldırabilmektedir (madde 174). Planlama iznine ek olarak, bazı faaliyetler Çevre Koruma Kurumu'ndan bir entegre kirlilik kontrolü (integrated pollution control, IPC) lisansı veya atık lisansının alınması da gerekmektedir. Madencilik faaliyetleri veya kıyıda gelişme bağlamında da diğer izin talepleri ortaya çıkabilmektedir. 2010 Yasası'nda ise yerel yetkilileri tarafından verilen imar izinlerinin çevre koruma özellikle Habitats Direktifi (Habitats Directive) ile tutarlı olması zorunluluğunu ön görmüştür. Koruma alanlarında ise koruma amaçlı plan kararlarına uygun olmayan yapılaşmalara izin verilmemektedir (madde 87). Bu alanlardaki proje önerileri veya değişiklik tekliflerinde Sanat, Miras, Gaeltacht ve Adalar Bakanlığı'nın (Minister for Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands) onayının alınması zorunludur (madde 33/3).

Planlama Kanunu'nda (madde 34), bir projeye izin verilmesi için veya verilen izinde bir değişiklik yapılacağı zaman hangi prosedürlerin izlenilmesi gerektiği sıralanmıştır. Bahsi geçen maddede değişiklikte ihtiyaç duyulacak altyapı hizmetlerinin bir kısmının yatırımcı tarafından giderilmesi gerektiği ve ayrıca her değişikliğin muhakkak günlük bir gazetede ilan edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca değişiklikten etkilenmesi muhtemel komşu parsellerin bilgilendirilmesi veya değişikliğin başka bir planlama otoritesi sınırları içerisinde bir etki yapması muhtemel ise, o otoritenin de değişikliğe onay vermesi gerekmektedir (madde 34). Söz konusu maddenin içeriğinde temel kısımlar geçerli kalmak suretiyle 2015 Planlama ve Geliştirme Kanunu'nda birtakım değişiklikler yapılmıştır.

İrlanda Mekânsal Planlama Sisteminde Plan Değişikliklerinin Rant Boyutu

2000 yılında yürürlüğe giren planlama kanunu uyarınca, planın belirlediği yapılaşmalara uygun olarak önerilen projelerde veya planın öngördüğü yapılaşma şartlarında bir değişiklik yapılmak istenildiğinde, planlama otoritesi, yatırımcılardan veya arsa sahiplerinden bir miktar ek vergi talep edebilmektedir. Bu verginin miktarı projenin büyüklüğüne ve çevresel etki oranına göre değişmektedir ve alınan vergiler projenin/değişikliğin etkileyeceği ulaşım, kanalizasyon gibi altyapıların tedarikinde kullanılmaktadır (Planning Act, madde 48). Aynı kanunun 47, 48 ve 49. maddelerinde planlama otoriteleri ile yatırımcılar arasında kamu altyapı yükünün hafifletilmesine

yönelik yapılan anlaşmaların prosedürleri ve içeriği detaylıca ifade edilmiştir. Yasanın 247. maddesinde yatırımcının uygun bir ücret ödemesi şartı ile yerel yönetimle plan değişikliği hususunda anlaşma yapabileceği öngörülmektedir. Plan değişikliği sonucu artan değere karşılık yatırımcının yerel yönetimlere sosyal konut veya uygun ücretli konut üretim için bir ücret ödemesi gerekmektedir (Grist, 2008). Fox-Rogers ve diğ., (2011) ise 2000 yasının inşaat endüstrisinden gelen baskılara yanıt olarak planlama sürecini düzene sokma ve hızlandırma konusunda genel bir talebin karşılanması ve yatırımcıların çıkarlarının desteklenmesinden ibaret olduğunu belirtmiştir.

27 Haziran 2003'de yapılan yasa değişikliği ile ulusal öneme sahip altyapı projeleri için kolaylaştırılmış planlama süreci öngörülmüştür. 2006 yılında kabul edilen yasa ile de büyük ölçekli yatırımlar için planlama prosedürü kolaylaştırılmıştır. 2006 yası ile sürecin hızlanması ve itirazlara maruz kalınmasının sınırlandırılması hedeflenmiştir (Grist, 2008). Bu yasa ile özel sektörün cesaretlendirilmiş (Grist, 2008), kamu yararı yerine piyasanın yararı öncülenmiştir (O'Conner, 2009). 2000'li yılların başından itibaren planlama mevzuatında yapılan düzenlemelerle, plan değişikliği prosedürü kolaylaştırılmış, özel sektör cesaretlendirilerek, kamu yararı yerine piyasanın çıkarlarının gözetildiği, yatırımcı ve yerle yönetimler arasında yapılan görüşme anlaşmalarla haklın planlamaya katılımı azaltılmaktadır (Fox-Roger, 2011).

2015 yılında yürürlüğe giren Kentsel Dönüşüm ve Konut Kanununda ise (Urban Regeneration and Housing Act), planlama kanunun 48 ve 49. maddelerinde değişiklik yapılarak bir gelişme projesi bittikten sonra satılmayan ve boş olan konutlardan alınan katkı miktarının azaltılması düzenlenmiştir. Ayrıca, bir planlama otoritesi, arazinin geliştirilmesi veya kullanılmasını kalıcı olarak veya belirli bir süre sınırlandırmak veya kısıtlamak yönelik olarak da arazi ile ilgilenen herhangi bir kişi ile anlaşma yapabilmektedir (madde 47).

2015 Yasası sosyal ve ekonomik konut üretimini artırmak ve yatırımcıları teşvik etmek amacıyla birtakım yenilikler getirmiştir. Bu yasa 01.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak koşuluyla, boş arazi sahiplerinden %3 oranında yıllık vergi alınması zorunluluğu getirilerek, arsa sahiplerini ve yatırımcıları konut üretimi konut üretimi konusunda teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

3.3 Bölüm Değerlendirmesi

Plan bazlı sistemin ve proje bazlı sistemin planlara ve dolayısıyla plan değişikliklerine yaklaşımları da birbirlerinden farklıdır. Teoride, plan bazlı sistem planların kesin ve katı hükümler içermesi gerektiği kabulü ile plan değişikliklerinin ancak lüzumlu olduğu durumlarda ve genelde karmaşık olan birtakım prosedürlere uyulması şartıyla mümkün olabileceği kabul etmektedir. Proje bazlı sistemde ise planlar yasal bağlayıcılığı olmayan, rehber niteliğinde belgeler olarak kabul edildiğinden bu sistemde plan değişikliklerinin planlara dahil edilmesi daha kolay olmaktadır. Ayrıca proje bazlı sistemde planlar arazi kullanım kararlarını kesin olarak belirlememekte ve dolayısıyla planlama yetkilileri ile yatırımcılar arasında yapılan anlaşmalara göre yapılaşma ve kullanım fonksiyonları tayin edilmektedir.

Plan bazlı sistemi uygulayan ülkelerden Almanya’da, planlama sisteminin çerçevesi hukuk kaynakları ile belirlenmiştir. Federal İmar Kanunu, plan türleri ve planlamaya ilişkin süreçlere ilişkin detaylı hükümler içermektedir. Alman planlama sisteminde, federal, eyalet ve yerel olmak üzere üç seviye bulunmaktadır. Federal İmar Kanunu’na göre planların onaylanmasında ve değiştirilmesinde sırasıyla; federal mekânsal planlarda federal meclis, eyalet mekânsal planlar ve bölge planlarında eyalet meclisi ve yerel fiziki planlarda ise belediye meclisleri görevli ve yetkilidir. Plan bazlı sistemin temel ilkelerinden olan hiyerarşi prensibi gereği her seviyede hazırlanan plan kendisinin üstünde olan plan kararlarına uymak ve alt seviyedeki plan kararlarını yönlendirmek zorundadır. Dolayısıyla, yerel planlar, kendilerinden üst seviyede bulunan eyalet mekânsal planlarına, bölge planlarına ve federal mekânsal plan kararlarına uyumlu olmak zorundadır ve eyalet mekânsal planları ve bölge planları da federal mekânsal planlama kararlarına uyumlu olmak zorundadır.

Alman planlama sisteminde katılık ve kesinlik ilkelerinin yansımaları olarak, zorunlu haller oluşmadığı müddetçe planların değiştirilmesi mümkün olmayıp; zorunlu hallerde bile plan değişiklikleri planların onay prosedürlerine tabidir. Bu durumun doğal sonucu olarak, planların değiştirilmesi kolay olmamaktadır. Plan değişikliği talebi, planların onaylanmasında yetkili olan otoriteye yapılması gerekmektedir. Yerel planlar için bu yetkili organ belediye meclisleridir. İlgili idare talebi onaylayabilir veya ret sebebini içeren gerekçeli bir kararla reddedebilmektedir. Planlama yetkililerinin kararına karşı başvuru sahibi ya da menfaatleri zarar gören üçüncü şahıslar, zararlarını ispat etmek şartı ile değişiklik talebini mahkemeye taşıyabilmektedir. Bu tür davalarda

yetkili mahkeme ilk derece mahkemeleridir. İlk derece mahkemesinin kararından tatmin olmayan taraf, davayı bir üst mahkeme olan eyalet idare mahkemesine, eyalet mahkeme kararından tatmin olmazsa idari davalarda en üst yetkili mahkeme olan Danıştay'a taşıyabilmektedir. Ayrıca Alman Federal İdare Mahkemesi Usul Kanunu, tarafların uyuşmazlığı tahkim veya arabuluculukla da çözüme kavuşturabileceklerini ön görmektedir.

Alman planlama sistemi, plan değişiklikleri sonucu artacak olan altyapı yükünün hafifletilmesi için yatırımcıların veya değişiklik talep sahibinin altyapı yükünü üstlenmelerini zorunlu kılmıştır. Bu üstlenme direkt bir şekilde (altyapının temini) olabileceği gibi bir takım ek vergilerle dolaylı olarak da sağlanmaktadır. Altyapı desteği sağlanmadan ilgili belediye değişiklik talebini onaylamış olsa bile inşaat iznini veya kullanma iznini vermekten kaçınabilmektedir. Ayrıca yerel belediye gerek meskun alanlarda gerekse de inkişaf alanlarında plan değişikliği sonucu oluşması muhtemel rantın önüne geçebilmek için ön alım hakkını (sadece sosyal konut üretmek amacı ile) kullanabilmekte ya da değişiklik sonucu oluşacak değer artışı faydalanıcısından ek vergi talep edebilmektedir.

Değişiklik taleplerinde sosyal ve teknik altyapının temin edilme zorunluluğuna ek olarak değişiklik taleplerinin uygulanacağı alan çevresi ile uyumlu olması da Alman planlama sisteminde yerel otorite tarafından dikkate alınan bir diğer husustur. Özellikle koruma alanlarında yapılmak istenilen değişikliklerin alanın dokusu ile uyumlu olmaları gerekmektedir. Eğer söz konusu değişiklik, plan kararlarında herhangi bir kamusal kullanım için özgülenmiş bir alanın fonksiyonu değiştirilerek, kamu kullanımının dışına çıkarılmasına ilişkin ise, başvuru sahibinin değişikliğe konu olan kamu alanının eş değeri olan bir alanı kamu kullanımı için temin etmek zorundadır.

Tez kapsamında incelenen plan bazlı sistemin uygulandığı bir diğer ülke İtalya'dır. Eyalet sistemi ile yönetilen ülkede planlama eyalet, bölge ve yerel olmak üzere üç seviyeden oluşmaktadır. Bu seviyelerin en üstünde bulunan bölgesel planlar (bölge planları ve bölge peyzaj planları) 20 bölgesel yönetimin her biri tarafından kendi bölge sınırlarına bağlı olarak hazırlanmaktadır. Bölge planları, detaylı arazi kullanım kararlarına, büyük ölçekli arazilerin geliştirilmelerine yönelik kararlarına ve ulaşım ağı ve demir yolları gibi alt yapı kararlarına ilişkin yasal bağlayıcı hükümler içermektedir. Bu planların hazırlanmasından ve onaylanmasından ise eyalet meclisleri

sorumludur. Bölgesel planlardan sonra bölge koordinasyon planları ve metropoliten alan planları gelmektedir. Bu planlarda eyalet düzeyindeki planlarda alınan planlama kararlarının yerel planlara aktarılmasında aracılık eden planlardır ve bu planların hazırlanması, onaylanması ve değiştirilmesi hususlarında il meclisleri yetkilidir. Üçüncü seviyede ise, belediye meclislerin sorumluluğunda olan il çevre düzeni planları ve yerel planlar bulunmaktadır. Yerel seviyede hazırlanan bu planlar eyalet ve il düzeyinde verilen planlama kararlarını mekâna yansıtan planlardır. Yetkili organlar tarafından onaylanarak yürürlüğe giren planlar yasal bağlayıcı niteliktedir ve bu planlar arasında yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır.

Plan bazlı sistemin hiyerarşi, katılık, kesinlik, plan-uygulama bütünlüğü gibi temel ilkelerinin doğal bir sonucu olarak normal şartlar altında plan kararlarının değiştirilmesi zorunlu haller dışında mümkün değildir ve değiştirilmek istenmesi durumunda ise kolay olmayan bir prosedürün işletilmesi gerekmektedir. İtalyan planlama sisteminde plan kararlarının değiştirilmesinde planları onaylayan makamlar sorumludur. Ancak 2011 tarihinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile yerel planların değiştirilmesinde yetki belediye yasamı organından (meclisler), belediye yürütme organına (yönetim kurulu) devredilmiştir. Değişiklik talebinde bulunan tarafların öncelikle bu talebi yetkili organa iletmeleri gerekmektedir. Yetkili organ gerekli incelemelerin ardından değişiklik talebini ya onaylamakta ya da ret nedenlerini de açıklayarak reddetmektedir. Başvuru sahibi veya zararlarını ispat etmek koşuluyla değişiklikten etkilenmesi muhtemel üçüncü şahıslar yetkili otoritenin kararlarını sırasıyla bölge idare mahkemelerine ardından da Danıştay'a taşıyabilmektedirler.

İtalya 2008 Amerika mortgage krizinden en çok etkilenen ülkelerden biridir. Krizin etkilerini azaltmak, inşaat sektörünü canlandırmak ve yabancı sermayeyi çekebilmek için planlama alanında 2011 ve sonrasında birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin planlama sistemini kolaylaştırmaya ve kuralsızlaştırmaya yönelik oldukları söylenilebilmektedir. Yerel planların değiştirilmesinde yetkinin belediye yürütme organına devredilmesi ve plan değişikliği prosedüründe yapılan değişiklikler sistemin kolaylaştırılmasına yönelik değişiklikler iken; köhneme alanlarında ve kentsel dönüşüm alanlarında yenileme projelerinde kullanım fonksiyonlarının değiştirilebilmesi ve hacimlerinin artırılması ise sisteminin kuralsızlaştırılmasına yönelik değişikliklerdir. Öte yandan inşaat sektörünü canlandırmak ve yatırımcıları teşvik etmek amacıyla bir takım devlet kredilerinin sağlanmasına yönelik

düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca yapılan düzenlemelerle imar haklarının ve fonksiyonlarının piyasada ve borsada dolaşımı güvence altına alınmıştır.

İtalyan yasalarına göre, plan değişikliğinin onaylanması, yatırımcıların yetkili idareye altyapı masraflarına yönelik bir takım ek vergilerin ödenmesiyle mümkündür. Ancak 2008 krizi sonrası bu durum Kanun Hükmünde Kararnamelerle yatırımcı lehine evrilmiştir. Artık değişikliklerin neden olacağı altyapı masraflarının giderilmesi için yatırımcıdan ek vergiler talep edilmemekte; altyapı gereksinimlerinin giderilmesi yerel idarelerin yükümlülüğündedir. Ek olarak daha önceki yasalar uyarınca yatırımcıların plan değişikliklerinde çevresel etki değerlemesi yapma zorunluluklarının çerçevesi daraltılmıştır. Öte yandan yapılan düzenlemeler şehir merkezinde konut fonksiyonunda kalan alanlarda, şehir merkezlerinin canlandırılması gerekçesiyle ticaret ve turizm fonksiyonuna dönüşümler kolaylaştırılmıştır.

Plan bazlı sistemi benimsemiş olan ülkelerden Almanya ve İtalya karşılaştırıldığında, her iki sistemde de sistemi esnek hale getirmeye yönelik çabalar olduğu görülmektedir. Özellikle İtalya’da yakın zamanda yapılan düzenlemelerle planlama sisteminin proje bazlı sistemi kadar esnek hale getirilmeye çalışıldığı söylenilebilmektedir. Alman planlama sistemi, İtalya planlama sistemine göre daha katı ve daha kesin bir içeriğe sahiptir. Plan değişiklikleri hem prosedür olarak hem de yatırımcıya getirdiği ek yükler olarak İtalya planlama sistemine göre zor bir süreçtir. Değişikliklerin neden olacağı çevresel etkiler ve gereksinim duyulan altyapının tedariki hususunda Alman planlama sisteminin daha korumacı olduğunu söylemek mümkündür. Değişiklikler sonucunda oluşması muhtemel kazançların kamuya aktarılmasında da Alman planlama sisteminin yatırımcıyı değil kamuyu ön plana çıkardığı görülürken; İtalya planlama sisteminde bu durum tam tersidir. Yatırımcıların önlerindeki hemen hemen tüm engellerin kaldırılmasına yönelik yapılan düzenlemeler, yatırımcının elde edeceği karın kamuya aktarılması hususunda herhangi bir kural getirmemektedir. Sonuç olarak, Alman planlama sisteminin esneklik ve takdir yetkisine yönelik birtakım düzenlemeler olsa da hala plan bazlı sistemin aktif bir şekilde işletildiği, İtalya planlama sisteminin ise, özellikle son yıllarda yapılan düzenlemelerle proje bazlı sisteme yakınlaştırıldığı söylenilebilmektedir.

Proje bazlı sistemi -bir diğer adıyla İngiliz planlama sistemi- uygulayan ülkeler arasında incelenen İngiltere’de planlama sistemi, ulusal ölçekte alınan ulusal planlama politikaları ve bu politikaların yerele yansıtılması amacı güden yerel planlar ve

mahalle planları aracılığıyla işletilmektedir. Her iki seviye arasında koordinasyonu sağlamak amacı taşıyan bölge stratejik planları ise 2011 yılında çıkarılan Yerelleşme Kanunu ile kaldırılmıştır. Bahsi geçen kanun tüm planlama kararların mümkün olan en yerel seviyede verilmesi gerektiği görüşünü benimsemektedir ve bu gerekçe ile 2011 yılında mahalle planları planlama sistemine dahil edilmiştir.

Politika yönlendirmeleri, mevzuat olarak düşünülmemesi gereken ve yasal sonuçları olmayan bir takım politika beyanlarından oluşmaktadır. Planlama politikalarının bağlayıcılığı, yerel ve bölgesel otoritelerin Birleşik Krallık hükümetinin politika yönlendirmelerine uyma zorunluluğu ile garanti altına alınmaktadır. Öte yandan 1990 yılında yürürlüğe giren Şehir ve Kasaba Planlaması Kanunu ile daha öncesinde, yerel yönetimlere birtakım tavsiyeler veren metinler olarak görülen yerel planlar bu kanunla yerel yönetimlerin dikkate almaları gereken belgeler olmuş ve nitekim 2011 yılında yürürlüğe giren Yerelleşme Yasası ile yerel yönetimleri bağlayıcı yasal kaynaklara dönüştürülmüştür. Yapılan düzenlemeyle mahalle planlarının gelişme planlarına uyumlu olmaları zorunluluğu ve gelişme planlarının ise ulusal planlama politikalarına uyumlu olarak hazırlanmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu durum İngiliz planlama sistemine hiyerarşi prensibinin eklenilmesi çabası olarak da yorumlanabilmektedir.

İngiliz planlama sisteminde planlar arazi kullanımları için genel bir çerçeve belirlemektedir, plan bazlı sistemdeki gibi arazi kullanım fonksiyonlarına ve imar haklarına yönelik kesin hükümler içermemektedir. Bu durumun bir sonucu olarak plan kararları yetkili otoritelere sunulan tekliflerin uygun bulunup onaylanmasıyla mekâna indirilmektedir. Plan teklifleri öncelikle yerel meclise iletilmesi gerekmektedir. Meclislerin planlamaya ilişkin olarak aldıkları kararlar planlama komisyonu görevlileri, toplum ve yerel yönetim sekreteri ve plan müfettişleri tarafından denetlenmektedir. Planlamaya ilişkin daha geniş ve daha tartışmalı konular planlama komisyonu yetkililerinin önerileri doğrultusunda komisyonu tarafından karara bağlanmaktadır. Yerel plan kararlarının dışında bir yapılaşma ön görüldüğünde ise plan değişikliği teklifi için yerel planlama otoritesine başvuru yapılması zorunludur. Planlama otoritesi bu teklife ilişkin bir karar almak zorundadır ve teklifi halka ve özellikle de tekliften etkilenmesi muhtemel komşu parsel sahiplerine duyurarak katılım sağlanması gerekmektedir.

Yerel idarenin değişikliğe ilişkin başvuruyu reddettiği ya da yasal süre içerisinde karara bağlayamadığı durumlarda, başvuru sahibi Planlama Müfettişliği aracılığıyla

Bakanlığa başvuru hakkına sahiptir ya da bu uyuşmazlığı mahkemeye taşıyabilmektedir. İngiltere hukuk sistemi, böyle bir uyuşmazlık durumunda tarafların tahkime ya da arabulucuya başvurabilmelerini mümkün kılmaktadır.

İngiltere, plan teklifleri ya da plan değişikliği talepleri sonucu artacak olan altyapı yükünün hafifletilmesine yatırımcıları dahil etmektedir. Kamu gereksinimlerini finanse etmek için yatırımcılara ek birtakım vergiler getirilmektedir. Bu verginin miktarı, yerel yönetimler tarafından ölçeğine ve çevresel etkisine göre her bir proje için ayrı ayrı belirlenmektedir. Ayrıca plan tekliflerinde çevresel etki değerlendirmesinin ve atık bertaraf planlarının da teklifle birlikte sunulması gerekmektedir. 2012 yılında yayımlana Ulusal Planlama Politikası Çerçevesi, şehir merkezlerinin özgünlüklerini koruyarak rekabetçi özelliklerinin artırılmasına vurgu yapmaktadır ve bu gerekçe ile yerel yönetimler şehir merkezlerindeki konut fonksiyonlarının ticaret fonksiyonuna dönüştürülmelerine onay vermektedir.

Tez kapsamında incelenen proje bazlı sistemi uygulayan bir diğer ülke İrlanda'dır. İrlanda Planlama Sistemi, genel olarak ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç seviyeden oluşmaktadır. Ulusal düzeyde, Direktifler ve Rehberler, ulusal stratejik planlama çerçevesini oluşturmaktadır. Bölgesel düzeyde, ulusal politika kararlarını mekâna yansıtmayı hedefleyen Bölgesel Planlama Rehberleri bulunmaktadır. Yerel seviyede Ulusal Mekânsal Strateji ve Bölgesel Planlama Rehberi kararlarına uygun hazırlanan planların bulunmaktadır. Yerel planların üst seviye planlama kararlarına uyumlu olarak hazırlanma zorunluluğu planlama kanununda 2010 yılında yapılan değişiklikle getirilmiştir. İrlanda planlama sisteminde planlar arasında kesin olmasa da bir hiyerarşinin olduğu söylenilebilmektedir. 2015 Yasası'na göre; Bakan planlama otoritelerinin takdir yetkisini kısıtlayabilir ve Bakanlık tarafından belirlenen Spesifik Planlama Politikası Gereksinimlerinin, Gelişme Planları veya Yerel Alan Planları ile çeliştiği durumlarda Spesifik Planlama Politikası Gereksinimlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle İrlanda Planlama Sisteminin merkezileştirilmeye çalışıldığı anlamına gelmektedir.

Planlama Kanunu'nda yapılan gelişme tanımına göre (madde 3) gelişme ifadesi aynı zamanda bünyesinde değişikliği de barındırmaktadır. İrlanda planlama sisteminde yerel ve üst düzey seviyedeki plan ve rehberlerin değiştirilmesi her zaman için değiştirilebilmeleri mümkündür. Planlama Kanunu (2000), ulusal planlama politikaların belirlendiği direktif ve rehberlerin merkezi yönetim tarafından

değiştirilebileceğini, bölgesel planların değiştirilmesinde ise bölgesel yönetimlerin yetkili olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yerel planların (Gelişme Planı, Yerel Alan Planı) ise yerel planlama otoriteleri tarafından değiştirilebileceği ifade edilmiştir. Yerel planlarına yönelik değişiklik talepleri öncelikle yerel planlama otoritelerine sunulması gerekmektedir. Yetkili otorite ise, bu talebi değişiklikten etkilenmesi muhtemel başka kişi ve kurumlara bildirmek zorundadır. İzin reddedildiğinde veya onaylandığında, yetkili makam kararın gerekçelerini bildirmesi gerekmektedir. Başvuru sahibi veya planlama başvurusu ile ilgili olarak planlama yetkilisine yazılı olarak geçerli bir şekilde başvuruda bulunan herhangi bir kişi, planlama otoritesinin kararından sonra 4 hafta içinde An Bord Pleanála'ya (tahkim) itirazda bulunabilmektedir.

İrlanda'da 2000 yılında yürürlüğe giren planlama kanunu uyarınca, planın belirlediği yapılaşmalara uygun olarak önerilen projelerde veya planın öngördüğü yapılaşma şartlarında bir değişiklik yapılmak istenildiğinde, planlama otoritesi, teklifin büyüklüğüne ve çevresel etki oranına göre yatırımcılardan veya arsa sahiplerinden kamu altyapı yükünün hafifletilmesi için bir miktar ek vergi talep edebilmektedir. Ayrıca tekliflerin çevresel etki ve uyum değerlendirmelerini de içermeleri gerekmektedir. Ancak 2015 yasasına göre çevresel etki değerlendirmesi ve altyapı masraflarının hafifletilmesi yatırımcılara lehine olacak şekilde esnetilmiştir. Son olarak 2017 yılında planlama kanununda yapılan değişikliklerle yirmi veya daha fazla konut projeleri için çevresel etki değerlendirmesinin ve uyumluluk değerlendirilmesinin gerek olmadığı belirtilerek çevresel etki değerlendirme çerçevesi daraltılmıştır.

Proje bazlı sistemi uygulayan ülkelerden İngiltere ve İrlanda kıyaslandığında, her iki ülkenin planlama sisteminde plan bazlı sistemin izleri görülmektedir. Özellikle yasal kaynaklar aracılığıyla yapılan son düzenlemelerle planların bağlayıcılığı ve planlar arası hiyerarşinin sağlanması amaçlanmaktadır. İrlanda'da planlama sisteminin yasal bağlayıcılığının sağlanabilmesi için İngiltere'ye nazaran daha çok planlamaya ilişkin kanun/rehber/sirküler çıkarmaktadır. İngiltere'de plan kararlarının mümkün olan en alt seviyede alınması gerekliliği düşüncesiyle planlama sisteminde yerleşme hakim iken; İrlanda'da ise bu durum tam tersidir, merkezi hükümetin yerel planlar üzerinde etkisinin artırılması aracılığıyla merkezileşme hakimdir. İngiltere planlama sistemi planlarda kesinlik sağlamak için esneklik ve takdir yetkisini sınırlama eğiliminde iken;

İrlanda’da planlama sistemi ise zaten yeterince esnek olan sistem son yıllarda yapılan düzenlemelerle esneklik ve takdir yetkisinin etki alanının genişletilmesi eğilimindedir. Sonuç olarak, İngiltere planlama sisteminde halen esneklik ve takdir yetkisine bağımlılık devam etse de bu ilkelerin çerçevesi daraltılarak planlarda kesinlik sağlanması amaçlanmaktadır. İrlanda planlama sistemi ise esneklik ve takdir yetkisi bakımından İngiltere’ye göre daha geniş bir çerçeve sunmaktadır. Her iki sistemde görülen planların yasal bağlayıcı hale getirme ve planlar arası hiyerarşinin sağlanması çabaları, her iki sisteminde plan bazlı sisteme doğru hibritleştiğini göstermektedir.

Tez kapsamında incelenen gerek plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler, gerekse de proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler planlama sistemleri açısından bir diğerine doğru hibritleşme eğilimindedir. Plan bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde (Almanya ve İtalya), planların katı olmaları eleştirilerek planların daha esnek hale getirilme çabaları görülürken; proje bazlı sistemin uygulandığı İngiltere’de ise tam aksi bir yönde politika izlenerek, planlarda esneklik alanının daraltılması amaçlanmaktadır. İrlanda’da ise yeterince esnek olan planlama sistemini daha da esnek hale getirilmesi söz konusudur. Öte yandan takdir yetkisini benimseyen her iki ülkede de (İngiltere ve İrlanda) planların yasal bağlayıcı olmaları ve planlar arası hiyerarşinin sağlanması yönünde düzenlemeler yapılmaktadır.

İncelenen ülkelerin İtalya hariç hepsinde planların değiştirilmesinde yetkili organ (İrlanda’da başkaca yetkili organlar da olmakla birlikte) yerel yönetim meclisleridir. İtalya’da ise daha önceden yerel yönetim meclislerinde olan bu yetki belediyelerin yürütme organlarına aktarılmıştır. Ülkelerin hepsinde plan değişikliği konularında yerel otoriteler ve geliştiriciler arasında çıkan uyuşmazlıklar mahkemelere taşınabilmekte ve ilk derece mahkemelerin kararları da temyiz edilebilmektedir, ayrıca taraflar dava yolunu tercih etmeyip tahkim veya arabuluculuk gibi alternatif çözüm yollarına başvurabilmektedir. Sadece İrlanda’da bu çözüm yollarına ek olarak bir nevi tahkim niteliğinde olan ayrıca bir itiraz mercii (An Bord Pleanála) bulunmaktadır.

Hem plan bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde, hem de proje bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde oranları farklı olsa da plan değişikliği neticesinde oluşması muhtemel altyapı gereksinimlerinin karşılanması için yatırımcılara bir takım ek vergiler ön görülmektedir. Almanya altyapı gereksinimlerinin tamamının ya da büyük bir kısmının yatırımcılar tarafından karşılanmasını ön görürken, İngiltere ise altyapı yükünün büyük kısmının yatırımcı tarafından karşılanması ile yerel yönetimler ve

yatırımcılar arasında paylaştırmaktadır. İrlanda’da ise son yapılan düzenlemelerle altyapı yüküne katılımı yatırımcı lehine evrilleştirmiş olup; İtalya 2011 yılından sonraki düzenlemelerle altyapı tedariki konusunda kamu sektörünün yükünü artırmıştır. Plan değişikliği sonucu elde edilecek gelirin kamuya aktarımı konusunda İngiltere, diğer ülkelerden ayrılmaktadır. Artan gelirin kamuya aktarımında İngiltere’den sonra sırasıyla Almanya ve İrlanda gelmektedir. İtalya’da ise artan gelirin kamuya aktarılması konusunda hemen hemen hiçbir kural bulunmamaktadır. İncelenen ülkelerin hepsinde plan değişikliklerinin mekânsal etkilerine yönelik birtakım kurallar bulunmaktadır. Ülkelerin hepsinde çevresel etki değerlendirmesi plan teklif veya değişiklik önerilerinde olması gereken bir koşul olarak sunulmaktadır. Ancak özellikle İrlanda ve İtalya’da son yapılan düzenlemelerle çevresel etki değerlemesinin etki alanı daraltılmıştır. Çevresel etki değerlendirmesini en aktif olarak kullanan ülke İngiltere’dir. İngiltere’yi sırasıyla, Almanya, İrlanda ve İtalya takip etmektedir. Seçilen dört ülkede prosedürleri farklılık gösterse de plan değişikliği suretiyle kullanım fonksiyonları değiştirilebilmektedir. Fonksiyon değişiminde prosedürlerin kolaydan zora doğru sıralanışı, İtalya, İrlanda, İngiltere ve Almanya şeklindedir. Şekil 3.8 ve Şekil 3.9’da tez kapsamında değerlendirilen ülkelerin karşılaştırılması verilmiştir.

Yönetim Kademeleri		Almanya	İtalya	İngiltere	İrlanda
Merkezi/ Federal Yönetim	Plan	- Federal Merkezi Plan - Eyalet Meksanal Plan Planlamaya rehberlik edicidir. Temel Planlama İlkelerinin belirler.	Ulusal Politikalar	- Ulusal Planlama Politikası - Ulusal Önemli Altyapı Projeleri	Direktifler ve rehberler
	Fonksiyon	- Alt kademelerce uygulaması zorunlu olan politikaları belirler. - Bölge planları ile ulusal politikaların entegrasyonunu sağlar.	Koordinasyon ve maddi destek	- Ekonomik, sayısal ve çevresel açıdan dengeli bir gelişim için, politikalar belirler. - Büyük ölçekli altyapı planlamaya ilişkin genel çerçeve belirler.	Planlama politikasının genel çerçevesini belirler.
Bölge	Plan	Bölge gelişme planı	- Bölge Planları - Bölge peyzaj planları		Bölgesel Planlama rehberleri
	Fonksiyon	Bölge planlama ilkelerini belirler. Federal planlar ile yerel planlar arasındaki koordinasyonu sağlar.	- Yerel kalkınma ve yerel kaynakların korunması - Yerel fiziki planların koordine edilmesi - Çevrenin ve doğal peyzajın korunması		Ulusal düzeyde belirlenen planlama politikaları ile yerel planlar arasındaki koordinasyonu sağlar.
Yerel	Plan	- Hazırlık arazi kullanım planı - Bağlayıcı plan	- İl koordinasyon planları - Metropolitan alan planları - İl çevre düzeni planları	- Yerel kalkınma planları - Mahalle planları	Gelişme planları Yerel alan planları
	Fonksiyon	- Sadece yerel yönetimlerce bağlayıcıdır. - Bağlayıcı arazi kullanım planı politikalarını belirler. - Herkesçe bağlayıcıdır. - Arazi kullanım kararlarını ve imar haklarını belirler.	- Yerel seviyede hazırlanan planın koordinasyonunu sağlar. - Metropolitan alanın bütünü için plan kararlarını ve arazi kullanım kararlarını belirler. - Üst ölçekte verilen planlama kararlarını mekâna indirir.	- Konut, ekonomik gelişme, altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlar. - Mahalleler için vizyon belirler. - Yerel alanların gelişimini ve büyümesini şekillendirir.	Arazi kullanımına ilişkin alternatif fonksiyonlar belirler. İlçe ve daha alt ölçekteki yerleşimlerin ekonomik, sosyal ve fiziksel açıdan yenilenmelerini sağlar.

Şekil 3.8 : Tez kapsamında seçilen ülkelerin karşılaştırılması-1.

Plan Değişiklikleri	Almanya	İtalya	İngiltere	İrlanda
Ölçek/Düzey	Yerel, bölgesel, eyalet ve federal seviye	- Metropolitan seviye - İl düzeyi - İlçe düzeyi	Yerel seviye	Yerel seviye Üst düzey seviye
Yetkili Organ	- Yerel meclisler - Eyalet meclisleri - Federal meclis	- Metropolitan belediye meclisi - İl meclisi - İlçe meclisi	- Yerel planlama otoritesi - Yerel meclisler - Halk	Merkezi yönetim Bölgesel yönetim Yerel planlama otoritesi Meclisler
Hukuksal boyutu ve politika	- Planda belirlenen kararlar bağlayıcıdır, herhangi bir değişiklik talebinde plan prosedürlere göre yapılır. - Karmaşık ve uzun bir süreç gerektirir. (plan değişiklikleri prosedürleri) - Söz konusu değişiklik eyalet imar yönetmeliğine uygun olmalıdır.	- Normal şartlarda plan kararlarının değiştirilmesi mümkün değildir. - Plan kararları ancak kamu yararının zorunlu olduğu durumlarda yapılabilir. 2008 Amerikan mortgage krizinden itibaren kamu yararı kavramının çerçevesi oldukça genişlemiştir.	- Rehber niteliğinde olan politika yönlendirmeleri yasal bağlayıcı niteliğe doğru evrilmiştir. - Plan kararlarının mümkün olan en yerel seviyede alınması gerekliliği savunulmalıdır.	- Planlamada merkezileşme hakimdir. - Merkezi yönetim ve yerel yönetimlere geniş takdir yetkileri verilmektedir.
Kentsel rant boyutu	- Kentsel kalkınma sözleşmeleri belediye ve yatırımcı arasında. - Altyapı yükü yatırımcı tarafından karşılanmalıdır. - Olası rantı engellemesi için belediyenin ön alım hakları vardır. - Değer artışı için yatırımcıya ek vergi.	- Planlama prosedürü kolaylaştırılarak özel sektör üzerindeki maddi yükler hafifletilmiştir. - Meskun alanlarda yerleşme projelerinde finansal destek ve esneklikler sağlanmaktadır. - Altyapı ilgili yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır.	- Değişikliğin ölçeğine göre belirlenen kamu altyapı vergisi almaktadır. - Şehir ve taşra planlama kanunu section 106 uyarınca kamu altyapı yükünün hafifletmesi için birtakım vergiler alınmaktadır. - Kent merkezlerini canlandırmak için yatırımcılara verilen yeni konut kredisi hibeleri	- Plan teklifinin ölçeğine ve çevresel etkisine göre belirlenen oranda yatırımcıdan ek vergiler talep edilmektedir. - Kamu altyapı yükünü hafifletmek için yatırımcı ve planlama otoritesi arasında birtakım çalışmalar yapılmaktadır.
Mekânsal boyut	- Değişiklik yapılmak istenilen alanın fiziki yapılaşma koşulları mimari ölçeği ile uyumlu olmalıdır. - Sosyal ve teknik altyapı sağlamalıdır. - Koruma alanlarındaki - Koruma alanlarındaki değişim rejim talepleri daha sıkı bir denetime tabidir.	- Plan değişiklikleri çevresel etki değerlendirme yapılması zorunlu olup, KHK (2011/70) ile üst ölçekte yapılan çevresel etki değerlendirmesi yeterli görülmemekte ve uygulama imar planları ve plan değişikliklerinde çevresel etki değerlendirmesi sorumlu değildir. - Merkez alanlarda fonksiyon değişikliği desteklenmemektedir.	- Çevresel etki değerlendirmesi yapılmalıdır. 2008 yılında site atık yönetmeliği zorunlu hale getirilmiş olsa da 2013 yılında yatırımcının inisiyatifine bırakılmıştır. - Kent merkezinin canlandırılması için fonksiyon değişimlerine imkân tanınmaktadır.	- Çevresel etki değerlendirmesi yapılmak zorundadır. - Rant değişikliği ile 20 ve daha fazla konut projeleri çevresel etkiden muaf tutulmuştur.

Şekil 3.9 : Tez kapsamında seçilen ülkelerin karşılaştırılması-2.



4. TÜRK PLANLAMA SİSTEMİ VE PLAN DEĞİŞİKLİKLERİ

4.1 Mevcut Planlama Sistemi

Türkiye’de mevcut planlama sistemi, ‘plan bazlı sistem’ özelliği göstermektedir. Yasal çerçevede hazırlanan ve bağlayıcılığı olan planlar kesinlik, belirginlik, değişmezlik olguları ile ilişkili bağlayıcılık ilkesi ilgili tüm paydaşları kısıtlamaktadır. Planlardaki kuralcı yaklaşım sisteme kesinlik sağlanmakta ve plan süreci katı bir işlerlik göstermektedir (Türk ve Özkan, 2013). Bu yönüyle, mevcut planlama sistemi kentsel alanların hızlı gelişmelerinden kaynaklanan sorunlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Bu tür sorunlara çözüm üretmek adına planlama sisteminde esneklik ve takdir yetkisine olanak tanıyan birtakım düzenlemeler yapılmaktadır (Gedikli, 2004). Bu düzenlemeler içerik olarak, plan bazlı sistem yaklaşımından çok proje bazlı sistem yaklaşımı özelliklerine sahiptir. Proje bazlı sistem deneyimleri Türk planlama sisteminde, hibrit planlama izlerini göstermektedir (Tarakçı, 2021; Türk, 2016; Özkan ve Türk, 2015).

Türk planlama sistemi, plan bazlı sistemi benimseyen birçok planlama sistemi gibi, küresel gelişmelerden etkilenmekte ve bu gelişmelere uyum sağlayan planlama sistemlerinden etkilenerek, proje bazlı sistem Türk planlama literatüründe yerini almıştır. Ancak, Türk planlama sisteminde proje bazlı sistem yaklaşımları çeşitli ölçeklerde deneyimlense de bu yaklaşım pratikte uygulanmaktadır. Deneyimlenen bu yaklaşımlar, bütünsel bir bakış açısından uzak ve çeşitli sorunlara neden olmakla birlikte, popüleriteleri ve kullanım alanları her geçen gün artmaktadır (Ünlü, 2006; Bademli, 2002).

Planlama sisteminin yasal ve bağlayıcı olması ve katı bir özellik göstermesi Türkiye’deki planlama sisteminin, plan bazlı sistemi benimsemiş olduğunu göstermektedir. Öte yandan

Gelişmiş ülkeler, plan bazlı sistemi ve proje bazlı sistemi bir arada kullanılmasının avantaj sağladığı düşüncesiyle, bu iki sistemin birlikte kullanılmasına yani hibritleşme eğilimindedirler. Dünyadaki deneyimleme örneklerinden hareketle bu iki sistemin

birlikte kullanılması planlama sistemine olumlu katkılar sağlamaktadır. Oldukça yeni olan ve “hibrit planlama sistemi” olarak tanımlanan bu yeni planlama deneyimi, plan bazlı sistem ile proje bazlı sistem yaklaşımının entegrasyonu denemeleri ile oluşmaktadır. Ancak hibritleşme eğiliminde olan birçok planlama sisteminde olduğu gibi Türk planlama sisteminde “hibrit planlama sistemi” uygulama aşamasında önemli sorunlarla karşılaşilmektedir (Gürsoy, 2015; Türk, 2016).

Plan bazlı sistemi benimsemiş olan Türkiye’de hukuki açıdan imar planlarının adsız düzenleyici işlemler oldukları kabul edilmektedir (Sancaktar, 1996; Kansu, 1994). Sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirleyen hükümler içermeleri, düzenleyici idari işlemlerin en temel özellikleridir. İdarenin düzenleme yetkisi öncelikle Anayasa’dan kaynaklanmaktadır. Anayasanın 91, 121 ve 122. maddeleri Kanun Hükmünde Kararnameleri, 115. maddesi tüzükleri ve 124. maddesi yönetmelikleri düzenleyerek, idarenin düzenleyici işlemler yapma yetkisini kabul edilmiştir. Anayasada ismi geçmemekle birlikte idarenin talimat, genelge, sirküler gibi değişik isimlerle çıkardığı düzenleyici işlemler, “*idarenin düzenleme yetkisi Anayasa’dan kaynaklanır*” önermesi ile çelişmektedir. Adsız düzenleyici işlemler çıkarma yetkisi, yasama organının her şeyi düzenlemesinin olanaksız olduğu gerekçesiyle, Anayasanın idareye yüklemiş olduğu kanunların uygulanması görevine bağlanılabilmektedir. İdarenin görevlerinin yerine getirebilmesi için genel bir düzenleme yetkisinin olduğu kabul edilmektedir (Onar, 1960; Sarıca, 1943). Gözler ise (2009, s.1157) idarenin düzenleme yetkisinin anayasa ve kanundan kaynaklandığına ek olarak “*düzenleme yetkisi eşyanın tabiatından kaynaklanabilir*” demektedir, kanun koyucunun her şeyi düzenleme imkânının bulunmaması, kamu hizmetinin iyi işlemesi, kamu düzeninin sağlanması, takdir yetkisinin objektifleştirilmesi ihtiyacı gibi durum ve ihtiyaçların, idarenin düzenleme yetkisine sahip olmasını gerektirdiğini belirtmektedir. Sancakdar (1996) ise, planlama faaliyetinin düzenleyici bir idari işlem olduğu konusunda tartışmanın olmayacağını belirtmiştir.

Gözler (2009, s.1157), “idare, eşyanın tabiatından kaynaklanan düzenleme yetkisine sahip olduğu durumlarda, secundum legem nitelikte olmayan düzenlemeler yapabilir; yani daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanı ilk elden düzenleyici işlemiyle düzenleyebilir” demektedir ve adsız düzenleyici işlemlerin kanuna dayanmak zorunda olmadığını belirtmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu (Madde 8), bir düzenleyici işlem olan nazım ve uygulama imar planlarının, ilgili belediyelerce yapılacağı ya da yaptırılacağı ve ilgili belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. Planlar, ilgili belediye meclisince onaylandıktan sonra kesinlik kazanmakta ve herkes tarafından bağlayıcı nitelik kazanmaktadır. Ersoy (1997, s.55) ülkemizde planların statik, durağan ve tartışılmaz bir teknik belge olarak görülmediği gibi, planlamayı tümüyle işlevsiz kılacak ölçüde esnek, farklı toplum kesimlerinin ya da bireylerin istemleri doğrultusunda kolaylıkla değiştirilebilecek politik belgeler olarak da değerlendirilmediğini belirtmektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında (E:2012/477 K:2014/3990), ‘İmar planları objektif nitelikte düzenleyici işlemlerdir ve tesis edildikleri usule uygun olarak kaldırılmaları veya değiştirilmeleri mümkündür.’ demekle imar planlarının bir düzenleyici işlem olduklarını açıkça beyan etmiştir.

Plan bazlı sistemi planlama sistemi birçok Avrupa ülkesinde ve Türkiye’de uygulanan planlama sistemidir. Bu sistemin temel özellikleri aşağıda sıralanmıştır:

Planlar arası hiyerarşinin varlığı: Yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu (R.G. 09.05.1985) ve bu çerçevesinde hazırlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (R.G. 14.06.2014) planlar arası bir hiyerarşinin olduğu görüşünü benimsemiştir. İmar Kanunu’nun 6. Maddesinde planlama kademeleri başlığında; planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; “Bölge Planları” ve “İmar Planları” olarak, imar planları da kendi içinde “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak ikiye ayrılmıştır. Yönetmeliğin 6. maddesi 1. fıkrasında ‘Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.’ ifadesiyle bir hiyerarşinin olduğu belirtilmiştir. Planlar arası hiyerarşinin amacı planların birbirini yönlendirmesidir. Diğer bir ifade ile planlar arası sıradüzenin varlığı üst düzeyde alınan planlama kararlarının mekâna indirgemesinde planlar arası uyumun sağlanmasıdır. Üst ölçekten alt ölçeğe inildikçe bilgi, ayrıntı ve somutlama düzeyi artmaktadır. Planlar arası sıradüzen neticesinde alt ölçekteki planlar üst ölçek plan kararlarına aykırı olamayacak böylece planlar arası bir kontrol mekanizması sağlanmış olmaktadır (Türk, 2016; Gürsoy, 2015).

İmar planı değişikliğinin yoğun olarak kullanılması üst ölçek kararlarının alt ölçeğe aktarılmasında farklılıklar ortaya çıkarmakta ve plan hiyerarşisini ters düz etmektedir. Plan değişiklikleri kendi içlerinde yasal ve meşru olmalarına rağmen, mevcut planın ana kararlarını neredeyse geçersiz kılabilmekte ve planlama disiplini karar alıcılar ve özel yatırımcıların kendi çıkarlarına göre kullandıkları bir alana itebilmektedir (Alfasi, 2006).

Kesinlik: Türk planlama sisteminde planların onaylandıktan sonra kesinlik kazanacağı 3194 sayılı İmar Kanunu ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde belirtilmiştir. Yönetmeliğin 33. maddesi 4. fıkrasında planlara itirazın, otuz günlük ilan süresi içinde idareye yapılacağı ve itirazların idarece değerlendirileceği, idarenin karar merciince itirazların reddedilmesi halinde, planların başkaca bir onay işlemine gerek kalmaksızın red kararı tarihinde kesinleşeceği, ek olarak, itiraz olmaması halinde planlar askı süresi sonunda kesinleşeceği belirtilmiştir. Aynı maddenin 5. fıkrasında ise *“İtirazlar; askı süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç otuz gün içinde ilgili idare karar merciine gönderilir ve en geç otuz gün içinde karara bağlanarak planlar kesinleşir.”* ifadeleri imar planlarının onay ve askı sürecinden sonra kesinleşeceği belirtilmiştir. Ayrıca yine 33. maddenin 6. ve 7. bentlerinde ise imar planı değişikliklerinin de benzer şekilde kesinlik kazanacağı ifade edilmiştir. Planlar, siyasi organlarca onaylanmasından sonra merkezi yönetim, yerel yönetimler ve tüm bireyler için bağlayıcı ve kesin olan sonuçlar doğurmaktadır (Keleş, 2012). Kamu yararının sağlanması hedefine yönelik yasanın öngördüğü usule ve hukuka uygun olarak kesinleşmiş olan planlara herkes tarafından uyulması ve keyfi olarak esnetilememesi “kesinlik” ilkesinin gereğidir (Kalabalık, 2015).

Planda kesinlik unsurundan maksat planlar onaylandıktan sonra kazandıktan planda belirgin olmayan bir hususun olmaması ve takdir yetkisine dayalı bir kullanımın söz konusu olmamasıdır. Ancak, revizyon planı, imar planı değişikliği ve özel amaçlı planlarla plana yönelik müdahalelerle ve karma fonksiyon kullanımı, seçenekli fonksiyon kullanımı ve avan proje gibi plan notlarıyla Türk planlama sistemine birtakım esneklikler getirilmiştir (Türk, 2016; Tarakçı, 2021; Tarakçı ve Türk, 2019).

Katılık-Değişmezlik: Türk planlama sistemi, 15-20 yıllık süreç için hazırlanan ve değişime kapalı olan planları başlı başına bir kanun niteliğinde kabul etmektedir. Yasal çerçeveler araç olarak kullanılarak kentler planlanmakta, arazi kullanım kararları verilmektedir. İmar Kanunu, ilgili diğer kanunlar ve yönetmelikle uyulması zorunlu

birtakım prosedürlerle hazırlanan planlar belirleyici ve yasal olarak bağlayıcı niteliktedir. İmar planları normlar hiyerarşisinde bazı durumlarda yönetmeliklerin üstünde, bazı durumlarda ise yönetmeliklerin altında yer almaktadır (Sesli ve Karadavut, 2009; Türk, 2016).

Belirli kurallar çerçevesinde kentsel alanda arazi kullanım kararlarını ve imar haklarını detaylarıyla tanımlayan ve kamu yararına hizmet ettiği kabul edilen planlar, sonuçları itibarıyla değiştirilmeden kent mekânına aktarılması gereken nihai bir üründür. Planlar, kamu yararı gerekçesiyle onaylandığı ve rasyonel çözümler içerdiği düşünüldüğünden, gerçek ve tüzel kişilerin plan kararlarına tartışmasız olarak uymaları gerekmektedir (Demirci, 2004).

Plan bazlı sistemin bir gereği olarak, planların hareket alanları üst politika ve stratejilerle önceden belirlenmiş olup, değişik yapılmasına imkân bulunmamaktadır. Türk planlama sisteminde bağlayıcı ve kesin hükümler içeren planlar, belirleyicilik özelliğiyle de değişimler karşısında katı bir özellik göstermektedir (Gürsoy, 2015).

Planlar aracılığıyla alınan kararların, plan onaylama aşaması tamamlandıktan sonra değiştirilmemesi gerekmektedir (Kalabalık, 2015). Bu sebeple Türk planlama mevzuatında planların değiştirilebilmesine yönelik bir takım ön koşullar ve karmaşık bir prosedür öngörülerek plan değişikliğinin zorlaştırılması amaçlanmıştır (Keleş, 2012). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 26. maddesinde plan değişikliğine ilişkin "İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır" hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin 18.10.2012 tarihli ve E:2010/82, K:2012/159 sayılı kararında ise kent planlarının kamu yararını zorunlu kılan hallerde, kanunda öngörülen usul ve yöntemlere uygun olarak değiştirilebileceği belirtilmiştir.

Düzenleyici Rol: İmar Kanunu'nun 1. maddesinde kanunun amacı olarak, "Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir." ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 1. maddesinde "Bu Yönetmeliğin amacı; fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul

ve esasları belirlemektir” cümleleri gerek kanun, gerekse de yönetmelik planlama fonksiyonunu bir imar faaliyeti /düzenleme olarak işaret etmekte ve arazi kullanım düzenlemesi ile yapılaşmış/mekânsal çevrenin şekillenmesini planlamanın asli görevi olarak görmektedir. Mevzuatta yer alan hükümler planlamanın “düzenleyici” olma özelliğini yansıtmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nda imar planlarının yetkili mercilerce onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’deki planlama yaklaşımı ve plan uygulaması büyük ölçüde kesinliğe bağlı, ülke düzeyindeki tüm kentler için standart ve prosedürleri belirleyen bir düzenleyici çerçeve sunmaktadır (Ünlü, 2006).

Ek olarak, imar planları hukuki çerçevede genel düzenleyici işlem niteliğindedir (Ünal, 2015; Kalabalık, 2012). Hukukta düzenleyici işlemler genel, soyut, sürekli, herkes için geçerli, uyulması zorunlu, kural koyucu işlemlerdir (Gözler, 2009). İmar planlarının düzenleyici işlem niteliğinde oldukları kabul edilmektedir ancak, imar planları diğer düzenleyici işlerden hem biçim hem de içerik olarak ayrılmaktadır, dolayısıyla imar planlarına düzenleyici işlemlerden farklı bir açıyla bakılması gerekmektedir (Tekinsoy, 2008).

Taşan-Kok (2006) ise, plan bazlı sistemi benimseyen ülkelerde planların, değişen koşullar ve piyasanın gereksinimleri ile kamu yararını dengelenmesine yönelik yeni bir anlayış geliştirmekte zorlandığı, bu durum karşısında mevcut planlama koşulları içinde yeni gelişmeler yönelik birtakım düzeltici-düzenleyici yaklaşımlar geliştirildiğini ifade etmiştir.

Plan-Uygulama Bütünlüğü: Uygulama sözcüğü “icra etmek” veya “başarı ile tamamlamak” olarak tanımlanabilmekte, başarı ile tamamlamak anlamında uygulama “sonuç” ifade etmekte iken; icra etmek anlamındaki uygulama kavramı ise “süreç” kavramı ile ilişkilidir (Demirci, 2004). Planlama literatüründe ise uygulama, plan kararlarının aynen mekâna aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Uygulama aşaması plan onay aşamasından sonra gelen aşamadır. Arazinin düzenlenmesi, parselasyon işlemlerinin tamamlanması, ulaşım sisteminin ve kamu kullanımına ayrılmış sosyal ve teknik altyapı alanlarının düzenlenmesi uygulama aşaması ile ilişkilidir. Plan bazlı sistemlerde, planların uygulaması arazi ve arsa düzenlemesi, parsel düzenleme (ifraz-tevhid), kamulaştırma gibi birtakım uygulama araçlarıyla mümkün olmaktadır (Gürsoy, 2015, Turk, 2004).

Türk planlama sisteminde plan ve uygulama birbirinin devamı niteliğinde işlemlerdir. Plan onaylanmasından sonra imar programlarının hazırlanması gerekmektedir. İmar Kanunu'nun 10. Maddesi "Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur." ifadesiyle imar programlarının hazırlanması prosedürü belirtilmiştir. İmar programları hazırlandıktan sonra 18. madde uygulaması, 15. ve 16. madde uygulamaları veya kamulaştırmaların yapılması ve son olarak da yapı izin ve denetiminin yapılması gerekmektedir (Türk, 2016).

Düzenleme planlama sistemi arazi ve arsa düzenleme, bölgeleme, kamulaştırma, parsel düzenleme (ifraz-tevhid) vb. yöntemlerle planların uygulanması aşamasını gerçekleştirmektedir. Bu sistem yaklaşımında uygulama, planlamadan sonra gelen ayrı bir aşamadır ve uygulama, planda gösterilen kararların ve politikaların planlama alanına birebir yansıtılmasını ifade eder. Plan şeması ve uygulama bir bütün olup; planda gösterilmeyen hiçbir şey mekânda uygulanamaz (Gürsoy, 2015).

4.2 Mekânsal Planlamada Plan Türleri, Yetki ve Hiyerarşi

Türk Planlama Sistemi'nde plan türleri, kanun ve yönetmeliklerin yanı sıra temel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ve 14.06.2014 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmış olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te tanımlanmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. Maddesinde 'Planlama Kademeleri' başlığında; planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları" olarak, imar planları da kendi içinde "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak ikiye ayrılmıştır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde 'arazi kullanım ve yapılaşmada' (6. Maddenin 3. fıkrası) tek esas alınacak olan planlar ifade edilirken 'mekânsal planlar' tabiri kullanılmış; aynı yönetmeliğin Tanımlar başlıklı 4.

maddesinde ‘mekânsal planlar; kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı’ olarak tanımlanmıştır.

Türk Planlama Mevzuatında planlar genel olarak; Ana Plan Türleri, Özel Amaçlı Planlar ve Tamamlayıcı Plan Türleri olarak üç ana başlık altında incelenebilir.

4.2.1 Ana plan türleri

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin mekânsal planlama kademeleri ve ilişkilerinin açıklandığı üçüncü bölümünde yer alan 6. Madde’nin 1. fıkrasında planlama kademelerinin sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluştuğu ifade edilmiştir. Türk planlama sisteminde planlar genel olarak; en üst düzey planlar olan sosyo-ekonomik planlar; Ülke Kalkınma Planları ve Bölge Planları olarak ikiye ayrılırken; Fiziki Planlar ise Üst Düzey Fiziki Planlar ve (Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Metropolitan Alan Nazım İmar Planı), Yerel Fiziki Planlardan (Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı) oluşturmaktadır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde yer alan mekânsal planlama kademelerine ilişkin ifadeler doğrultusunda, Yönetmeliğin plan hiyerarşisinde mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planını dahil ettiği, sosyo-ekonomik planları ve ülke kalkınma planlarını ise girdi planlar olarak kabul ettiğini söylemek mümkündür.

Sosyo-ekonomik Planlar

Türk Planlama Sisteminde hiyerarşik olarak en üstte yer alan sosyo-ekonomik planlar; Ülke Kalkınma Planları ve Bölge Planlarından oluşmaktadır. Bu planların anayasal dayanağını Anayasa’nın ekonomik kalkınma için kaynakların kullanılmasında planlamadan bahsedilen 166. maddesi oluşturmaktadır.

Ülke Kalkınma Planları

Türk Planlama Sisteminde plan kademelenmesinin en üstünde yer alan Kalkınma planları, iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedefleri belirlemesi amacıyla ülke ölçeğinde hazırlanan planlardır. Ülke Kalkınma Planları Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmakta (10.07.2018 Tarihli ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı olarak değiştirilmiştir) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi

Başkanlığı'nda görüşülerek yine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmaktadır.

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

Ülke kaynaklarını harekete geçirerek ülkenin gelir ve hayat seviyesini yükseltmek amacıyla hazırlanan Ülke kalkınma planları ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatının tümüyle planlamayı hedeflemekte ve bu planların Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun da belirlenen usuller çerçevesinde onaylanarak yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır (Türk, 2016).

Öte yandan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerine ilişkin 393. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, kalkınma planları ve orta vadeli program çerçevesinde ülke kalkınmasında yabancı sermayeden beklenen gerekli katkıların sağlanmasını ve yönlendirilmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatı hazırlamak” ifadeleri ve Ticaret Bakanlığının görev ve yetkilerine ilişkin 441. maddede ise “Ülke kalkınmasında yabancı sermayeden beklenen katkıları sağlamak ve yönlendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak” ifadeleri yer almaktadır. Bahsi geçen her iki maddede ülke kalkınmasında yabancı sermayenin önemi ve bu konuda yapılması gerekenler belirtilmiştir. Bu durum yabancı sermayenin ülke kalkınmada etken bir rol olarak görüldüğünün kanıtıdır.

Ulusal ve uluslararası dinamikler Türkiye’de mekânsal stratejik planlama yaklaşımını doğrudan etkilemektedir. Kapsamlı planlamadan stratejik planlamaya geçiş, küreselleşme ve yarışan mekânlar, Habitat III ve Yeni Kentsel Gündem, üreten şehirler akıllı şehirler başlıca ulusal dinamikleri oluştururken, kentlerde yaşam kalitesi beklentisi, afet riskleri, yerel ve merkezi idaredeki dönüşüm, kentsel rant yönetimi büyük altyapı projeleri, şehircilik şurası ve yeni şehircilik vizyonu ise ulusal

dinamiklerin başında gelmektedir (Mekânsal Planlama Sistemine İlişkin Değerlendirme Raporu, 20118). Bu kapsamda 17-20 Ekim 2016 tarihleri arasında Ekvator'un başkenti Kito'da gerçekleştirilen ve Türkiye'nin de taraf olduğu III. Habitat Konferansı Yeni Kentsel Gündem için Kito Uygulama Planı'nda Yeni Kentsel Gündem (New Urban Agenda) kabul edilmiştir. Yeni Kentsel Gündem'de temel olarak, sosyal olarak kapsayıcı ve yoksulluğu sona erdiren sürdürülebilir kentsel gelişme, herkes için sürdürülebilir, kapsayıcı kentsel refah ve fırsatlar ve çevresel olarak sürdürülebilir ve dirençli kentsel gelişme prensipleri benimsenmiştir. Bu tarihten sonra yapılacak ülke kalkınma planlarında bu temel prensipler çerçevesinde hazırlanmış ve hazırlanacaktır. Ek olarak, ozon tabakasının korunmasına yönelik Viyana Sözleşmesi ve Montreal Protokolü (1990-2007), Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu (1992), içerdiği yirmi tema ile, Türkiye'nin 2004 yılında taraf olduğu karbondioksit ve sera gazları salınım etkilerinden iklim sistemine etkilerinin azaltılmasına yönelik Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (1992), küresel ısınma ve iklim değişikliği konusunda mücadeleye yönelik Kyoto Protokolü (1998), yoksullukla mücadele kapsamında sürdürülebilir şehirler ve yaşam alanları hedefleri doğrultusunda BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (2016), kentsel eşitliğin sağlanmasına yönelik Yeni Kentsel Gündem (2017) ise Türkiye'de Mekânsal Strateji Planını etkileyen uluslararası diğer anlaşmalardır.

Öte yandan, Türkiye'de stratejik mekânsal planlama yaklaşımının bir uzantısı olarak 2009 yılında Kentleşme Şurası düzenleniş ve bunun akabinde de kontu ve arasa üretimi, koruma, afetlere hazırlık, ulaşım, altyapı, iklim değişikliği, yaşam kalitesi, sosyal politikalar ve katılım konularında yerel ve merkezi düzeyde alınacak tedbirlerin yönlendirilmesine yönelik hazırlanan KENTGES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010–2023) Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilmiştir. 2007 Ocak ayı itibariyle çalışmalarına başlanılan Şehircilik Şurası ise Kentleşme Şurasının devamı niteliğindedir. Şehircilik Şurası “Şehircilikte yeni, vizyon” teması kapsamında “Şehirlerimizde Kimlik, Planlama ve Tasarım”, “Kentsel Dönüşüm”, “Şehirleşme, Göç ve Uyum” ve “Şehirleşmenin Yeni Vizyonunda yerel Yönetimlerin Rolü” olmak üzere dört ana tema altında çalışmalar yürütülmüştür. Son dönem de ise Çevre Şehircilik Bakanlığı tarafından “Türkiye'nin yeni kentsel dönüşüm yaklaşımı”, “kimlikli şehirler”, “güçlü yerel yönetimler ve şehircilik uygulamaları”, “toplumsal bütünleşme ve sosyal uyum” konularına yönelik mekânsal

stratejik tavsiye kararları üretilmekte ve bunlar aracılığıyla KENTGES'in revize edilmesi planlanmaktadır. Ek olarak, sağlıklı yaşanabilir bir çevre oluşturulmasını hedefleyen AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) 2007-2023, iklim değişikliğine karşı T.C. İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2023, bölgesel kalkınmaya ilişkin temel stratejilerin belirlendiği Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi 2014 – 2023, kırsal kesimdeki asgari yaşam kalitesini ülke ortalamasına yaklaştırmayı hedefleyen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014 – 2020, halkın refahını artırmayı amaçlayan 11. Kalkınma Planı, 11. Kalkınma Planının uygulanmasına ilişkin politika ve tedbirlerin belirlendiği 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı (Karar Sayısı: 256), 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı (Karar Sayısı: 1733) ve 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı (Karar Sayısı: 3136) ise Türkiye’de Mekânsal Strateji Planını etkileyen diğer ulusal politikalardır.

Bölge Planı

Bölge planı ifadesi ilk kez 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ifade edilmiş olup; kademelenmesinde en üst sırada yer alan planlardır (İmar Kanunu’nun 6. Madde).

İmar Kanunu’nun 8. Maddesine göre ise bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanır ve bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı (641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Devlet Planlama Teşkilatına yapılan atıflar Kalkınma Bakanlığına yapılmış sayılmaktadır) yapar veya yaptırır. 10.07.2018 Tarihli ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma Bakanlığı’na bağlı olan ve bölge planlarının hazırlanmasından sorumlu olan kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na bağlanmıştır. Son durumda bölge planlarının yapım ve onayından sorumlu bakanlık Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’dır.

Bölge planları yerleşmelerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, gelişme potansiyellerini, sektörel hedeflerini ortaya koyan faaliyetleri ile alt yapılarının dağılımını belirlemek üzere hazırlanmaktadır. Ülke kalkınma planlarında ortaya konan kararların ve stratejilerin bölge ölçeğinde ele alınarak fiziksel planlama için yol gösterici ve yönlendirici olması ise bu plan türünün temel amacıdır (Gürsoy, 2015).

08.06.2011 tarihinde yürürlüğe giren 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK’de “bölge, il ve ilçe bazında araştırma ve planlama

çalışmaları yapmak veya yaptırmak” Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında yer almakta iken bölge planının onayı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi’nin görevleri arasında sayılmaktadır. Türk (2016), mevcut durumda bölge planları, görev ve yetkileri arasında sayılmasa da Kalkınma Bakanlığı’na bağlı (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) Bölge Kalkınma Ajansları tarafından, 22 Eylül 2002 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile tanımlanan ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun olan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasındaki (İBBS) düzey 2 bölgeleri esas alınarak hazırlanmaktadır.

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

Bölge planlarının yapılmasına ilişkin mevzuatta bir zorunluluk bulunmadığı için bölge planları yapılmamış ve bu durum da ülke genelince bütüncül bir planlama anlayışının gelişmemesine neden olmuştur (Kiper ve Öztimur 1995). Bölge planlarının yapılmaması, Ülke Kalkınma Planlarıyla alınan strateji ve politika kararlarının üst düzey fiziki planlara mekâna dönüştürülmesini güçleştirmektedir (Altın, 2006). Türkiye’de bölge planları 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulmasıyla gündeme gelmiş (Kara, 2016) olmasına rağmen, hükümetlerce üniter devlet yapısının zarar göreceği gerekçesiyle bölge planlarının yapılmasından imtina edilmiştir. 2006 yılında kurulan Kalkınma Ajanslarına bölge planlarının yapılması yetkisi verilmiş olsa da kısa süreler içerisinde yapılan bu planlar tam anlamıyla bölge planı niteliği taşımamaktadır (Türk, 2016).

Üst Düzey Fiziki Planlar

Türk Planlama Mevzuatına göre Üst Düzey Fiziki Planlar temel olarak, Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve Metropoliten Alan Nazım İmar Planlarından oluşmaktadır.

Mekânsal Strateji Planı

14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6. Maddesinde mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

Türk Planlama Mevzuatında mekânsal strateji planı, ilk olarak 04 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de adı geçmiş ve yine 644 Sayılı KHK'ya dayanarak hazırlanan ve 14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde ise, mekânsal strateji planına ilişkin detaylı hükümler belirtilmiştir. Bahsi geçen KHK ile mekânsal strateji planlarını hazırlamak ve onaylamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmış ve aynı KHK ile (7. Maddenin 1. fıkrasının (a) bendi) *“üst ölçekli mekânsal strateji planlarını hazırlamak, hazırlatmak ve onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak”* görevleri arasında sayılan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu maddede geçen “üst ölçekli” ifadesinden kastedilen ülke ve bölge mekânsal strateji planlarına ilişkin hükümler ise, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde belirtilmiştir.

Mekânsal strateji planının içeriği plan raporu; vizyon ve öncelikler, ilkeler, amaç, kapsam, hedefler ve stratejiler, sektörel ve tematik kararlar, plan hükümleri ve eylem planı şeklinde olmalıdır. Bu planlar ilgili kurum ve kuruluşların faaliyet raporlarından da faydalanılarak hazırlanacak raporlar ile uygulanmaktadır. Bahsi geçen raporlar, uygulama sürecinde belirlenen sorunlar ve bu sorunlara yönelik seçenekli çözüm önerilerini içerir ve gerektiğinde güncellemeler yapılır. Ek olarak, mekânsal strateji planları yeni gelişmeler ve bölgesel dinamikler dikkate alınarak ihtiyaç duyulan dönemlerde revize edilir (Türk, 2016).

Plan hiyerarşisinde en üstte bulunan mekânsal strateji planlarının bulunduğu durumlarda, hiyerarşide daha alt seviyede olan çevre düzeni planı ve yerel fiziki planların mekânsal strateji planlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Türk Planlama Mevzuatında mekânsal strateji planlarının yapılması zorunluluk olarak görülmediğinden mekânsal strateji planları yapılmamakta ve bunun bir doğal sonucu

olarak da ülke genelinde bütüncül bir planlama anlayışı gelişmemektedir (Kiper ve Öztimur 1995).

Ülke Mekânsal Strateji Planı

Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin 4. Maddenin 1. fıkrasının (1) bendinde mekânsal strateji “.....bu planların ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabileceği hükme bağlanmış ve bu planların özetle; ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan bir plan” olduğu ifade edilmiştir.

Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin 13. Maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde de mekânsal strateji planının; ülke bütünü ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgeleri kapsayacak şekilde ülke düzeyinde hazırlanacağı belirtilmiş ve yine aynı yönetmeliğin 14. Maddesinin 1.fıkrasında mekânsal strateji planlarının planlama ilke ve esasları belirtilmiştir (EK A).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 15. maddesinin 1. fıkrasında ise mekânsal strateji planlarının sektörel ve tematik paftalar ile plan raporundan oluştuğu ifade edilmektedir. Planlama sisteminde yeni bir plan türü olan Ülke Mekânsal Strateji Planı, 644 sayılı KHK'nın Resmî Gazetede yayınlandığı 04 Temmuz 2011 tarihinden bu yana henüz hazırlanmamıştır. (Türk, 2016).

Bölge Mekânsal strateji planı

14.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. Maddesinin 1. fıkrasının (1) bendinde mekânsal strateji planı tanımı “ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal

politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plan” şeklinde yapılmış olup; bu tanıma göre mekânsal strateji planlarının ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabileceği belirtilmiştir.

Türk Planlama sisteminde yeni bir plan türü olan Bölge Mekânsal Strateji Planı, 644 sayılı KHK’nın Resmî Gazetede yayımlandığı 04 Temmuz 2011 tarihinden bu yana henüz hazırlanmamıştır (Türk, 2016).

Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ‘Tanımlar’ başlıklı 5. Maddesinde ve 11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinin c fıkrasında; “Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi kentleşme ve arazi kullanımı kararlarını belirleyen plan türü” olarak tanımlanmıştır.

Madde 4/c ; Çevre düzeni planı “Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan” olarak yeniden tanımlanmıştır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile çevre düzeni planına ilişkin bir takım kapsamlı hükümler getirilmiştir (Ek B).

Çevre Düzeni Planları, diğer planlar gibi plan notları ve raporlarıyla bir bütün olup; bu planlarda bölgeleme esaslı lekelemeler yapılır. Stratejik plan olduklarından dolayı plan notları büyük önem taşımaktadır. Bu planlar alt ölçekli planların birebir küçültülmesiyle elde edilemez. Nitekim MPYY 7. Maddesi (e) bendinde planların, plan hiyerarşisinde farklı kademelerde bulunan planların büyütülerek veya küçültülerek elde edilemeyeceği belirtilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 20. maddesinde çevre düzeni planının ihtiyaca cevap vermediği hallerde veya planın vizyonu, amacı, hedefleri, stratejileri, ilke ve politikaları açısından plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü etkilemesi halinde çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğü bozmayacak nitelikte, plan değişikliği yapılabileceği ifade edilmiştir (EK C).

Ünal (2003), Çevre Düzeni Planlarının, Çevre Düzeni Strateji Planı (1/200.000 ve 1/100.000 ölçekli), Metropolitan Alan Çevre Düzeni Planı (1/50.000 veya 1/25.000 ölçekli) ve Çevre Düzeni Nazım İmar Planı (1/25.000 ölçekli) olmak üzere kendi içerisinde ayrılması gerektiğini belirtmiştir.

Özellikle kıyı bölgelerinde başlayan düzensiz yapılaşmanın kontrol edilebilmesine yönelik 1984 yılına kadar ülke genelinde İmar ve İskân Bakanlığı'na 80'e yakın 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı onaylanmıştır (Akay, 2007). 1980'li yıllarda Türk planlama sisteminde yaşanan yeniden yapılandırma süreci (Duygulu, 2012) kapsamında İmar ve İskân Bakanlığı'nın yerel planlama yetkileri 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediye ve mücavir alanlar içerisinde belediyelere, dışında ise valiliklere aktarılmıştır. Bu yetki devrinden sonra 1986-1990 yılları arasında belediyelerin teknik personel yapılarını güçlendirmemeleri ve belediyeler tarafından yapılan çevre düzeni planı değişiklikleri ile birbiriyle ilişkisi olmayan parçaçıl planlama anlayışının gelişmesi gibi sorunlar yaşanmıştır (Akay, 2007). Bu sorunlar gerekçesiyle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 22.02.1990 tarih ve 3205 sayılı Genelge ile yerel yönetimlerin çevre düzeni planı konusundaki yetkilerini iptal ederek 2021 yılına kadar çevre düzeni planı yapma yetkisini kullanmıştır.

2002 yılına kadar çevre düzeni onaylamakla yetkili Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. Maddesine göre Bakanlar Kurulu tarafından Özel Çevre Koruma Bölgeleri ilan edilen yerlerde Çevre Bakanlığı'na bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ve görev alanına giren illerde 388 sayılı KHK ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Kurumu olmak üzere üç kurum bulunmaktadır. 2002 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı arasında çevre düzeni planları konusunda yetki sorunu yaşanmaya başlanmıştır. Bu yetki savaşına 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri de eklenmiştir. Çevre düzeni planları konusunda yetkinin çok başlı olması rant ve siyasal kaygılara, hiyerarşi sorununa ve bütüncül bir planlama anlayışı oluşmamasına neden olmaktadır (Akay, 2007).

Danıştay 6. Dairesi (E:2014/7716, K:2014/5625) kararında, havza ve bölge bazlı oluşturulan çevre düzeni planlarının aynı idare mahkemesinin yetki alanında kalan farklı şehirleri kapsamı durumunda yargısal denetimin idare mahkemesince yapılacağını belirtmiştir. Çevre düzeni planlarının farklı idare mahkemesinin görev alanına dahil olan illeri içermesi durumunda ise yargısal denetim Danıştay tarafından gerçekleştirilecektir (Kara, 2016).

Yerel Fiziki Planlar

3194 sayılı İmar Kanunun 8. Maddesi (b) bendinde yerel fiziki planların nazım imar planları ve uygulama imar planlarından oluştuğu belirtilmiştir. İmar Kanunu'nda imar planı olarak sadece nazım imar planları ve uygulama imar planları belirtilmiş olsa da Danıştay'ın verdiği kararlarında ise, imar planı olarak sadece bu iki planı değil, üst ölçekte hazırlanan çevre düzeni planlarının ve bölge planlarının da imar planı olarak kabul edildiği görülmektedir (Kara, 2016).

Nazım imar planı ve uygulama imar planının temel amacı, planlanan alandaki nüfusun sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının giderilmesi, sağlıklı ve güvenli bir yaşam alanı oluşturarak yaşam kalitesinin artırılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda oluşturulan planların, doğal çevre, sosyo-ekonomik çevre ve yapılaşmış çevreye yönelik detaylı olarak yapılan analiz sonuçlarına göre hazırlanması gerekmektedir (Türk, 2016). Kentsel gelişme eğilimlerine alternatif çözümler içerecek şekilde hazırlanan imar planları ile, planlama alanına dair arazi kullanım kararları, koruma, kısıtlayıcılar ve uygulamaya yönelik ilkeler ortaya konulur (Gürsoy, 2015).

Nazım imar planı

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

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 'Tanımlar' başlıklı 4. Maddesinde ise *“Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan”* olarak tanımlanmıştır.

Aynı yönetmeliğin “Nazım imar planı” başlıklı 23. Maddesinde; “Nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararlar alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenir.” denilmektedir. Aynı maddenin devamda ise, nazım imar planı hazırlanma esasları, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilmesi gereken veriler ve yapılacak analizler belirtilmiştir.

Nazım imar planlarının hazırlanmasında en temel veri planlama alanındaki nüfus olduğundan bu planlarda nüfus yoğunlukları ve arazi kullanım kararlarının belirtilmesi zorunludur. Ayrıca, yeşil alanlar, dini tesisler, eğitim tesisi alanları, sağlık tesisi alanları, spor alanları, yollar gibi sosyal ve teknik altyapı alanlarının da nazım imar planlarında belirtilmesi gerekmektedir. Bu planlarda yapı yoğunluğunun belirtilmesi zorunluluğu olmayıp; yapı yoğunlukları tercihen belirtilebilir ya da bu karar, daha alt ölçekli olan uygulama imar planına da bırakılabilir (Kara, 2016). MPYY (madde 23/1) ise, nazım imar planlarında uygulama imar planındaki detay kararların alınmaması gerektiği, uygulamaya ilişkin bu kararların uygulama imar planında alınması gerektiği belirtilmiştir.

Nazım imar planlarının üst ölçekli çevre düzeni plan kararlarına uygun olarak hazırlanmalıdır. Danıştay 6. Dairesi (E: 1987/752, K: 1988/244) kararında 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planında hal yeri olarak belirlenen taşınmazın 1/5.000 ölçekli planda otogar alanı olarak belirlenmesini, İdare Mahkemesinin, nazım imar planının çevre düzeni planına uygun olarak hazırlanmadığından bahisle nazım imar planında yapılan değişikliği iptal ettiği kararı onamıştır. Yüksek Mahkeme bir başka kararında da (E:1991/1198, K: 1992/3376), çevre düzeni planında tarla vasfında olan talanın

nazım imar planında konut alanı, merkezi ticaret alanı ve yol olarak belirlenmesinde, çevre düzeni planına aykırı olarak imar planının yapılamayacağını belirterek, İdare Mahkemesi’nce verilen davanın reddi yönündeki kararı bozmuştur. Yine Danıştay, E: 2010/3742, K: 2010/8820 sayılı (yayınlanmamış) kararında nazım imar planlarının çevre düzeni plan kararları ile uyumlu olması gerektiğini, dava konusu alanın 1/100.000 ölçekli Mersin-Karaman Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı’nda sanayi ve depolama fonksiyonunda kaldığı, dava konusu 1/25.000 ölçekli nazım imar planının çevre düzeni planı ile uyumlu olmamasının hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir (Benzer nitelikteki karar için bkz. D. 6. D. 20.10.2014 tarih ve E: 2014/2620, K: 2014/6134 sayılı kararı).

3194 sayılı İmar Kanunu’nda nazım imar planlarının hangi ölçekte yapılacağına dair bir hüküm bulunmamakla birlikte, Büyükşehir Belediye Kanunu (madde 7/1-b) ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde (madde 4/1-i) ise nazım imar planlarının 1/25.000 ve 1/5000 ölçek arasındaki her ölçekte yapılabileceği belirtilmiştir. Uygulamada ise, 1/50.000, 1/25.000, 1/10.000, 1/5.000 ve 1/2.000 ölçeklerde nazım imar planları yapılmakta olup en çok kullanılan ölçek ise 1/5.000’dir. Nazım imar planlarının ölçeklerinin farklı olması durumunda planlar arasında alt-üst ilişkisi gündeme gelecek ve daha alt ölçekteki nazım imar planın daha üst ölçekteki nazım imar planı kararlarına uygun olması gerekmektedir (Kara, 2016). Nitekim Danıştay 6. Dairesi kararında (E: 2009/9000, K: 2012/41479 1/25.000 ve 1/5.000 ölçeklerde hazırlanan nazım imar planlarının 1/25.000 ölçekli nazım imar planının bölgesel, 1/5.000 ölçekli planın ise daha lokal kararlar içermesi gerektiğinden bahisle, bu plan kararları arasındaki uygunluk tespitinin üniversitelerde konusunda uzman öğretim elemanlarından oluşturulacak bilirkişiler tarafından belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Uygulama İmar Planı

Plan kademelenmesinde en altta yer alan ve uygulamaya ilişkin kararları içeren uygulama imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde; *“tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak*

uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.” şeklinde tanımlanmıştır.

MPYY 4. Maddesi (k) bendinde uygulama imar planı “Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan”ı ifade eder.

Türk (2016), uygulama imar planını, “onaylı halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olan ve nazım imar planına uygun olarak hazırlanan ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve esaslarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve 1/1000 ölçekte düzenlenen raporuyla bir bütün olan plan” olarak tanımlamıştır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde 24. maddesinde ise, uygulama imar planı hazırlanma esasları, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilecek veriler ve bu veriler doğrultusunda yapılması gereken analizler sayılmıştır.

Uygulama imar planları, onaylanmış halihazır haritalar üzerine çizilmektedir. Ek olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca kadastral durumun da uygulama imar planı çizilmeden önce hali hazır haritaya işlenmesi zorunluluğu olmasına rağmen, uygulamada bu zorunluluğa uyulmamaktadır (Kara, 2016).

Plan kademelenmesinde en altta bulunan uygulama imar planlarının plan kademesinde kendisinden üstte bulunan tüm plan kararlarına uygun olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay kararında (E: 2007/7095, K: 2009/8894) dava konusu taşınmazın 1/5.000 ölçekli nazım imar planında ticaret alanı fonksiyonunda kaldığını ancak, 1/1.000

ölçekli uygulama imar planında ise akaryakıt istasyonu olarak belirlenmesini, 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarına ilişkin lejantlar arasında ticaret alanlarının kentsel çalışma alanları başlığı altında, akaryakıt istasyonlarının ise kentsel teknik altyapı başlığında olduğundan, 1/5.000 ölçekli nazım imar planda ticaret alanında kalan taşınmazın, 1/1.000 ölçekli uygulama imar planında akaryakıt istasyonu olarak belirlenmesini plan hiyerarşisine aykırı olduğundan bahisle idare mahkemesince verilen kararı bozmuştur.

Uygulama imar planlarının yapılması için nazım imar planlarının yapılmış olması zorunludur. Çevre düzeni planı ve bölge planı olmadan uygulama imar planı yapılabilirken, nazım imar planı olmadan uygulama imar planı yapılamamaktadır. Danıştay 6. Dairesi (E: 2012/4402, K: 2014/3009 ve E: 2012/371, K: 2013/4331) kararlarında üst ölçekli nazım imar planı olmaksızın 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı ve plan değişikliği yapılamayacağını ifade etmiştir. Ayrıca Danıştay ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK, 09.03.2012 tarih ve E: 2007/252, K: 2012/183 sayılı karar) uygulama imar planlarının, nazım imar planlarının uygulaması olduklarını belirtmiştir (Benzer nitelikteki karar için bkz. D. 6. D 20.06.2013 tarih ve E: 2012/371, k: 2013/4331 sayılı kararı ve D. 6. D. 06.10.20120 tarih ve E: 2008/11738, K:2010/8865 sayılı kararı).

Uygulamaya yönelik kararlar içermelerinden dolayı, uygulama imar planları diğer plan türlerine göre daha ayrıntılı planlardır. Ancak ne kadar detaylı olsalar da nazım imar planı kararlarına uygun olmaları zorunluluklarından dolayı, planlamaya ilişkin asıl etkili kararlar nazım imar planları ile alınmaktadır (Yayla, 1975).

Uygulama imar planları genellikle 1/1.000, 1/500 ve 1/200 ölçeklerde hazırlanmakta olup; uygulamada en çok kullanılan ölçek 1/1.000'dir. Uygulama imar planlarının ölçekleri farklı olsa da hepsi uygulama imar planı olduğu için planlar arasında bir alt-üst ilişkisi söz konusu değildir. Ek olarak uygulama imar planlarının 1/2.000 ölçekte hazırlanmalarında herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. 1/2.000 ölçek genellikle nazım imar planlarının hazırlanmasında kullanılan bir ölçek olup; bu ölçekte hazırlanmış olan bir planın uygulama imar planı mı yoksa nazım imar planı mı olduğu planın içeriğine bakılarak tespit edilmelidir (Kara, 2016).

Özel Amaçlı Planlar

Yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4. Maddesi'nden çıkış alan özel kanunlar istisna oluşturarak, planlama kademesinde yer almayan özel amaçlı planlar planlamanın temel yasası olan İmar Kanunun önüne geçmektedir. Bu maddeye göre; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanmaktadır. Bahsi geçen 3030 sayılı Kanun 10/7/2004 tarih ve 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 16. maddesinde ise; kendilerine özgü kanunlar çerçevesinde, farklı kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan sektörel planlara ilişkin olarak "İlgili kurum ve kuruluşlarca hazırlanan sektörel planların havza veya bölge düzeyindeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uyumu sağlanır" ifadesi yer almaktadır. Uzun Devreli Gelişme Planları, Havza Koruma Eylem Planları, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planları, Arazi Kullanım Planları, Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi, Ulaştırma Kıyı Yapıları Planı bölge düzeyinde hazırlanan Sektörel Planlara örnek olarak verilebilir. (Gürsoy, 2015).

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

Özel amaçlı planlardan olan 'Metropolitan İmar Planlarının imar mevzuatında tanımı ve nasıl yapılacağı ifade edilmemiş olup İmar Kanunu'nun 9. Maddesinde "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropolitan imar planlarının

veya 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.” ifadesinde adı geçmektedir.

1985 yılında yürürlüğe giren mevcut İmar Kanunun yürürlüğe girdiğinde 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun olmak üzere dört adet özel amaçlı kanun bulunmaktadır. Ancak zaman içerisinde özel amaçlı kanunların sayısında ciddi artışlar olmuştur. Günümüzde otuzun üzerinde özel amaçlı kanun bulunmaktadır. Şüphesiz ki özel amaçlı kanunların sayısının artmasında Neo-liberal ekonomik politikalar etkili olmuştur. Zaman içerisinde özel amaçlı kanunların amaçları da korumadan kullanmaya doğru evrilmiştir. Duguluer (2012) ise, 1980’lerden itibaren artarak devam eden neo-liberal politika baskıları sonucu, Türk planlama sistemine yatırımların kent mekânına entegre edilebilmesi için kalkınma öncüllü özel amaçlı planların dahil edildiğini belirtmiştir.

Ünal (2015), özel amaçlı planları, mekânsal plan niteliğinde olan ve plan kademelenmesinde yer alan özel alanlarda yapılan planlar ve mekânsal plan niteliğinde olmayıp mekânsal planlara veri saylayan ve uygulamasına yol gösteren ve plan kademelenmesinde yer alamayan özel amaçlı planlar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Özel amaçlı planlar, bütünleşik kıyı alanları planları, uzun devreli gelişme planları, sakınım planları, eylem planları, yenileme planları, kurumsal strateji planları, ulaşım ana planı ve yönetim planlarıdır. Özel alanlardaki planlar ise, kültür ve turizm koruma ve gelişim planı, korunan alan planı, koruma amaçlı imar planı, turizm merkezi imar planı, özel çevre koruma bölgesi imar planı, köy yerleşim planı, organize sanayi bölgelerinde imar planları, endüstri bölgeleri imar planları, teknoloji gelişme bölgesinde imar planları, Boğaziçi alanında imar planları, özelleştirme alanlarında imar planları, özel orman alanlarında imar planları, kıyı alanlarında imar planları, toplu konut alanlarında imar planları, su havzalarında imar planları, tarım alanlarında imar planları, büyükşehir belediyelerinde imar planları, afet riski altındaki alanlarda imar planları, yenileme alanlarında imar planları, kentsel dönüşüm ve gelişme alanlarında imar planları ve gecekondular ıslah bölgesi imar planları şeklindedir (Ünal, 2015).

4.2.2 Tamamlayıcı plan türleri

Türk Planlama Sistemi'nde tamamlayıcı plan türleri, plan revizyonu, ilave plan, ve imar planı değişikliklerinden oluşmaktadır. Mevzi İmar Planları ise, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nden önceki yönetmelik olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te tamamlayıcı plan olarak tanımlanmış olup; MPYY'de bahsedilmemiştir. Ancak İmar Kanunu'nda çeşitli yerlerde adı geçmektedir. Tamamlayıcı planlar, geçerli olan ana planlarla ilişkileri açısından farklı isimlerle nitelendirilse de aslında farklı plan türü olmayan planlardır (Ünal, 2015). Literatürde tamamlayıcı planları, plan hiyerarşisindeki ayırım içerisinde değişik amaçlı plan türleri olarak kabul edenler de vardır (Bkz. Erkün, Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri s. 22). Tamamlayıcı planlar, yürürlükte olan planın, değişen koşullara ve ihtiyaçlara cevap verememesi durumunda başvurulanan planlardır (Orta, 2005).

Gerek İmar Kanunda gerekse de yönetmeliklerde tamamlayıcı plan türlerinin herhangi bir ölçekte yapılmasının bir engeli bulunmamaktadır. Nitekim, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 20. Maddesinde; 'Çevre düzeni planının ihtiyaca cevap vermediği hallerde veya planın vizyonu, amacı, hedefleri, stratejileri, ilke ve politikaları açısından plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü etkilemesi halinde çevre düzeni planı bütününde revizyon yapılır.' ifadesi yer almaktadır. Aynı Maddede plan değişikliğine ilişkin ise 'Çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğü bozmayacak nitelikte, plan değişikliği yapılabilir.' denilmektedir.

Revizyon plan

MPYY'nin 25. Maddesinde imar planı revizyonunun 'İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak' yapılacağı ifade edilmiştir.

Türk (2016), revizyon plan, planın ihtiyaçlara cevap veremediği, uygulanma imkânının mümkün olmadığı veya planın sorunlara neden olduğu durumlarda, planın üst ölçekli plan kararlarıyla uyumunun sağlanması için planın tamamının veya planın ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucunda elde edilen planlar olup; revizyon planları her ölçekte planlar için yapılabileceğini belirtmiştir.

İlave plan

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde (madde 25/2) ilave imar planına ilişkin olarak ‘İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak’ yapılması hükme bağlanmıştır.

İlave plan, mer’i planın ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kaldığı durumlarda, plan sınırına bitişik olarak plan ana kararlarına etkilemeyecek şekilde yapılan planlardır. Bu planlar mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmalıdır (Türk, 2016).

Plan değişiklikleri

Planlar, toplumun ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak, çalışma, barınma, dinlenme, ulaşım gibi fonksiyonlar arasında denge kurarak yaşam kalitesinin artırmak amacıyla yapılmaktadır (Keleş ve Mengi, 2014). Planların uygulanabilirliği ise hazırlandığı kentin gerçek veri ve gereksinimleri ile uyumlu olmasına bağlıdır. Bu uyumun sağlanması matematik kesinlik içermeyip birtakım varsayımlara dayandığından her zaman mümkün olamamakta; bazen verilerin yanlış belirlenmesinden, kısmen de yanlış öngörülerde bulunulmasından dolayı plan hedeflerinde sapmalar olmaktadır. Plan yapım aşamasında yapılan yanlışlıklar uygulama aşamasında ortaya çıkabilir veya sosyal ve politik nedenler doğrultusunda sonradan ortaya çıkan toplumsal veya sektörel ihtiyaçlar nedeni ile planlar beklentileri karşılayamaz hale gelebilir (Yıldız, 2014). Bu durumlarda plan kararlarının tekrar gözden geçirilmesi gerekebilir.

Plan değişiklikleri de yerel aktörlerin ve yatırımcıların kent mekânında etkilerini artıran bir araçtır (Duyguluer, 2012). 15-20 yıllık süre için hazırlanan imar planlarının plan bazlı sistemi benimseyen ve gelişmekte olan birçok ülkelerde olduğu gibi Türkiye gibi dinamik ve ekonomik ve sosyal dalgalanmaların olduğu bir ülkede zamanla ihtiyaçlara cevap verememesi, değişen şartlarla çatışması olağandır (Akçura, 1981). Ancak bunun dışında olarak gelişen imar planı değişikliklerinin planları esnetici ve plan bütünlüğünü bozucu hale dönüşmeleri sorunludur (Ünlü, 2005). Plan bazlı sistemde imar planları hukuksal belge niteliğindedir. Hukuk normlarının uygulamada birliğin sağlanması ve keyfiliğin önlenmesi için, yoruma açık ve esnek olmaması

gerektiği savunulurken; yapılan yasal düzenlemelerle imar planlarının yoruma açık ve esnek olmaları hedeflenmektedir (Ersoy, 1997).

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun verdiği bir kararın azınlık oyunda planlarda esnekliğin sağlanmasına yönelik “Hizmet gereksinmelerinin tümünü, en küçük ayrıntılarıyla önceden düşünebilmek ve buna göre planlarda yer ayırmak mümkün değildir. İmar planlarında çok sık değişiklik yoluna başvurulması bu durumu açıklıkla ortaya koymaktadır. Ayrıca, kalkınma ve gelişme çabası içinde bulunan ülkemizde, şehir ve kasabalar sosyal ve ekonomik etkenlerle hızla gelişmekte, büyümekte ve bu gelişme ortaya süratle karşılanması gereken gereksinimler çıkarmaktadır.” ifadeleri yer almaktadır (Akış, 1997).

Bahsi geçen nedenlerden dolayı planın ihtiyaçlara cevap verememesi durumlarında (Kalabalık, 2015) plan değişikliği söz konusu olmakta, planlarda mevcut veri ve gereksinimlere uygun hale getirecek düzeltmelerin yapılma zorunluluğu hasıl olmaktadır. Bu ihtiyaçlar ve zorunluluklar neticesinde onaylanarak kesinleşmiş planlarda yapılacak düzeltmeler ve değişiklikler plan değişikliği olarak nitelendirilmektedir (Bal, 2010; Yıldız, 2014).

İmar planı değişikliklerine ilişkin olarak, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 26. Maddesi'nde ise “İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.” şeklinde tanımlama yapılmıştır. MPYY'nin 26. Maddesinin 1. fıkrasında yer alan ifadeden de anlaşılacağı üzere plan değişiklikleri ancak kamu yararı gerekçesiyle yapılabilir. Ersoy (1997), planların kişisel çıkarlar doğrultusunda değil, ancak kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde değiştirilebileceğinin temel kural olduğunu belirtmiştir. Danıştay'ın plan değişikliğine ilişkin birçok kararında diğer gerekçelere ek olarak kamu yararı özellikle vurgulanmıştır (Yaşar, 2008)

Danıştay 6. Dairesi'nin 2007/8085 Esas ve 2009/12254 Karar sayılı kararında bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir tercih yapılması gereken durumlarda kamu yararının tercih edileceği, yine bahsi geçen kararda, davacıya ait taşınmazın yeşil alan fonksiyonunun iptal edilerek konut alanına alınmasında kamu yararı bulunmadığı kararı verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda ise plan değişikliği ile ilgili sarıh bir düzenlemeye yer verilmemiş olup; Kanunun 8. Maddesinin b fıkrasında “Onaylanmış planlarda yapılacak

değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir” ifadesiyle plan değişikliklerinin plan yapım ve onaylanma usulüne tabi olduğu belirtilmekle yetinilmiştir.

Yürürlükten kaldırılan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 6. bendinde, plan değişikliği *“Onaylı imar planı sınırları içinde, arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar plan ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzii olarak farklılık getiren değişiklikler”* şeklinde tanımlanmıştır.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikten sonra yürürlüğe giren, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ise, plan değişikliğine ilişkin doğrudan bir tanımlamaya yer verilmeyerek 26. maddede yer alan ifadelerle plan değişikliğine ilişkin esaslar belirtilmiştir.

MPYY’nin, plan değişikliğine ilişkin 26. maddesinin ilk üç fıkrasında aşağıdaki ifadeler yer almaktadır.

“(1) İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.

(2) İmar planlarında sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi esastır. Yürürlükteki imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan değişikliği yapılamaz.

(3) İmar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılmaz. Zorunlu hallerde böyle bir değişiklik yapılabilmesi için:

a) İmar planındaki durumu değiştirecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı Bakanlık veya kuruluşların görüşü alınır.

b) İmar planında yer alan yol hariç sosyal ve teknik altyapı alanlarının ve kamuya ait sosyal ve kültürel tesis alanlarının kaldırılabilmesi veya küçültülmesi ancak bu tesislerin hitap ettiği hizmet etki alanı içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması suretiyle yapılabilir. Eşdeğer alanın ayrılmasında yüzölçümü ve konum özellikleri korunur. Bu alanların yerinin değiştirilmesinde, mevcut plandaki hizmet etki alanına göre aynı uygulama etabı veya bölge içinde

kalması, yaya erişim mesafelerinin dikkate alınması ve yeni tespit edilen alanın tesisin yapılmasına müsait olması zorunludur.”

Yönetmelikte yer alan ifadelerden de anlaşılacağı üzere, planların mümkün olduğunca değiştirilmemesi esastır. Planlar ancak ve ancak kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde teknik ve nesnel gerekçelere dayanarak değiştirilebilir. Öte yandan yine Yönetmelikte yer alan ifadeler doğrultusunda, plan değişikliği suretiyle, planlarda sosyal ve teknik altyapı standardını düşürülememektedir. Planlarda yer alan sosyal ve teknik altyapı alanlarının yerinin değiştirilmesi ise yine zorunluluk hallerinde, ilgili kurumun olumlu görüşünün alınması şartıyla kaldırılan sosyal ve teknik altyapı alanına mukabil, eşdeğer büyüklükte aynı etki alanı içerisinde yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanının ayrılması zorunludur.

Plan değişiklikleri ile alakalı “Planlarda değişiklik yapılmamalıdır” şeklinde görüşlerin aynı sıra “Planlar kesin ve nihai bir işlem olmadığından, değişiklik yapılması sorunu yoktur, planlar her zaman değiştirilebilir” şeklinde görüşlerde bulunmaktadır. Her iki görüşe de tam anlamıyla katılmak mümkün değildir (Çiçek, 2016). Plan hazırlanırken ne kadar özen gösterilirse gösterilsin, bilimsel, ekonomik veya uygulamadan kaynaklanan zorunluluklar planların değiştirilmesini gerektirebilir (Akış, 1997). Ancak idarenin yaptığı her işlemi geri alıp yerine yenisini yapabilme genel kuralı (Kalabalık, 2015), imar planları mevzu bahis olduğunda kolaylıkla başvurulabilen bir kural olmamalıdır (Sancakdar, 1996). Plan değişikliği prosedürü, ihtiyaçların zorunlu kıldığı hallerde son çare olarak işletilmesi gereken bir prosedür olması gerekmektedir. Zira mülkiyet hakkı ile doğrudan alakalı olan planların sık değiştirilmesi Devlet otoritelerine olan güveni azaltmaktadır (Çiçek, 2016). Plan ana kararlarına sadık kalınmasının, toplumsal gereksinimlere uygun olmayacağının anlaşıldığı ve plan ana kararlarının göz ardı edilmesi gerektiği durumlarda ise, plan değişikliği yerine yeni bir plan yapılması gerekmektedir (Keleş ve Mengi, 2014).

Türk planlama mevzuatına göre plan değişikliklerinin her ölçekte yapılması mümkün olup, uygulamada en çok plan değişikliği nazım ve uygulama imar planlarında yapılmaktadır (Çiçek, 2016). Plan değişikliği suretiyle plan ana kararlarının değiştirilmesinin söz konusu olamayacağından, uygulama imar planında yapılan değişikliklerle nazım imar planı ana kararlarının bozulmaması hususuna dikkat edilmesi gerekmektedir. Nazım imar planı ana kararlarını etkileyen uygulama imar

planı değişikliklerinin plan değişikliği olarak nitelendirilmesi söz konusu değildir (Demir, 2009).

Resmî Gazetede yayımlanan 14/02/2020 tarihli ve 7221 sayılı karar ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na plan değişikliği ile ilişkili olarak aşağıdaki ek madde hükümleri getirilmiştir.

“EK MADDE 8 – Plan değişiklikleri, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde ve teknik gerekçeleri sağlamak şartıyla yerleşmenin özelliğine uygun olarak yapılır. Plan değişikliği tekliflerinde ihtiyaç analizini içeren sosyal ve teknik altyapı etki değerlendirme raporu hazırlanarak planı onaylayacak idareye sunulur.

Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişiklikleri yapılamaz.

Bin metrekareden az olmamak kaydıyla oluşmuş adalarda; ada bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişikliklerinde ihtiyaç duyulan kültürel tesis, sosyal ve teknik altyapı kullanımları; adanın merkezine en fazla 500 metre yarı çaplı alanda karşılanmak zorundadır.

Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır. Değer artış payı bedelinin tespitinde 2942 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen bedel tespit esasları gözetilir.

İmar planı değişikliği ile taşınmazda meydana gelecek değer artışının tespiti 6362 sayılı Kanuna göre yetkilendirilmiş lisanslı en az iki gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından plan değişikliği açıklama raporunda belirtilen mer'î plan koşullarındaki değer tespiti ile birlikte değişiklik sonrası değer tespiti yapılmak suretiyle belirlenen ortalama yeni değerden az olmamak üzere, idarece oluşturulan kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenir. Değer artış payı, en geç taşınmazın ilk satışında veya ruhsat aşamasında taşınmaz maliklerince ödenir. Kıymet takdir komisyonunca belirlenen değer artış payı, ödeme tarihinde her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanunun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında takvim yılı başından geçerli olmak üzere arttırılarak uygulanır.

Taşınmazın değer artışına tabi olduğu tapu kütüğüne şerh edilir. Emsal, inşaat alanı, yapı yüksekliği ve kullanım amacı değiştirilmemek kaydıyla yapılacak ruhsat tadilatları hariç, değer artış payı ödenmeden yapı ruhsatı düzenlenemez.

Değer artış payı tutarları taşınmaz maliklerince; Bakanlık muhasebe birimi hesabına yatırılır. Yatırılan tutarların;

a) Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde; %25'i büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %25'i ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına, %25'i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

b) Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise; %40'ı imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba, %30'u Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

c) Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının %75'i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, kalan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15'i büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %10'u ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına; büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise Bakanlık payının dışındaki kalan değer artış payının tamamı plan değişikliğinin yapıldığı yerdeki ilgili idarenin açılacak ilgili hesabına,

beş iş günü içerisinde aktarılır ve (a) bendine göre kalan değer artış payının %25'i, (b) bendine göre kalan değer artış payının %30'u ile imar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı genel bütçeye gelir kaydedilir.

16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki alanlarda, kamu yatırımları ile kamu mülkiyetindeki alanlarda, mazbut ve mülhak vakıflara ait alanlarda yapılacak plan veya plan değişiklikleri ile imar planlarında yençok: serbest olarak belirlenmiş yüksekliklerin 8 inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen usullere göre yapılacak plan değişikliklerinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.”

İmar Kanunu'nda plan değişikliği prosedürüne ilişkin birtakım hükümler eklenmiştir. İmar Kanunu'nda yapılan düzenlemeyle plan değişikliği prosedürüne daha önce olmayan sosyal ve teknik altyapı etki değerlendirme raporunun plan değişikliği teklifi

aşamasında yetkili idareye sunulma zorunluluğu getirilmiştir. Yapılan bu düzenleme sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, yerinin değiştirilmesi gibi plan değişikliklerinde etki değerlendirme raporunun zorunlu kılmasıyla, kamu aleyhine olan bu değişiklik tekliflerine ilişkin prosedürün zorlaştırılması amaçlanmıştır. Bu değişiklikte, parsel ölçeğinde plan değişikliği suretiyle yapı ve nüfus yoğunluğunun artırılmasının önüne geçilmeye çalışılsa da bu düzenlemenin yetersiz ve eksik olduğunu söylemek mümkündür. Kanun maddesinin lafzi yorumuna göre parsel ölçeğinde yapı ve nüfus yoğunluğunu artıran plan değişikliği yapılamazken, iki ya da daha fazla parselde veya ada ölçeğinde bu tür değişiklikler yapılabilecektir. Yapı ve nüfus yoğunluğu artırmayan ancak sosyal ve teknik altyapı dengesini bozucu nitelik taşıyan fonksiyon değişiklikleri dikkate alınmamıştır. Yine parsel ölçeğinde olmayıp tüm planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğunu artıran plan notu değişikliklerine ilişkin bir hüküm getirilmemesi de yapılan düzenlemenin eksik yanlarından. Aslında plan bütününde yapı ve nüfus yoğunluğunu artıran plan notu değişiklikleri plan değişikliği prosedürü ile değil plan revizyonu ile sisteme entegre edilmelidir. Ancak uygulamada bu içerikte plan değişiklikleri yapılmakta olup, bu tür plan değişikliklerinin plan değişikliği aracılığıyla yapılmasının önüne geçecek yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

Yapılan düzenlemede bin metrekare üzerindeki ada bazında nüfus ve yapı yoğunluğunu artıran plan değişikliklerinde ise artan nüfusun gereksinimi olan donatı alanlarının yapı adasında veya ada merkezine 500 metre etki alanı içerisinde karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Daha önceki durumda ise bu tür değişikliklerde donatı alanlarının etki alanı içerisinde artırılması gerektiği belirtilmiş ancak bu etki alanının ne kadar olduğuna dair bir hüküm getirmemiştir. Bu yönüyle 500 metre etki alanının belirlenmesi bu belirsizliği ortadan kaldırmıştır. Kanun değişikliğinde belirlenen 500 metre etki alanı, literatürde kabul edilen yürüme mesafesi dikkate alınarak belirlenmiştir. Böylece kaldırılan donatı alanının yerine yine planlama alanında yaşayan kişilerin yürüme mesafesi içerisinde kalacak şekilde yeni bir alanı sağlanmış olacaktır. Sonuç olarak, kanun değişikliği ile plan değişikliğine ilişkin getirilen hükümlerin, plan değişikliği yapılmasının zorlaştırılmasına ve sosyal ve teknik altyapı alanlarının azaltılmasının önüne geçilmesine yönelik olduğunu söylemek mümkündür.

İmar Kanunu'na eklenen hükümlerle, Bakanlıkça onaylanan plan değişikliklerinde arazide meydana gelen değer artışının tamamının, büyükşehir belediyesi olan yerlerde değer artışının %75'i, büyükşehir olmayan yerlerde ise değer artışının %70'inin kamuya aktarılmasına yönelik hükümler getirilmiştir. Bu hükümlerle plan değişikliği prosedürünün zorlaştırılmasının ve plan değişikliği suretiyle artan değer elde edilmesinin amaçlandığını söylemek mümkündür. Ancak değer artışının tamamının değer artış payı olarak alınması sürdürülebilir değildir. Değer artışının elde edilmesini etkin olarak kullanan İngiltere, İspanya, Hong-Kong gibi birçok ülkede olduğu gibi artan bu değer bir kısmının yatırımcı veya mülk sahiplerine kalması gerekmektedir. Ek olarak, mülk sahiplerinden alınacak değer artış payının, hangi kamusal faaliyetlerde kullanılacağına dair hükümlerin olmaması bu konuda şeffaflığı mümkün kılmamaktadır. Alınan bu değer artış payının hangi kamusal faaliyetlerde kullanılacağına açıkça belirtilmesi gerekmektedir. İngiltere' ve Sao Paulo'da değer artışı durumunda elde edilen gelir yeşil alan, metro istasyonu gibi altyapı gereksinimlerine ya da sosyal konut inşa edilmesine aktarılırken; Sidney'de otoyolların inşasına, Hollanda ve Japonya'da ise köhneme alanlarının dönüşüm bütçesine ve sosyal konut üretimi bütçelerine aktarılmaktadır. Türkiye'de ise plan değişikliği sonucu artan değer karşılığında elde edilecek gelirin hangi kamusal faaliyet doğrultusunda kullanılacağına ilişkin mevzuatta net bir hüküm yer almamaktadır.

4.2.3 Planlamada yetki

Türk planlama sisteminde plan türlerinin sayıca çok olması, planların hazırlanmasında ve onaylanmasında yetkili olan kurum ve kuruluşların sayılarının da çok olmasını beraberinde getirmiştir. Plan türlerinin ve yetkili mercilerin sayıca çokluğunun yanı sıra, farklı kurumların aynı plan türü için yetkilendirilmiş olması durumu uygulamada sorunlara neden olmaktadır (Gürsoy, 2015)

4 Temmuz 2011 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır (EK D).

10.07.2018 Tarihli ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yukarıdaki maddede yer alan "Bakanlar Kurulunca" olan ifade "Cumhurbaşkanınca" olarak değiştirilmiştir.

10.07.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin” 102' nci maddesi ile Mekânsal Planlar Genel Müdürlüğünün yetkileri sıralanmıştır (EK E).

Türk planlama sisteminde üst ölçekli planlar olarak nitelendirilen ülke ve bölge düzeyindeki planların hazırlanmasında ve onaylanmasında merkezi yönetim birimleri yetkili iken; yerel düzeydeki planların hazırlanması ve onaylanmasında ise yerel yönetim birimleri yetkilendirilmiştir. Kanunla belirtilen bazı istisnai durumlarda merkezi yönetim birimlerinin de yerel seviyedeki planlar üzerinde yetkileri bulunmaktadır. Özellikle 2011 yılında yürürlüğe giren 644 Sayılı KHK ile merkezi yönetimin yerel planlar üzerindeki yetkisi ruhsat izni verilmesine kadaar genişletilmiştir. 10.07.2018 Tarihli ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 102. Maddesinde yer alan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerine ilişkin “her türlü etüt, harita ve imar planı, plan değişikliği, plan revizyonu, parselasyon planı hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasında koordinasyon sağlamak, ihtilafları gidermek, gerektiğinde ihtilaf konusu işi resen yapmak, yaptırmak ve onaylamak” ifadeleri yine yerel planlarda merkezileşmenin kanıtıdır. Lovering ve Türkmen (2011), neoliberal politika baskılarıyla Türk planlama sisteminde merkezi yönetimin yetkilerinin artırıldığı ve bu durumun planlamada yoğun bir merkezileşme eğilimin olduğunu vurgulamaktadır. Özlüer (2015) ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşu hakkındaki kararname ile merkezi yönetimin parselasyon planlarından, ruhsat işlemine kadar birçok alanda yetkilendirildiği bu durumun yerel yönetimlerin kent planları üzerindeki yetki alanının kısıtladığını belirtmektedir.

Üst ölçekli planlardan olan Kalkınma Planı yapma yetkisi 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı’nın (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) yetkisinde olup; bu planlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’nda görüşülüp onaylanır. Aynı Kanun Hükmünde Kararname’nin 23/A Maddesinde “Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu kapsamda bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamak” ifadesiyle, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi’nin ise Kalkınma Bakanlığı’na (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) bağlı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi’nin görevleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Ülke ve bölge mekânsal strateji planlarının hazırlanması, hazırlanması ve onaylanması ve uygulamanın belirlenen stratejilere göre yürütülmesinin sağlanması 644 Sayılı KHK uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasındadır.

Bölge Planının yapılması ve onaylanması ise, 641 Sayılı KHK hükmüne göre Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin yetkisindedir. Gürsoy (2015) ise, uygulamada bölge planlarının 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da belirtilmediği halde Kalkınma Bakanlığı'na (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) bağlı Bölge Kalkınma Ajansları tarafından yapıldığını belirtmektedir.

644 sayılı KHK ile Çevre Düzeni Planı yapma yetkisi konusundaki karmaşıklık düzenlenilmeye çalışılmış olsa da mevcut durumda bu planların yapımında bir çok yetkili idare bulunmaktadır.

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

Aynı maddenin (1) bendine ise *“ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak”* yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin arasında sayılmıştır.

Ek olarak, 644 sayılı KHK'nın 2. ve 13/A. Maddelerinde açıklanan bazı özel durumlarda her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını yapılması, yaptırılması,

değiştirilmesi, onaylanması, uygulanması veya uygulanmasının sağlanmasında ÇŞB yetkilendirilmiştir. Bahsi geçen görevler aşağıda belirtildiği gibidir.

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

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

Madde 13/A, 1. Fıkra, (c) bendi “Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak”.

Yukarıdaki maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde çevre düzeni planlarını yapılması, yaptırılması ve onaylanmasında hem büyükşehir belediyeleri hem de ÇŞB yetkilendirilmiştir. İki farklı idarenin aynı alanda yetkili kılınması yetki çatışmasına neden olmaktadır (Türk, 2016). Büyükşehir olmayan illerde ise çevre düzeni planları, vali koordinasyonunda il belediyesi ve il özel

idaresi tarafından yapılarak/yaptırılarak, belediye meclisi ve il genel meclisince onaylanmaktadır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 6/4).

Yerel fiziki planların yapılmasında ve onaylanmasında ise yerel yönetim birimleri yetkilendirilmiştir. İmar Kanununun 8. Maddesinde yer alan ‘mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde ise planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer’ ifadesiyle nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisi düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. Maddesi ise “çevre düzeni planına uygun olmak kaydı ile büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ve 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planı yapmak yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak” ifadesiyle büyükşehir alanlarında nazım imar planlarının yapılmasında ve onaylanmasında Büyükşehir belediyesinin yetkisinde olduğu, uygulama imar planlarının ise Büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçe belediyeleri tarafından hazırlanacağı ve bu planların yine Büyükşehir belediyesi tarafından onaylanacağı belirtilmiştir.

Özel kanunlar aracılığıyla yapılan, sektörel planlar olarak da bilinen özel amaçlı planlar ise, sektörel konusuna göre ilgili merkezi yönetim birimlerince hazırlanıp, yine aynı birimler tarafından onaylanmaktadır.

Tamamlayıcı planlar olarak bilinen ilave plan, revizyon plan ve imar planı değişikliklerinde ise yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca, söz konusu asıl planın yapım ve onaylanmasında yetkili olan idare, tamamlayıcı planların onaylanmasında da yetkilidir.

4.2.4 Planlamada hiyerarşi

Planlama mevzuatımızda eski dilde ‘silsile-i meratip’ veya ‘mertebeler silsilesi’ olarak ifade edilen altlık-üstlük ilişkisi söz konusudur (Günday, 2000). Planlama hiyerarşisi; özet olarak farklı ölçeklerde hazırlanan planların birbirlerini yönlendirmesidir. Plan hiyerarşisinin temel amacı, en üst düzeyde alınan plan kararlarının, mekâna indirgenmesinde planlar arasında eşgüdümün sağlanması ve alt ölçekte alınan kararların noktasal olarak değil, üst düzeyde alınan plan kararları doğrultusunda alınmasıdır. Hiyerarşi prensibi uyarınca alt düzeydeki plan kararları, hiyerarşide kendisinden daha üstte bulunan plan kararlarına aykırı olamaz. Böylece planlar arasındaki hiyerarşik düzen, aynı zamanda bir kontrol mekanizması ortaya çıkarmaktadır (Gürsoy, 2015; Türk, 2016).

İmar Kanunu’nun 5. Maddesinde, nazım imar planlarının varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlandıklarını, uygulama imar planlarının ise nazım imar planlarına uygun olarak çizildiği belirtilmiştir. Aynı kanunun 8. maddesinde ise bölge planı ya da çevre düzeni planının olduğu yerlerde nazım ve uygulama imar planlarının bu planlara uygun olarak hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 19. Maddesinde de çevre düzeni planlarında mekânsal strateji plan kararlarına uygunluğun sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır. Bu hükümler bir bütün olarak değerlendirildiğinde planlar arasında ölçekten bağımsız olarak hiyerarşik bir sıralamanın olduğu görülmektedir.

İmar Kanunu’nun “Planlama Kademeleri” başlığındaki 6. Maddesinde ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde “Mekânsal Planlama Kademeleri ve İlişkileri” başlığındaki 6. Maddesinde planlama sisteminde yer alan farklı ölçek ve içerikteki planlar hiyerarşik olarak sıralanmıştır. İmar Kanunu’nun 6. Maddesine göre planlar, “Bölge Planları” ve “İmar Planları”, imar planları ise, “Nazım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak hazırlanır. Ancak bütün plan türlerini içermeyen bu sıralama yetersizdir (Gürsoy, 2015).

Türk planlama mevzuatında, planlar sırasıyla üst düzeyden alt düzeye doğru, kalkınma planları, ülke mekânsal strateji planı, bölge planı, bölge mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak planlar arasındaki hiyerarşi tanımlanmış olup; mevzuatta özel amaçlı planların ve metropoliten alan imar planlarının kademelenmedeki yerine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde (madde 6/1) ise planlama kademelerinin sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluştuğu belirtilmiştir. Bahsi geçen kanun maddesinde mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedeflerin dikkate alınacağından bahisle, planlar arasındaki hiyerarşiye vurgu yapılmıştır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4. Maddesinde Çevre düzeni planı '*Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak yapılan plan*' olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, yönetmelik çevre düzeni planlarının mekânsal strateji planlarına uygun olması gerektiğinden bahisle bu planlar arasındaki hiyerarşik ilişkiyi vurgulamaktadır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden sonraki planlama kademelenmesi Şekil 4.1'de gösterilmiştir.

DÜZEY	PLAN ADI	YETKİLİ KURUM
Ulusal	Kalkınma Planı	Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Onay TBMM)
	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi	Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Onay TBMM)
	Ülke Mekânsal Strateji Planı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Bölgesel	Bölge Planı	Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı /Kalkınma Ajansları
	Bölge Mekânsal Strateji Planı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Çevre Düzeni Planı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Büyükşehir Belediyeleri
Yerel	Nazım İmar Planı	Belediyeler
	Uygulama İmar Planı	Belediyeler
Tamamlayıcı Planlar	İlave Plan	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Büyükşehir Belediyeleri (Çevre Düzeni Planlarında), İlgili kanun uyarınca yetkilendirilmiş olan Merkezi Yönetim birimleri (Özel Amaçlı Planlarda), Belediyeler (Yerel Planlarda)
	Plan Revizyonu	
	Plan Değişikliği	
Özel Amaçlı Planlar	Koruma Esaslı: Boğaziçi İmar Planı, Koruma Amaçlı Planlar, Bütünleşik Kıyı Alanları Planı, Özel Çevre Koruma Bölgesi Planı, Özel Orman Alanları Planları, Tarım Alanları Planları	İlgili kanun uyarınca yetkilendirilmiş olan birimler.
	Sektörel Esaslı: OSB Planları, HES Planları, Uzun Devreli Gelişme Planları, TOKİ Planları, Endüstri Bölgeleri Planları, Teknoloji Gelişme Bölgesinde Planları	

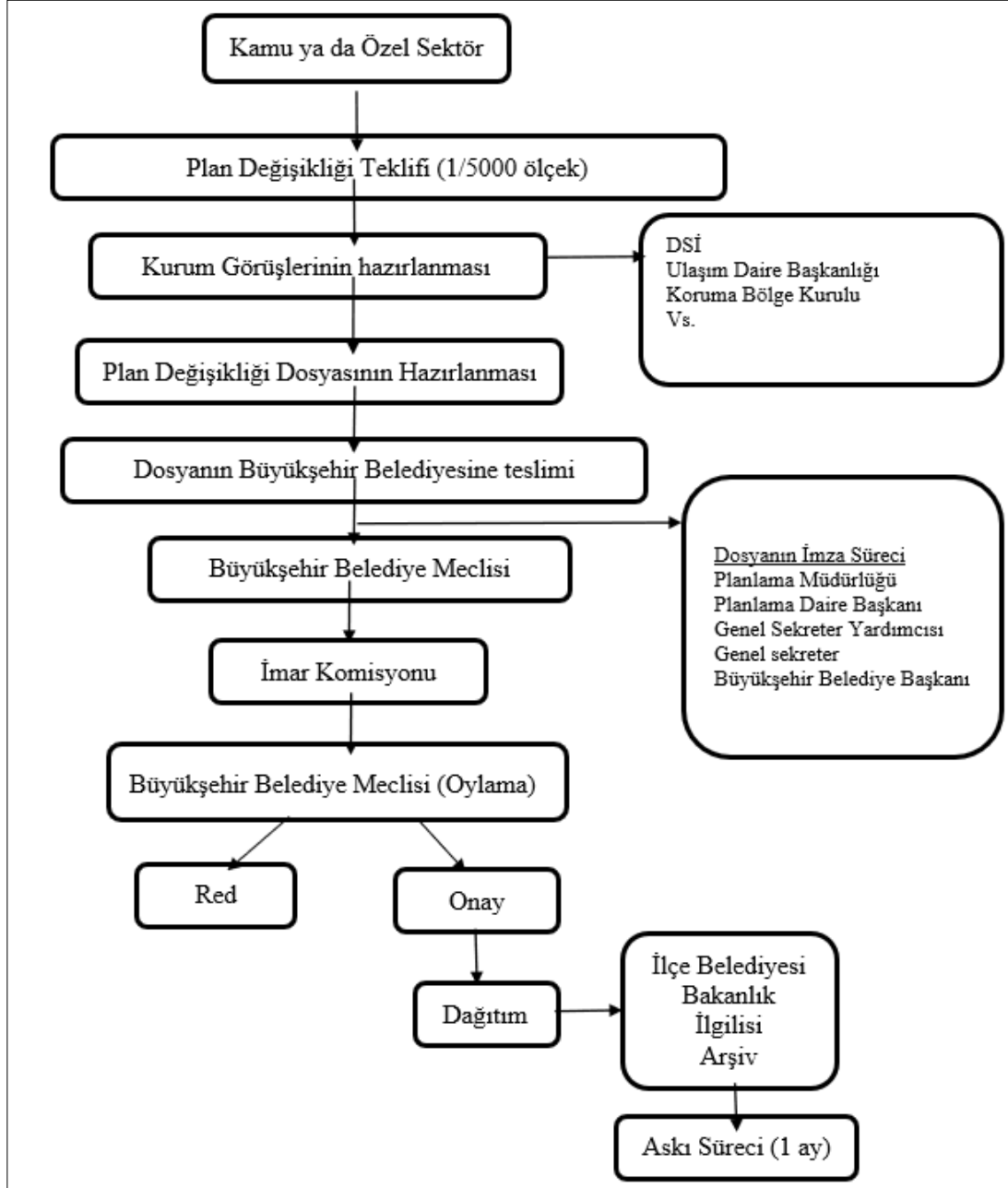
Şekil 4.1 : Türk planlama sisteminde planlar ve yetki dağılımı.

4.3 Türk Planlama Sisteminde Plan Değişiklikleri

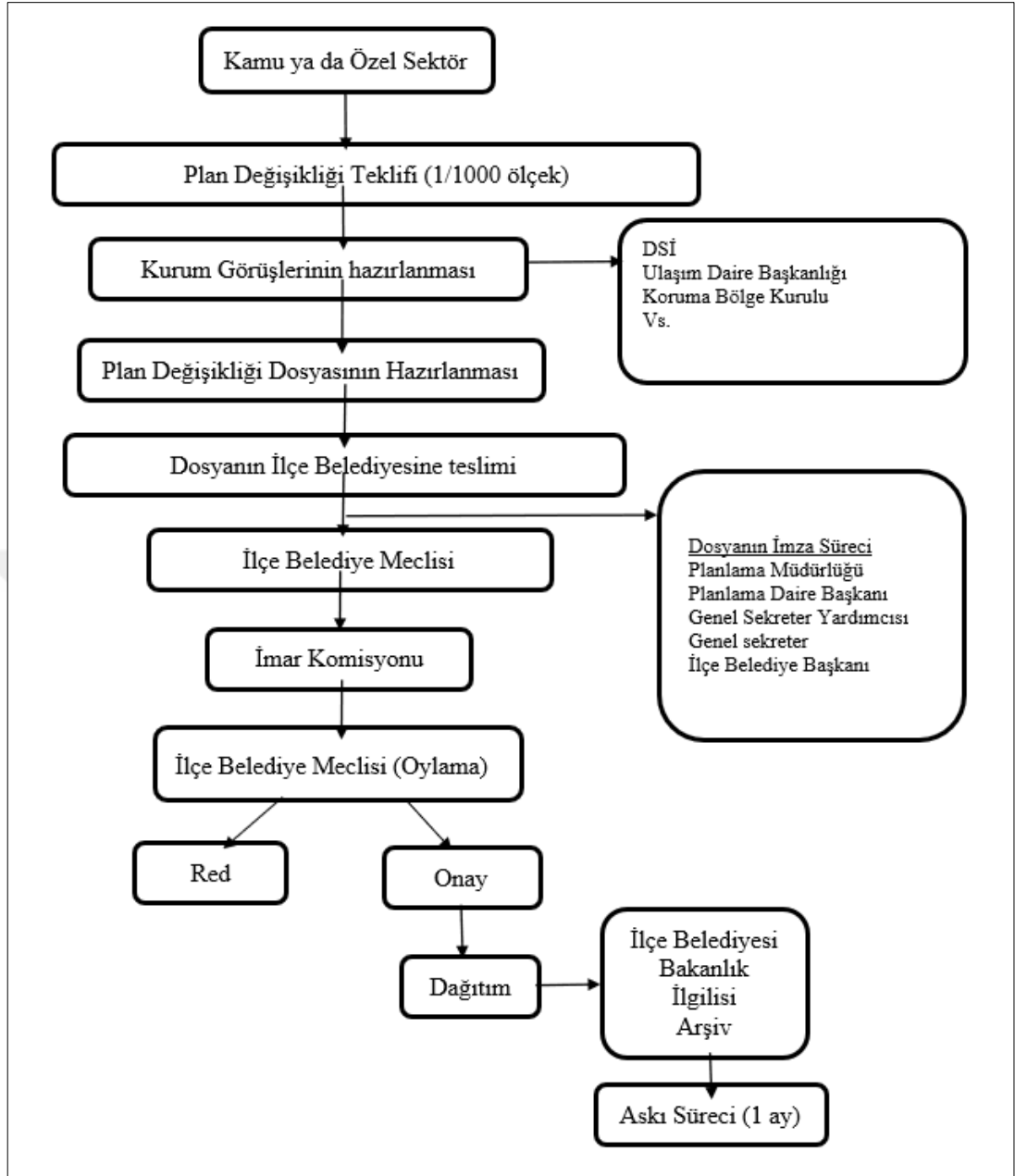
Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY) 26. Maddesi plan değişikliği plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte olan kamu yararı gerekçesiyle teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılan değişiklikler olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddenin devamında ise, plan değişikliklerinde takip edilecek prosedür belirtilmiştir. Bu kapsamda; planların mümkün olduğunca değişmemesi esastır. Planlar ancak zorunluluk durumlarında değiştirilebilir. Ayrıca plan değişikliği ile sosyal ve teknik altyapı alanlarına yapılacak müdahalelerde ilgili kurumun olumlu görüşünün alınması gerekmektedir. Ek olarak plan değişikliği suretiyle bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılması durumunda, etki alanı içerisinde aynı büyüklükte yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanının ayrılması zorunludur. Plan değişikliğine ilişkin konular ise; sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, yoğunluğu etkileyen değişiklikler ve ulaşım ile ilgili yapılan değişiklikler olmak üzere üç ana başlık altında sınıflandırılmıştır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, madde 26). Bu değişikliklerden sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, eğitim, sağlık, ibadet alanı, yeşil alan, ulaşım alanı gibi kentsel altyapı ve donatı alanlarının küçültülmesi, kaldırılması veya plana eklenmelerini içermektedir. Yoğunluğu etkileyen değişiklikler, planlama alanında yapı ve nüfus artırıcı değişikliklerdir. Plan değişikliği aracılığıyla nüfusun artırılması durumunda, artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanının standartlara uygun olarak plan değişikliği yapılan alana hizmet üzere ayrılması gerekmektedir (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, madde 26). Ulaşım ile ilgili değişiklikler ise, yolların genişletilmesi, daraltılması ya da güzergahının değiştirilmesi gibi plan değişiklikleridir. Yasal yapı çerçevesinde sadece bu üç tür değişikliğe yönelik kurallar tanımlanmıştır. Ancak gerçekte, pratikte yapılan plan değişikliklerinin yasal kurallarda tanımlanan bu üç tipin dışına çıktığı da bilinmektedir (Kılınç ve Türk, 2021).

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 7. maddesinde Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde imar planı yapılması ve onaylanması ile ilgili süreç tanımlanmıştır. Buna göre Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânı ve değişikliği yapmak ve yaptırmak ve onaylamak yetkisi Büyükşehir Belediye Meclisindedir. Aşağıda nazım imar planı değişikliğine ilişkin prosedür (Şekil 4.2) ve uygulama imar planı değişikliğine ilişkin prosedür (Şekil 4.3) gösterilmiştir.

Danıştay 6. Dairesi, E.1990/2786, K.1991/871 sayılı kararında Büyükşehir belediye başkanlarının ilgili meclislerden gelen imar planları ve değişikliklerine ilişkin olarak “tadilen onama” yetkileri olmadığını ifade etmiştir.



Şekil 4.2 : Metropoliten alanda nazım imar planı değişikliği süreci.



Şekil 4.3 : Metropoliten alanda uygulama imar planı değişikliği süreci.

İmar Kanunu ve bu kanun çerçevesinde hazırlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği imar planı değişikliklerinin ilgili mevzuata uygun olarak yapılması için uyulması zorunlu birtakım kurallar getirmiştir.

Plan Değişikliklerinin Hukuka Uygunluğu

İmar planı değişiklikleri de imar planları gibi idari işlemlerdir ve dolayısıyla idari işlem unsurları olan; yetki, şekil, konu, sebep ve maksat yönlerinden hukuka uygun olmaları zorunludur.

- Yetki yönünden imar planı değişikliği kararı almaya yetkili organ Belediye Meclisidir. İmar planı değişikliği kararının Belediye Başkanı veya Belediye Encümeni tarafından alınmış olması fonksiyon ve yetki gasbı sebebiyle hukuka aykırıdır (Ersoy, 1997). Belediye ve mücavir alanı dışında kalan bir alana ilişkin olarak belediye tarafından alınan karar da yetki tecavüzü sebebiyle hukuka aykırıdır (Eryaman, 1996).

Ayrıca, İmar Kanunumuzda (madde 9) ‘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 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’ ifadesiyle, yerel planlarda da merkezi yönetimin yetkili olabileceği ifade edilmiştir.

- Sebep unsuru, idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden objektif hukuki durumun ifadesidir. İdareyi plan değişikliği yapmaya sevk eden sebebin hukuka uygun olması meclis kararının sebep gerekçesinde gösterilmelidir (Sancakdar 1996). Sebep gerekçesi gösterilmeyen plan değişiklikleri kamu yararına veya hizmetin gereği icabı olmalıdır. Ayrıca idareye tanınan takdir yetkisi sınırlı bir yetkidir (Ersoy, 1997, s.58).
- Konu, idari işlemin doğrudan doğruya doğuracağı sonuçtur. İdari işlem neticesinde oluşan sonuç yasanın önceden öngördüğü sonuca uygun olmalıdır. İmar planı değişikliğinin konu yönünden hukuka uygun olması için imar mevzuatı ile belirlenen hukuki statüye uyumlu olması gerekir.
- Şekil, idari işlem tesis edilirken uyulması gereken prosedürlere uyulmasını ifade eder. Plan değişikliklerinin ise planların da olduğu gibi onay, askı, ilan, tebliği gibi şekil şartlarına tabi oldukları Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde ve İmar Kanunu’nda belirtilmiştir.

- Maksat, idari işlem aracılığıyla kamu hizmeti gereğinin yerine getirilmesi, ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Plan ve plan değişikliklerindeki maksat unsuru kamu yararadır. İdari işlemlerde şahsi ve siyasi amaçların güdülmesi, bir kesime ayrıcalıklar tanınması yapılan idari işlemi hukuka aykırı kılar (Eryaman, 1996).

Plan Değişikliklerinde Başvuru Süresi

İmar Kanunun ‘Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması’ başlığını taşıyan 8. maddesi (b) bendi, belediye sınırları içerisinde nazım ve uygulama imar planı ilgili belediye tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı, Belediye Meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarenin internet sayfalarında eş zamanlı olarak bir ay süreyle ilan edileceği ve bu bir aylık süre içerisinde planlara itiraz edilebileceği, itirazların ve planların belediye meclisi tarafından on beş gün içerisinde incelenerek kesin karara bağlanacağı belirtilmiştir. Belediye ve mücavir alan sınırları dışarısında ise yetkili organın valilik olduğu ifade edilmiştir ve planlarda yapılacak değişikliklerin de aynı usullere tabi olduğu eklenilmiştir imar planı değişikliklerine ilişkin olarak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. Maddesinin 4. Fıkrası uyarınca değişiklik kararının ilan tarihinin son gününden itibaren atmış gün içinde idari yargıda iptal davası açılabilmektedir. Karara itiraz edilmiş olması durumunda ise atmış günlük süre, Belediye Meclisinin ret kararının ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren hesaplanmaktadır. Bu sürenin geçmiş olması durumunda da İdari Yargıda işlemin uygulanması üzerine de dava açılabilmektedir. Bir başka ifadeyle, imar planı değişikliğinin kişiye uygulanmasıyla ilgili işlemin tebliğ tarihinden itibaren işlem aleyhine veya hem işlem ve hem de plan değişikliği kararının ikisi aleyhine atmış gün içerisinde dava açılmaktadır (Eryaman, 1996).

Plan değişikliklerinde uyulması gereken şartların başında plan değişikliğinin ancak yapılacak değişikle ilgili yeterlilik belgesine sahip müellifler tarafından hazırlanabileceği şartı gelmektedir. Plân Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmeliği’nin 6. maddesi (R.G.07.01.2006) planla müelliflerin, yükseköğretim kurumlarının Şehir ve Bölge Plânlama Bölümlerinden lisans eğitimini tamamlayarak mezun olmuş olmalarını, yurt dışında öğrenim görenlerin bu öğrenimlerinin ve aldıkları derecelerin, yurt içinde görülen öğrenim ve alınan derece ile eş değerde olduğunun yetkili makamlarca onaylanmış olması şartını

ön görmektedir. Yönetmeliğin 5. maddesi yüz ölçümü veya nüfus kriterlerine göre planlama alanlarına yetkili müellifleri sınıflandırmakta; 8. maddede ise müelliflerinde aranacak ek şartları belirtmektedir.

Belediye yönetimleri elbette bir planda değişiklik yapma gereksinimini belirleyebilmektedir, ancak bu değişikliği ilgili yeterlilik belgesine sahip bir plancıya ihale yoluyla yaptırmalı ya da bünyesinde gerekli şartlara haiz plancı istihdam etmesi gerekmektedir. Yapılan plan değişikliğini Belediye Meclisi onaylayabilmekte, reddedebilmekte veya tekrar değişiklik yapılmasını isteyebilmektedir.

İmar Planı değişikliğinin yeterlilik şartlarına sahip olmayan kişiler tarafından yaptırılması durumunda, değişikliğin şekil yönünden esasa girilmeden iptali mümkün olduğu için ilgili idarelerin bu yasal zorunluluğa uymaları gerekmektedir (Ersoy, 1997, s.60). Nitekim Danıştay 6. Dairesi bir kararında (K: 1987/1205, E:1987/167, KT: 15.12.1987) dava konusu imar planı değişikliğinin yeterlilik belgesi bulunmayan belediye teknik elemanına yaptırılmış olması gerekçesiyle İdare Mahkemesinin kararını onamıştır. 6. Dairenin bir başka kararında ise, plan değişikliğinin yeterlilik belgesine sahip olmayan bir müellif tarafından yapıldığı gerekçesiyle değişikliğin dava konusu kısmının değil, tamamının iptal edilmesine karar vermiştir (K: 1990/2276, E:1989/833, KT: 21.11.1990). Danıştay, müellif yönetmeliğine aykırı gördüğü bu tür plan değişikliklerini bütünüyle hukuka aykırı olarak görmektedir.

Plan Değişikliğinin Raporla Gerekçelendirilme Şartı

İmar Kanunu ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği tüm planların raporlarıyla bir bütün olduklarını müteaddit defa vurgulamıştır. Yönetmeliğin 9. maddesinin 2. fıkrası Plan raporunun, planın türü, ölçeği, kapsamı ve özelliğine göre; vizyon, amaç, hedefler ve stratejiler belirlenerek, koruma-kullanma esasları, alan kullanım kararları, yoğunluk ve yapılaşmaya ilişkin konularda planlama esasları ve uygulama ilkeleri, eylem planları, açık ve yeşil alan sistemi, ulaşım, erişilebilirlik ve mekânın etkin kullanılması, gerektiğinde koruma, sağlıklaştırma ve yenileme program, alan ve projelerinin etaplama esasları, alan kullanım dağılımı tablosu gibi hususlarda açıklamalara içermesini belirterek plan içeriğinin nasıl olması gerektiğini açıklığa kavuşturmuştur. Aynı maddenin 4. fıkrasında ise; plan değişikliklerinde, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Tekinbaş (1991), imar planı değişikliklerinde yasaların öngördüğü şartların çoğunun yerine getirilmediğini gerekçesiz meclis kararlarıyla plan değişikliği yapıldığını ve kararların gerekçelendirilerek, gerekçelerin içeriğinin de önemli olduğunu belirtmekte; değişiklik gerekçelerinde, plan değişikliği gereksinimi ortaya çıkaran nedenler, sorunlar ve bu sorunlara getirilen çözüm önerilerinin açıkça belirtilmesi gerektiğini belirterek plan değişikliği raporlarının önemini vurgulamaktadır.

Gök (1983, s.70), Danıştay 6. Dairesinin ‘‘/5000 ölçekli Boğaziçi Nazım Plan-Ortaköy bölümü yeşil alan hududunun 4 no’lu paftada Bakanlıkça re’sen değiştirilmesi’ işlemi, planın ‘ciddi ve ayrıntılı bir düzenleme sonucu hazırlanmadığı’ görüşü ile iptal edilmiştir. (E: 1979/4794; K: 1981/1424). ‘Kilis İmar Planında yeşil saha olarak ayrılan yerin cami yeri olarak ayrılması hakkında plan değişikliği’ işlemi, ‘hazırlık çalışması olmadığı, planda tutarsızlık yaratıldığı’ nedenleri ile bozulmuştur (E: 1978/2469; K: 1981/1671).’ kararını gerekçe göstererek imar planı değişikliği kararına ilişkin hazırlık aşaması yoksa veya yapılan hazırlık ile alınan karar arasında uyumsuzluk olmasının yargı bakımından iptal kararı verilmesi için yeterli olduğunu söylemiştir.

Sonuç olarak; plan değişikliği raporları planın eki olarak yeniden hazırlanması gerekmekte ve plan değişikliği raporunda plan değişikliği yapılmasını zorunlu kılan sebepler ve yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenilen amaç açıkça kapsamlı olarak belirtilmesi gerekmektedir. Ek olarak, İmar Kanunu’nda ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde yapılan değişikliklerle plan değişikliği teklifi yetkili idareye sunulurken etki raporunun hazırlanarak yetkili idareye değişiklik teklifi ile birlikte sunulması zorunluluğu getirilmiştir.

Plan Değişikliğinin Kamu Yararı Amacıyla Yapılması Şartı

Kamu yararı planların ve plan değişikliklerinin maksat unsurunu oluşturmaktadır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. Maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde planların kamu yararı amacıyla yapılacağını; Yönetmeliğin 26. maddesi 1. fıkrasında da imar planı değişikliklerinin de kamu yararı amacıyla yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Kalabalık (2015); kamu yararını, toplumun büyük kısmının yararının belli kişilerin veya küçük grupların yararına üstün tutulması olarak tanımlamıştır. Yani kamu yararı ilkesine göre, yapılan kısıtlamaların topluma sağlayacağı yararlar, bireylerin uğrayacağı zararlardan daha fazladır.

Kamu yararı için olan idari işlemlerin özel hukuk işlemleri gibi tarafların idare beyanları ile tesislerine gerek olmadığından dolayı imar planları yapılırken taşınmaz sahiplerinin görüş ve rızaları alınmamaktadır. Kişi haklarının sınırlandırılmasına karşılık idarenin gücünün artması, dengeleyici kâr mekanizmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargı denetiminde 'kamu yararına uygunluk' mahkemelerin irdelediği en önemli öğelerden biridir (Gök, 1983, s.68).

Tüm idari işlemlerde olduğu gibi imar Planı değişikliklerinde de olması gereken ön koşul işlemin kamu yararına uygunluğudur. (Dy. İDDGK 27.3.1998, E.1996/465, K. 1998/159; Dy. 17.6.1997, E.1996/5362, K.1997/3020; Dy. DDK 11.6.1965, E. 1960/43, K. 1965/177). Akıllıoğlu (1989) Anayasa Mahkemesi'ne göre kamu yararı, 'kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına' geldiğini ifade etmiştir. Danıştay'ın kararlarında ise, imar planı değişikliklerinin; mülkiyet hakları ile kamu yararı ilkesinin arasında makul bir dengenin sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Plan yapımını üstlene belediye plan değişikliği neticesinde kişilerin maddi ve manevi zararlarını gidermekle yükümlüdür (Mengi ve Keleş, 2003, s.155).

İmar planı değişikliğiyle tesis edilen bir idari işlemin kişisel çıkarları gözeterek yapılmaması gerekmektedir. Yapılan değişikliğin kişisel çıkarları olumsuz olarak etkilemesi, etkilenenleri yargı önünde haklı çıkarmamaktadır. Davacıların yapılan işlemin kamu yararına aykırı olduğunu ispat etmesi gerekmektedir. İmar planı değişiklikleri ancak kamu yararı gerekçesiyle yapılabilir. Bunun yanında kamu yararı kavramının da çok soyut ve genel düzeyde ifade edilen bir kavram olduğunu da belirtmek gerekmektedir. İdare Mahkemeleri ve Danıştay kararlarından da anlaşılacağı gibi imar planı değişikliklerinde kamu yararının içeriği, değişikliği zorunlu kılan şartlarla belirlenmektedir (Yayla, 1975).

Akıllıoğlu (1989) Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu yararı kavramının nasıl yorumlandığını derlemiştir. 'Kamu yararı, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir'; 'Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar ya da belli kişilerin yarar için yasa konulamaz'; 'Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir'; 'Mülkiyet toplumsal yarara dayanır, ancak toplum yararı ölçüsünde var olabilir'; 'Kamu yararına dayanılarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemeyiz'; 'Kamu hizmetinin gerekleri, kamu yaran

gereğidir'; 'Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz' ifadeleri Anayasa Mahkemesinin kamu yararını kavramına yaklaşımını gösteren ifadelerdir.

Danıştay, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesinin, ortada imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığına bağlı olduğu görüşündedir. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi, 5.1.1963 gün ve E: 1962/964, K: 1963/45 sayılı kararında, böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirmediği, 'bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak' nitelikte değişiklik yapılmaya kalkılmasının yönetim ilkelerine, imara ilişkin yasal ilke ve amaçlara uygun düşmediği sonucuna varmıştır (Geray, 1972, s.594).

11.6.1965 tarihli E.1960/75, K.1960/178 sayılı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (DİDDGK) kararında zorunlu haller ve kamu yararı bulunmadığı durumlarda plan değişikliğinin yapılamayacağı vurgulanmıştır. Danıştay 11.12.2013 tarih ve E. 2013/7394, K. 2013/8334 sayılı kararında da plan değişikliklerinde sadece değişiklik yapılan alanın değil plan bütünlüğü dikkate alınarak çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkiler açısından kapsamlı bir değerlendirme yapılması gerektiği ve bu değişikliğin kamu yararına uygun olup olmadığının araştırılması gerektiğini belirtmiştir. DİDDGK ise 25.04.2013 tarih ve E. 2009/15894, K. 2013/2941 sayılı kararında plan değişikliği aşamasında nüfusun sosyal ve kültürel ihtiyaçları, sağlık ve güvenlik konularında sosyal adalet ilkesinin dikkate alınması gerektiği, bütün bu hususların yanı sıra şartların zorunlu kıldığı durumlarda kanunda öngörülen usullere uyularak plan değişikliği yapılabileceğini belirterek kamu yararı gerekçesinin önemini vurgulamıştır.

Türk Şehir Planlama Hukukunda Plan Değişikliğinin Konuları

Hukuk da konu, hukuksal işlemin ortaya çıkartması gereken hukuksal sonucu ifade etmektedir. Sebep ile konu arasında neden-sonuç ilişkisi vardır. İmar planı değişiklikleri konu itibarıyla Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde (R.G. 14.06.2014) üç başlık altında irdelemek mümkündür.

Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişiklikler

Yönetmeliğin 26. maddesine göre, imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesi ancak zorunlu durumlarda yapılabilir. Ancak zorunluluk durumlarının neler olduğuna dair yönetmelikte açık bir ifade bulunmamaktadır. Bu durum haksız çıkarlara neden olacağı gerekçesiyle plan değişikliklerinde şaibeli durumların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu nedenle plan değişikliği yapılmasını zorunlu kılan nedenlerin hem ilgili

kurum görüşlerinde hem de plan değişikliğine ilişkin belediye meclis kararlarında ayrıntılı olarak ifade edilmelidir (Demir, 2009).

Plan değişikliği gerekçelerinde değişiklik yapılmasına neden olan zorunluluğun neler olduğu inandırıcı ve bilimsel kanıtlarla ile ifade edilmesi gerekmektedir (Ersoy, 1997). 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 altyapının 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 belirtilebilmektedir. Ancak bu zorunluluklar ile yapılan plan değişikliği arasındaki ilişki de gerekçede açıkça belirtilmesi gerekmekte ve plan değişikliği gerekçesinin anlaşılır ve kabul edilir olması gerekmektedir (Tekinbaş, 1991).

Yönetmelik hükümlerine göre, imar planındaki durumu değişecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek olan yatırımcının Bakanlık veya ilgili kurumun görüşünü almak zorundadır. Ayrıca sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılabilmesi, küçültülebilmesi ancak bu tesisin hizmet ettiği bölge içerisinde eş değer bir alanın ayrılması ile mümkündür. Yol hariç düzenleme ortaklık payına tabi bir kullanımın kamu ortaklık payına tabi bir kullanıma dönüştürülmek istenilmesi halinde, düzenleme ortaklık payına tabi alanın hizmet edeceği etki alanında eşdeğer bir alan ayrılmış olması şartı öngörülmüştür.

Sosyal ve teknik altyapıya ilişkin plan değişikliklerinde, değişikliğin konusuna bakılmaksızın belediye meclis kararların değişikliği zorunlu kılan nedenler, zorunluluk ile mevcut durum arasındaki çelişki, plan değişikliği ve bununla zorunluluk arasındaki ilişki, plan değişikliği ile imar planı ana kararlarının bozulmayacağı ve alan değişikliklerinde yeni alanın hizmet bölgesi içinde yer aldığı yatırımcı kuruluşların görüşleri açıkça belirtilmiş olmalıdır (Tekinbaş, 1991).

Danıştay 6. Dairesi, 21.10.1998 tarihli ve 1997/32 esas sayılı kararında “...imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişiklikleri zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacaktır. Bu irdelenmenin ardından sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütünlüğü göz

önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.” ifadeleri yer almaktadır. Bu karardan da anlaşılacağı üzere, sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması hususunda Danıştay Yönetmelikte ön görülmüş olan şartların yanı sıra, plan değişikliğinin sadece değişiklik yapılan alan kapsamında değil, plan bütünlüğü kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Plan değişikliği prosedürü ile, planlarda yeşil alan, eğitim alanı gibi sosyal ve teknik altyapı alanlarına ayrılmış alanlar plan değişikliği suretiyle konut, ticaret gibi kentsel kullanım alanlarına dönüştürülerek planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğu artırılmakta, buna karşılık sosyal ve teknik altyapı standartları düşürülmektedir (Bakır ve diğ., 2018). Yönetmelik hükmüne göre böyle bir değişikliğin yapılabilmesi için hem kaldırılan sosyal ve teknik altyapı alanına karşılık, aynı etki alanı içerisinde eşdeğer büyüklükte bir alanın ayrılması hem de artırılan nüfusa karşılık ek sosyal ve teknik altyapı alanları standartlara uygun olarak artırılması gerekmektedir. Uygulamada bu iki şartın birlikte gerçekleştirilmemesi durumu, plan değişikliklerinin hukuka uygunluğu sorununu gündeme getirmektedir (Kılınç ve Türk, 2021).

Yoğunluğu Etkileyen Değişiklikler

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin plan değişikliklerine ilişkin 26. maddesinin 5. fıkrasında İmar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılmasına dair imar planı değişikliklerine ilişkin olarak, artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının standartlara uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir. Nüfus yoğunluğundan bağımsız olarak kat adedinin artırılmasının istemesi durumunda ise MPYY 26. Maddesinin 5 numaralı bendinde belirlenmiş olan formüle uyularak yapılması gerekmektedir. Yönetmelikte bu formülün belirlenme nedeni, plan değişikliği ile yüksekliği artırılan binanın karşısındaki binanın havasına, güneşine engel olmayarak (Ünal, 2006; 2003), yaşam kalitesinin düşürülmemesidir (Demir, 2009).

Yönetmeliğin 26. maddesinin 7. Fıkrasında yoğunluk artıran plan değişikliklerinde kentsel teknik altyapıya ilişkin etkilerin değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin alınabilmesi amacıyla kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu ve analizinin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca aynı maddenin 4. fıkrasında, kat adedi veya bina

yüksekliğini artıran imar planı değişikliklerinin yapılabilmesi için, yörenin yerleşim özelliklerinin, dokusunun ve kimliğinin dikkate alınmasını, şehrin veya alanın yakın çevresinin silüetini, yapıların güneşe göre cephesini ve yönlenmesini olumsuz yönde etkilemesi gerektiğini belirtmiştir.

Türkiye’de nüfus ve yapı yoğunluğunu artıran plan değişiklikleri neo-liberal baskıların kent mekânına entegre edilmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir (Duyguluer, 2012). Neo-liberal baskılar doğrultusunda, planlarda sosyal ve teknik altyapı alanlarına ayrılmış alanlar plan değişikliği suretiyle kullanım alanlarına dönüştürülerek planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğu artırılmaktadır. Bu durum neticesinde planlarda öngörülen nüfus-donatı dengesi olumsuz yönde etkilenmektedir (Bakır ve diğ., 2018). Tekinbaş (2008), plan değişikliği ile planda belirlenmiş olan nüfus yoğunluğunun değiştirilemeyeceğini, plan değişikliği ile ancak kısmi düzenlemelerin yapılabileceği, aksinin olduğu durumlarda planda belirlenen yapı ve nüfusun artırılacağı durumlarda plan değişikliği değil, plan revizyonu prosedürünün takip edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ünlü (2006) ise, plan değişiklikleri ile yapılaşma haklarının artırılmasının kent silüetini bozulduğu, mevcut altyapı olanaklarının yetersiz kaldığı, ışık ve hava sirkülasyonunun olumsuz etkilendiğini belirtmiştir.

Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ya da Güzergahının Değiştirilmesi Yönünde Yapılan Değişiklikler

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre önemli gerekçelere dayanan zorunluluk olmadıkça yolların genişletilmesi, daraltılması ya da güzergahlarının değiştirilmesine ilişkin değişikliklerden kaçınılması gerekmektedir. İmar planı değişikliğiyle devamlılığı olan bir yolun daraltılamayacağı ve şerit sayısının azaltılamayacağı, taşıt dönüş kurbu olmayan çıkmaz sokak tahsis edilemeyeceği belirtilmiştir. Yönetmelik Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğunda olan karayollarında yapılmak istenilen değişikliklerde Karayolları Genel Müdürlüğü’nün görüşünün alınmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca kentsel ulaşım sistemini etkileyen plan değişikliklerinde kentsel teknik altyapıya ilişkin etkilerin değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin alınabilmesi amacıyla kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu ve analizinin olması gerektiği belirtilmiştir.

Ersoy (1997), yol ve ulaşım sistemine ilişkin değişikliklerde, gelişme alanlarında topografik şartlara bağlı değişiklikler dışında değişikliklerden kaçınılmasını, mülkiyet ve yapılaşma düzenine bağlı yol kaydırmalarının ulaşım ana sistemini bozucu

olmamasını ve yaya yolları korunmasını belirtmektedir. Ayrıca yanlış alınan plan değişikliği neticesinde artan nüfus yoğunluğu nedeniyle yolların genişletilmesinin çözüm olmadığını vurgulamaktadır.

Belediye meclislerinin imar planı değişiklik kararlarının gerekçelerinde yolların kaydırılmasının, daraltılmasının, genişletilmesinin, niteliğinin ya da güzergahın değiştirilmesinin hangi sorunlar nedeniyle yapıldığı, değişikliğin bu sorunları nasıl gidereceği ve daha önemli olarak yeni sorunlar yaratmayacağı, açıkça belirtilmesi gerekmektedir (Tekinbaş, 1991).

Plan Değişikliklerinin Hukuki Sonuçları

Plan değişikliği yapılmasıyla, idare için değişikliğin uygulanması, ilgili diğer kişilere de plan değişikliğinin getirdiği hükümlere uyma ve değişikliğe itiraz hakkı doğmaktadır. İmar planı değişikliklerinin sık kullanılması arazi kullanım planı yapılmasını gereksiz kılmaktadır. Kentlerin dinamik gelişimleri karşında güncelliğini yitiren planlar her belediyeyi daha yeni, daha uygun teklifler sunmaya zorlamakta ve dolayısıyla plan değişikliklerini zorunlu kılmaktadır (Alfasi, 2006). Plan değişikliklerinin yaygın olarak kullanılması sorunludur, çünkü plan değişiklikleri planlama sisteminin temellerini sekteye uğratmaktadır (Alfasi, 2006).

Plan değişikliğinden önceki plana göre, kişilerin ede ettiği hakların kazanılmış hak olarak değerlendirilmesi de tartışmalıdır. İdari işlemler yürürlüğe girdikten sonra ileriye dönük olarak hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Geri alma işlemi bu kuralın istisnai bir durumudur. Geri alma işlemi ile idari işlem geçmişe etkili olarak hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Düzenleyici işlem olarak kabul edilen idari işlemler kural olarak hak doğurmamaktadır. Hak doğurmayan sakat işlemlerin geri alınması ise süre ile sınırlı değildir. Danıştay'ın bu konudaki kararları birbiriyle çelişir nitelikte olsa da, imar planı değişikliği yeni bir idari işlemdir ve hukuka aykırılık gerekçesiyle elbette geri alınabilir. Plan değişikliği ile uğranılan maddi ve manevi zararın idarinin sorumluluğu kapsamında değerlendirilerek ilgili belediye tarafından tazmin edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Akış, 1997).

Plan değişikliğinin yoluyla plan ana hedeflerine ve plan bütünlüğüne aykırı özellikte olmaması gerekmektedir. Danıştay 6. Dairesi'nin 4/5/1982 Tarihli E.80/1430, K. 82/1353 No'nu kararına göre yapılacak plan değişikliğinin ve alınacak yeni kararların, plandaki genel nüfus yoğunluğu ve yapı düzenine adapte olabilecek şekilde olması gerektiği vurgulanmaktadır. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 24.

maddesine göre ise, nazım plan ana kararlarını bozucu, fonksiyonel değişiklikler plan değişikliği yoluyla yapılamamaktadır.

Danıştay 1. Dairesi, E.1995/203, K.1995/204 Sayılı kararında; Türk İmar Hukuku'nda imar planlarının, düzenleyici işlemler arasında yer aldığını, yürürlüğe girmeleri üzerine gerçek ve tüzel kişilere yönelik hak ve yükümlülükler getirdiğinin altını çizmektedir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, E.1974/2, K.1976/2; Danıştay İçtihatı Birleştirme Kurulu, E.1974/2, K.1976/2 ve III. Danıştay Başkanlığı Danıştay İçtihatı Birleştirme Kararlarına göre mülkiyet hakkı ve kamu düzeni prensipleri sayesinde, Türk İmar Hukukunda kişilerin imar planı ile, mülkiyet hakkının keyfi uygulamalardan korunarak güvence altına alınması sağlanmaktadır.

'Danıştay'ın mutelif kararlarında (D.6.D. K.T. 17/11/1987, E.87/1319, K. 87/1078 ve K.T.12/2/1986, E.85/591, K.86/150) yapılan imar planı değişikliklerinde planın üst ölçekteki plan kararlarına uygun olmak zorunluluğu vurgulanmıştır. Danıştay 6. Dairesi'nin E.1984/1243, K.1985/541 sayılı kararına göre; plan kademeleri arasındaki uygunluk aşamasında ele alınacak temel ölçüt üst ölçekte öngörülen arazi kullanımının alt ölçeklerdeki tüm çeşitlenmelere ve zenginleşmelere rağmen alan için hakim olan kullanım türünün kendi özelliğini sürdürmesidir. Koca (2000), plan-uygulama sürekliliğini sağlamada bir araç olarak görülen imar planı değişikliklerinin aslında plan bütünlüğünü bozucu parçacıl yaklaşımlar olduğunu ve her ne sebeple olursa olsun imar planlarında çok sayıda değişiklik yapılmasının, planlara ve yasalara olan güvenin ve inancın zedelenmesine neden olacağını ifade etmektedir.

4.3.1 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin hukuk ve politika perspektifi

Türkiye'de mevcut planlama sistemi, "plan bazlı sistem" özelliği göstermektedir (Tarakçı ve Türk, 2018; Keleş, 2012; Ünlü, 2006; Ersoy ve Keskinok, 2000). Yasal çerçevede hazırlanan ve bağlayıcılığı olan planlar kesinlik, belirginlik, değişmezlik olguları ile ilişkili bağlayıcılık ilkesi ilgili tüm paydaşları kısıtlamaktadır. Planlardaki kuralcı yaklaşım sisteme kesinlik sağlanmakta ve plan süreci katı bir işlerlik göstermektedir (Türk ve Özkan, 2013). Bu yönüyle, mevcut planlama sistemi kentsel alanların hızlı gelişmelerinden kaynaklanan sorunlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır (Ünlü, 2006). Bu tür sorunlara çözüm üretmek adına planlama sisteminde esneklik ve takdir yetkisine olanak tanıyan birtakım düzenlemeler yapılmaktadır (Gedikli, 2004). Bu düzenlemeler içerik olarak, plan bazlı sistem yaklaşımından çok

proje bazlı sistem yaklaşımı özelliklerine sahiptir. Takdir yetkisine dayalı planlama deneyimleri Türk planlama sisteminde, hibrit planlama izlerini göstermektedir (Türk, 2018).

Türk planlama sistemi, plan bazlı sistemi benimseyen birçok planlama sistemi gibi, küresel gelişmelerden etkilenmekte ve bu gelişmelere uyum sağlayan planlama sistemlerinden etkilenerek, proje bazlı sistem Türk planlama literatüründe yerini almıştır (Özkan ve Türk, 2016). Ancak, Türk planlama sisteminde takdir yetkisine dayalı planlama yaklaşımları çeşitli ölçeklerde deneyimlenmektedir (Türk, 2017). Deneyimlenen bu yaklaşımlar, bütünsel bir bakış açısından uzak ve çeşitli sorunlara neden olmakla birlikte, popüleriteleri ve kullanım alanları her geçen gün artmaktadır (Bademli, 2002; Ünlü, 2006).

Mevcut İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihte (09.05.1985) özel amaçlı planların sayısı dört iken, günümüzde özel amaçlı planların sayısı otuzun üzerindedir. Mevcut plan kararlarına bağlı olmayan, sadece kendi amaçları doğrultusunda planlama kararları getiren özel amaçlı planların ve uygulamalarının sayıca artması hiyerarşi prensibine karşı yatay ve dikey yerindeliği ön plana çıkarmaktadır. Ayrıca, imar planı değişikliklerinin kanunda belirtilen amaçlarından çok piyasa gereksinimleri doğrultusunda ve çok sayıda gerçekleştirilmesi de hiyerarşiden çok yatay ve dikey yerindeliğin benimsendiğini göstermektedir.

Türk planlama sisteminde planda kesinlik unsurundan maksat, planlar onaylandıktan sonra kazandıktan planda belirgin olmayan bir hususun olmaması ve takdir yetkisine dayalı bir kullanımın söz konusu olmamasıdır. Ancak, revizyon planı, imar planı değişikliği ve özel amaçlı planlarla plana yönelik müdahalelerle ve karma fonksiyon kullanımı, seçenekli fonksiyon kullanımı ve avan proje gibi plan notlarıyla sisteme dahil edilmeye çalışılan esneklik yaklaşımları, planlama sisteminde belirsizliğe neden olmaktadır.

Onaylanmış planlara plan değişikliği gibi sonradan müdahaleler ve plan onaylandığında zaten mevcut olan seçenekli fonksiyonlar ve avan proje lejantları ve belirgin olmayan plan notları planlarda kesinliği ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca özel amaçlı planların sayıca artması, kullanım amaçlarının evrilmesi (korumadan ziyade, kullanıma) ve uygulamalarının yaygınlaşması planlarda esneklik sağlama araçlarındandır. Özet olarak ifade edilen açıklamalar doğrultusunda, Türk Planlama

sisteminin temel özelliklerinden biri olan kesinlik kavramının, esneklik kavramına doğru evrildiğini söylemek mümkündür.

İmar planları 15-20 yıllık bir dönem için hazırlandığı için ve kentlerin dinamik bir yapısı nedeniyle, zamanla uygulama ve plan arasında uyumsuzluğa neden olmaktadır. Plan hazırlanırken öngörülen durumların çoğu ya gerçekleşmemekte ya da öngörülenden başka bir şekilde gerçekleşmektedir. Ön görülemeyen durumlar, plan uygulamasını doğrudan etkilemektedir. Türkiye gibi dinamik ve ekonomik ve sosyal dalgalanmaların olduğu bir ülkede planın zamanla ihtiyaçlara cevap verememesi, değişen şartlarla çatışması olağan olarak düşünülebilir. Ancak bu durum dışında doğrudan yatırım baskısı ile gelişen imar planı değişikliklerinin, plan bütünlüğünü bozucu ve esneklik aracı haline dönüşmeleri sorunludur. Plan bazlı sistemde imar planları hukuksal belge niteliğindedir (Ünal, 2015). Hukuk normlarının uygulamada birliğin sağlanması ve keyfiliğin önlenmesi için, yoruma açık ve esnek olmaması gerektiği savunulurken; yapılan yasal düzenlemelerle imar planlarının yoruma açık ve esnek olmaları hedeflenmektedir (Ersoy, 1997). Çoğunlukla, imar planı değişiklik talepleri parsel ölçeğinde değerlendirilmekte; değişikliğin üst ölçek ve yapılaşmış çevre ve altyapıya etkileri düşünülmemektedir (Şişman ve diğerleri, 2008).

Öte yandan, 1980'li yılların başından itibaren etkili olan küreselleşmenin ve 1990'lı yıllardan itibaren benimsenen neo-liberal ekonomik politikaların etkisiyle Türkiye'de yatırımlarda ciddi artışlar olmuştur (Alkay ve diğerleri, 2018; Balaban 2012). Bu durumun doğal bir sonucu olarak kentlere (özellikle büyük kentlere) göçler hız kazanmış ve kentlerde ciddi bir yapılaşma baskısı olmuştur (Cengiz ve diğerleri, 2019; Lovering ve Türkmen, 2011). Türkiye'de 1980'lerden itibaren kentlerin gelişiminde neo-liberal politikalar belirleyici rol oynamaya başlamıştır (Tansel, 2019; Penpecioglu ve Taşan-Kok, 2016; Lovering ve Turkmen, 2011). 1980'lerden itibaren devlet sosyal ve çevresel olumsuz etkileri göz ardı ederek özel sektör yatırımlarını çekmek için kalkınma odaklı politikalar, kamu kaynaklarının özelleştirilmesi ve inşaat sektörünün desteklenmesi hedeflenmiştir (Penpecioglu ve Taşan-Kok, 2016). 1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik istikrarsızlık sürecinde birbirini izleyen hükümetler enflasyon hedeflenmesine, mali kemer sıkma ve önemli ölçüde genişletilmiş bir özelleştirme programına öncelik vermiştir (Yeldan ve Ünüvar, 2016). Özellikle 2002'den sonra, Türkiye'de düşük faiz oranları ve mevzuat değişiklikleri nedeniyle neo-liberal kentleşme eğilimi daha da artmış, konut ve inşaat sektörünün hızlı bir şekilde

gelişmesine neden olmuştur (Balaban, 2012). Plan bazlı sistemin durağan yapısı neo-liberal baskılara cevap verememesi ile birlikte plan değişikliği aracıyla sistem esnetilmeye çalışılmıştır (Kılınç ve Türk, 2021). Günümüzde ise, plan değişikliği sayılarının çok olması zamanla planı işlevsiz hale getirmiş ve kentler planlardan çok plan değişiklikleri ile şekillenme durumuna gelmiştir (Bakır ve diğerleri, 2018; Şişman ve diğerleri, 2008; Ünlü, 2006).

1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile, imar planı yapımı yetkisi yetki merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiştir. Yetkinin yerel yönetimlere devredilmesi plan değişikliği yapılmasında da kolaylaştırıcı bir unsur olmuştur. Plan değişikliği prosedürünün daha önce yürürlükte olan 6785 sayılı kanuna göre daha kolaylaşması, 1985 yılından itibaren plan değişikliği sayısında ciddi oranda artışa neden olmuştur. Günay (1979), 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplam 20.787 adet plan değişikliği yapıldığını belirtirken; Akyol (1992), 1988 yılında sadece Yalova Belediyesinde 140 adet plan değişikliği yapıldığını ve Demircan (1989) Bakırköy ilçesinde 1988 yılında bir meclis döneminde 230 adet plan değişikliği talebi yapıldığını ifade etmiştir.

Türkiye’de neo-liberal ekonomik politikaların en çok baskın olduğu şehir İstanbul olmuştur (Tansel, 2019). Piyasa odaklı planlama anlayışının bir sonucu olarak İstanbul’da çok sayıda plan değişikliği yapılmıştır. 2008-2018 yılları arasında sadece İstanbul Büyükşehir Meclisi tarafından onaylanmış 17.369 adet plan değişikliği yapılmıştır (Kılınç ve Türk, 2021). Planların çok sıklıkla değiştirilmesi planların sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkileyerek belirsizliklere neden olmaktadır (Uyaniker, 2020).

Türk planlama sisteminde planlar arasında katı bir hiyerarşi bulunmaktadır. Ancak bu katılık plan notları aracılığıyla esnetilmektedir (Ünlü, 2006; Özcivan, 2016; Türk, 2018). Plan notlarının amacı planda gösterilemeyen hususların açıklanması olsa da zamanla bu amaç kapsamında sapmalar olmuştur (Türk, 2018). Öte yandan, imar planı değişikliklerinin sayıca artması beraberinde plan bütünlüğü ve plan hiyerarşisi sorununu gündeme getirmektedir. Ayrıca plan değişikliği sayısının çok olması, mevcut imar planının daha da işlevsiz hale gelmesi anlamı taşımaktadır (Şişman ve diğerleri, 2008).

Türk planlama sisteminde ikinci kırılma noktası ise 2011 yılında yürürlüğe giren 644 sayılı kanun hükmünde kararname (Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teşkilat ve

görevleri hakkında) ile olmuştur. Bahsi geçen KHK ile Bakanlığa yerel planlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi verilmiştir. Sonuç olarak yerel planların değiştirilmesinde hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim yetkilidir. Yetkinin Bakanlıkla paylaşılması ile büyük ölçekli plan değişikliği prosedürü sisteme entegre edilmiştir. Ancak, nazım ve uygulama imar planlarında Bakanlığın plan değişikliği yapması durumu idari işlemlerin temel özelliklerinden olan yetki ve usulde paralellik ilkesi ile çelişmektedir (Kalabalık, 2015; Kara 2015). Kent planlarında Bakanlığın da yetkilendirilmesi, yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında çift başlılığı ortaya çıkarmaktadır. Bu çift başlılık kentsel alanlarda piyasa temelli planlama yaklaşımları, tarım alanları, 2B arazileri, kıyı alanları gibi hassas öneme sahip alanların kentsel alanlara dönüşmesi gibi birtakım sorunlara neden olabilmektedir (Keskin ve diğ., 2019).

Türkiye’de birçok yasal düzenleme ile planlamaya ilişkin hükümlerin getirilmesi uygulamada yetki karmaşasına neden olmaktadır. Planlamada yetkinin dağınık olması durumuna bağlı olarak kanunlardaki boşluklar aracılığıyla birçok kurum, kendi vizyonu doğrultusunda planlar hazırlanmaktadır. Denetimden yoksun olarak hazırlanan bu planlar arasında koordinasyon sağlanamamaktadır (Özlüer, 2015). Türk planlama mevzuatında kent planlarında yerel yönetimlerin ve merkezi yönetim birimlerinin yetkilendirilmesi sonucu ortaya çıkan anlaşmazlıkla, kentlerdeki planlama ile çözülebilecek sorunlarda çözüm sürecinin aksamasına ve planların işlevsizleşmesine neden olmaktadır (Keskin ve diğ., 2019). Özellikle merkezi yönetim birimlerinin yetkilerinin genişletilerek yerel planlar üzerinde değişiklik yapabilmeleri, yerel yönetim meclislerinde kabul edilmeyen plan değişikliklerinin merkezi yönetim tarafından onaylanmasına veya plan değişikliği teklifinin hiç yerel yönetime sunulmadan doğrudan merkezi yönetime sunulmak suretiyle gerçekleşmesine neden olmuştur. Merkezi yönetimin plan değişikliklerini onaylama yetkisi, özellikle büyük ölçekli özel sektör yararını içeren plan değişikliği sayısını artırmaktadır (Lovering ve Türkmen, 2011). Öte yandan, merkezi yönetim birimlerinin yerel yönetimlerce onaylanmış planlar üzerinde değişiklik yapmaları idari işlemin temel ilkelerinden olan yetki ve usulde paralellik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır (Kara, 2015; Kalabalık, 2015).

4.3.2 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin mekânsal perspektifi

Plan değişikliği tiyolojiieri

Koca (2000), plan-uygulama sürekliliğini sağlamada bir araç olarak görülen imar planı değişikliklerinin aslında plan bütünlüğünü bozucu parçacıl yaklaşımlar olduğunu ve her ne sebeple olursa olsun imar planlarında çok sayıda değişiklik yapılması planların kesinliğinin esnekliğe evrildiğini ve bu durumun planlara ve yasalara olan güvenin ve inancın zedelenmesine neden olacağını ifade etmektedir. Onaylanmış planlar üzerinde sonradan yapılan çok sayıda değişiklik yapılması plan uygulama bütünlüğü sorunsalını beraberinde getirmektedir. Uygulamada onaylanmış plan kararlarından farklı bir fiziki çevre oluşmaktadır ve bu durum plan uygulama bütünlüğünden plan uygulama farklılığına doğru bir kaymanın olduğunu göstergesidir.

Plan değişikliklerini dört başlıkta toplamak mümkündür. İlk olarak, plan kararları ile üretilmiş arazi kullanım kararlarının değiştirilmesine neden olan işlevsel plan değişiklikleri, ikincisi yapı çevrede yapı yükseklikleri ve hacimleri, çekme mesafeleri, yapı düzeni yapı adalarının formu gibi ölçülebilir değerlerin değişmesine neden olan morfolojik plan değişiklikleri, üçüncüsü, mimari tarz, bina cephelerinde ve ya çatılarında düzenlemeler gibi bina ölçeğinde değişikliklere neden olan değişiklikler ve son olarak da, bina yapım teknikleri, çıkma boyutları, kullanılacak malzeme gibi binaya ilişkin değişikliklerdir (Ünlü, 2007).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 26. maddesinde ise plan değişikliğine ilişkin konuları sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, yoğunluğu etkileyen değişiklikler ve ulaşım ile ilişkin yapılan değişiklikler olmak üzere üç ana başlık altında sınıflandırılmıştır. Yönetmelikte plan değişikliğine konularının üç başlık altında toplanması yeterli değildir. Zira uygulamada bu üç başlık kapsamına girmeyen plan değişikliklerinin yapıldığı bilinmektedir (Bknz, Kılınç ve Türk, 2021). Bu nedenle Yönetmelikte yer alan plan değişikliği konularının uygulama dikkate alınarak genişletilmesi gerekmektedir.

Plan değişikliklerinin kent mekânındaki biçimsel etki ve sonuçları

Kentlerin şekillenmesinde bina yüksekliklerinin yol genişliklerine göre belirleyen ve kent merkezlerinde yoğunluk artışına neden olan yönetmelikler planlardan daha çok etkili olmuştur (Ünlü, 2009). Kentsel mekânın biçimlenmesini yönetmekte imar planlarının yetersiz kalması sonucu bireylerin kendi sorunlarına çözümler

üretmelerinin sonucu olarak ortaya çıkan plan değişiklikleri bu süreçte etkin rol oynamaktadır (Ünlü, 2007). Bakanlık kararı ile sürekli değişen yönetmelik hükümleri kat yüksekliklerinin artmasına neden olmuştur. İl imar yönetmeliklerinin yol genişliklerine göre kat sayısını belirleyen hükümlerinden dolayı kent merkezinde yapılan birçok imar planı değişikliğinin yol genişletmelerine dair olması sonucunu doğurmuştur (Akçura, 1981). İmar haklarının yol genişliklerine göre belirlenmesi ilk olarak Osmanlı'da 1858 yılında yürürlüğe giren Sokaklara dair Nizamnamede ifade edilmiş olup, bu hükümler 1863 tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesinde de belirtilmiştir. Daha sonra Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra çıkarılan yönetmeliklerle de yol genişliklerine göre imar haklarının belirlenmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir (Azadeh, 2019). Yol genişliği ve kat yüksekliği arasında kurulan ilişki sayesinde ilk zamanlarda tarihi kent merkezlerinde ve daha sonra da kent geneline yayılarak kente kimlik kazandıran etmenlerden biri olan silüetin değişmesine ve kentlerin üçüncü boyutta gelişmesine neden olmuştur (Ünlü, 2009). Bina yüksekliklerinin yol genişliklerine göre, çekme mesafelerinin de bina yüksekliklerine göre belirlenmesinden dolayı yol genişlikleri kentsel mekânın biçimlenmesinde en önemli etkindir (Ünlü, 2006).

Kentsel mekânın değişiminin yönetiminde plan değişiklikleri planların yerini alarak en etkin araç konumuna gelmiştir. Plan değişiklikleri kentsel yapılı çevrenin ve kentlerin karakterlerinin de niceliksel olarak değişmesine olanak sağlamaktadır. Kentsel çevrenin mekânsal, işlevsel ve morfolojik yapısının şekillenmesinde plan değişiklikleri önemli rol oynamaktadır (Ünlü, 2006b, 2017). Fonksiyona yönelik yapılan değişiklikleri ile de kentsel kullanım alanlarındaki işlevsel denge bozulmakta, kentler planlarda ön görülen alanlardan başka alanlara doğru gelişmektedir (Şişman ve diğ., 2008; Bakır ve diğ., 2018)

1985 Yılından itibaren imar planı değişikliklerinin sayısı önemli ölçüde artış göstermiştir. İmar planlarındaki bu değişiklikler, kentin morfolojik, mekânsal, işlevsel özelliklerinin değişmesine neden olmuştur. Öncelikle tek parselde yapılan bina yüksekliği, yapı düzeni, çekme mesafeleri ve kat sayılarına ilişkin değişiklikler daha sonra komşu parsellere emsal teşkil ederek yeni değişikliklerin yapılmasına yol açmaktadır (Ünlü, 2009). Parsel ölçeğinde yapılan plan değişikliklerinin toplamı yeni bir kentsel mekân oluşturmaktadır (Ünlü, 2007). Öte yandan bir takım imar plan değişiklikleri de site veya toplu konut türü yapılaşmaya elverişli olmayan parsellerin

birleştirilmesine yönelik değişikliklerdir. Parsellerde yapılan birleştirmelerle yeni bir kentsel doku oluşturulmaktadır (Ünlü, 2009). Arazi kullanım kararları ve yapı adalarının biçimlerinin değişikliğe uğradığı imar planı değişikliklerinde kamusal kullanıma terk edilmiş olan alanların özel mülkiyete konu olmaları ve kullanım fonksiyonlarının değişmesi gündeme gelmektedir. Birçok yapı adasının birleşmesiyle arada kalan yollar önce morfolojik değişime daha sonra da işlevsel değişikliğe uğrayarak konut alanlarına dönüşmektedir (Ünlü, 2006). Demircioğlu ve Türk (2015) ise plan notlarında yapılan değişikliklerle arazi birleşimleri karşılığında ekstra imar haklarının verildiği ve bu durumun kentsel alanlarda daha ciddi sorunlara neden olduğunu belirtmektedir.

Fonksiyon değişiklikleri, yapılaşma nizamına yönelik değişimler, yoğunluk artırıcı değişiklikler fiziksel çevrenin (güneşlenme, havalanma gibi) kalitesini düşürücü değişikliklerdir. Fonksiyona yönelik değişikliklerle bölgesel ölçekte işlevler arasında denge bozulmakta ve mevcut planın ön gördüğü alanlardan başka alanlara doğru kentler gelişebilmektedir (Şişman ve diğ., 2008).

Bakır ve diğ. (2018), plan değişikliğinin sık kullanılması sonucunda kentlerin planlarla değil, plan değişiklikleri doğrultusunda geliştiğini, bu durumun rantla sonuçlanan yeni bir zorluk dönemini ortaya çıkardığını belirtmiştir. 2006 Yılında onaylanan Kayseri nazım imar planında kentin doğu batı ekseninde gelişmesi ön görüldüğü ancak kentin kuzey ve kuzeydoğu yönünde geliştiğinin gözlemlendiği ve 2006-2016 yılları arasında kent bütününde onaylanan 3566 adet plan değişikliklerinin de kuzey ve kuzeydoğu yönünde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Konut yoğunluğunu artırıcı plan değişikliklerinin diğer plan değişikliklerine göre sayıca daha fazla olduğu ve bu tür plan değişikliklerinin piyasa ekonomisi ilkelerinin etkin olarak kullanıldığı ve arazi değerlerinin yüksek olduğu Melikgazi, Kocasinan ve Talas gibi merkez ilçelerde yoğunlaştığını ve bu durumun piyasa koşullarının plana aktarıldığının kanıtı olduğunu belirtmiştir. Plan değişikliklerinin çıkar gruplarının taleplerine paralel olarak, çoğunlukla yeşil alanlar ve kamusal alanlarda yapıldığı, bu durumun doğal bir sonucu olarak yeşil alanların azaldığı, sağlıksız yaşam alanlarının oluştuğu vurgulanmıştır.

4.3.3 Türk mekânsal planlama sisteminde plan değişikliklerinin kentsel rant perspektifi

Ekonomik gelişmeler ve ekonomik anlayışlarda meydana gelen değişimler ilk önce toprakta ortaya çıkan rant kavramının zamanla genişletilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Sanayileşmenin etkisiyle kasaba ve kent nüfusları hızla artmış ve buna bağlı olarak bu yerleşimlerdeki arsa ve arazi fiyatları da hızla yükselmiştir. Henry George kentsel alanlarda ortaya çıkan emek harcanmadan elde edilen bu geliri rant olarak nitelendirmektedir (Aktaran, Açlar ve Çağdaş, 2002). Arazide kamusal faaliyet sonucu artan değerın kamuya aktarılması fikri ilk olarak 1879 yılında Amerikalı düşünür Henry George tarafından önerilmiştir (Suzuki ve diğ, 2015; Alterman, 2013; Fainstein, 2012). George'un "tek vergi" fikri adalet anlayışı ile temellenmektedir. Arazide oluşan değer artışı mülk sahibinin çabaları sonucunda değil kamusal bir faaliyetten kaynaklanmaktadır ve bu sebeple artan değerın de toplum tarafından paylaşılması gerekmektedir. Nitekim Henry George'un bu fikri birçok ekonomist tarafından desteklenmiş, Ricardo'dan Marx'a kadar klasik ekonominin önde gelenleri emek değer teorisini benimsemiştir (Fainstein, 2012). George'un ortaya attığı bu fikir uluslararası düzeyde emlak vergisi olarak yayılmıştır. George'un fikrinin oldukça küçük bir kısmını oluştursa da emlak vergisi aralığıyla mülkiyet değerinin küçük bir oranı kamuya geri kazanılmaktadır (Alterman, 2012).

Artan değerın kamuya aktarılması kavramı, kent planları üzerinde yapılan değişiklikler, altyapı yatırımları gibi, mülk sahiplerinin eylemleri ile değil, kamusal bir faaliyet sonucu arazide oluşan değer artışının tamamının veya bir kısmının kamu yararı için kullanılmasıdır (Havel, 2017; Muñoz Gielen, 2016; Alterman, 2013; Smolka, 2013; Ingram ve Hong, 2010).

Kentsel rantı, bazı görüşler kentte emek harcamadan, sermaye kullanmadan taşınmazda meydana gelen değer artışı olarak tanımlarken (Kaya, 2008) bazı görüşler ise kentle ilgili, kentte yaşamaktan kaynaklanan veya şehir ekonomisinin oluşturduğu rant olarak tanımlamaktadır (Umay, 2006). Kentsel rantları ortaya çıkmasının temelinde hızlı nüfus artışı ve sanayileşmenin etkisiyle gayrimenkul değerinde oluşan artışlar yatmaktadır. Donatı alanlarının geliştirilmesi, yenilenmesi ve yeni plan kararlarının alınması da kentsel rantın başlıca nedenleridir (Alterman, 2012; Van der Krabben ve Needham, 2008). Türkiye'de zaman zaman çıkarılan imar afları da kentsel rantın oluşmasının sebeplerindendir. Spekülatif amaçlarla hareken eden kişiler

taşınmazları bir yatırım aracı olarak görmüş, daha sonra merkezi ya da yerel yönetimin planlama kararlarıyla değerlendirilen bu yerlerden önemli miktarda rant geliri elde etmişlerdir (Ökmen ve Yurtsever, 2010).

Kentsel alanlardaki arsaların değerlerinin belirlenmesinde, arsanın konumu, merkeze yakınlığı, ulaşım olanakları ve morfolojik özellikleri rol oynamaktadır. Bu durum ‘Konum Rantı’ olarak nitelendirilmektedir. Arazideki değer artışı ise, altyapı yatırımları, plan kararları, kentsel dönüşüm gibi kamu tarafından gerçekleştirilen kentsel gelişmeye yönelik faaliyetler sonucu meydana gelmektedir (Tekeli, 2009). Kentlerde ve büyük kentlerde kentsel rant, erişilebilirlik, çekici güçler ve konut arzındaki aşırı artış nedenleriyle yükselmektedir (Keskin, 2007). Yatayda ve/veya düşeyde yoğunlaşmanın neticesiyle ortaya çıkan gökdelenler ve büyük blokların neden olduğu ‘Yoğunluk Rantı’ kentsel alanlarda görülen diğer bir rant türüdür. Büyük kentlerde, kentsel rantın spekülasyon amacıyla kullanımlara neden olunması için gerek planlama aracıyla gerekse de yönetim aracılığıyla kontrol altına alınması gerekmektedir. Kent ekonomisinin bir gereği olarak risksiz bir yatırım amacı olarak görülen kentsel toprağın değerindeki spekülatif artışın önüne geçilmesi gerekmektedir (Rasmussen, 1973).

Yerleşimlerde arazi ve arsa fiyatlarını artıran faktörlerin en önemlilerinden biri yoğunluktur. Arsa üzerindeki yatayda ve/veya düşeyde yoğunluğu artıran büyük binalar arsa değerini artırmaktadır. Yoğunluk, TAKS-KAKS, yükseklik haklarının artması ile birlikte arsadan maksimum kâr elde edileceği için fiyatlar da aynı şekilde artmaktadır (Kılınçaslan, 2002).

Planlama ve kentsel rant ilişkisini Keskinok (2001, s.21), “... yer seçim kararları, kamu kaynaklarına ilişkin tahsis kararları, yatırım kararları, malikin sahip olduğu şeye, malikin hiçbir katkısı olmaksızın belirli değerler kazandırır. Bu çerçevede, bir kamu hizmeti olarak kent planlama ve uygulaması kentsel araziye kamu malı niteliği kazandırır. Değişim değeri olarak mülk sahibinin eline geçen şey, toplumsal olarak gerçekleşen üretim faaliyetinin yer seçim kararlarıyla ve kamusal tahsislerle yönlendirilmesi sonucunda yaratılan artı değerlerin malikin sahip olduğu şeydeki yoğunlaşmış biçimidir.” şeklinde açıklamıştır.

Ülkemizde arsa politikasının temel araçları, tarım topraklarının çeşitli spekülasyonlara alet edilerek kentsel kullanım fonksiyonlarının verilmesinin önlenmesi, arsa ve arazi fiyatlarındaki aşırı artışın önlenememesi, arsa kazançlarına yol açan kamu idarelerinin

bu kazançtan faydalanmaları ve kentsel gelişimin kontrol edilmesidir (Sevindik, 2009).

Arazi çevresinde gerçekleştirilmesi beklenen yatırım kararları ve haberleri nedeniyle arazinin değeri artırılmaktadır. Bu spekülâtif beklentileri, köprü yapımı, yol genişletmesi veya büyük bir park yapılması gibi kamusal yatırımlar artırmaktadır. Arazinin mülkiyetine sahip olan kişi hiç çaba sarf etmeden ve riske girmeden gelirini artırmaktadır. Para değerindeki enflasyon nedeniyle sürekli azalmalar ve piyasada üretim girişimlerindeki risk oranı arttıkça arsa spekülasyonları yükselme eğilimde olmaktadır. Spekülasyon, yerleşim alanlarında alınmış olan planlama kararlarını etkilemektedir. Spekülasyonlar sayesinde kentin büyüme ve yoğunluğu planlanan şekilde olmamakta, kentler üzerinde plandan saptırıcı baskılar oluşturmaktadır (Kılınçaslan, 2002).

Planlama, plan değişiklikleri ve altyapı yatırımları kentsel rant oluşumunun temel sebeplerindendir. Planlama, devlet mülkünde bulunan toprakların özel mülke dönüştürülmesiyle mutlak rantına, ayrıcalıklı imar haklarıyla da farklılık rantına neden olurken; plan değişiklikleri ise özel mülkiyetteki arsaların değerinin artmasına neden olmaktadır (Turan, 2010). Plan değişiklikleriyle önce alanın kullanım fonksiyonu değiştirilmekte ve daha sonra ise yapı yoğunluğu artırılmaktadır. İmar planı değişikliği istemlerinin büyük bir kısmı kentlerde yoğunluk artışına ve kentsel rantta neden olmaktadır (Ersoy, 1997). Özata (2017) ise, imar haklarını artıran ve fonksiyon değişikliği yapan (konut alanından ticaret alanına) plan değişiklikleri sonucu, değişiklik yapılan bölgedeki emlak fiyatlarının, diğer alanlara göre 7 kat daha fazla arttığını, bunun yanında imar haklarını azaltan ve fonksiyonu ters yönde değiştiren (ticaretten konuta) plan değişikliği sonucunda ise değişiklik yapılan alandaki emlak fiyatlarının azaldığını belirtmektedir. Plan kararları ve altyapı yatırımları sonucu oluşan rantın mülk sahipleri ve yatırımcılar arasında paylaşılması değil, bu rantın bir kısmının elde edilerek kamusal faaliyetlerde kullanılması konusunda yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında fikir birliği bulunmaktadır (Smolka, 2013; Alterman, 2012; Ingram ve Hong, 2012; Hui ve diğ, 2004).

İmar haklarını artıran plan değişiklikleri arazinin değerinin artmasına neden olmaktadır. Planlardaki imar hakları ne kadar yüksek ise, arazideki değer artışı da o kadar yüksek olmaktadır. Bununla birlikte, 2020 yılı başına kadar plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışları ile ilgili geliştirilmiş bir politika bulunmamaktadır. Bu

durumun başlıca nedeni hükümetlerin oy kaygılarıdır. Bu düzenleme öncesinde plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışı arazi sahiplerine ve yatırımcılara bırakılmıştır. Bu durum, planlar üzerindeki değiştirilme baskısını artırmıştır. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak da kentler planların ön gördüğü şekilde değil plan değişiklikleri ile gelişmeye başlamıştır. Ek olarak, arsa sahibi ve yatırımcı talepleriyle gerçekleştirilen plan değişiklikleri kamu yararı kaygısından uzak olup, kent planlamasında sosyal ve teknik altyapı alanlarının azalması, ulaşım ve altyapının yetersiz kalması, planlanandan fazla nüfus ve bina yoğunluğunun artması gibi bir takım kontrol edilmesi zor sorunlara neden oluşturmaktadır. Bu olumsuzluklar ve planlar üzerindeki değiştirilme baskısının azaltılması için 15.09.2020 tarihinde “İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Bahsi geçen yönetmelikle öncelikle plan değişikliği talebinin azalması amaçlanmıştır. Yönetmelikle 6306 sayılı kanun kapsamındaki alanlar, kamu yatırımları, kamu ve vakıf mülkiyetindeki parsellerdeki imar planı değişiklikleri değer artışın kamuya aktarılmasından muaf tutulmuştur.

Bahsi geçen yönetmelik ile imar planlarındaki değişiklik sonucu taşınmazda meydana gelen değer artışı Bakanlığın muhasebe birimi hesabına yatırılması gerekmektedir. Yatırılan miktarın %25'inin büyükşehir belediyesi hesabına, %25'inin ilçe belediyesi hesabına ve %25'inin de Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına yatırılması ön görülmüştür.

Türkiye'deki arazideki artan değeri yakalama araçlarını genel olarak 3 ana başlık altında toplamak mümkündür. Değer yakalama araçları Makro değer yakalama araçları, (1) devletleştirme, (2) kamulaştırma, (3) arazi ve arsa düzenlemesi, (4) gönüllü düzenleme; doğrudan değer yakalama araçları (6) katılma payı, (5) 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 80. Maddesi (değer artış vergisi) ve (7) imar planı değişikliği neticesinde artan değer vergilendirilmesi; dolaylı değer yakalama araçları (8) imar hakkı transferi, (9) geliştirici yükümlülükleri, (10) plan notları, (11) emlak vergisi şeklinde özetlenebilir.

Makro değer yakalama araçlarından (1) Devletleştirme, Anayasanın 47. maddesinde kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda, kamu yararı niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilebileceği hükmü yer almaktadır. Türkiye’de ilk devletleştirme hareketi 1936 yılında Ergani Bakır İşletmesinin devletleştirilmesi olup, bunu 1937 yılında Ereğli Kömür Havzasının devletleştirilmesi izlemiştir (Türk, 1981).

Devletleştirme faaliyetleri genellikle maden işletmelerinin devletleştirilmesi şeklinde olup, 1979 seçimlerinden itibaren, devletleştirmenin tersi yönde politikalar benimsenmiş ve devletleştirme her ne kadar mevzuatta yer alıyor olsa da uygulamada karşılığı olmayan bir araca dönüşmüştür (Güloğlu, 2017; Emek, 2007). (2) Kamulaştırma yine kamu yararının gerektirdiği durumlarda özel mülkiyetteki gayrimenkullerin kamu mülkiyetine geçirilmesidir. Kamulaştırma yöntemi planlama bağlamında 2 şekilde kullanılmaktadır. Birincisi arazi ve arsa düzenlemesi sürecinde DOP oranının %40'ın üzerinde olduğu durumlarda bu oranı aşan kısmın yetkili yerel yönetimce kamulaştırılmasıdır. İkincisi ise DOP kapsamında olmayan kamu kullanımına ayrılmış alanların kamuya kazandırılmasında kamulaştırma yöntemi kullanılmaktadır (Türk, 2007). Ancak, Kamulaştırma Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişikliklerle kamulaştırma prosedürü idareler lehine zorlaştırılarak, kamulaştırma kararı nedeniyle yaşanan mağduriyetlerin önüne geçilmesi amaçlanmış (Işın ve Engindeniz, 2002), bu durum neticesinde kamulaştırma 2001 değişikliği öncesine göre daha az kullanılan bir araç olmuştur (Yalçınduran, 2017). Yerel yönetimler artan maliyetlerden dolayı kamulaştırma yöntemini kullanmayı tercih etmemektedirler (Türk ve Korthals Altes, 2011). (3) Arazi ve arsa düzenlemesi, daha çok gelişme alanlarını teşvik etmek ve meskun yerleşim alanlarında yıpranmış alanların yeniden düzenlenmesini sağlamak için kullanılan bir yöntemdir (Türk ve Korthals Altes, 2010). Arazi ve arsa düzenlemesi ile maksimum %40 olarak belirlenebilen kesinti ile planlama alanında ilkokul, ibadet yeri, yol, karakol, yeşil alan gibi kamu kullanımına ayrılan alanlar bedel ödenmeksizin elde edilmektedir (Türk, 2004). 2019 Tarihinde yapılan yasal düzenleme ile arazi ve arsa düzenlemelerinde DOP kesinti oranı %45'e çıkarılmıştır. (4) Gönüllü düzenleme, toprak sahiplerinin mülklerini kadastral parselden imar parseline dönüştürmelerinde kullanılan önemli bir araçtır. Bu yöntem 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde (gönüllü düzenleme) düzenlenmiştir. Türk (2018), gönüllü düzenlemenin, yerel yönetimlerin arazi ve arsa düzenlemesi veya kamulaştırma yapamadıkları durumlarda yaygın olarak kullandıklarını belirtmiştir.

Belediyeler tarafından alınan katılma payı ve Gelir Vergisi Kanunu'nun 80. maddesi kentsel rantın vergilendirilmesi bağlamında doğrudan değer yakalama aracı olarak değerlendirilebilir (Ökmen ve Yurtsever, 2010). Yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 3. kısmında Harcamalara Katılma Payları başlığı altında; yol,

kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları (5) sayılmıştır. 2464 sayılı Kanununun 89. maddesinde belirtildiği üzere, harcamalara katılma payı bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçememektedir. (6) 193 Sayılı Gayrimenkul Vergisi Kanununun 80. Maddesinde yazılı olan gayrimenkullerin satın alınma tarihlerinden itibaren başlayarak 5 yıl içerisinde satmasından dolayı elde edeceği kazançların değer kazanç artışı olarak vergilendirileceği belirtilmiştir (Ökmen ve Yurtsever, 2010). (7) İmar planlarındaki değişiklik sonucu taşınmazda meydana gelen değer artışının vergilendirilmesi 7221 sayılı kanunun 12. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na ek-8. madde eklenmiştir.

Dolaylı değer yakalama araçlarından olan (7) imar hakkı transferi, koruma altındaki alanlar veya riskli alanlarda kalan mülklerin imar haklarının plan kararları ile başka bir alana transfer edilmesiyle sınırlandırılmıştır. İmar hakkı transferi 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer almamakta (Özbilen ve Gülersoy, 2016) ilk olarak 1993 yılında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda, 2011 yılında yürürlüğe giren 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 11. maddesinde de ve akabinde 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. Bu araç ile mülkiyet hakları sınırlandırılan alanlarda imar hakları başka bir alana aktararak sosyal adaletin sağlanması (Guzle ve diğ., 2020) ve böylece planlama faaliyeti sonucu arazide oluşan değer artışının kamuya aktarımı hedeflenmektedir (Özbilen ve Gülersoy, 2016; Erdoğan, 2015).

(8) Planlama Anlaşmaları (protokoller), arazi sahiplerinin ve yatırımcıların arazinin değerini artıran imar hakları ve kullanım kararları karşılığında sosyal ve teknik altyapı alanlarına yapılan katkıyı belirtmektedir (Türk, 2018). (9) Plan notları, planlarda pafta üzerinde açıklanamayan hususlarda ayrıntılı bilgiler verilmesinde araç olarak kullanılsa da zamanla uygulamada kapsamı genişletilmiştir. Plan notları, karma kullanım, seçenekli fonksiyon, ön proje geliştirme gibi farklı olanaklara imkân tanımaktadır (Türk, 2018). Plan notları arazi toplulaştırılmasını ve inşaat yapımını teşvik edici içerikte oldukları zaman değer yakalama aracına dönüşmektedir. Özellikle kentsel dönüşüm alanlarında değer artışının elde edilmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamasına rağmen, artan değer elde edilmesi plan notları aracılığıyla sağlanmaktadır (Tarakçı ve Türk, 2020).

(10) Emlak vergisi ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yer alan hükümlere göre mülk sahiplerince her yıl düzenli olarak ödemek zorundadırlar. Mülk sahipleri ve yatırımcılar gayrimenkulün el değiştirmesi durumlarında tapuya daha az harç ödemek için emlak vergisini normal değer çok altında beyan etmektedir. Bu durum hem tapu harcının hem de değer artış kazancının vergilendirilmesinde kayıplara neden olmaktadır (Berber, 2017).

Şubat 2020'de yapılan yasal düzenleme ile plan değişikliğinin sık kullanılan bir yöntem haline dönüşmesinin önüne geçilmesi hedeflenmiş, değişiklik yapılması durumunda meydana gelecek değer artışının ise yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında paylaşılması düzenlenmiştir. Bu düzenleme kapsamında plan değişikliği sonucunda oluşan değer tespiti 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan bedel tespit esaslarına göre 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre yetkilendirilmiş lisanslı en az iki gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından yapılması ön görülmüştür. Bahsi geçen düzenlemede sadece ada bazlı plan değişikliklerindeki değer artışının kamu otoritelerine aktarılması gerektiği ifade edilirken, parsel bazlı yapılan plan değişikliklerine yönelik bir hüküm getirilmemiştir. Plan değişikliklerinde ada bazında yapılan plan değişiklikleri parsel bazında yapılan plan değişikliklerine oranla oldukça azdır (Kılınç ve Türk, 2021). Ayrıca düzenleme tüm plan değişikliklerini içeriklerine bakılmaksızın değer artışına neden olacağı kabulünü yapmaktadır. Oysa uygulamada değer artışına neden olmayan (sosyal ve teknik altyapı alanından başka bir sosyal teknik altyapı alanına yapılan değişiklikler, ulaşım ilişkin değişiklikler, hata düzeltme, uygulama işlemlerine yönelik plan değişikliği gibi) hatta değeri azaltan (Kullanım alanından sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değişiklik, emsal azalışına yönelik plan değişikliği, kullanım alanına ilişkin değişiklik-yoğunluk ulaşım çevresel yük azaltan- gibi) plan değişiklikleri de yapılmaktadır. Öte yandan, düzenlemede değer artışı ödemesinin en geç taşınmazın ilk satışında veya ruhsat aşamasında taşınmaz maliklerince ödeneceği belirtilmiştir. Ancak plan değişikliğinin yapılıp uygulama gerçekleştikten çok sonraki aşamada bu değer artışının ödenecek olması da sorunludur. Ayrıca taşınmazın satışının gerçekleşmemesi durumunda ise, bu değer artışı vergilendirilmemiş olacaktır. Ek olarak toplanan bu paraların hangi hizmetlere aktarılacağı belirtilmemiştir. Bu verginin hangi yerel hizmetlerde kullanılacağı ya da kente/kentliye döngüsünün nasıl olacağı hususları belirsizdir.

Öte yandan, Türk planlama sisteminde kamusal faaliyetler sonucu artan değerin kamuya döngüsü konusunda etkin olarak kullanılan araçlardan biri de planlama anlaşmalarıdır (protokoller). Planlama anlaşmaları ile özel hukuk kapsamında mülk sahiplerinin ve yatırımcıların arazinin değerini artıran plan kararları karşılığında yerel yönetime yapacakları katkılar belirlenmektedir (Türk, 2018). Planlama anlaşmaları, müzakere edilebilir ve müzakere edilemez olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Müzakere edilemeyen planlama anlaşmalarında, sosyal ve teknik altyapı alanlarının temini için mülk sahiplerinden alınan kesinti miktarı, imar planında ya da yasal kaynaklarda tanımlanan düzenlemelere bağlı olarak alınmaktadır. Müzakere edilebilir planlama anlaşmaları ise, sosyal ve teknik altyapı alanlarının temini için, mülk sahipleri veya yatırımcılarla gerçekleşen görüşmeler sonucunda, altyapının doğrudan sağlaması ya da parasal ödemeler alınması şeklindedir. Müzakere edilebilir planlama anlaşmaları, kamu hukuk kapsamında yasal kaynaklarda tanımlı olabileceği gibi, doğrudan özel hukuk kurallarına göre de yapılabilmektedir (Türk, 2018). 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de planlama anlaşmaları, büyük ölçekli projelerde ihtiyaç olan altyapı alanlarının karşılanması ve yine büyük ölçekli projelerdeki yasa dışı durumları yasal hale getirerek sorunları çözmek olmak üzere iki şekilde kullanılmaktadır. Türkiye’de planlama anlaşmalarının kullanılması hususunda şeffaflık, hesap verilebilirlik, planlamanın piyasa güdümüne girmesi ve sürecin çarpıtılması gibi endişeler bulunmaktadır (Türk ve Gümrü, 2021). Planlama anlaşmalarının şeffaflıktan uzak sözleşmeler aracılığıyla yapılması planlama sisteminde esnekliklere sebep olmaktadır. Ancak mevzuata bu endişeleri bertaraf edecek düzenlemelerin yapılmasıyla, planlama anlaşmaları değer artışının kamuya döngüsü için etkin bir araç olabilmektedir (Tarakçı, 2021).

Türk (2018), plan notlarının planda gösterilemeyen hususların açıklanması için kullanılsa da zamanla plan notlarının kapsamlarının genişleyerek, seçenekli fonksiyon kullanımları, gönüllü olarak arazi düzenlemeleri veya avan proje uygulamalarına ilişkin bilgileri de içerdiği, aynı zamanda plan notları ile sosyal ve teknik altyapı alanları için gerekli olan katkıları da belirlendiğini belirtmektedir. Bu kapsamda, plan notlarının uygulamada artan değerin kamuya aktarılması konusunda kullanılan araçlardan biri olduğunu söylemek mümkündür. Tarakçı (2021) ise, Türkiye’de kentsel dönüşüm sürecinde birinci aşamadan son aşama olan sekizinci aşamaya kadar arazi değerinin arttığı, ancak bu değer artışının kamuya kazanımının sadece beşinci

aşamada gerçekleştiğini ifade etmektedir. Kentsel yenileme alanlarında sosyal ve teknik altyapı alanlarının elde edilmesi için kamulaştırma yöntemi yerine, artırılan imar haklarına karşılık plan notlarıyla mülk sahiplerinden kesintiler yapılması suretiyle sosyal ve teknik altyapı alanları karşılanmaktadır.

4.4 Bölüm Değerlendirmesi

Türk planlama sistemi teoride plan bazlı sistem olarak tanımlanmaktadır. Ancak kentlerin dinamizmi karşısında 15-20 yıllık vizyon doğrultusunda yapılan planlar kentlerin bu dinamizmi karşısında yetersiz kalmıştır. Kentlerin devingen durumları neo-liberal politikalarla daha da ivme kazanmıştır. Özellikle büyük şehirlerde neo-liberal politika etkileri daha baskın olmuştur. Türkiye’de neo-liberal politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen plan kararları kent mekânına özel amaçlı planlar, plan değişiklikleri, plan revizyonu gibi parçacıl müdahale araçlarıyla entegre edilmektedir. Bu araçların mevzuatta tanımlanan amaçlar doğrultusunda ve sayıca çok yapılması planların kesinliğinin ve planlar arası hiyerarşinin tartışılmasını gündeme getirmektedir. Ayrıca planlarda yer alan avan proje uygulamaları, seçenekli fonksiyon kullanımları ve takdir yetkisine olanak sağlayan plan notları planların esnek hale getirilmeye çalışıldığının göstergesidir. Planlamada yetkinin parçalanmış olması ve planlamada hiyerarşinin tamamen dışında olan özel amaçlı planlar Türk planlama sisteminde hiyerarşi prensibinin yatay ve dikey yerindelik prensibine doğru evrilmesine neden olmaktadır. Türk planlama sisteminde planlar kesin olan hükümler içermektedir ancak, avan proje, karma kullanım lejantları ve içeriği net olmayan plan notları ile esnetilmekte, plan değişiklikleri ve planlama otoritelerine ve uygulayıcılara takdir yetkisi sunulmaktadır. Türk planlama mevzuatında plan değişikliklerine ilişkin katı kuralların bulunmaması, plan değişikliği yapılmasını kolaylaştırmakta ve çok fazla sayıda plan değişikliği yapılmasına neden olmaktadır. Plan değişikliğinin sayıca çok olması planları işlevsiz hale getirmektedir. Sonuç olarak Türk planlama sistemi ise teoride plan bazlı sistemi benimsemiş olsa da uygulamada proje bazlı sisteme doğru evrilmektedir.

Küreselleşme ve neo-liberal ekonomik politikaların benimsenmesi ile özel sektörün planlamada rolü artarken, kamu sektörünün rolü de azalmaktadır. Özel sektörün kâr maksimizasyonu hedefiyle piyasa temelli plan kararları, yerel yönetimler tarafından plan notları (Tarakçı ve Türk, 2021), plan değişiklikleri (Kılınç ve Türk, 2021) gibi

birtakım parçacı müdahale araçlarıyla planlara eklenmektedir. Bu parçacı müdahale araçlarının en sık kullanılanı ise, plan değişiklikleridir. Piyasa temelli plan değişiklikleri mevzuatta belirtilmiş olan planların ancak ve ancak kamu yararının zorunlu hallerde yapılabileceği kuralı ile çelişmektedir. Bir diğer ifadeyle, plan değişikliklerinin özel sektörün talebi doğrultusunda ve sayıca çok yapılması planlamada kamu yararı kavramının tartişılmasını gündeme getirmektedir.

Özel sektör talebi doğrultusunda yapılan plan değişiklikleri ile planlardaki fonksiyon kararları veya imar hakları artırılmaktadır. Bu tür değişiklikler değişikliğin yapıldığı alanda değer artışına neden olmaktadır. Piyasa temelli yaklaşımlar yerel yönetimler ve özel sektör arasında perde arkasında yapılan anlaşmalarla gerçekleştirildiği için arazide oluşan değer artışından yerel yönetimlerin ne kadar gelir sağladığı ve elde edilen bu gelirin hangi harcama kalemlerine ayrıldığı hususu bilinmemektedir. Bu durumda plan değişikliği suretiyle arazide oluşan değer artışından daha çok yatırımcı ve arazi sahibinin faydalandığını söylemek mümkündür.

Yerel yönetimler ve yatırımcılar arasında plan değişikliklerine yönelik yapılan planlama anlaşmaları, Türk planlama sisteminde yasal olmamasına rağmen bu durum 15.09.2020 tarihinde yürürlüğe giren “İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik” ile yasallaştırılması amaçlanmıştır. Ancak bahsi geçen Yönetmelik sadece ada bazında yapılan plan değişikliklerinde meydana gelen değer artışının kamu otoritelerine aktarılmasını n görmektedir. Oysa plan değişiklikleri daha çok parsel bazında yapılmaktadır. Ek olarak, plan değişiklikleri ile her zaman arazi değerinin artması söz konusu değildir. Değerin değişmediği hatta azaldığı plan değişiklikleri de yapılmaktadır. Bu durumda nasıl bir yol izlenmesi gerektiği hususu Yönetmelikte belirtilmemiştir. Ek olarak plan değişikliği ile oluşan değer artışının değişiklik kararından çok sonraki aşama olan ruhsat aşamasında veya taşınmazın ilk satışı esnasında ödenecek olması durumu da Yönetmeliğin tartişmaya açık hükümlerindendir. Yerel yönetimlere aktarılacak değer artışının hangi kamusal harcaer için kullanılacağı hususu da Yönetmelikte belirtilmemiştir.

Öte yandan, kent bütünü düşünülmeden kâr maksimizasyonu amacıyla yapılan noktasal plan değişikliklerinin sayıca çok yapılması plan kararlarını alt üst ederken, kent morfolojisi planların öngörüsüyle değil, plan değişiklikleri ile şekillenmesine neden olmaktadır. Plan değişiklikleri ile daha çok fonksiyon değişikliğine ve imar haklarının artırılmasına yönelik olup, her iki türdeki plan değişiklikleri planlardaki

nüfus donatı dengesini olumsuz etkilemektedir. Fonksiyonun değişmesi ve alanda yapı ve nüfus artırılması kent mekânında mevcut altyapının yetersiz kalması, trafik yoğunluğunun artması, yeşil alanların azalması gibi birtakım sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca plan değişiklikleri ile noktasal olarak tanımlanan ayrıcalıklı imar hakları, değişikliğin yapıldığı alan komşuluğunda yer alan parsellerde de değişiklik yapılması taleplerini artırmaktadır. Bu durum plan değişikliklerinin mekânsal etkilerinin kontrol edilmesini daha güç bir hale getirmektedir.



5. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNE YÖNELİK BİR ANALİZ: İSTANBUL ÖRNEĞİ

Çalışma alanlarının yer aldığı 5400 km² büyüklüğe sahip İstanbul Metropoliten alanı, Avrupa ve Asya kıtalarını birbirine bağlayan, oldukça geniş bir tarihe dayanan yerleşmesiyle, stratejik bir konumda yer almaktadır (İBB, 2009). Asya ve Avrupa arasındaki çok stratejik konumu ile İstanbul, dünyanın en büyük şehirlerinden biri olarak, Türkiye'nin en önemli ekonomik, kültürel ve turizm merkezidir. Ülke nüfusunun yaklaşık olarak %17'si İstanbul'da yaşamaktadır. Türkiye'nin gayrisafi yurtiçi milli hasılasının %23'ü ve ülke vergi gelirlerinin %40'ı İstanbul'dan sağlanmaktadır (İstka,2014). İstanbul, aynı zamanda, doğal ve tarihi özellikleri nedeniyle, geçmişinde üç imparatorluğu da başkent olarak önemli bir role sahip olmuştur (Ozus ve diğ.2011, 232; Keyder, 2000; Keyder, 1999). Bununla birlikte, İstanbul, 1960'lar sonrasında çok ciddi bir nüfus artışı baskısı ile karşı karşıya kalmıştır. 1945'te 1.078.000 nüfusu olan İstanbul, 1950 sonrası yaşanan nüfus artışı 1955'de 1.533.000; 1960'da 1.882.092; 1970'de 3.019.032; 4.741.890, 1990'da 7.309.190, 2000 yılında 10.018.735 nüfusa sahip iken 2019 yılında ise kentin nüfusu 15.519.267'ye ulaşmıştır (TÜİK, 2020).

Mekâna yayılan kent merkezinin desantralize olmaya meyilli olması (Tekeli, 2014) İstanbul'daki hizmet ve ticaret sektörü alan kullanımları farklılaşması sonucu ve II. Dünya Savaşı'ndan sonra Marshall yardımlarıyla beraber başlayan ana taşıt akslarının inşası çok merkezli bir yapılanmayı meydana getirmiştir (Dökmeci ve Berköz, 1994). 1995 onaylı İstanbul Nazım İmar Planı'nda ticaret ve perakende alanlarını barındıran Kadıköy ve Bakırköy ilçeleri ana alt merkezler olarak gösterilmiştir (Terzi ve Kaya, 2011). 1960'lara kadar tek merkezli gelişme gösteren İstanbul, 1973 yılında Boğaziçi Köprüsü ve çevre yollarının faaliyete geçmesiyle çok merkezli bir yapıya dönüşmüştür. Aynı zamanda bir doğal eşik olan İstanbul Boğazı, her iki kıtada ekonomik hareketlilik gereksiniminin karşılanabilmesi için çok merkezliliğe geçişi tetiklemiştir.

1980'lerden itibaren, İstanbul'da üretim, ticaret ve tüketim sistemlerinin küreselleşmesiyle, diğer dünya kentleri gibi (Sassen, 1992), mekânsal, sosyal ve ekonomik değişimler yaşayan İstanbul'da (Parkinson ve Judd, 1990), özellikle ulaşım altyapısı desteklenmiş, büyük ölçekli ticari ve konut alanları oluşturma baskıları ortaya çıkmıştır (Yaylı, 2012; Yıldırım, 2010). Küreselleşmenin etkisiyle, teknolojik ve ekonomik gelişmeler tarihi, kültürel ve kurumsal yapıların da temelini etkileyerek metropoliten alanlarda sosyal ve mekânsal değişimlere neden olmuştur (Kiper, 2007). Uzmanlaşmış hizmetler ve finansal hizmet fonksiyonları artmış ve yeni ofis mekânlarına ve lüks konut alanlarına yönelik eğilim artış göstermiştir (King, 1990). İstanbul ise hem ulusal hem de uluslararası sermayenin yatırım baskısı altında kalarak (Balaban, 2012) üretim, ticaret ve tüketim sistemlerinin küreselleşmesi neticesinde önemli bir mekânsal, sosyo-ekonomik değişimler geçirmiştir (Parkinson ve Judd, 1990). Faaliyetlerin yoğun olduğu bir noktaya yakın olmak ya da merkezi bir yerde olmak erişilebilirlik açısından dolayı (Harvey, 2012) büyük ölçekli yatırımlara da avantaj sağlamaktadır. Küresel kentlerin ekonomik aktiviteleriyle birlikte kentlerin fiziksel biçimlerinde de rol oynayan yatırımlarda ulaşım altyapısı –önemli ulaşım noktaları, ulaşım aksları–, hastaneler, üniversiteler, parklar, uluslararası konferans merkezi gibi üst düzey işlev yatırımlarına yönelmesi (Öktem 2011; Douglass, 2000) İstanbul'da da küresel sermayenin çekilebilmesi için büyük ölçekli altyapı yatırımlarına yer verilmesini gerekliliğini ortaya koymaktadır (Purkis, 2016).

Küreselleşmenin etkisi altında İstanbul'da 1980 sonrası kentsel alanlarda yapılaşma ve fonksiyon değişikliklerinin etkileri görülmeye başlanmıştır. Beraberinde, yabancı sermaye akışında ciddi artışların olması, 1990-2000 yılları arasında aldığı uluslararası göç, nüfus artışı ile sektörel hareketlilikler (Tekeli, 2013), özellikle hizmet sektöründe (Berköz ve Eyüboğlu, 2007), bu değişikliklerin belirgin olarak görülmesinde rol oynamıştır. 1990'lardan sonra ya özel sektör ya da kamu-özel iş birliği tarafından, büyük ölçekli konut yatırımları da artış göstermiştir (Türk ve Korthals Altes, 2010). 2000'ler sonrası, İstanbul'daki gayrimenkul piyasasındaki hızlı artış yeniden yapılanma sürecini de beraberinde getirmiştir (Balaban, 2012; Karaman, 2013; Lovering ve Türkmen, 2011). Böylece, İstanbul'un, küreselleşme ve neo-liberal politikalarla birlikte kentsel arazi kullanımının dönüşümleriyle birlikte, Avrupa Yakası'nda daha çok ofis alanları artmaya, Anadolu Yakası'nda, ikinci ofis alanlarının yanı sıra, büyük konut yatırımları görülmeye başlamıştır (Özus ve diğ., 2011). Büyük

yatırımlar, kentsel alan kullanım yoğunluğunun değişmesi ve kentin mekânsal gelişme yönünün belirlenmesinde önemli rol oynamaya devam etmiştir (Arslanlı ve Dökmeci, 2017).

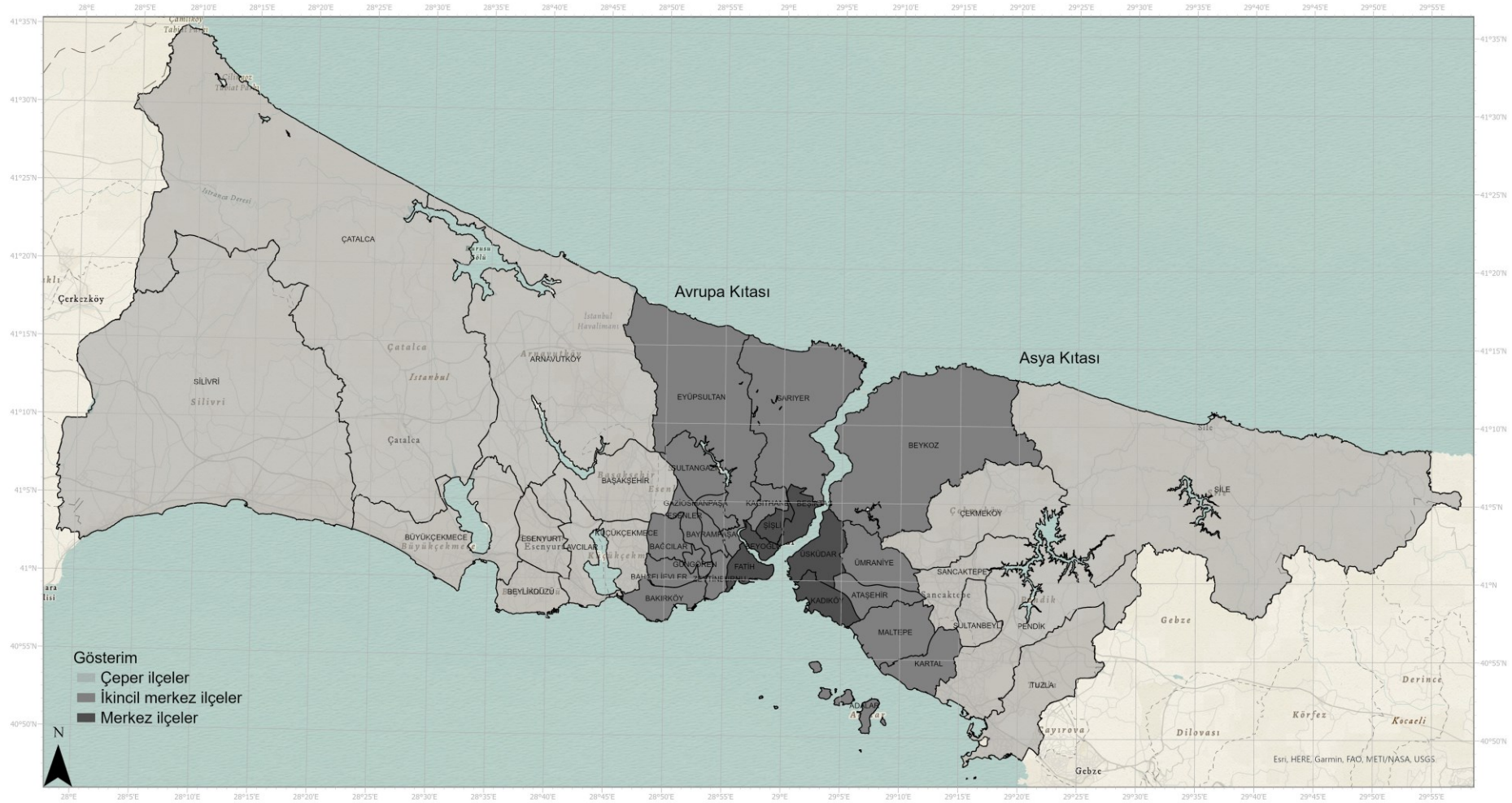
2000'ler sonrasında, İstanbul'un yeniden yapılanma süreci, daha farklı bir şekilde ilerlemiştir (Karaman, 2013; Lovering ve Türkmen, 2011). Özellikle düşük faiz oranları ve mevzuat değişiklikleri nedeniyle neo-liberal kentleşme trendi başta İstanbul olmak üzere tüm büyük şehirlerde konut ve inşaat sektörünün hızlı bir şekilde gelişmesine neden olmuştur (Alkay ve diğerleri, 2018; Balaban 2012). Neo-liberal kentsel politikaların İstanbul üzerindeki etkileri üzerine çeşitli çalışmalarda vurgulanmıştır (Cengiz ve diğerleri, 2019; Lovering ve Türkmen, 2011). Oldukça hassas bir coğrafyaya sahip olan İstanbul'da, 1985-2017 yılları arasında tarım alanları %32,7, orman alanları %9 oranında gerilerken, yerleşim alanları %36 büyüme göstermiştir (Cengiz ve ark., 2019, s. 7). Ayrıca, özellikle mega proje sayısında önemli bir artış olmuştur (Çelikkalek, 2019; Doğan ve Stupar, 2017; Penpecioğlu, 2011). Büyük ölçekli altyapı yatırım projelerinde ve TOKİ liderliğindeki kamu-özel sektör ortaklıkları ile geliştirilen büyük ölçekli konut projelerinde önemli bir artış gözlenmiştir (Özkan ve Türk, 2016; Gülümser ve Levent, 2012). Tüm bu bulgular, neo-liberal ekonomi politikalarının bir sonucu olarak, piyasada hakim olan planlama uygulamalarının İstanbul'da arttığını göstermektedir. Bu yeniden yapılanma süreci, gayrimenkul piyasasına bağlı olarak inşaat patlaması ile şekillenmiştir (Balaban, 2012).

Bu kez, artan nüfus ve sermayenin etkisi ile kentsel alanlar yapılaşma ve fonksiyon değişimi baskısıyla karşı karşıya gelmiştir. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak da imar planlarının değiştirilme talepleri artmıştır.

İstanbul Metropoliten Alanında çok merkezliliğin meydana gelmesinde havaalanı ve uluslararası ulaşım sistemine erişim için ulaşım altyapısının gelişmesi, bu ulaşım aksları boyunca merkezlerin oluşmasına yol açmıştır (Berköz ve Eyüboğlu, 2007; Dökmeci ve Berköz, 1994). 2005 yılına gelindiğinde ise İstanbul'un çok merkezli gelişimi sonucunda yeni alt merkezler meydana gelmiştir (Terzi ve Kaya, 2011). 15.06.2009 onaylı 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında ise Tarihi Yarımada (Fatih), Beyoğlu, Kadıköy ve Üsküdar geleneksel merkez; Bakırköy, Yenibosna Basın Aksı, Kartal ve Kozyatağı-Ataşehir merkezleri birinci derece merkez; Pendik, Gaziosmanpaşa ve Esenyurt ikinci derece merkez; Tuzla-Orhanlı,

Ümraniye, Maltepe, Bostancı, Avcılar, Selimpaşa ve Çanta alt merkez; Beşiktaş, Beyoğlu, Eminönü, Şişli, Kadıköy ve Üsküdar merkezi iş alanı olarak tanımlanmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2009). Yeni karayollarının yapılması ile çepelere erişim kolaylaşmış, bireysel araç sahipliğinin artması ve çeper alanlarda arazi fiyatlarının düşük olması ile de kent merkezinin çepere doğru yayılma hızı ivme kazanmıştır (Berköz ve Türk 2010). Bu çok merkezlilik Berköz ve Eyüboğlu (2007), İBB (2009) ve Berköz ve Türk (2010) tarafından belirtilen ilçe kademelenmesinde uyarlanarak Şekil 5.1’de ifade edilmiştir. Bu merkezler merkez, alt merkez ve çeper şeklindedir.



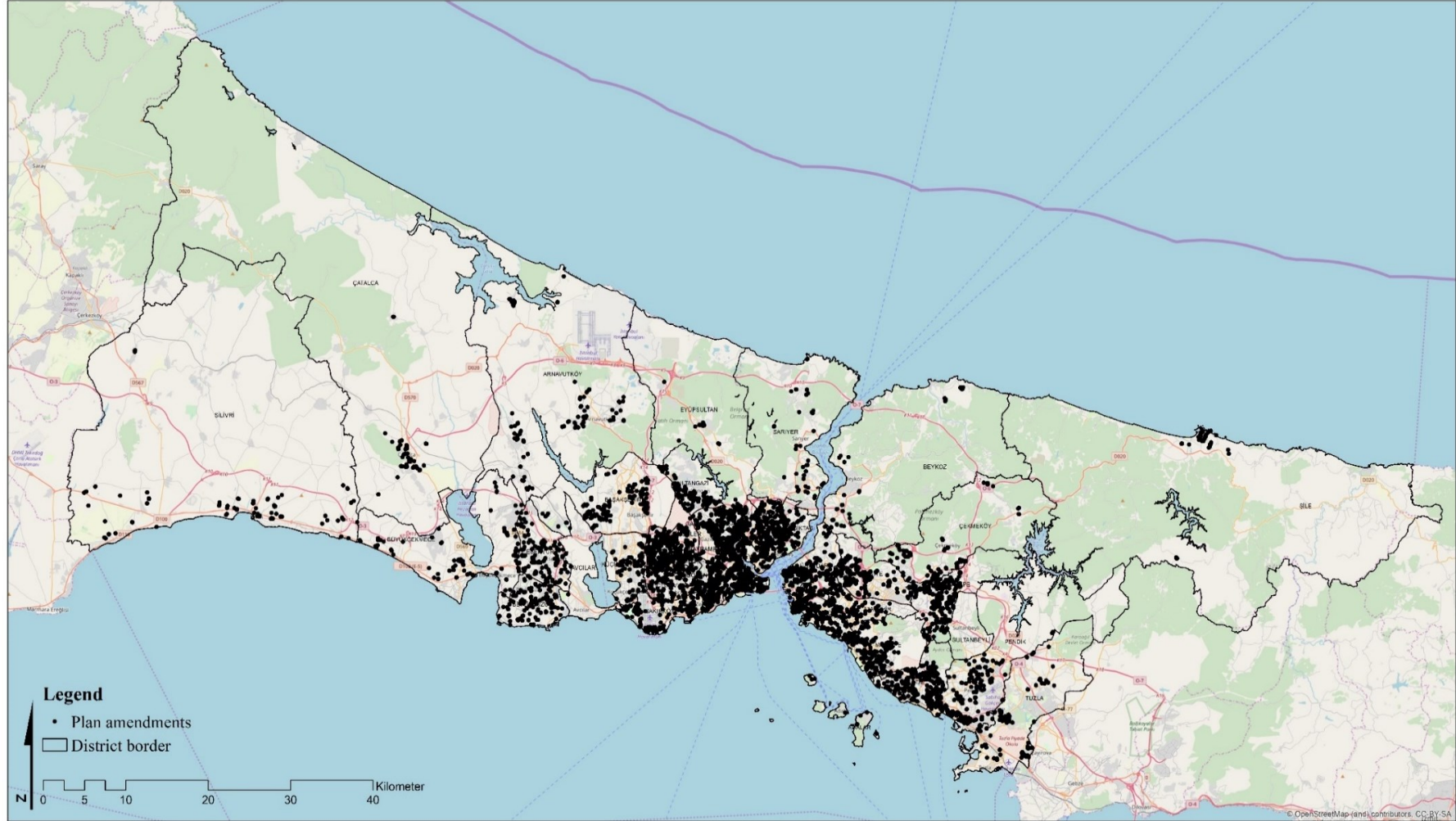


Şekil 5.1 : İstanbul'da ilçe kademelenmeleri.

5.1 Metodoloji

5.1.1 Data

Çalışmada, plan değişikliği sayısına ilişkin veriler, İstanbul Büyükşehir Belediyesi arşivinden Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanmış olan imar planı değişikliklerine ilişkin olan meclis kararlarının detaylı olarak incelenmesiyle elde edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nce onaylanan plan değişikliklerine ilişkin meclis karar numaraları İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar Arşivi biriminden temin edilerek, bu meclis karar numaraları İstanbul Büyükşehir Belediyesi sitesinden araştırılarak, plan değişikliklerine ilişkin detaylara ulaşılmıştır. Ancak, plan değişikliklerine ilişkin meclis kararları 2011 yılından itibaren internet ortamında yayınlandığından dolayı 2009, 2010 ve 211 yıllarına ilişkin meclis kararlarına internet ortamında erişilememiştir. Bu üç yıla ilişkin plan değişikliğine ilişkin meclis kararları detayları ise İBB İmar arşivinde yer alan basılı meclis kararlarının incelenmesiyle elde edilmiştir. Bu incelenen kararlar, daha sonra bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Çalışma kapsamında ise plan değişikliğine ilişkin meclis kararlarından sadece onaylanmış olan kararlar değerlendirilmiş, onaylanmayan kararlar ise kapsam dışında tutulmuştur. 2009-2018 yılları arasında plan değişikliğine ilişkin meclis kararlarının içeriğinden bir meclis kararı ile birden fazla değişiklik yapıldığı tespit edilmiştir. Bir meclis kararı ile birden çok değişiklik yapılmasından dolayı ve plan değişikliklerine ilişkin mekânsal analizlerin yapılabilmesi için meclis kararlarının içeriği, meclis kararından etkilenen ada ve parsellere göre dağıtılmıştır. Onaylanmış olan 8.810 adeti içeriklerine göre meclis kararından etkilenen ada ve parsellere göre dağıtılmıştır. Bu dağıtım sonucunda 2009-2018 yılları arasında meclis kararlarının içeriklerine göre toplam 17.369 adet plan değişikliği yapıldığı tespit edilmiştir. Şekil 5.2'de İstanbul'da 2009-2018 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan parsel ölçeğindeki plan değişikliklerinin mekânsal dağılımı gösterilmiştir.



Şekil 5.2 : 2009-2018 yılları arasında İstanbul’da parsel ölçeğinde yapılan plan değişikliklerinin dağılımı.

5.1.2 Plan değişikliklerinin sınıflandırılması

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY) 26. Maddesi plan değişikliği plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte olan kamu yararı gerekçesiyle teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılan değişiklikler olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddenin devamında ise plan değişikliklerinde takip edilecek prosedür belirtilmiştir. Bu kapsamda; planların mümkün olduğunca değişmemesi esastır. Planlar ancak zorunluluk durumlarında değiştirilebilir. Ayrıca plan değişikliği ile sosyal ve teknik altyapı alanlarına yapılacak müdahalelerde ilgili kurumun olumlu görüşünün alınması gerekmektedir. Ek olarak plan değişikliği suretiyle bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılması durumunda, etki alanı içerisinde aynı büyüklükte yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanının ayrılması zorunludur.

Plan değişikliklerinin gruplandırılmasının amacı, plan değişikliklerinin yasal kaynaklarda tanımlanan sınıflamaya uygun olup olmadığını kontrol etmektir. Yönetmelikte plan değişikliğine ilişkin konular ise; sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, yoğunluğu etkileyen değişiklikler ve ulaşımaya ilişkin yapılan değişiklikler olmak üzere üç ana başlık altında sınıflandırılmıştır (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, madde 26). Bu değişikliklerden sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, eğitim, sağlık, ibadet alanı, yeşil alan, ulaşım alanı gibi kentsel altyapı ve donatı alanlarının küçültülmesi, kaldırılması veya plana eklenmelerini içermektedir. Yoğunluğu etkileyen değişiklikler, planlama alanında yapı ve nüfus artırıcı değişikliklerdir. Plan değişikliği aracılığıyla nüfusun artırılması durumunda, artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanın standartlara uygun olarak plan değişikliği yapılan alana hizmet üzere ayrılması gerekmektedir (Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, madde 26). Ulaşımaya ilişkin değişiklikler ise, yolların genişletilmesi, daraltılması ya da güzergahının değiştirilmesi gibi plan değişiklikleridir. Yasal yapı çerçevesinde sadece bu üç tür değişikliğe yönelik kurallar tanımlanmıştır. Ancak gerçekte, pratikte yapılan plan değişikliklerinin yasal kurallarda tanımlanan bu üç tipin dışına çıktığı da bilinmektedir (Kılınç ve Türk, 2021). 2009-2018 Yılları arasında İstanbul Metropoliyen alanında yapılan 17.369 adet plan değişiklikleri içeriklerine göre sınıflandırıldığında, 12 farklı alt grup ortaya çıkmıştır (Çizelge 5.1).

Tip 1: ‘*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler*’i ifade etmektedir. Bu tür değişikliklerde, kamusal kullanım için ayrılan bir alan, plan değişikliği ile başka bir kamusal kullanıma dönüştürülmektedir. Örneğin, planda eğitim tesisi alanı fonksiyonunda kalan alanın plan değişikliği ile sağlık tesisi alanına alınması gibi. **Tip 2:** ‘*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*’ eğitim, idari ve kültürel tesis alanları gibi kamusal kullanıma ayrılan alanların, plan değişikliği ile konut, ticaret ve turizm alanları gibi kullanım alanlarına dönüştürülmesidir. **Tip 3:** ‘*Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler*’, bir plan değişikliği yoluyla, kamusal kullanım alanlarında ayrılmamış alanların kamu kullanım alanlarına dahil edilmesini ifade eder. **Tip 4:** ‘*Ulaşım İlişkin Değişiklikler*’, yolların genişletilmesi, kavşakların düzenlenmesi ve yeni metro hatları ve istasyonlarının belirlenmesi gibi plan değişikliklerini içermektedir. **Tip 5:** ‘*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler*’, plan değişikliği yoluyla, plan sınırları içindeki bina ve nüfus yoğunluğunu artıran değişiklikleri içermektedir. **Tip 6:** ‘*Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler*’, **Tip 5’in** tam tersi olan değişiklikleri ifade etmektedir. **Tip 7:** ‘*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*’ Sosyal ve teknik altyapı dışında bir kullanım alanından başka bir kullanım alanına yapılan değişikliği ifade etmektedir. Örneğin, plan değişikliği ile planda Turizm fonksiyonunda olan bir alanın yerleşim ve ticaret alanına alınması gibi. Bu tür değişiklikler aynı zamanda planlama alanında bina, nüfus ve ulaşım yoğunluğunun artmasına da neden olmaktadır. **Tip 8:** ‘*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*’, bina, nüfus ve ulaşım yoğunluğunu azaltan plan değişikliklerini; başka bir deyişle, planlama alanındaki çevresel yükü azaltan plan değişikliklerinin ifade etmektedir. **Tip 9:** ‘*Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler*’ konut, ticaret ve turizm alanları veya kamu, sosyal ve teknik tesis alanları gibi kullanım alanlarından özel eğitim tesis alanları, özel kültür tesis alanları veya özel üniversite alanları gibi özel bir sosyal ve teknik tesis alanına yapılan plan değişikliğini ifade etmektedir. **Tip 10:** ‘*Uygulama İşlemlerine Yönelik Değişiklikler*’ 18. Madde uygulama sınırının belirlenmesi, ifraz veya tevhid işlemlerine yönelik plan uygulamasına yönelik değişiklikleri ifade etmektedir. “*Uygulama İşlemlerine Yönelik Değişiklikler*” kıyı kenar çizgisinin, enerji nakil hattının veya su isale hattının plan

paftalarına işlenmesi gibi veya parsel istikamet düzenlemesine yönelik değişiklikleri de kapsamaktadır. **Tip 11:** *'Hata Düzeltme'* plan aşamasında sehven yapılan yanlışlıkların düzeltilmesine yönelik plan değişikliklerini ifade etmektedir. Bu değişikliklerle, planlar yapılırken İdarenin sehven yapmış olduğu yanlışların düzeltilmesine ilişkin imar planı değişiklikleridir. **Tip 12:** *'Konu Bakımından Uygun Olmayan Değişiklikler'* hiçbir şekilde plan değişikliği prosedürüyle yapılamayacak olan plan değişikliklerini ifade etmektedir. Öte yandan; orman alanları, mera alanları, tarımsal niteliği korunacak alanlar gidi doğal alanlara plan değişikliği suretiyle kullanım fonksiyonlarının verilmesi, plan onama sınırı dışında kalan bir alanın plan değişikliği ile plana entegre edilmesi veya yasal dayanağı olmaksızın plan değişikliği ile imar hakkı transferinin yapılması gibi aslında imar planı değişikliğinin konusu olamayacak işlemler ise *"Konu Bakımından Uygun Olmayan Değişiklik"* olarak sınıflandırılmıştır. Gruplandırılmış plan değişikliğine ilişkin başlıklardan *"Uygulama İşlemlerine Yönelik Değişiklikler"* ve *"Hata Düzeltme"* kapsamında olan plan değişikliklerinin herhangi bir olum veya olumsuz etkisi olmamasından dolayı; *"Konu Bakımından Uygun Olmayan Değişiklik"* ise zaten plan değişikliği suretiyle yapılması mümkün olmayan işlemler olmasından dolayı görüşmecilere de sorulmamıştır. Diğer bir deyişle, tasnif edilmiş 12 başlıktan *"Uygulama İşlemlerine Yönelik Değişiklikler (866)"*, *Hata Düzeltme (677)* ve *"Konu Bakımından Uygun Olmayan Değişiklikler (429)"* başlıkları analiz kapsamı dışında tutulmuştur. Sonuç olarak; 1.972 adet plan değişikliği kapsam dışında tutularak, 15.397 adet plan değişikliği değerlendirme kapsamına alınmıştır.

Çizelge 5.1 : İstanbul'da 2009-2018 yılları arasında yapılan plan değişikliklerinin sınıflandırılması.

Grup	Plan Değişikliklerinin Kapsamı	Toplam
TİP 1	Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler	2126 (12.2%)
TİP 2	Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler	4031 (23.2%)
Tip 3	Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler	2600 (15%)
Tip 4	Ulaşım İlişkin Değişiklikler*	985 (5.6%)
Tip 5	Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler	2877 (16.6%)
Tip 6	Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler	57 (0.3%)
Tip 7	Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)	1714 (9.9%)
Tip 8	Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)	154 (0.8%)
Tip 9	Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler	853 (5.0%)
Analiz Kapsamında Değerlendirilen Plan Değişiklikleri		15.397 (88.6%)
Tip 10	Uygulama İşlemlerine Yönelik Değişiklikler	866 (5.0%)
Tip 11	Hata Düzeltme	429 (2.5%)
Tip 12	Konu Bakımından Uygun Olmayan Değişiklikler	677 (3.9%)
Genel Toplam		17.369 (100%)

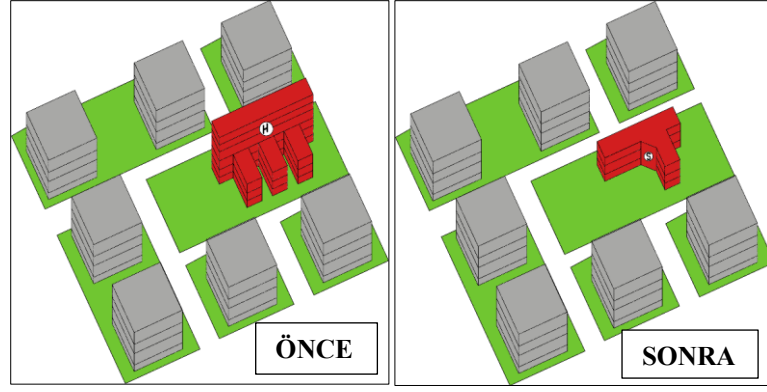
5.1.3 Araştırma tasarımı

Tez kapsamında belirlenen 3 ana soru ve bu ana sorulara ilişkin geliştirilen alt hipotezlerin sınanmasına yönelik üç aşamalı “karma yöntem araştırması” uygulanmıştır

Birinci aşamada, “*Plan değişikliklerinin planlama sistemi ve kamu yararı açısından etkileri nelerdir?*” ana sorusu kapsamında belirlenen alt hipotezlerin sınanmasına yönelik metodoloji geliştirilmiştir. Bu kapsamda içeriklerine göre sınıflandırılmış olan plan değişiklikleri planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan kırk altı kişi ile görüşülmüş, elde edilen sonuçlar karşılaştırılmış ve sonuçlar planlama disiplini açısından tartışılmıştır. Görüşülen kişilere plan değişikliklerine yönelik sınıflandırmadan ortaya çıkan dokuz grubun her birini yansıtan 1-2 gerçek örneklem gösterilerek, bu örneklerle ilgili özet bilgiler ve şekiller çizilmiştir. Bu örneklemeler seçilirken, bu plan değişikliklerinin Mahkeme kararı ile iptal edilmemiş ve uygulamaya geçmiş olmaları belirlenmiştir. Her bir grubu temsil eden ve seçilen örnekler ve özellikleri aşağıda tanımlanmaktadır:

Tip 1: ‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler’

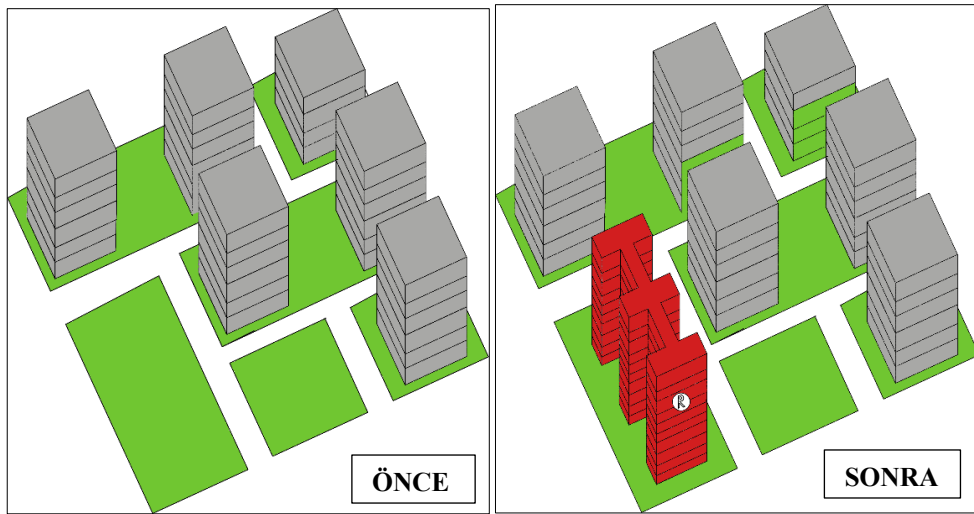
1/5000 Ölçekli nazım imar planında “Sağlık Tesisleri Alanı” lejantında kalan Bakırköy İlçesi Zuhuratbaba Mahallesi 251 ada, 14 parsel Bakırköy Belediyesi’nin talebi ile İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 12.01.2012 ve 131 sayılı kararı ile “Orta Öğretim Tesis Alanı” lejantına alınmıştır (Şekil 5.3). Meclis kararındaki komisyon görüşünde plan değişikliğinin sosyal ve teknik altyapı alanlarının yer değiştirmesi mahiyetinde olduğu ve ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri olduğu vurgulanarak uygun bulunmuştur. Plan değişikliği yapılan parsel 10.623 m² yüz ölçümünde ve üzerinde değişikliğin yapıldığı tarihte hastane binası bulunmaktadır.



Şekil 5.3 : Tip 1 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 2: ‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler’

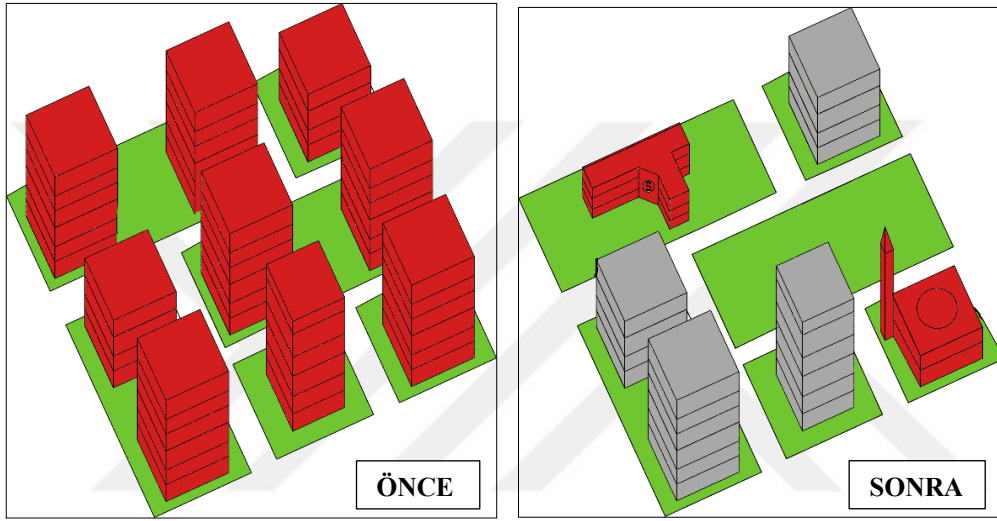
Arnavutköy İlçesi, Ömerli Mahallesi 187 ada 1 parsel planda “Park ve Yeşil Alanlar” lejantında kalmakta iken; ile İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 12.10.2018 ve 1639 sayılı kararı doğrultusunda gerçekleştirilen plan değişikliği ile bu alan 550 kişi/ha yoğunlukta “Orta Yoğunluklu Konut Alanı” lejantına alınmıştır (Şekil 5.4). Bahsi geçen parsel, 12.443 m² alana sahip olup, plan değişikliğinden önce park alanı olarak kullanılmaktadır. Plan değişikliğinden sonra ise alanda 43 bloktan oluşan kapalı site alanı inşa edilmiştir. Meclis kararındaki komisyon görüşünde ise plan değişikliği teklifinin çevresindeki yapılaşmalar dikkate alınarak uygun bulunduğu ifade edilmiştir. Bahsi geçen örneklemelere ilişkin çizimler ve detay bilgiler aşağıda verilmiştir.



Şekil 5.4 : Tip 2 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 3: ‘Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler’

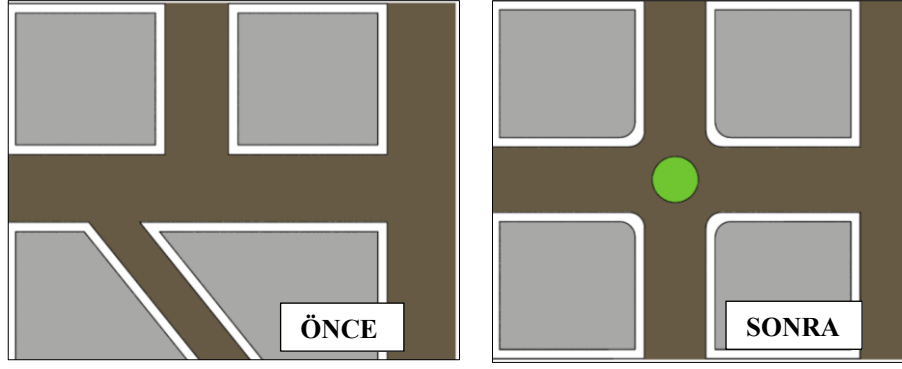
Üsküdar İlçesi, Burhaniye Mahallesi, 725 ada, 18 parsel, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 14.06.2017 ve 859 sayılı kararı ile “Ticaret Alanı” lejantından çıkarılarak, bir kısmı İlköğretim Tesis Alanı, bir kısmı Dini Tesis Alanı ve bir kısmı da Meydan Alanı olarak planlanmıştır (Şekil 5.5). Plan değişikliğine ilişkin Komisyon görüşünde ise plan değişikliğinin kamusal gereksinimlerin karşılanmasına yönelik olduğu belirtilmiştir. Plan değişikliğinin yapıldığı parsel 31.909 m² alana sahiptir.



Şekil 5.5 : Tip 3 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 4: ‘Ulaşım İlişkin Değişiklikler’

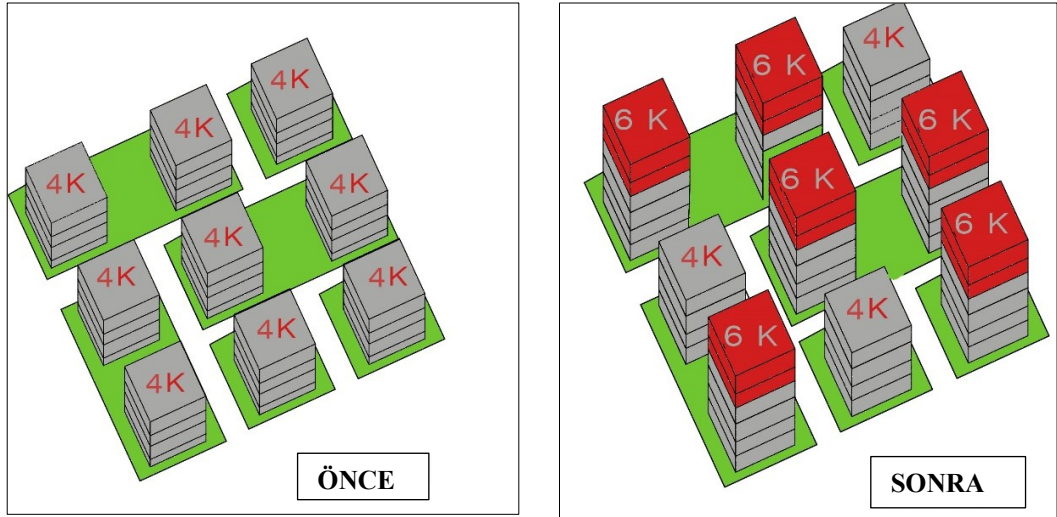
Kadıköy İlçesi Rasimpaşa Mahallesi 240 ada 16 parsel yanından geçen yol alanı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 16.09.2015 ve 1311 sayılı kararı ile yol istikametinde düzenleme yapılmıştır (Şekil 5.6). Bu plan değişikliği ile mevcut durumdaki yol alanının en kesiti genişletilerek yolun diğer yolla kesiştiği alanda kavşak düzenlemesi yapılmıştır. Komisyon görüşünde ise plan değişikliğinin ulaşım altyapısının iyileştirilmesine yönelik olduğu belirtilerek uygun bulunmuştur.



Şekil 5.6 : Tip 4 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 5: ‘Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler’

Sancaktepe İlçesi Veysel Karani Mahallesi, 7505 ada, 3 parselin TAKS:0.50, KAKS:1.25, 4 kat olarak belirlenen yapılanma koşullu İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 17.03.2011 ve 558 sayılı kararı ile Ticaret + Konut Alanı fonksiyonu değiştirilmeden TAKS:0.50, KAKS:1.65, 6 kat olarak değiştirilmiştir (Şekil 5.7). Komisyon görüşüne plan değişikliği yapılan parselin Sancaktepe Belediyesi mülkiyetinde olduğu ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınarak plan değişikliği yapıldığı belirtilmiştir. Plan değişikliğinin yapıldığı parsel 28.784 m² alana sahiptir.

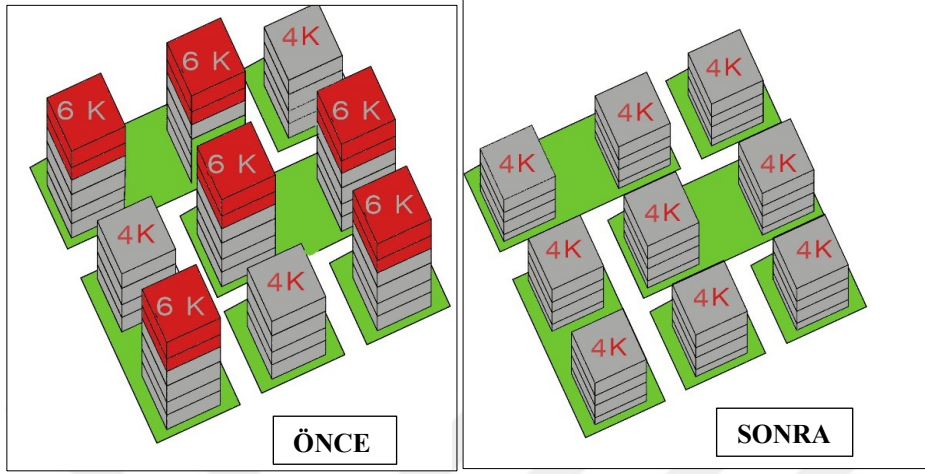


Şekil 5.7 : Tip 5 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 6: ‘Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler’

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 15.05.2018 ve 648 sayılı kararı doğrultusunda yapılan plan değişikliği ile Eyüpsultan İlçesi, 2 ada, 40 parsel ve 108, 109, 111, 114, 115, 116, 117 parselleri kapsayan ve konut alanında kalan alanın

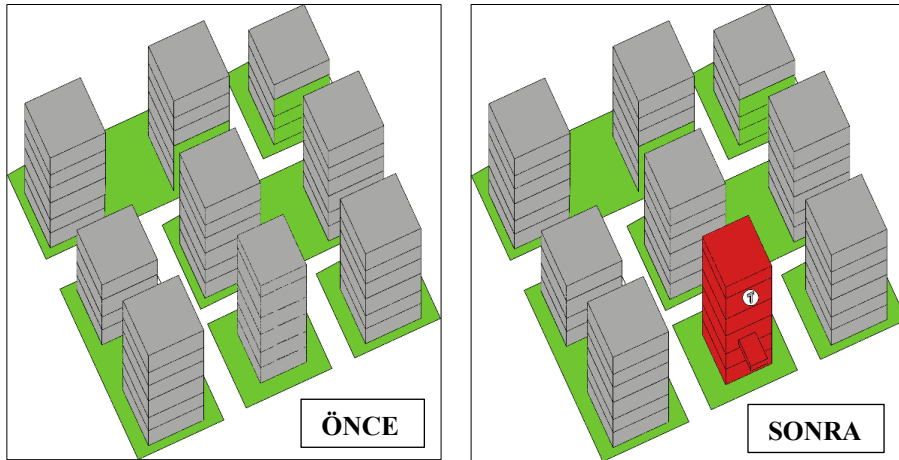
E=2,00 yapılaşma koşulu iptal edilerek E=1,25 olarak belirlenmiştir (Şekil 5.8). Komisyon görüşünde plan değişikliği yapılan alan komşuluğunda tescilli yapının bulunduğu ve değişikliğin uygun bulunduğu belirtilmiştir.



Şekil 5.8 : Tip 6 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 7: ‘Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)’

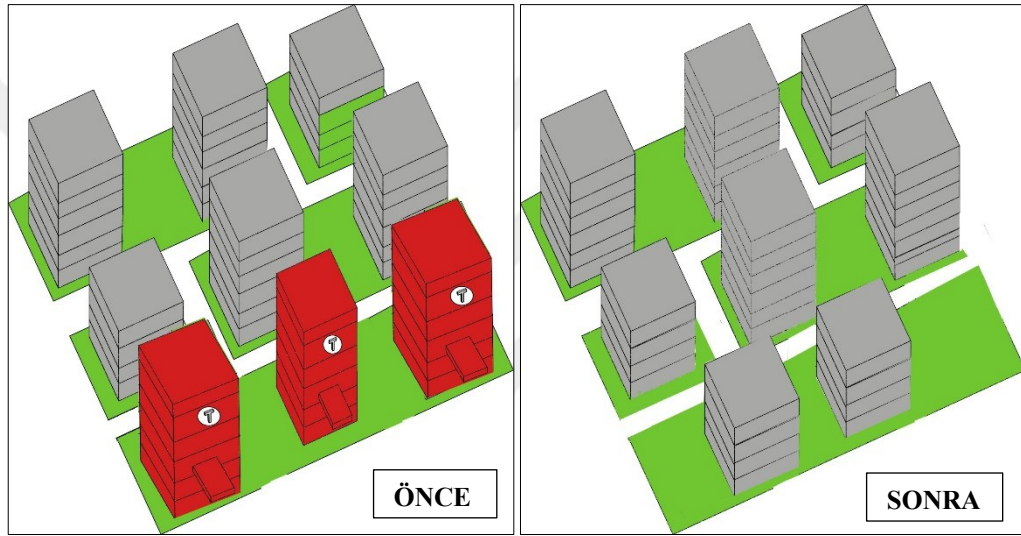
Başakşehir İlçesi, Kayabaşı Mahallesi, 490 ada 1 parsel mevcut planda Düşük Yoğunluklu “Konut Alanı” lejantında kalmakta iken, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 17.02.2012 ve 347 sayılı kararı ile TAKS:0.40, KAKS:2.00 hmaks:60.50 yapılaşma koşullarında “Konut+Ticaret Alanı” lejantına alınmıştır (Şekil 5.9). Komisyon görüşünde plan notlarına ek hükümlere getirilerek tadilen onaylandığı belirtilmiştir. Plan değişikliğinin yapıldığı parsel 15.261 m² alana sahiptir.



Şekil 5.9 : Tip 7 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 8: ‘Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)’

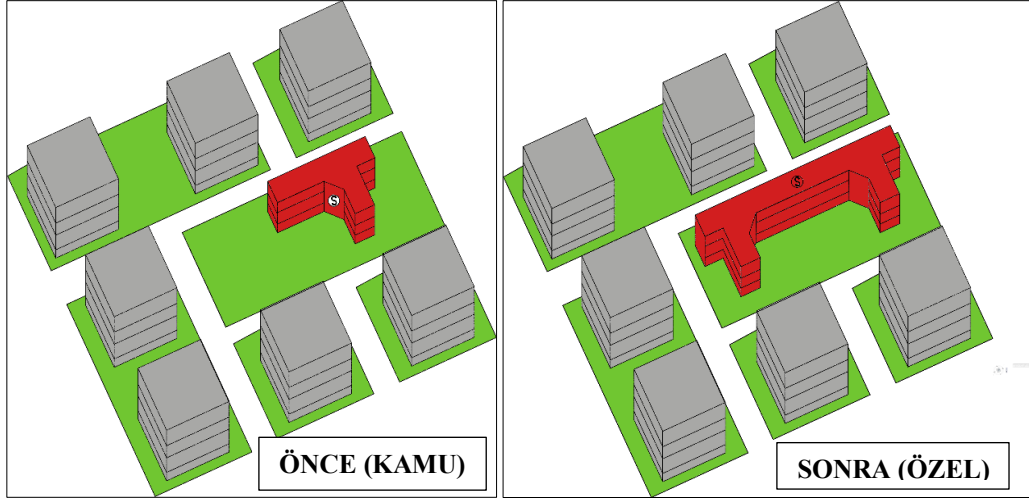
İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 12.10.2011 ve 2185 sayılı kararı ile Başakşehir İlçesi, Şamlar Mahallesi, 127 ada, 1 parselin Ticaret Alanı’nda kalan kısmının iptal edilerek Taks:0.25 Kaks:0.75 yapılanma şartlarında Konut Alanı’na alınmıştır (Şekil 5.10). Meclis kararında yer alan Komisyon görüşünde ise plan değişikliği üst ölçekli plan (1/5000 ölçekli) kararları ile uyumlu olduğu belirtilerek uygun bulunmuştur.



Şekil 5.10 : Tip 8 kapsamındaki değişiklikler.

Tip 9: ‘Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler’

Çekmeköy İlçesi, Alemdağ Mahallesi, 566 ada 4 parselin “İlköğretim Tesisleri Alanı” lejantı ve 572 ada 1 parselin ise “Ortaöğretim Tesisleri Alanı” lejantları İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 14.12.2017 ve 1975 sayılı kararı ile iptal edilerek, toplamda yaklaşık 41.000 m² yüzölçümlü alanın tamamı “Özel Eğitim Tesisleri Alanı (KAKS: 0,40 ve Yençok: 4 kat yapılaşma şartlarında)” lejantına alınmıştır (Şekil 5.11). Komisyon görüşünde ise plan değişikliğinin Milli Eğitim Bakanlığı ile imzalanan protokol doğrultusunda yapıldığı belirtilmiştir.



Şekil 5.11 : Tip 9 kapsamındaki değişiklikler.

Görüşmecilerden sınıflandırmadaki her grubu kamu yararı açısından değerlendirmeleri istenmiştir. Bu değerlendirme yapılırken, görüşmecilerden plan değişikliğinin kamu yararına "uygun (+1)", "uygun olmayan (-1)" veya "etkisiz (0)" olmak üzere üç seçenekten birini seçmeleri talep edilmiştir. Böylece, plancıların plan değişiklikleri için uygulamaya yönelik kamu yararı perspektifinden algılarının anlamak amaçlanmıştır.

Plancıların kamu yararı açısından değerlendirmeleri birçok değişkenden etkilenebilmektedir. Birincisi, plancının kendi durumu, başka bir deyişle, plancının yaşı, deneyimi, durumu ve çalışma alanı, plancının kamu yararı değerlendirmesini etkileyebilmektedir. Yine kurumsal ortam ve uygulanan prosedür ve kurallar kamu yararı değerlendirmesini etkileyebilmektedir (Cao ve Zhang, 2018). Bunlar dikkate alınarak, çeşitliliği yansıtmak için farklı alanlarda (akademi, özel sektör ve kamu sektörü) çalışan plancılardan örneklem seçilmiştir. Alternatif olarak çalışma, farklı alanlarda çalışan plancıların değerlendirmelerinde farklılıklar olup olmadığını da test etmektedir. Deneyimin bu değerlendirmeleri etkilediği düşünüldüğünden, görüşmeciler kesintisiz olarak en az on yıllık deneyime sahip kişiler arasından seçilmiştir. Yine statü değişkeni hem akademisyenler hem özel sektör çalışanları hem de kamu sektörü için dikkate alınmıştır. Görüşülen kişilerin on altısı akademisyen olup, bunlardan beşi profesör, altısı doçent, beşi doktor unvanına sahiptir. Özel sektör plancılar örnekleminde statü değişkeni de dikkate alınmıştır. On beş görüşmeci özel sektörde en az on yıl çalışmış planlamacılar arasından seçilmiştir. Bunlardan altısı özel büro sahibi, dokuzu özel ise bürolarda çalışmaktadır. Statü değişkeni, kamu

sektöründeki planlamacıların örnekleminde de dikkate alınarak farklı statülere sahip kamu sektörü görevlileri seçilmiştir. Görüşülen on beş kişi kamu sektöründe (Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl Müdürlüğü ve diğer kamu kurumları) en az on yıl çalışmış plancılardır. Çizelge 5.2’de analiz kapsamında yapılan görüşmelere ilişkin detaylar verilmiştir. Plancıların kurumsal yapı ve plan değişiklikleri ile ilgili usul ve kuralları dikkate alarak cevap vereceği kabul edilmektedir. Bulgular ilk aşamada sınıflandırmalara göre haritalanmıştır.



Çizelge 5.2 : Araştırmada yapılan görüşmelere ilişkin detaylar.

Görüşme No /Tarih	Akademisyen	Görüşme No /Tarih	Kamu Sektörü	Görüşme No /Tarih	Özel Sektör
Görüşme-1 11.03.2019	Akademisyen, Profesör İstanbul Teknik Üniversitesi	Görüşme-17 25.03.2019	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Müdür)	Görüşme-32 22.03.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-2 12.03.2019	Akademisyen, Profesör İstanbul Teknik Üniversitesi	Görüşme-18 25.03.2019	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Görüşme-33 24.03.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-3 18.03.2019	Akademisyen, Profesör İstanbul Üniversitesi	Görüşme-19 27.03.2019	İstanbul Büyükşehir Belediyesi (Müdür)	Görüşme-34 24.03.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-4 04.04.2019	Akademisyen, Profesör İstanbul Üniversitesi	Görüşme-20 27.03.2019	İstanbul Büyükşehir Belediyesi (Şef)	Görüşme-35 25.03.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-5 08.04.2019	Akademisyen, Profesör Sakarya Üniversitesi	Görüşme-21 27.03.2019	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Görüşme-36 02.04.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-6 11.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor İstanbul Teknik Üniversitesi	Görüşme-22 12.03.2019	Fatih Belediyesi (Müdür)	Görüşme-37 03.04.2019	Planlama Ofisi Sahibi
Görüşme-7 13.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor İstanbul Üniversitesi	Görüşme-23 14.03.2019	Pendik Belediyesi (Şef)	Görüşme-38 22.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-8 15.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor Yıldız Teknik Üniversitesi	Görüşme-24 14.03.2019	Üsküdar Belediyesi (Müdür)	Görüşme-39 22.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-9 18.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor İstanbul Üniversitesi	Görüşme-25 15.03.2019	Kadıköy Belediyesi (Müdür)	Görüşme-40 22.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-10 20.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor Marmara Üniversitesi	Görüşme-26 19.03.2019	İstanbul Milli Emlak Müdürlüğü	Görüşme-41 24.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-11 21.03.2019	Akademisyen, Doçent Doktor Fatih Sultan Mehmet Üniversitesi	Görüşme-27 13.03.2019	Kültür ve Turizm Bakanlığı (Müdür)	Görüşme-42 24.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-12 19.03.2019	Akademisyen, Doktor Gebze Teknik Üniversitesi	Görüşme-28 13.03.2019	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Görüşme-43 25.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-13 13.03.2019	Akademisyen, Doktor Yıldız Teknik Üniversitesi	Görüşme-29 02.04.2019	TOKİ (Şef)	Görüşme-44 25.03.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-14 14.03.2019	Akademisyen, Doktor Konya Teknik Üniversitesi	Görüşme-30 02.04.2019	TOKİ	Görüşme-45 02.04.2019	Planlama Ofisi Çalışanı

Çizelge 5.2 (devam) : Araştırmada yapılan görüşmelere ilişkin detaylar.

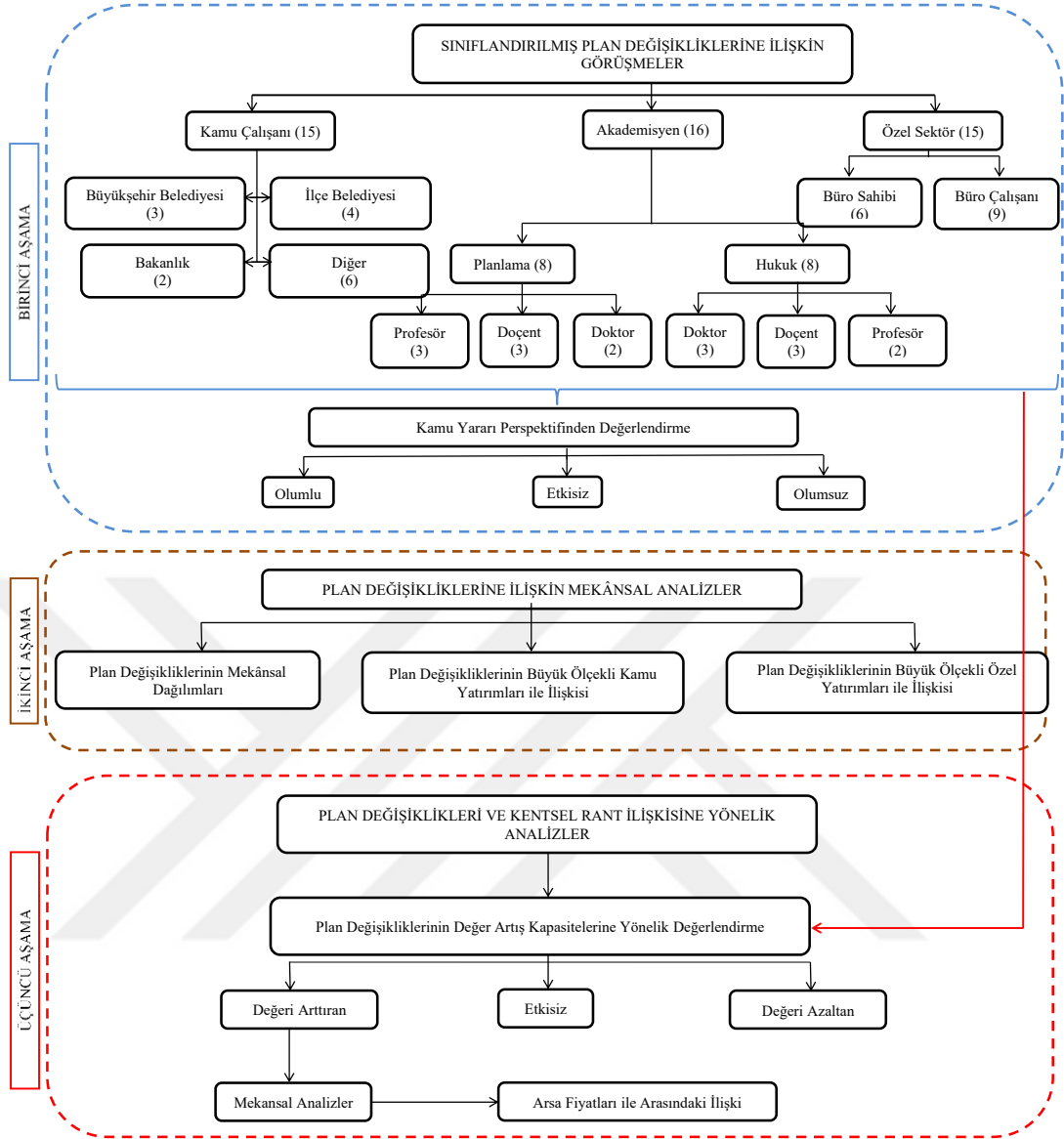
Görüşme No /Tarih	Akademisyen	Görüşme No /Tarih	Kamu Sektörü	Görüşme No /Tarih	Özel Sektör
Görüşme-15 18.03.2019	Akademisyen, Doktor İstanbul Üniversitesi	Görüşme-31 26.03.2019	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Müdür)	Görüşme-46 03.04.2019	Planlama Ofisi Çalışanı
Görüşme-16 18.03.2019	Akademisyen, Doktor Medeniyet Üniversitesi				

Metodolojinin ikinci aşamasında, “Plan değişikliklerinin mekânsal etkileri nelerdir?” ana sorusu kapsamında belirlenen alt hipotezlerin sınanmasına yönelik metodoloji geliştirilmiştir. Bu kapsamda birinci aşamadan elde edilen sonuçlar doğrultusunda 9 alt gruptaki plan değişikliklerin İstanbul Metropoliten alanındaki mekânsal dağılımları Kernel analizi kullanılarak incelenmiştir. Kernel Yoğunluk Analizi, verinin etrafındaki her bir raster hücresinin noktasal yoğunluğunu hesaplayarak verilerin dağıtımını görselleştirmek için kullanılan popüler bir araçtır (Silverman 1986; Botev, Grotowski, Kroese 2010). Kernel, bir yerleşimi veya doğal yaşam etkileyen bağlantılarının, yapılaşma yoğunluğunun, suç raporlarının, yolların veya hizmet hatlarının yoğunluğunun keşfedilmesi amacıyla veya daha fazla kazanın meydana geldiği yolları tahmin edilmesi gibi amaçlar için kullanılmaktadır (Elgammal ve diğ., 2002; Terrell ve Scot 1992; Stefanski ve Carroll 1990; Rudemo 1982).

Daha sonra Metropoliten Alanı’nda 2009-2018 yılları arasında yapılan ve tez kapsamında değerlendirilen 9 alt gruptaki toplam 15.397 plan değişikliklerinin büyük ölçekli kamu ve özel sektör yatırımları ile ilişkisi irdelenmiştir. Büyük ölçekli kamu yatırımları olarak TEM, E-5 ve bağlantı yolları ve ana taşıt yolları, metro, tramvay, Marmaray ve metrobüs gibi ana ulaşım aksları; 100 ve üzeri yatak sayısı olan kamu hastaneleri, havaalanları, devlet üniversitesi kampüsleri, eğitim tesisleri gibi sosyal altyapı alanları kabul edilmiştir. Bahsi geçen kamusal yatırımlardan ulaşım akslarının her iki tarafına 500 metre; diğer kamu yatırımlarının da etrafına 500 metre etki alanı belirlenerek, bu etki alanı içerisine düşen plan değişiklikleri analiz edilmiştir. Büyük ölçekli özel sektör yatırımları olarak da 100 ve üzeri yatak sayılı özel hastaneler, özel üniversiteler, alışveriş merkezleri ve 5 yıldızlı oteller kabul edilmiştir. Bu özel yatırımlar merkez kabul edilerek etraflarına 500 metre yarı çapında etki alanı

belirlenerek, bu etki alanı çerisinde kalan plan değişiklikleri analiz edilmiştir. 500 metre mesafesi, benzer çalışmalarda kabul edilen etki alanı referans alınarak belirlenmiştir.

Üçüncü aşamada, “Plan değişikliklerinin kentsel rantın oluşmasındaki etkileri nelerdir?” ana sorusu kapsamında belirlenen alt hipotezlerin sınanmasına yönelik metodoloji geliştirilmiştir. Bu çerçevede, tez kapsamında görüşülen, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren 46 grüşmeciden, 9 alt başlıktan örneklem olarak sunulan plan değişikliklerinin "değeri artıran (+1)", "değeri azaltan (-1)" veya "etkisiz (0)" olmak üzere üç seçenekten birini seçmeleri talep edilmiş ve değeri azaltan ve değeri etkilemeyen plan değişiklikleri kapsam dışında bırakılmıştır. Çalışma alanı olarak İstanbul’un üç kademesinden seçilen birer ilçe (merkez, Üşküdar; alt merkez, Ümraniye; eper, Pendik) rneklemlerinde değeri artıran plan değişikliklerinin kernel analizi yapılarak plan değişikliklerinin bu üç kademedede nerelerde yoğunlaştıkları tespit edilmiştir. Seçilen bu ilçeler İstanbul Metropoliten Alanında merkez kademelenmeleri dikkate alınarak seçilmiştir. Merkez ilçelerden Üşküdar, ikincil merkez ilçelerden Ümraniye ve çeper ilçelerden Pendik ilçeleri örneklem olarak seçilmiştir. Bu ilçeler, İstanbul Metropoliten alanında merkez kademelenmelerine yönelik yapılan farklı akademik çalışmalarda (Terzi ve Kaya, 2011; Berköz ve Türk, 2010; İBB, 2009; Berköz ve Eyüpoğlu, 2007; Berköz ve Dökmeci, 1994) ortak olarak merkez, alt merkez ve çeper olarak sınıflandırılmıştır. Bu ilçelerdeki plan değişikliklerine yönelik yapılan kernel analizine göre plan değişikliklerinin yoğunlaştığı yerlerdeki plan değişiklikleri yapılmadan önceki yıl olan 2008 yılı ve değişikliklerin tamamlandığı yılı takip eden 2019 yılları arasındaki sokak rayiç bedellerindeki artış ile mahalle genelindeki ortalama rayiç bedelin yüzdalik artışları mukayese edilmiştir. şekil 5.12’de tezin metodoloji aşamaları gösterilmiştir.



Şekil 5.12 : Metodoloji aşamaları.

5.2 Ana Hipotez 1 : İstanbul Metropolitan Alanında Plan Değişikliklerinin Hukuksal ve Politika Perspektifi

Tezin çalışması kapsamında “Plan değişikliklerinin plan bazlı sistem etkileri nelerdir?” ana sorusu doğrultusunda belirlenen alt hipotezler “Plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır”, “Plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancıların kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır” ve “Plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplinin farklı alanlarında çalışanlarca plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı

farklı algılanmaktadır” şeklindedir. Bahsi geçen hipotezlerden ilki için 2009-2018 yılları arasında İBB Meclisi tarafından onaylanmış olan plan değişikliklerinin betimsel analizi yapılmıştır. İkinci ve üçüncü alt hipotez için de ortak analizler yapılmıştır.

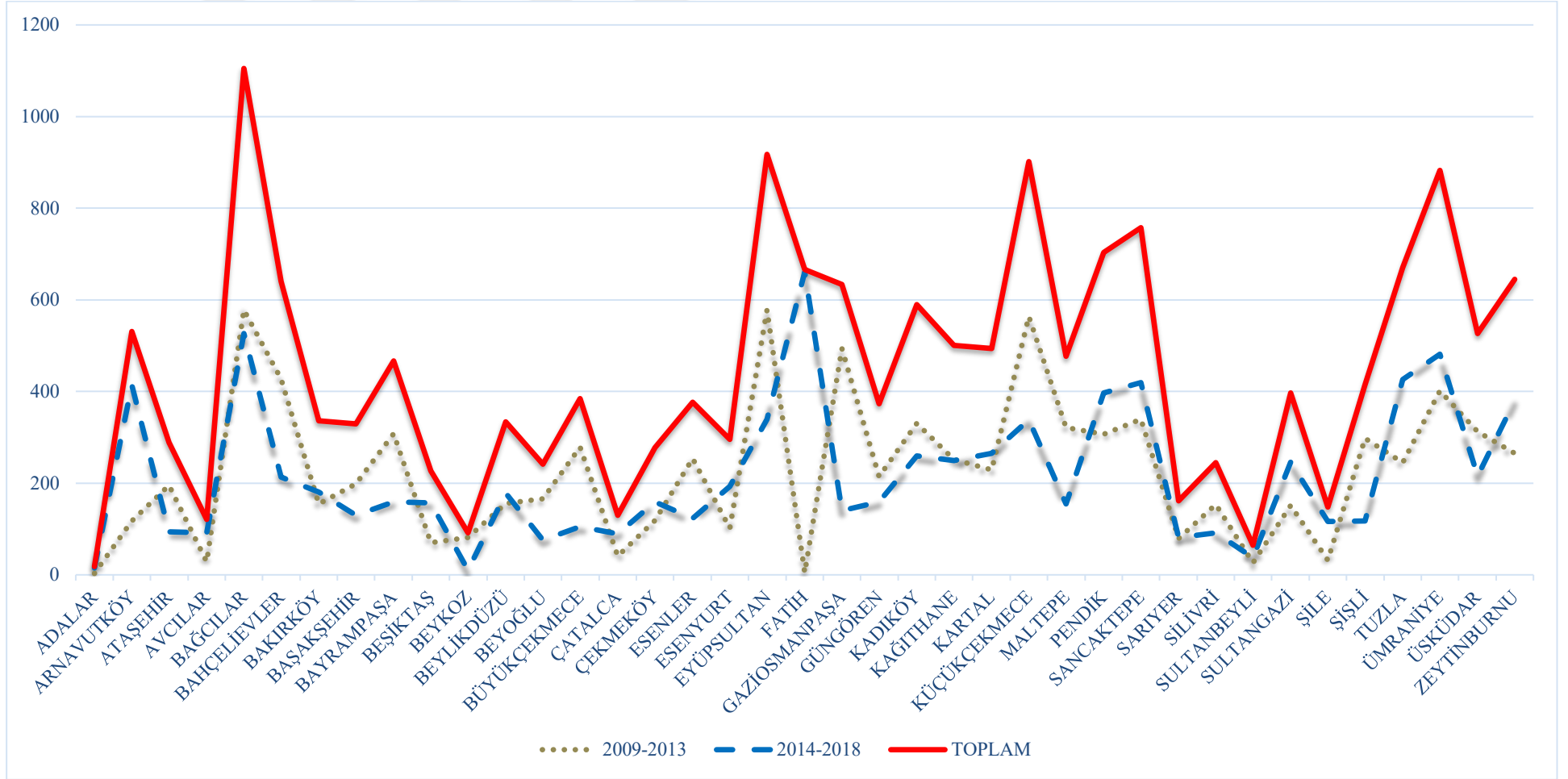
5.2.1 Hipotez 1.A’ya yönelik analiz

İlk alt hipotez olan “Plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır” hipotezi kapsamında 2009-2018 yılları arasında İBB Meclisi tarafından onaylanmış plan değişiklikleri incelenmiştir. Literatürde ve Danıştay kararlarında, planların yasal bağlayıcı oldukları, takdir yetkisine izin veremeyen kesin hükümler içerdikleri ve değiştirilebilmelerinin zorunluluk hallerinde Yönetmelikte ön görülen şartların yerine getirilmesi ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Plan bazlı sistemde plan değişiklikleri, planlara esneklik ve planlama yetkililerine takdir yetkisi sağlanması amacıyla planlara yapılan parçacıl müdahale araçlarıdır. Plan değişikliklerinin, plan yapım aşamasında yapılan teknik hatalardan veya yanlış varsayımlardan kaynaklanması durumunda yapılmaları kabul edilebilir bir durumdur. Ancak İstanbul örneğinde de görüldüğü plan değişikliklerinin sayıca çok olması ve Yönetmelikte öngörülen gerekçeler dışında yapılmış olmaları sorundur. İstanbul Metropolen Alanında 2008-2018 yılları arasında sadece İstanbul Büyükşehir Meclisi tarafından onaylanmış 17.369 adet plan değişikliği yapıldığı tespit edilmiştir. Şekil 5.13’de İstanbul genelindeki plan değişikliği sayısının 5 yıllık periyotlardaki dağılımı gösterilmiştir.

Bahsi geçen plan değişikliklerinden özellikle Tip 2 “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*” (4.031 adet), Tip 5 “*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler*” (2.877 adet), Tip 7 “*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*” (1.714 adet) ve Tip 9 “*Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler*” (853 adet) kapsamındaki plan değişiklikleri kamu yararı gerekçesinden çok piyasa yararının öncelikli olduğu plan değişiklikleridir. Plan değişiklikleri konusunda piyasanın yararı o kadar öncelikli hale getirilmiştir ki, plan değişikliği prosedürüyle yapılması imkânsız olan “*Konu Bakımından Uygun Olmayan Plan Değişiklikleri*” Tip 12 (677) plan değişiklikleri (Tip 12 kapsamındaki plan değişikliklerinin mer’i mevzuat çerçevesinde hiçbir surette yapılması mümkün

değildir) yapılmıştır. İzah edilen durumlar yasal bağlayıcı planlarda esnekliğin ve takdir yetkisinin artırıldığının göstergesidir.





Şekil 5.13 : İstanbul genelindeki plan değişikliği sayısının 5 yıllık periyotlardaki dağılımı.

Şekil 5.13’de de görüldüğü üzere, plan değişikliklerinin beş yıllık periyotta ilçelere dağılımı genellikle birbiriyle paraleldir. İlk beş yıllık periyotta en fazla plan değişikliğinin yapıldığı ilçeler sırasıyla Bağcılar, Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa ve Küçükçekmece ilçeleri iken, en az plan değişikliğinin yapıldığı ilçeler ise Fatih, Beykoz, Adalar ve Şile ilçeleridir. Bu ilçeler geniş koruma alanlarına sahip olduklarından bu alanlarda fazla plan değişikliğinin yapılmamış olması iyi bir durumdur. Ancak Şekil 5.14’de de görüleceği üzere ikinci beş yıllık periyotta bu ilçelerde de plan değişikliklerinin sayıları artmaya başlamıştır. Özellikle Fatih ilçesi il beş yıllık periyotta (2009-2013) en az plan değişikliğinin yapıldığı ilçedir. İlk beş yıllık süreçte bu ilçede sadece beş adet plan değişikliği yapılmıştır. Ancak ikinci beş yıllık periyotta (2013-2018) Fatih ilçesi plan değişikliğinin en fazla yapıldığı ilçedir. İkinci beş yıllık periyotta Fatih ilçesinde 661 adet plan değişikliği yapılmıştır. Fatih ilçesinin tarihi merkez olması, bu alanda arazi fiyatlarının diğer ilçelere göre daha yüksek olması, tarihi ve turistik alanların bu ilçede yoğunlaşmış olması Fatih ilçesinde beş yıllık periyotlarda plan değişikliği sayısının bu kadar farklı olmasına neden olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Fatih ilçesi koruma amaçlı nazım ve uygulama imar planları İdare Mahkemesi tarafından 2008 yılında iptal edilmiş ve bu planların yerine yeniden yapılan koruma amaçlı nazım ve uygulama imar planları 30.12.2011 tarihinde onaylanmıştır. Bu durumun da plan değişikliği sayısının 5 yıllık periyotlarda farklı olmasının nedeni olabilir.

5.2.2 Hipotez 1.B ve 1.C’ye yönelik analiz

“Plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancıların kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır.” ve “Plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlar tarafından farklı algılanmaktadır.” alt hipotezleri kapsamında izlenen metodoloji ve analizler aşağıdaki gibidir.

Bulgular

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde plan değişiklikleri üç tip olarak tanımlanmıştır. Bunlardan ilki sosyal ve teknik altyapı alanlarındaki değişikliklerdir. Bu tür bir değişim kapsamında sosyal ve teknik altyapı alanlarının konumları değiştirilebilir veya bu alanlar kullanım alanlarına (konut, ticaret, turizm vb.) dönüştürülebilir. Bu değişikliğin yapılabilmesi için sosyal ve teknik altyapı alanında

hizmet alanında eşdeğer büyüklükte bir alan ayrılması gerekmektedir. İkincisi, yoğunluğu etkileyen değişikliklerdir. Bu değişiklikler, kat yüksekliklerindeki değişiklikler ve taban alanının artması veya azalmasına yönelik değişikliklerdir. Önerilen değişiklikler sonucunda nüfus yoğunluğunda bir artış varsa, artan yoğunluğa ilişkin sosyal ve teknik altyapı alanlarının da artırılması gerekmektedir. Üçüncü tip ise ulaşım ile ilgili değişikliklerdir. Bu değişiklikler yolların genişletilmesi, daraltılması ve kaldırılmasını kapsamaktadır. Bu tür değişiklikler sonucunda ulaşım sisteminin ve bütünlüğünün bozulmaması esastır. Yasal yapı çerçevesinde, sadece bu üç tür değişiklik için kurallar tanımlanmıştır. Ancak pratikte plan değişikliklerinin bu üç türün ötesine geçtiği bilinmektedir. Analiz kapsamında değerlendirilen 9 alt gruptaki plan değişikliklerinden her grubu temsil eden veri setinden bir örnek seçilmiştir. Bu örnekler, mevcut yasal kurallar çerçevesinde her grubun kamu yararına uygunluklarının anlaşılması açısından önemlidir (Çizelge 5.3).

Çizelge 5.3 : Plan değişikliklerinin sınıflandırılması ve yasal çerçevede kamu yararına uygunlukları.

Plan Değişikliklerinin Sınıflandırılması	Plan Değişikliklerinin Konusu	Açıklamalar	Yasal çerçevede kamu yararına uygunluk (3194 sayılı Kanun)
TİP 1 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	Bakırköy İlçesi Zuhuratbaba Mahallesi 257 ada 14 parsel, "Sağlık Tesisleri Alanı"ndan "Ortaöğretim Alanı"na	Böyle bir değişiklik, kamu sektörü tarafından talep edilmiş ve kamu ihtiyaçlarını karşıladığı kabul edilmiştir.	Uygun
TİP 2 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler'	Arnavutköy İlçesi Ömerli Mahallesi 187 ada 1 parsel. "Park ve Yeşil Alanlar"dan "Orta Yoğunluklu Konut Alanı"na	Bu değişiklik yatırımcı tarafından talep edilmişti. Bu nedenle, değişiklik kamu yararından çok özel yarara hizmet etmektedir.	Uygun olmayan
TİP 3 'Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	Üsküdar İlçesi Burhaniye Mahallesi 725 ada 18 parsel "Ticaret Alanı"ndan "İlköğretim Tesis Alanı", "Dini Tesis Alanı" ve "Meydan Alanı"na	Bu değişiklik kamu sektörü tarafından talep edilmiştir. Bu tür bir değişiklik, kamu kullanımını artırmaya yöneliktir.	Uygun
TİP 4 'Ulaşım İlişkin Değişiklikler'	Kadıköy Mahallesi Rasimpaşa Mahallesi 240 ada 16 parsel, kavşak ve yol güzergahı düzenlemesi	Bu değişiklik kamu sektörü tarafından talep edilmiştir. Bu değişiklik, ulaşım sisteminin daha iyi işlemesi amacı taşımaktadır.	Uygun
TİP 5 'Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler'	Sancaktepe Mahallesi, Veysel Karani Mahallesi, 7505 ada 3 parselde kat adedi artışı.	Bu tür bir değişiklik, kamu çıkarından çok özel çıkarı hedefler.	Uygun olmayan
TİP 6 'Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler'	Eyüpsultan Mahallesi 40 ada 108, 109, 111, 114, 115, 116 ve 117 parsellerde kat oranında düşüş	Bu değişiklik kamu sektörü tarafından talep edilmiştir. Bölgedeki tarihi dokunun korunması için özel olarak yapılmıştır.	Uygun
TİP 7 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	Başakşehir İlçesi Kayabaşı Mahallesi 490 ada 1 parsel, "Düşük Yoğunluklu Konut Alanı"ndan "Konut ve Ticaret Alanı"na	Bu değişiklik arazi sahibinin talebi üzerine yapılmıştır. Bu değişikliğin kamu çıkarlarından çok özel çıkarları hedeflediği açıktır.	Uygun olmayan
TİP 8 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	Başakşehir İlçesi Şamlar Mahallesi 127 ada 1 parsel, "Ticaret Alanı"ndan "Düşük Yoğunluklu Konut Alanı"na	Böyle bir değişiklik kamu sektörü tarafından talep edilmektedir. Bu değişiklik kamu yararı açısından yapılmakta, sonuç olarak binaların yoğunluğunu azaltmaktadır.	Uygun
TİP 9 'Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler'	Çekmeköy İlçesi Alemdağ Mahallesi 566 ada 4 parsel "İlköğretim Tesisleri Alanı" ve "Ortaöğretim Tesisleri Alanı"ndan "Özel Eğitim Tesisleri Alanı"na	Bu değişiklik sosyal ve teknik altyapıyı doğrudan değiştirdiği için kamu yararından çok özel çıkara hizmet etmektedir.	Uygun olmayan

Analiz sonuçlarına göre ise; görüşmeciler tarafından Tip 2 “Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler”, Tip 5 “Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler”, Tip 7 Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında) ve Tip 9 “Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler” kapsamındaki plan değişikliklerinin kamu yararına uygun olmadığı değerlendirilmiştir. Analiz sonuçları, planlama disiplinin farklı alanlarında faaliyet gösterenlerin kamu yararını yasal kurallara uygunluk açısından değerlendirdiklerini göstermektedir. Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9'un yasal kurallara uygunluk açısından yasal olmadığı görülmektedir. Elde edilen bulgulara göre görüşmeciler, yürürlükteki kanun ve kuralların kullanımı çerçevesinde kamu yararını değerlendirmişlerdir. Çizelge 5.4’de plan değişikliklerinin kamu yararı perspektifinden nasıl algılandıkları gösterilmiştir.

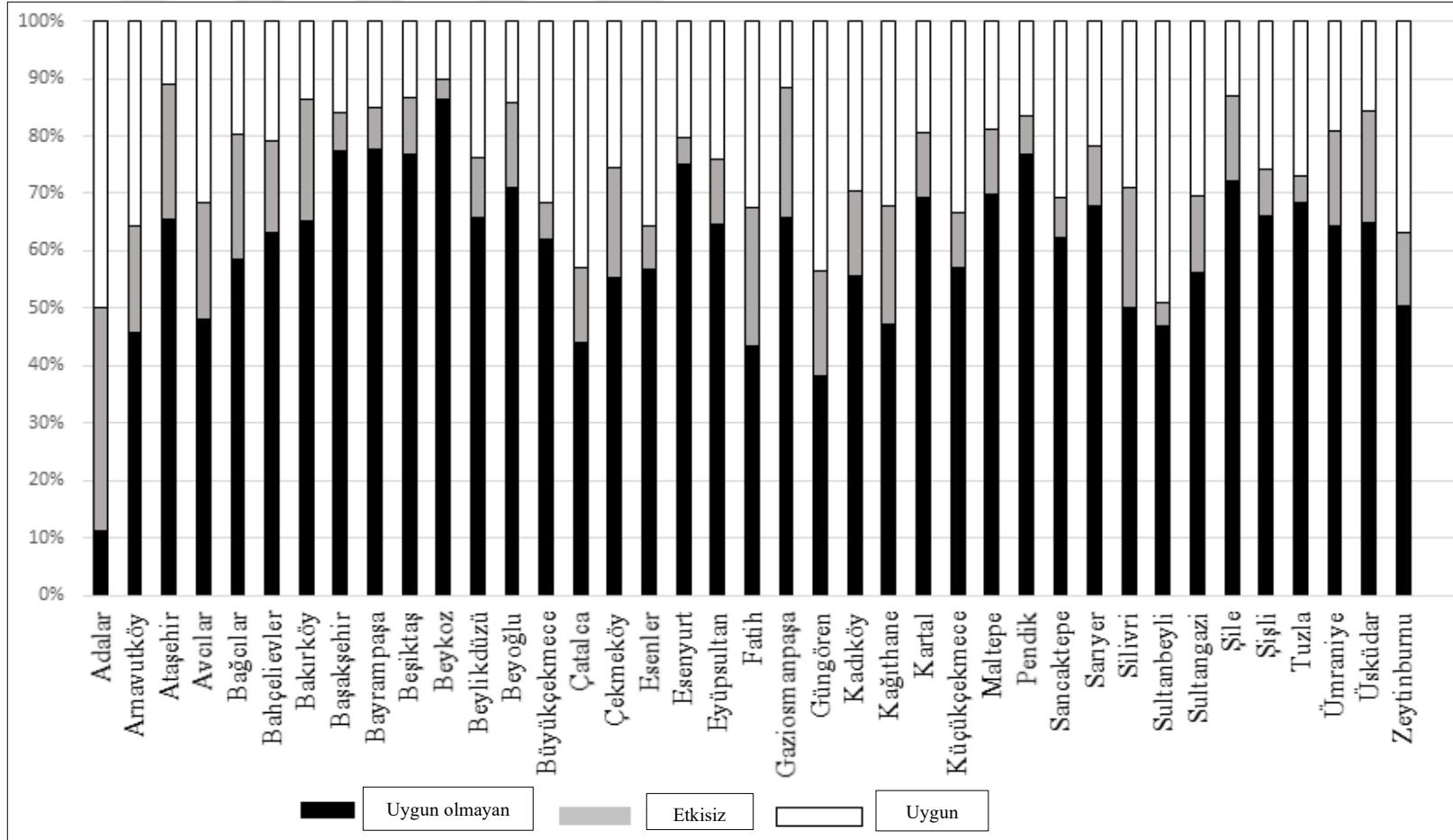
Çizelge 5.4 : Plan değişikliği içeriklerinin kamu yararı perspektifinden sınıflandırılması.

Plan Değişikliklerinin Sınıflandırılması	Akademisyen	Kamu Çalışanı	Özel ofis sahipleri/ çalışanları	Genel ortalama
TİP 1 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	0,51	0,73	-0,13	0,37
TİP 2 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler'	-0,94	-1	-0,67	-0,87
TİP 3 'Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	0,94	1	0,80	0,91
TİP 4 'Ulaşım İlişkin Değişiklikler'	0,82	0,67	0,33	0,61
TİP 5 'Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler'	-1	-0,93	-0,93	-0,96
TİP 6 'Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler'	0,94	0,87	0,87	0,89
TİP 7 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	-1	-0,87	-1	-0,96
TİP 8 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	0,88	0,80	0,80	0,83
TİP 9 'Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler'	-0,57	-0,27	-0,20	-0,35

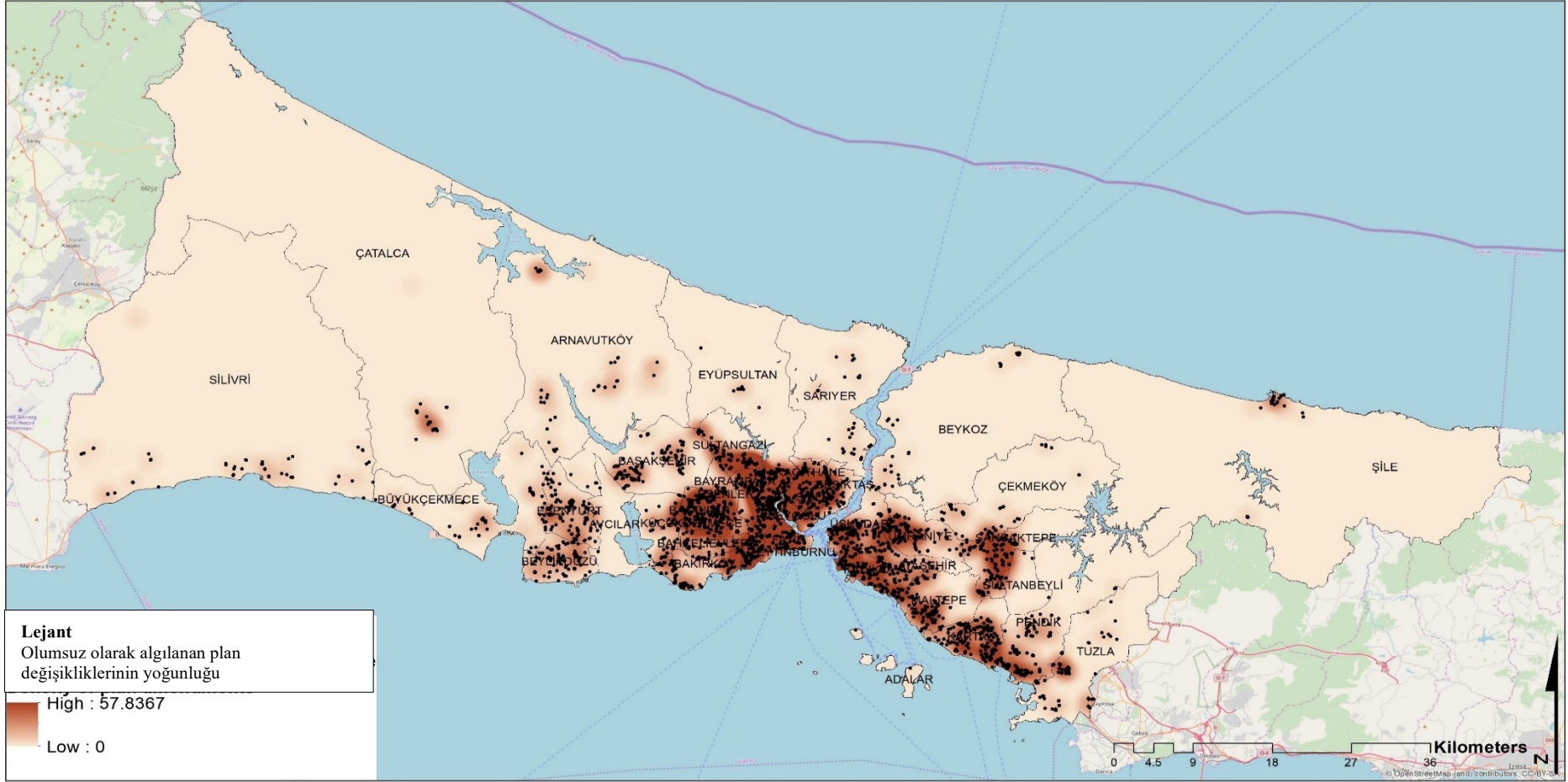
Not: Örnek 46 görüşmecidir. Uygun: 1 Uygun değil: -1 Etkisiz: 0

Şekil 5.14’de kamu yarararı perspektifinden değ rlendirilen plan değ şikliklerinin ilçelere göre dağılımları, Şekil 5.15’de ise kamu yararı perspektifinden “olumsuz” olarak algılanan plan değ şikliklerinin me  nsal yoğunlukları gösterilmiştir.





Şekil 5.14 : Kamu yararı perspektifinden 2009-2018 yılları arasında yapılan plan değişikliği içeriklerinin ilçelere göre oransal dağılımları.



Şekil 5.15 : Olumsuz olarak algılanan plan değişikliklerinin yoğunluk dağılımı (Kernel Analizi).

Şekil 5.16’de de görüldüğü üzere, kamu yararı perspektifinden olumsuz olarak algılanan plan değişiklikleri İstanbul Metropoliten Alanının geneline yayılmış olsa da merkez ve ikincil merkez ilçelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu alanlar erişilebilirliğin ve arazi değerlerinin yüksek olduğu alanlardır. Bu alanlarda yoğunlaşan plan değişiklikleri Tip 2 “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*”, Tip 5 “*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler*”, Tip 7 *Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)* ve Tip 9 “*Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler*” kapsamında olan ve yatırımcı veya arazi sahiplerinin talebi doğrultusunda kamu yararı gerekçesinden çok özel yarar gerekçesiyle yapılan piyasa temelli plan değişiklikleridir. Bu kapsamdaki plan değişikliklerinin erişilebilirliğin ve arazi değerlerinin yüksek olduğu İstanbul Metropoliten Alanının merkez ve alt merkez ilçelerde yoğunlaşması, özel sektör yatırımcısının risk almadan kısa vadede kâr elde etme amacının göstergesidir. Ancak, Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değişikliklerinin merkez ve ikincil merkez ilçelerde yoğunlaşması sorunludur. Bu alanlar erişilebilirlik değerinin ve arazi değerinin yüksek olduğu alanlar olmasının yanı sıra, yapı nüfus yoğunluğunun da fazla olduğu alanlardır. Bu alanlarda yoğunlaşan plan değişiklikleri (Tip 2, Tip 5 ve Tip 7) ise yine yapı ve nüfus yoğunluğunu artırıcı nitelik taşımaktadır. Bu durum sonucunda, mevcut durumda sosyal ve teknik altyapı alanlarının yetersiz olduğu merkez ve ikincil merkez ilçelerde plan değişiklikleri sonucunda sosyal ve teknik altyapı alanları daha da yetersiz hale gelmektedir. Öte yandan, Anadolu yakasında ise kamu yararı perspektifinden olumsuz olarak algılanan Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değişiklikleri ayrıca E-5 Karayolu ve Şile Otobanı çevresinde yoğunlaşmaktadır. Bu alanlar yine erişilebilirliğin yüksek olduğu alanlardır. Ayrıca bu tür plan değişiklikleri Çekmeköy, Sancaktepe, Sultanbeyli hattında da yoğunlaşmaktadır. Bu ilçeler ana ulaşım aksları üzerinde ve büyük ölçekli konut yatırımlarının yapıldığı yeni gelişen ilçelerdir.

Ayrıca, algılanan kamu yararında herhangi bir farklılık olup olmadığı, planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan görüşmeciler üzerinde ANOVA Analizi kullanılarak test edilmiştir (Çizelge 5.5).

Çizelge 5.5 : Planlama disiplininin çeşitli alanlarında çalışan plancılarının (akademisyenler, memurlar, özel ofis sahipleri/özel ofis çalışanları) ANOVA Analizi.

Plan Değişikliklerinin Sınıflandırılması		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
TİP 1	Gruplar					
'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından	Arasında	6,051	2	3,025	12,196	,000
Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı	Grup İçinde	10,667	43	,248		
Alanına Yapılan Değişiklikler'	Toplam	16,717	45			
TİP 2	Gruplar					
'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından	Arasında	,947	2	,473	2,461	,097
Kullanım Alanına Yapılan	Grup İçinde	8,271	43	,192		
Değişiklikler'	Toplam	9,217	45			
TİP 3	Gruplar					
'Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik	Arasında	,315	2	,157	2,027	,144
Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	Grup İçinde	3,337	43	,078		
	Toplam	3,652	45			
TİP 4	Gruplar					
'Ulaşım İlişkin Değişiklikler'	Arasında	1,852	2	,926	3,039	,058
	Grup İçinde	13,104	43	,305		
	Toplam	14,957	45			
TİP 5	Gruplar					
'Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler'	Arasında	,046	2	,023	,534	,590
	Grup İçinde	1,867	43	,043		
	Toplam	1,913	45			
TİP 6	Gruplar					
'Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler'	Arasında	,052	2	,026	,256	,776
	Grup İçinde	4,404	43	,102		
	Toplam	4,457	45			
TİP 7	Gruplar					
'Kullanım Alanına İlişkin	Arasında	,180	2	,090	1,035	,364
Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve	Grup İçinde	3,733	43	,087		
Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve	Toplam	3,913	45			
Teknik Altyapı Alanı Dışında)'						
TİP 8	Gruplar					
'Kullanım Alanına İlişkin	Arasında	,059	2	,029	,120	,888
Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve	Grup İçinde	10,550	43	,0245		
Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve	Toplam	10,609	45			
Teknik Altyapı Alanı Dışında)'						
TİP 9	Gruplar					
'Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına	Arasında	1,164	2	,582	1,075	,350
İlişkin Değişiklikler'	Grup İçinde	23,271	43	,5541		
	Toplam	24,435	45			

Planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan planlamacıların görüşlerine göre, 2009-2018 yılları arasında İstanbul'da analiz kapsamında değerlendirilen 15.397 adet plan değişikliklerinden 9.475'inin (%61,5) 'kamu yararına aykırı', 2.126'sının (%13,8) 'kamu yararına etkisiz' ve 3.796'sının (%24,7) ise 'kamu yararına uygun' olarak değerlendirildiği tespit edilmiştir. Bir diğer ifadeyle, yapılan plan değişikliklerinin yarısından fazlasının kamu yararına uygun olmadığını düşünmektedir. Bu durum devlet tarafından kabul edilen kamu yararı ile planlamacılar tarafından kabul edilen kamu yararının farklı olduğunu göstermektedir.

“Kamu yararına aykırı” olarak algılanan plan değişikliklerinin ilçelere göre dağılımlarına bakıldığında ise, oransal olarak en yüksek olduğu ilçeler sırasıyla Beykoz %82 (76 adet), Esenyurt %72 (216 adet), Başakşehir %71 (235 adet), Bayrampaşa %68 (319 adet) ve Pendik %67 (472 adet) ilçeleridir. Bu ilçeler aynı zamanda özel sektör talepleri doğrultusunda yapılan plan değişikliği sayısının fazla olduğu ilçelerdir. Plan değişikliklerinin 'kamu yararına aykırı' olarak algılanan ilçeleri orantılı olarak en düşük olduğu ilçeler ise sırasıyla Adalar %11 (2 adet), Fatih %33 (217 adet), Çatalca %34 (44 adet) ve Sultanbeyli %36 (23 adet) ilçeleridir. Bu ilçeler, doğal ve tarihi sit alanlarının daha fazla sayıda olduğu ilçelerdir (Şekil 5.14, Şekil 5.15).

Çizelge 5.5'te görüldüğü gibi, planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan görüşmecilerin plan değişikliği konularının kamu yararı perspektifinden algılanmasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar bulunmuştur. Örneğin, ANOVA analizinin sonuçlarına göre, planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan görüşülen kişiler tarafından, Tip 1: “Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler” kamu yararı perspektifinden değerlendirmesi arasında istatistiksel olarak önemli farklılıklar vardır (F: 12.196, Sig. =. 000). Tip 1, kamu sektörü çalışanları (0,73) ve akademisyenler (0,51) tarafından kamu yararı açısından olumlu algılanırken, özel sektör çalışanları tarafından etkisize yakın, ancak yine de olumsuz (-0,13) olarak algılanmıştır. Kamuoyunun görüşü alınmaksızın belediyelerin talebi üzerine yapıldığı için özel sektörün bu tür değişiklikleri 'kamu yararına aykırı' olarak nitelendirdiği düşünülebilir. Ayrıca, Tip 2: "Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler" genel olarak tüm görüşmeciler tarafından olumsuz olarak algılanmış, ancak özel sektör planlamacıları tarafından daha az olumsuz (-0,67) olarak algılanmıştır. ANOVA analiz

sonuçlarına göre bu fark istatistiksel olarak anlamlı kabul edilmiştir (F: 2.461 Sig = 0.097). Bu durum, özel sektörde çalışan plancıların bu tür değişiklikleri olumsuz olarak değerlendirirken aynı zamanda ekonomik bir kazanç olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Görüşülen tüm katılımcılar genel olarak Tip 4: “Ulaşım İlişkin Değişiklikler” i "kamu yararına uygun" olarak algıarken, bu değişiklik özel sektör çalışanları tarafından bunun "kamu yararına etkisiz" e yakın (0,33) olarak değerlendirilmiştir. ANOVA analiz sonuçlarına göre bu fark istatistiksel olarak anlamlı kabul edilmiştir (F: 3.039 Sig = 0.058). Özel sektör plancılarının farklı olmasının nedenin, aynı zamanda ekonomik bir kazanç olarak görmeleri olduğu düşünülmektedir. ANOVA analizi sonuçlarına göre tespit edilen bu farklılıklar dışında diğer değerlendirmeler arasında anlamlı bir fark bulunamamaktadır.

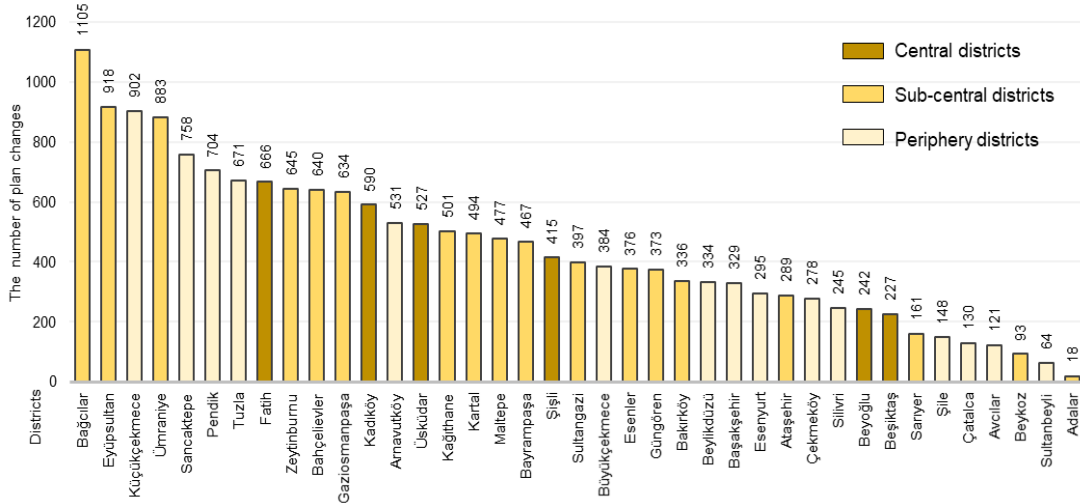
5.3 Ana Hipotez 2 : İstanbul Metropolitan Alanında Plan Değişikliklerinin Mekânsal Perspektifi

Tezin bu aşamasında “Plan değişikliklerinin mekânsal etkileri nelerdir?” ana sorusuna yönelik oluşturulmuş olan “Plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir” ve “Plan değişiklikleri büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır” alt hipotezlerinin sınanmasına yönelik analizler yapılmıştır.

2009-2018 yılları arasında İstanbul genelinde özel sektör ve kamu sektörü tarafından toplam 17.369 adet plan değişikliği yapılmıştır. İstanbul genelinde yapılan 17.369 adet plan değişikliğinin 17.369 adet plan değişikliğinin 10.152 adeti (%58,4) adeti özel sektör (mülk sahipleri, yatırımcılar) tarafından talep edilen değişiklikler iken; 7.217 (%41,6) adeti ise kamu sektörünce (ilçe belediyesi, BŞB, diğer kamu kurum ve kuruluşları) talep edilen değişikliklerdir. Ayrıca, bu değişikliklerin 5.994 adeti (%34,5) Anadolu yakasında bulunan ilçelerde, 11.375 adeti (%65,5) ise Avrupa yakasındaki ilçelerde yapılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanan 17.369 adet plan değişikliklerinin ilçelere göre dağılımları Şekil 5.16’da gösterilmiştir. İstanbul genelinde yapılan 17.369 adet plan değişikliğinin 2.667 (%25) adeti merkez ilçelerde, 8.790 (%51) adeti ikincil merkez ilçelerde ve 5.912 (%34) adeti ise çeper ilçelerde yer almaktadır. Buna göre Meclis kararlarının içeriğine göre İstanbul genelinde plan

değişikliğinin en çok olduğu ilçeler sırasıyla; Bağcılar (1105), Eyüpsultan (918), Küçükçekmece (902) ve Ümraniye (883) ilçeleri listenin ilk sıralarında yer almaktadır. Bu ilçeler, özellikle 1990 sonrasında gelişmesi hız kazanan ve nispeten yeni gelişen ve nüfus gelişimi açısından oldukça dinamik olan ilçeleridir. Adalar (18), Sultanbeyli (64), Beykoz (93), Avcılar (121) ve Çatalca (130) ilçeleri ise listenin sonunda yer almaktadır. Bu ilçeler, doğal özellikleri ya da koruma özellikleri göstermeleri nedeniyle, İstanbul'un diğer ilçelerine göre daha kısıtlı gelişme gösteren ilçelerdir. Bu nedenle, bu alanlarda imar planı değişikliği sayısının nispeten düşük olması beklenebilir. Bu ilçeler içerisinde, Sultanbeyli'nin farklı olduğu düşünülmektedir. Çünkü Sultanbeyli zaman içinde imar mevzuatına aykırı bir şekilde dinamik bir büyüme göstermiştir. Ancak, havza yerleşimi olması nedeniyle, yasal açıdan imar planı değişikliği sayısı azdır.



Şekil 5.16 : 2009-2018 yılları arasında İstanbul genelindeki plan değişikliği sayılarının ilçelere göre dağılımı.

Plan değişikliklerinin tüm İstanbul geneline yayılmış olsa da MİA ve ikincil merkez ilçelerde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Şekil 5.17'de 2009-2018 yılları arasında İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin yoğunluk analizi gösterilmiştir. Buna göre özellikle ikincil merkez ilçelerden Bağcılar, Zeytinburnu, Eyüpsultan ve Gaziosmanpaşa ilçeleri plan değişikliğinin en çok yapıldığı ilçelerdir. Öte yandan, Adalar, Sultanbeyli, Silivri ve Çatalca gibi çeper ilçeler ise plan değişikliği yoğunluğunun en az olduğu ilçelerdir. Bu durum ikincil merkezlerin merkeze yakın olmaları, erişilebilirliklerinin yüksek olması ve yoğun yapılaşma baskısı altında

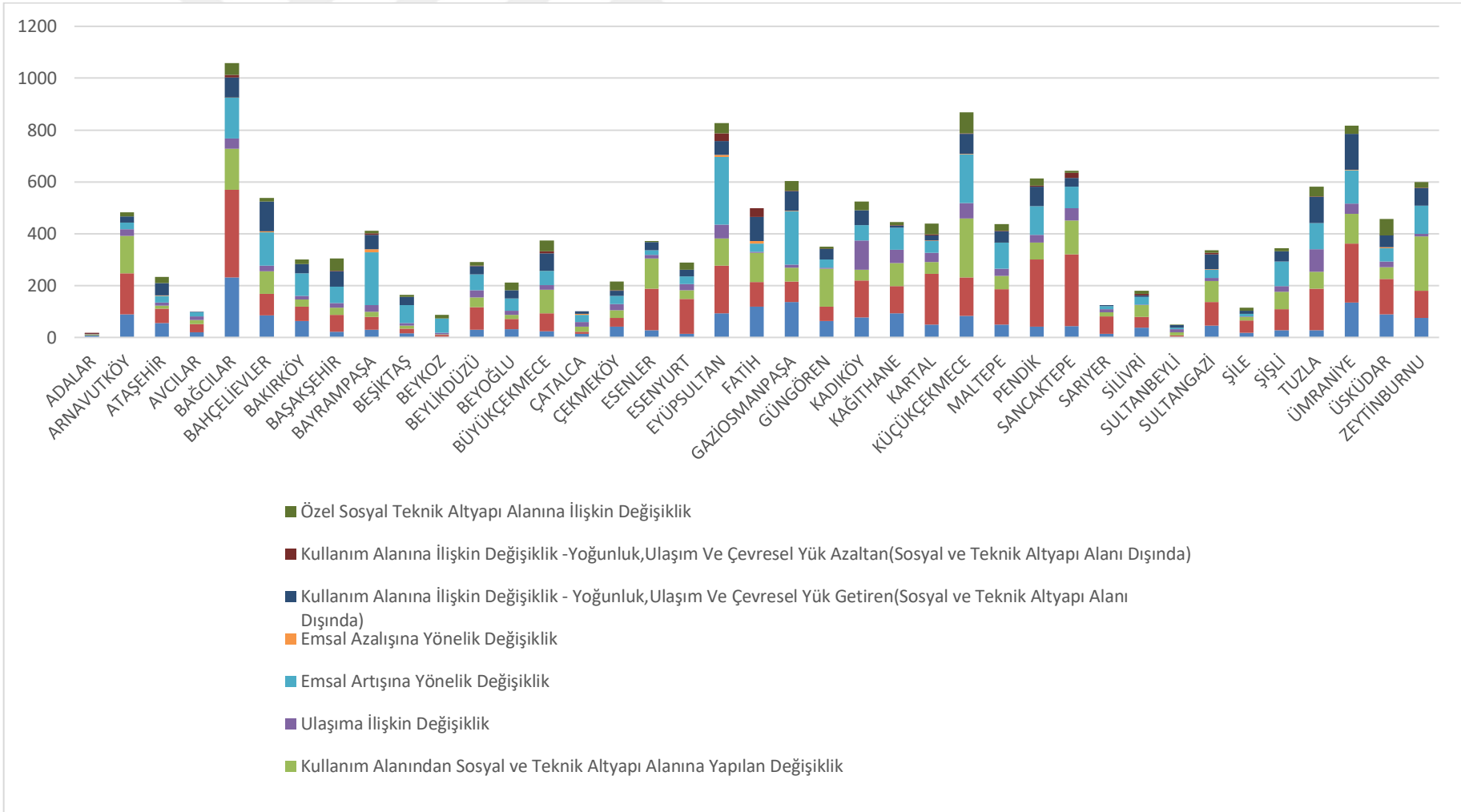
olduklarından dolayı bu ilçelerde planların da değıştirilme baskısında olduklarının göstergesidir.



5.3.1 Hipotez 2.A'ya yönelik analiz

İlk olarak hipotez 2.A kapsamında “Plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir” hipotezi sınanmıştır. Şekil 5.18’de dokuz alt başlıkta gruplanan plan değişikliklerinin İstanbul ilçelerindeki dağılımları gösterilmiştir.



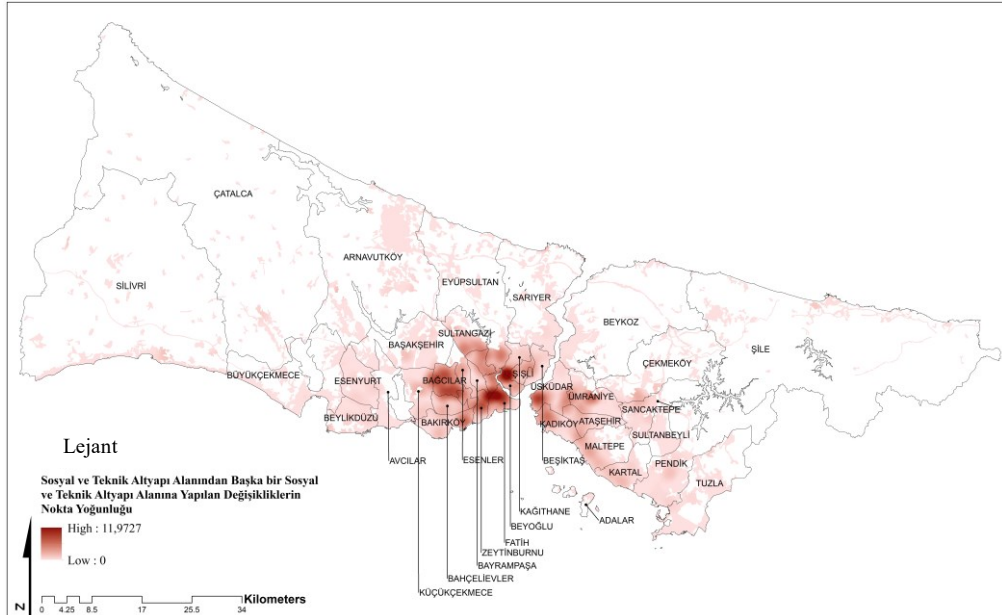


Şekil 5.18 : Plan değişikliklerine ilişkin konu başlıklarının ilçelere göre dağılımları.

Bulgular

Tip 1: ‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler

Çalışma kapsamında değerlendirilen toplam 15.397 adet plan değişikliğinin 2.126 adeti Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklik kapsamındaki değişikliklerdir ve bu değişiklikler toplam değişikliklerin %14’ünü oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki değişikliklerin en fazla olduğu ilçeler ise, Bağcılar, Gaziosmanpaşa, Ümraniye Fatih ilçeleridir (Şekil 5.19). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde sosyal ve teknik altyapı alanlarının değiştirilebilmesi için değişiklik yapılan alandaki tesisi gerçekleştirecek olan ilgili Bakanlığın veya kuruluşların görüşlerinin alınma şartı öngörülmüştür. Bu kapsamdaki plan değişikliklerine ilişkin meclis kararları incelendiğinde Yönetmelikte öngörülen bu koşulun sağlandığı tespit edilmiştir. Bahsi geçen plan değişikliği türü ile sosyal ve teknik altyapı alanları azaltılmamakta; bölgenin ihtiyacı doğrultusunda başka bir sosyal ve teknik altyapı alanına dönüştürülmektedir. Öte yandan bu değişikliğin Yönetmeliğin ön gördüğü şartlara göre yapılması bu tür plan değişikliklerinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür.

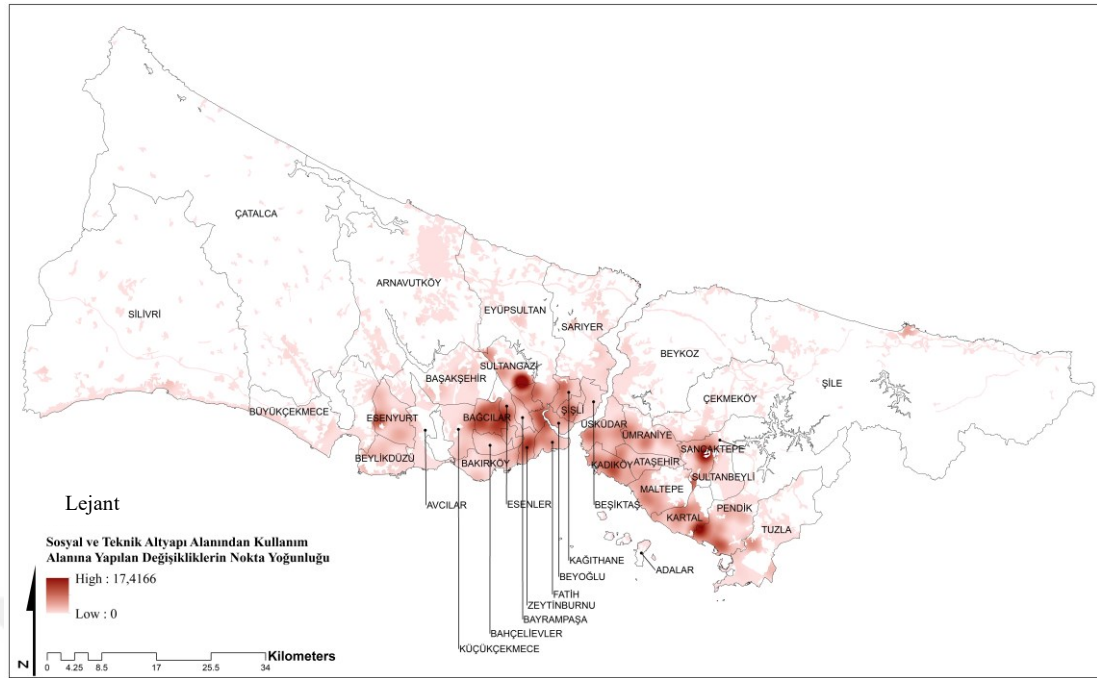


Şekil 5.19 : Tip 1 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

Tip 2: ‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler’

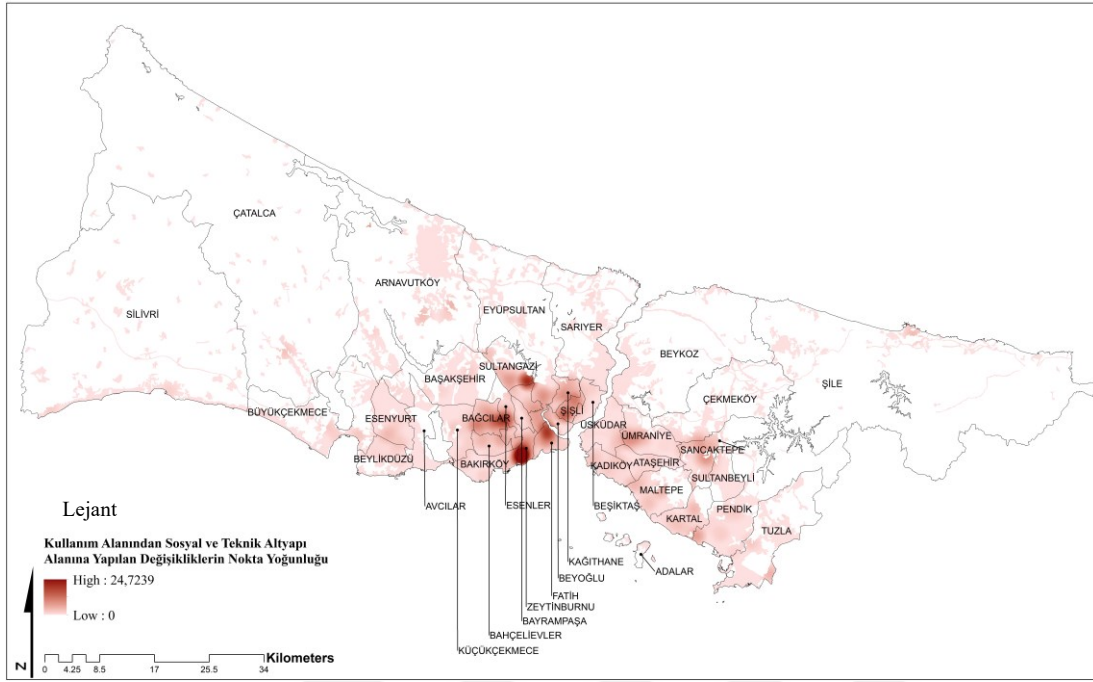
Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklik kapsamına giren plan değişikliklerinin sayısı 4.031 adettir. Bu sayı çalışmada değerlendirilen plan değişikliklerinin %26’sını oluşturmaktadır. Bahsi geçen değişiklikle kamu kullanımında olan eğitim, sağlık, yeşil alan gibi sosyal ve teknik altyapı alanları, konut, ticaret, turizm gibi özel mülkiyete konu olan kullanım alanlarına dönüştürülmektedir. Türk planlama mevzuatında sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerlerinin değiştirilmesine yönelik plan değişikliklerinin yapılmaması esastır. Böyle bir değişiklik ancak ve ancak zorunluluk hali durumunda yapılabilir. Ek olarak, bu kapsamda bir değişiklik yapılmış olsa bile, değişiklik yapılan tesisin etki alanı içerisinde eş değer büyüklükte yeni bir alanın önerilmesi gerekmektedir (MPYY, madde 26). Ancak plan değişikliklerine ilişkin meclis kararları incelendiğinde Yönetmelikteki hükümlere uyulmadığı görülmektedir. Bu durum yapılan işlemin hukuki geçerliliğini sakatlamaktadır.

İstanbul genelinde Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklik kapsamında olan plan değişiklikleri Bağcılar, Sancaktepe, Pendik ve Ümraniye ilçelerinde yoğunlaşmaktadır (Şekil 5.20). Bu ilçeler, özellikle 1990 sonrasında gelişmesi hız kazanan ve nispeten yeni gelişen ve nüfus gelişimi açısından oldukça dinamik olan ilçeleridir. Öte yandan bu ilçeler İstanbul’da kişi başına düşen donatı alanı ve yeşil alan miktarının en az olduğu ilçelerdir (TÜİK, 2018). Örneğin, Bağcılar ilçesi İstanbul’un donatı ve yeşil alan miktarı açısından en yoksul ilçesidir, ama bu ilçe aynı zamanda sosyal ve teknik altyapı miktarını azaltıcı nitelikte olan Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklik kapsamında yapılan plan değişikliği sayısının da en fazla (337) olduğu ilçedir. Bu durum, halihazırda sorunlu olan kişi başına düşen donatı ve yeşil alan miktarını daha da sorunlu hale getirmektedir.



Tip 3: ‘Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler’

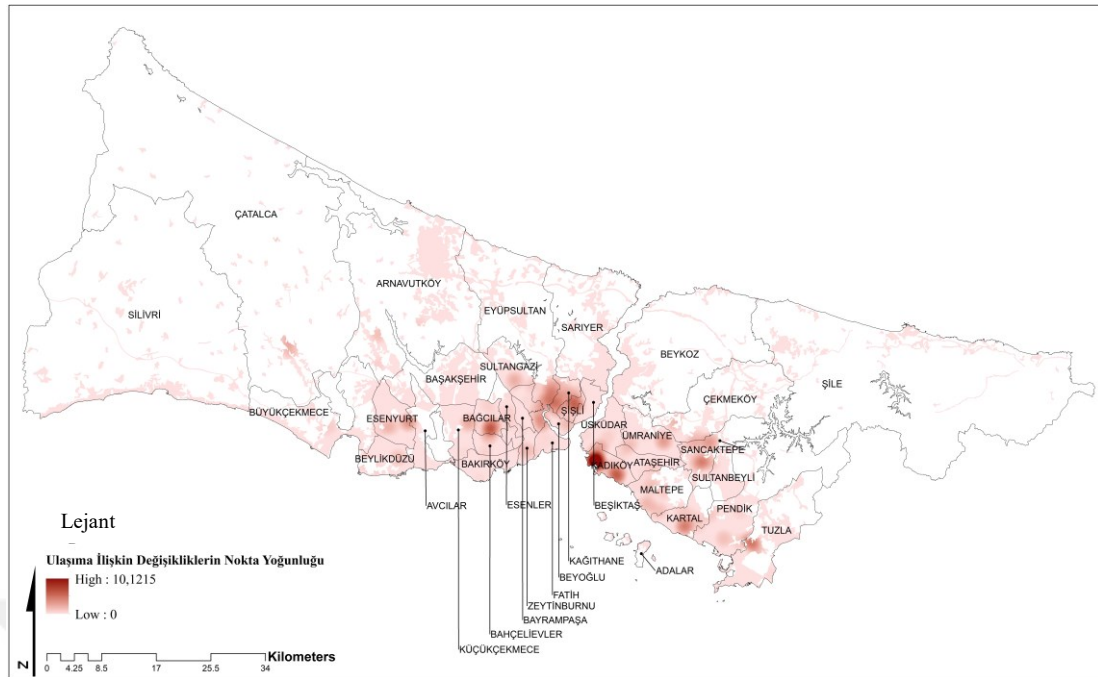
olduğu ilçelerdir. Ek olarak bu ilçeler, İstanbul'un kişi başına düşen sosyal ve teknik altyapı ve yeşil alan miktarının en yüksek olduğu ilçelerdir (TÜİK, 2018).



Şekil 5.21 : Tip 3 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

Tip 4: 'Ulaşım İlişkin Değişiklikler'

Ulaşım İlişkin Değişiklik, mevcut yolların genişletilmesi, daraltılması, kavşak düzenlemelerinin yapılmasına, raylı sistem hattı veya teleferik hattının geçirilmesine veya toplu taşıma duraklarının düzenlenmesine yönelik yapılan plan değişiklikleridir. Bu değişikliklerinin sayısı 984 olup; toplam değişikliklerinin %6'sını oluşturmaktadır. Ulaşım İlişkin Değişiklik kapsamında olan plan değişikliğinin sayıca en fazla olduğu ilçe Kadıköy (113) ilçesidir. Bu ilçe İstanbul'un merkez ilçelerinden ve nüfusun en yoğun olduğu (458,638) ilçelerinden biridir. Gerek konumu gerekse de yapı ve nüfus yoğunluğunun fazla olmasından dolayı bu kapsamdaki plan değişikliğinin Kadıköy ilçesinde yoğunlaşmış olması anlamlıdır. Öte yandan, Adalar (1), Silivri (2) ve Şile (2) ise Ulaşım İlişkin Değişiklik kapsamında olan plan değişikliklerinin sayıca en az olduğu ilçelerdir (Şekil 5.22). Bu ilçeler hem İstanbul'un çeper ilçeleri olup, aynı zamanda nüfus yoğunluğunun da az olduğu ilçelerdir.



Tip 5: ‘Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler’

Emsal Artışına Yönelik Değişiklik kapsamındaki plan değişikliği sayısı 2.877 adet olup; toplam değişikliğin %19'unu oluşturmaktadır. Bu değişiklik ile planlarda izin verilen yapılaşma haklarının artırılarak, planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğunun artırılmasına neden olunmaktadır. Türk planlama mevzuatında bu içerikte bir plan değişikliğinin yapılabilmesi için plan değişikliği suretiyle artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının standartlara uygun olarak değişikliğin yapıldığı alanın etki alanı içerisinde ayrılması gerekmektedir. Ancak plan değişikliğine ilişkin Emsal artışına yönelik plan değişikliklerine ilişkin meclis kararları incelendiğinde Yönetmelikte bulunan bu şartın yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Bu durum yapılan işlemi teknik ve hukuki olarak sakatlamaktadır. Ayrıca Yönetmelikte kat adedi ve bina yüksekliğini artıran plan değişikliklerinde yörenin yerleşim özellikleri, kimliği ve dokusunun dikkate alınarak şehrin veya alanın yakın çevresinin silüetini, yapıların güneşe göre yönlenmelerinin olumsuz etkilememesi gerektiği belirtilmiştir (MPYY, madde 26).

İstanbul genelinde Emsal Artışına Yönelik Değişiklik kapsamında olan plan değişiklikleri Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa, Bayrampaşa, Küçükçekmece, Bağcılar, Bahçelievler ve Ümraniye ilçelerinde yoğunlaşmaktadır (Şekil 5.23). Bahsi geçen ilçeler İstanbul'un ikincil merkez konumundaki ilçeleridir. Aynı zamanda bu ilçeler

yapılaşma baskısının çok olduğu ve erişilebilirliği yüksek olan ilçelerdir. Bu kapsamda olan plan değişikliklerinin en az olduğu ilçeler ise; Adalar (0), Sultanbeyli (6), Şile (10) ve Sarıyer (12) ilçeleridir. Bahsi geçen ilçeler doğal koruma alanlarının yoğun olduğu kentin çeper ilçeleridir. Ayrıca bu ilçeler, plan değişikliğinin de sayıca en az olduğu ilçelerdir.

Şekil 5.23 : Tip 5 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

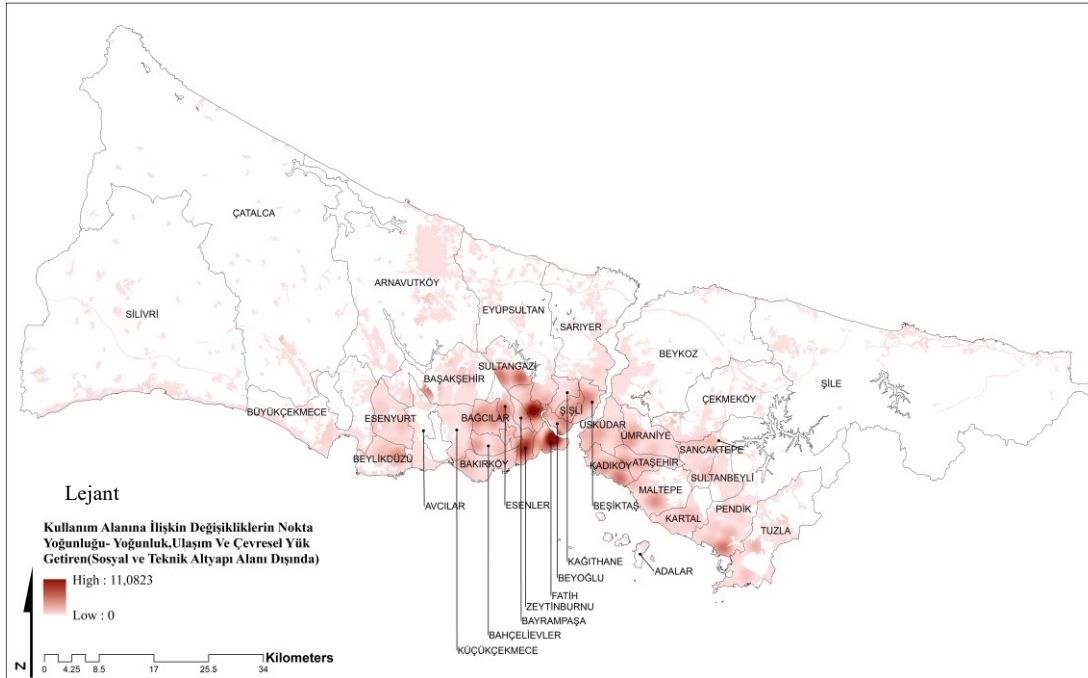
Emsal Azalışına Yönelik Değişiklik ise Emsal Artışına Yönelik Değişiklik kapsamındaki plan değişikliğinin tam tersi nitelikteki plan değişiklikleridir. Bu plan değişikliği ile plan değişikliği yapılan alanda yapı ve nüfus yoğunluğu düşürülmektedir. Bu kapsamda yapılan plan değişikliği sayısı 57 adet olup; toplam değişikliklerin %0.4'ünü oluşturmaktadır. Emsal Azalışına Yönelik Değişiklik kapsamındaki plan değişikliklerinin en fazla yapıldığı ilçeler Bayrampaşa (12), Fatih (10) ve Eyüpsultan (8) ilçeleridir. Bu ilçelerden Fatih ve Eyüpsultan ilçeleri eski kent dokusunun olduğu ilçelerdir (Şekil 5.24). Bu ilçelerde yapılan Emsal azalışına yönelik plan değişiklikleri tescilli eserlerin komşuluğunda bulunan parsellerdeki bina yüksekliklerinin düşürülmesine yönelik plan değişiklikleridir. Dolayısıyla bu Fatih ve Eyüpsultan ilçelerindeki emsal azalışına yönelik plan değişikliklerinin kentsel koruma kapsamında yapıldığını söylemek mümkündür. Bayrampaşa ilçesindeki emsal azalışına yönelik plan değişikliği ise bu iki ilçeden farklılık göstermektedir. Şöyle ki;

Türk planlama mevzuatında, plan değişiklikleri ile kat adedi ve bina yüksekliğini artıran plan değişikliklerinde yörenin yerleşim özellikleri, kimliği ve dokusunun dikkate alınarak şehrin veya alanın yakın çevresinin silüetinin olumsuz etkilenmemesi koşulu yer almaktadır. Bayrampaşa ilçesinde ise bahsi geçen yönetmelik hükmünden önce Tarihi Yarımada silüetini olumsuz etkileyecek yapılaşma hakları tanımlanmıştır. Yönetmelikte getirilen bu hüküm nedeniyle Bayrampaşa’da silüeti bozucu nitelikte olan parsellerde bina yükseklikleri düşürülmüştür.

Şekil 5.24 : Tip 6 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

Bu değişiklik kapsamındaki plan değişiklikleri konut alanından ticaret alanına, ticaret alanından turizm alanına veya tam tersi gibi kentsel kullanım alanlarının birinden diğerine yönelik yapılan plan değişikleridir. Ancak yapılan değişiklik yapılan değişiklik yapı ve nüfus yoğunluğu artışı veya trafik artışı gibi negatif dışsallıkları neden olmaktadır. Bu kapsamdaki plan değişikliği (1.714) plan değişikliklerinin %11'idir. Kullanım Alanına İlişkin Değişiklik-Yoğunluk, Ulaşım ve evresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında) kapsamında olan plan değişiklikleri Ümraniye, Bahçelievler, Tuzla, Fatih, Küçükçekmece ve Bağcılar ilçelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu ilçelerden Fatih ilçesi hariç diğer ilçeler yapılaşma baskısının ve erişilebilirliğin yüksek olduğu ilçelerdir. Bu kapsamdaki plan değişikliğinin en az

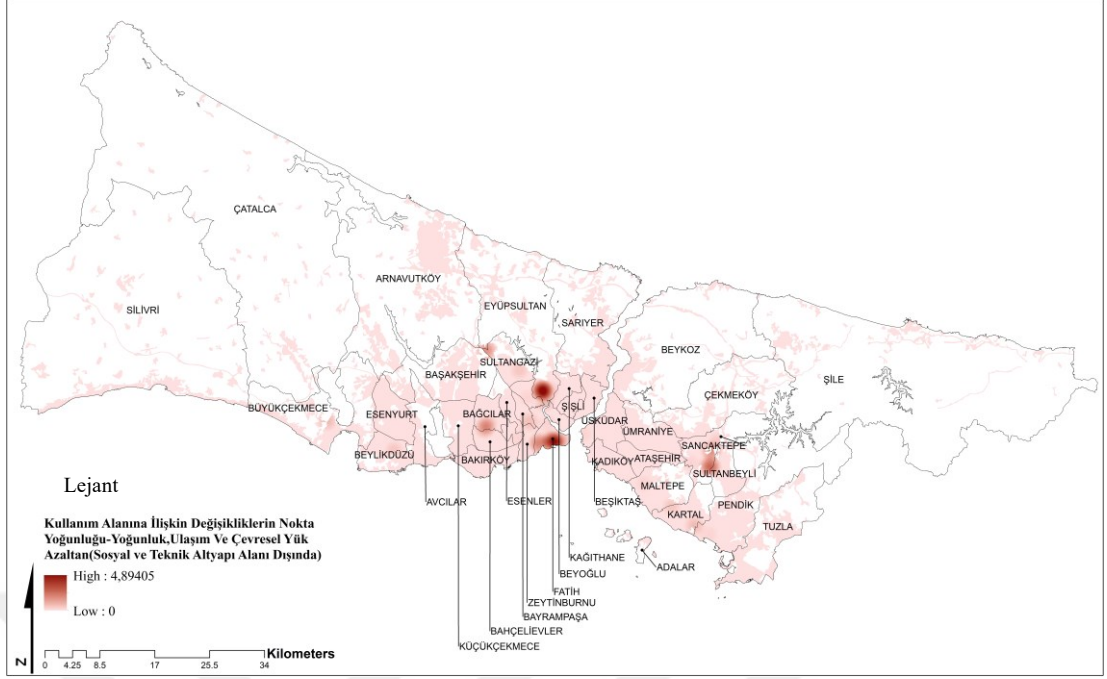
olduğu ilçeler ise Beykoz (0), Adalar (1) ve Sarıyer (3) gibi plan değişikliğinin sayıca en az olduğu ilçelerdir (Şekil 5.25). Ayrıca bu ilçeler doğal koruma alanlarının yoğun olduğu ilçelerdir.



Şekil 5.25 : Tip 7 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

Tip 8: ‘Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)’

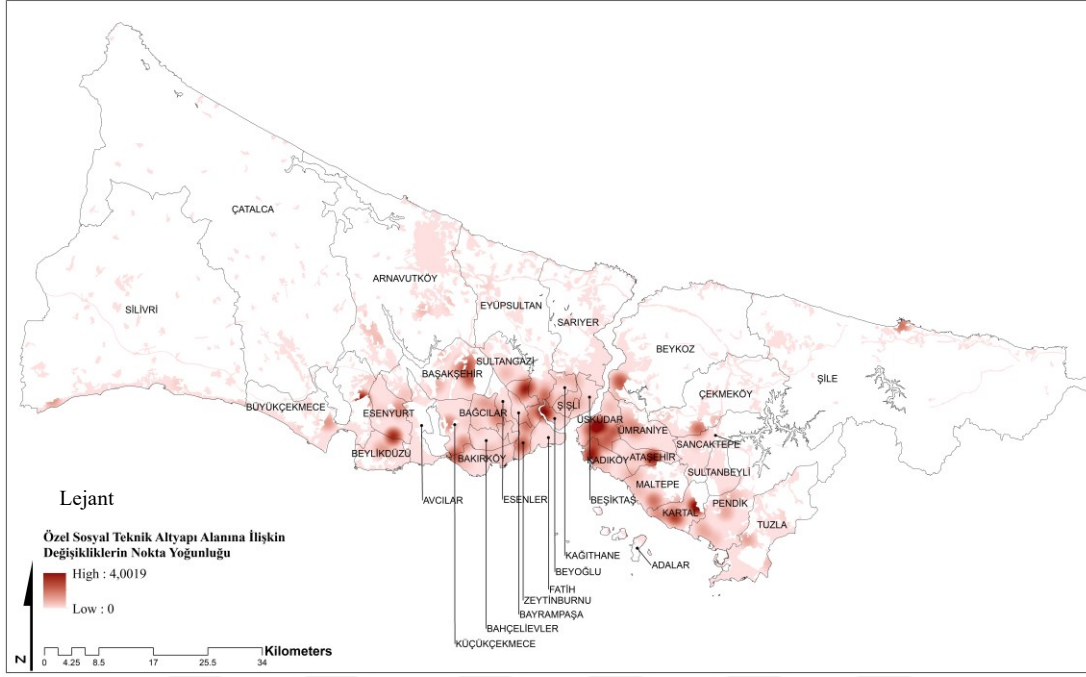
Kullanım Alanına İlişkin Değişiklik -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında) kapsamındaki plan değişiklikleri ise Kullanım Alanına İlişkin Değişiklik-Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında) kapsamındaki plan değişikliklerinin tam tersi nitelikteki plan değişiklikleridir. Bahsi geçen değişiklik neticesinde yapı ve nüfus yoğunluğu azalması veya trafik yoğunluğunun azalması gibi planlama alanı için bir takım olumlu neticeler meydana gelmektedir. Ancak bu nitelikteki plan değişikliği sayısı 154 olup; toplam değişikliklerin %1'ini oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki plan değişikliklerinin sayıca en fazla olduğu ilçeler Fatih (34), Eyüpsultan (30) ve Sancaktepe (20) ilçeleridir. Bu ilçelerden Fatih ve Eyüpsultan tarihi merkez konumundaki ilçeler olup, aynı zamanda nüfus yoğunluğu da fazladır (Şekil 5.26). Çevresel yük azaltıcı plan değişikliklerinin bu ilçelerde yoğunlaşmış olması, bu ilçelerin tarihi merkez konumunda olmalarından dolayı olumlu bir durumdur.



Şekil 5.26 : Tip 8 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

Tip 9: ‘Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler’

Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklik ise kamu kullanımında olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının veya özel mülkiyette olan fonksiyon alanlarının plan değişikliği suretiyle özel mülkiyete konu olan eğitim, sağlık, kültür tesisi gibi sosyal ve teknik altyapı alanlarına dönüştürülmesine neden olan plan değişiklikleridir. Bu kapsamdaki plan değişikliği sayısı 853 olup; toplam değişikliklerin %6’sını oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki plan değişiklikleri, Küçükçekmece, Üsküdar, Bağcılar, Başakşehir, Kartal, Büyükçekmece, Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa, Tuzla, Kadıköy gibi ilçelerde yoğunlaşmaktadır. Bu ilçelerden Küçükçekmece, Bağcılar, Başakşehir, Kartal, Eyüpsultan ve Gaziosmanpaşa ilçeleri ikincil merkez konumundaki ilçeler olup erişilebilirlik değerinin yüksek olduğu ilçelerdir (Şekil 5.27). Üsküdar ve Kadıköy ilçeleri ise merkez konumundaki ilçeler olup; hane halkı gelirin de en yüksek olduğu ilçelerdir (Mahallem İstanbul, 2018). Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklik kapsamındaki plan değişikliğinin en az olduğu ilçeler ise Çatalca, Sultangazi, Sultanbeyli, Esenler gibi hane halkı gelirinin de en düşük olduğu ilçelerdir (Mahallem İstanbul, 2018). Sonuç olarak bu kapsamdaki plan değişikliği ile hane halkı geliri arasında doğru orantılı bir ilişki olduğunu söylemek mümkündür.



Şekil 5.27 : Tip 9 kapsamında olan plan değişikliklerinin dağılımı.

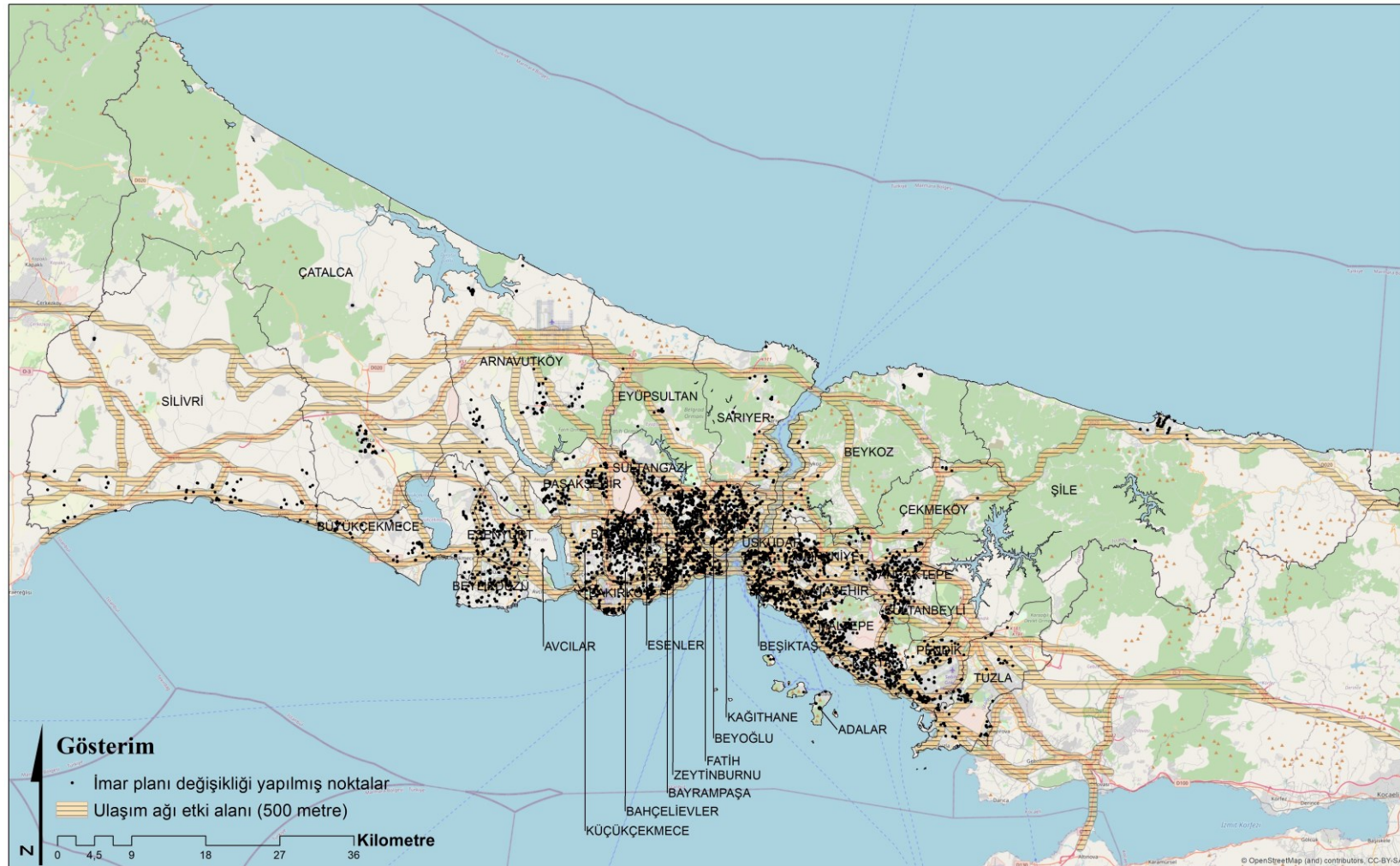
5.3.2 Hipotez 2.B'ye yönelik analiz

Hipotez 2.B kapsamında “Plan değişiklikleri büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır” hipotezine yönelik analizler yapılmıştır.

Bulgular

Yapılan analizler sonucunda 15.597 adet plan değişikliğinin 9.392 tanesi (%61) TEM, E-5 ve bağlantı yolları ve ana taşıt yolları, metro, tramvay, Marmaray ve metrobüs gibi ana ulaşım akslarının her iki tarafına atılan 500 metrelik etki alanı içerisinde kalmaktadır. Şekil 5.28’de ana ulaşım akslarına çizilen etki alanı içerisinde kalan plan değişiklikleri gösterilmiştir.

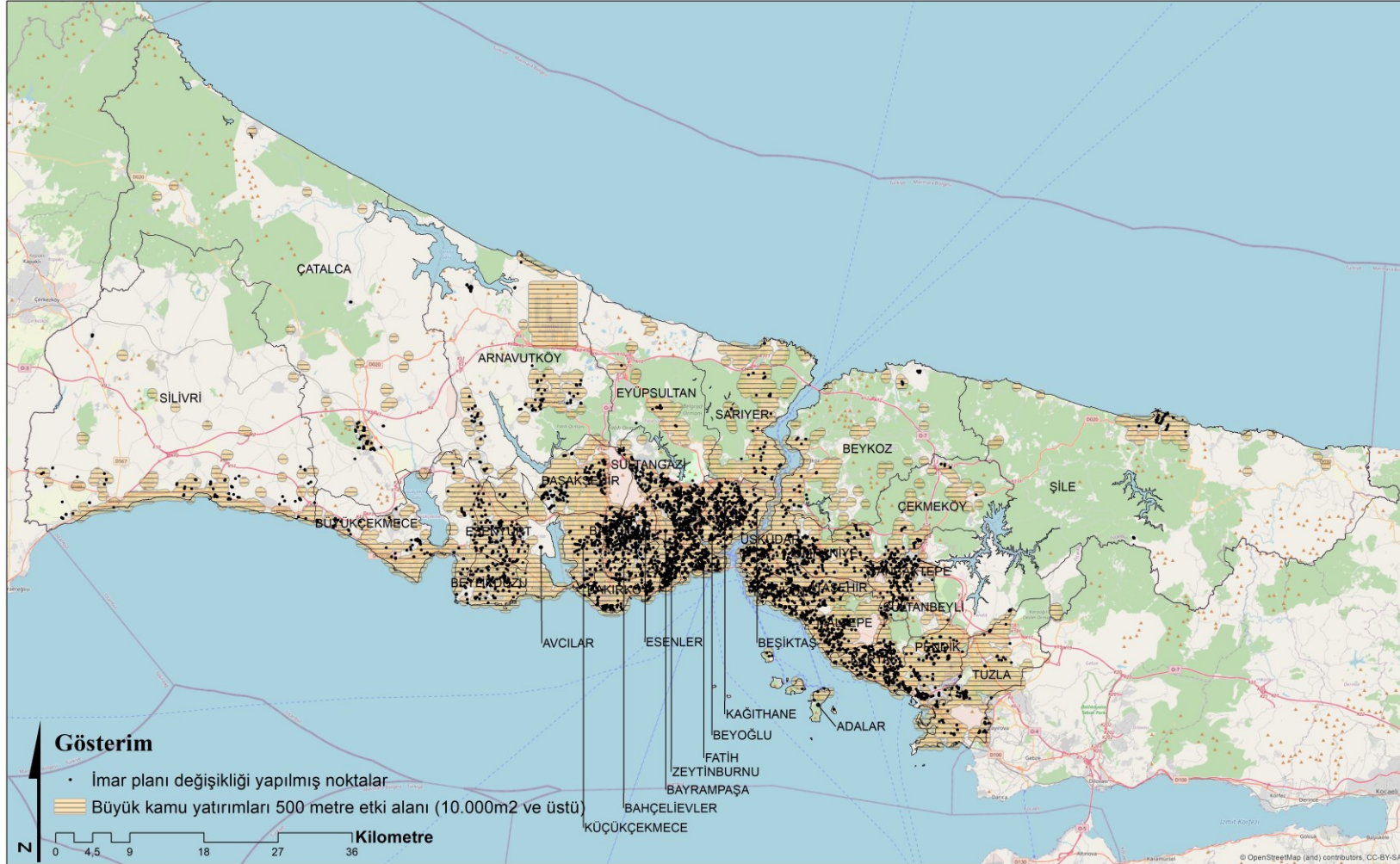
Şekil 5.28’de de görüldüğü üzere, plan değişiklikleri Avrupa yakasında E-5 Karayolu ve TEM boyunca, Kennedy Caddesi (Sahil Yolu), 1. ve 2. Köprü bağlantı yolları etrafında ve Marmaray ve metro hatları güzergahlarında kümelenmektedir. Ayrıca 26 Ağustos 2016 tarihinde açılmış olmasına rağmen, plan değişikliklerinin 3. Köprü bağlantı yollarında da yoğunlaşmaktadır. Bu durum ilerleyen tarihlerde bu akslar üzerinde daha çok plan değişikliği yapılacağının göstergesidir.



Öte yandan; plan değişiklikleri Anadolu yakasında ise E-5 Karayolu ve TEM boyunca, 1. ve 2. Köprü bağlantı yolları ve Şile Otopanı etrafında ve Marmaray ve metro hatları güzergahlarında yoğunlaşmaktadır. Ek olarak, plan değişiklikleri nispeten Kuzey Anadolu Otoyolu (3. Köprü) bağlantı yolları etrafında da -Avrupa yakası kadar olmasa da- kümelenmektedir. 3. Köprü bağlantı yollarının Avrupa ve Anadolu yakası arasında plan değişikliklerinin yoğunlaşmasında farklılık göstermesinin nedeninin, Anadolu yakasında bağlantı yollarının analizin yapıldığı tarihte henüz tamamlanmamış olmasından ve bu yolların Avrupa yakasındaki yollara göre yerleşim alanlarından uzakta ve orman alanlarından geçmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Plan değişikliklerinin ana ulaşım ağları ile ilişkisine ilişkin yapılan analiz, plan değişikliklerinin erişilebilirliğin yüksek olduğu alanlarda yoğunlaştığı, bu alanların plan değişiklikleri için cazibe oluşturduğunu ispat etmektedir.

Analiz kapsamında değerlendirilen 15.597 adet plan değişikliklerinden 8.930 tanesi (%58) 100 ve üzeri yatak sayısı olan kamu hastaneleri, havaalanları, devlet üniversitesi kampüsleri, 30 ve üzeri derslik sayısına sahip olan eğitim tesislerinin etrafına çizilen 500 metre etki alanı içerisinde kalmaktadır. Şekil 5.30'da ise büyük ölçekli kamu yatırımlarının etki alanında içerisinde kalan plan değişiklikleri gösterilmiştir.

Şekil 5.29'da da görüldüğü üzere, plan değişiklikleri büyük ölçekli kamu yatırımlarının etrafında yoğunlaşmaktadır. Büyük ölçekli kamu yatırımlarından ise kamu hastaneleri ve üniversite kampüsleri diğer kamusal yatırımlara oranla plan değişiklikleri için daha tercih edilen yatırımlar olmuştur. Bir diğer ifadeyle hastane ve üniversite yatırımları diğer yatırımlara oranla plan değişiklikleri için daha çok cazibe alanı oluşturmaktadır. Bu durumun, bahsi geçen kamu hastaneleri ve üniversite alanlarının İstanbul Metropoliten alanının merkez ve alt merkez ilçelerinde yoğunlaştığı, plan değişikliklerinin de bu ilçelerden yoğunlaşmasından kaynaklandığı düşünülebilir. Ancak İstanbul Metropoliten alanının çeper ilçesi konumunda olan ilçelerdeki plan değişiklikleri de hastane ve üniversite kampüslerinin etrafında kümelenmeleri gözlemlenmiştir. Bu kümelenmenin sebebinin hastane ve üniversite yatırımlarının konaklama, alışveriş, gibi birçok alt sektörle ilişkili olmasından ve yine bu fonksiyonların (hastane ve üniversite) ulaşım, yeşil alan, kanalizasyon gibi birçok altyapı alanlarına da ihtiyaç duymalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

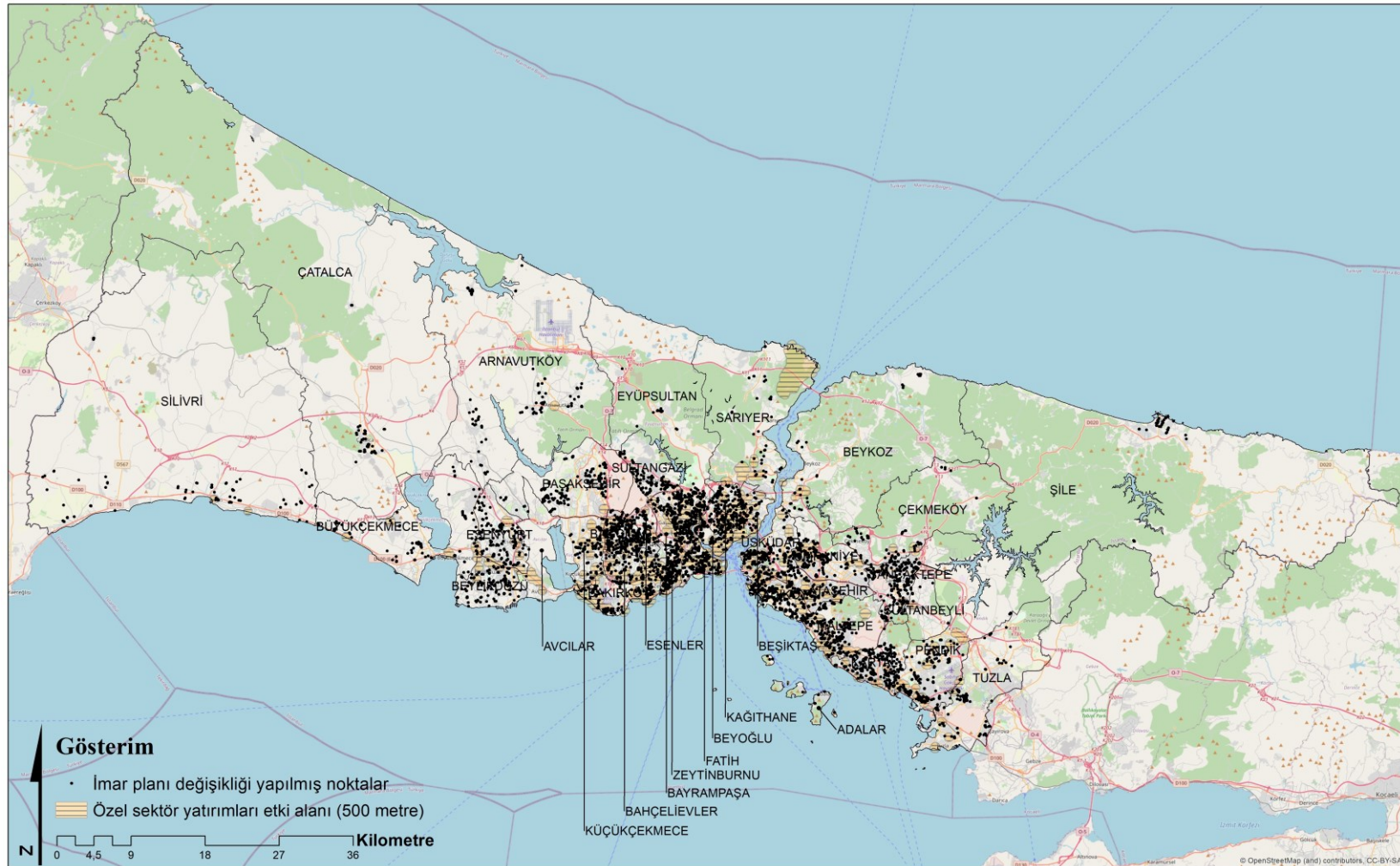


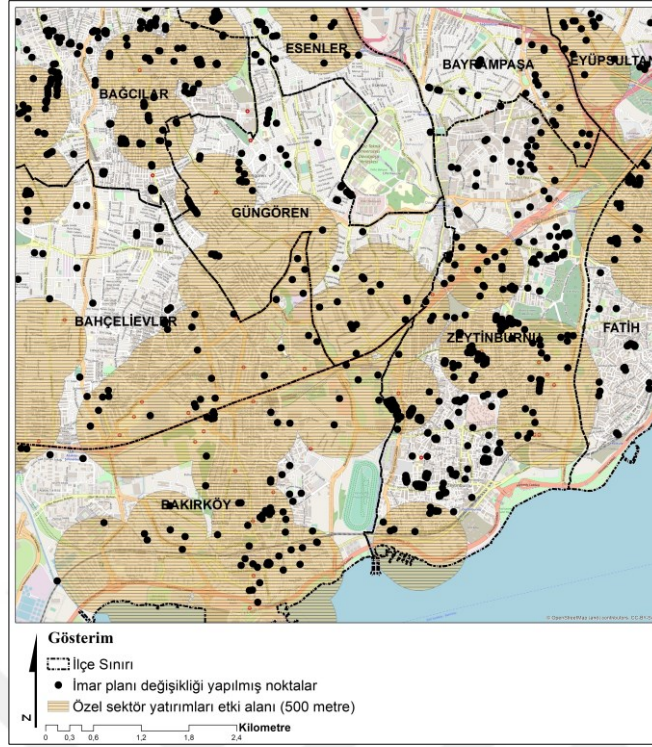
Şekil 5.29 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli kamu yatırımları etki alanı.

Üniversite ve hastane yatırımlarından sonra plan değişiklikleri Atatürk ve Sabiha Gökçen Havaalanı etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu alanlarda yoğunlaşan plan değişiklikleri çoğunlukla Tip 2, Tip 3, Tip 5 ve Tip 7 kapsamındaki plan değişiklikleridir. Bu kapsamdaki değişikliklerin Atatürk ve Sabiha Gökçen Havaalanı etrafında yoğunlaşmasının temel nedeni olarak bu alanlarda erişilebilirliğin yüksek olmasının yanı sıra konaklama, alışveriş (Tip 2, Tip 5 ve Tip 7), sosyal ve teknik altyapı alanlarına daha fazla ihtiyaç duyulmasından (Tip 3) kaynaklandığı yorumu yapılabilir. Öte yandan, 3. Havaalanı etki alanına giren hiçbir plan değişikliği bulunmamaktadır. Bunun nedeni ise, bu alanların doğal nitelikli alanlar olması ve dolayısıyla buralarda yerleşimlerin bulunmamasıdır.

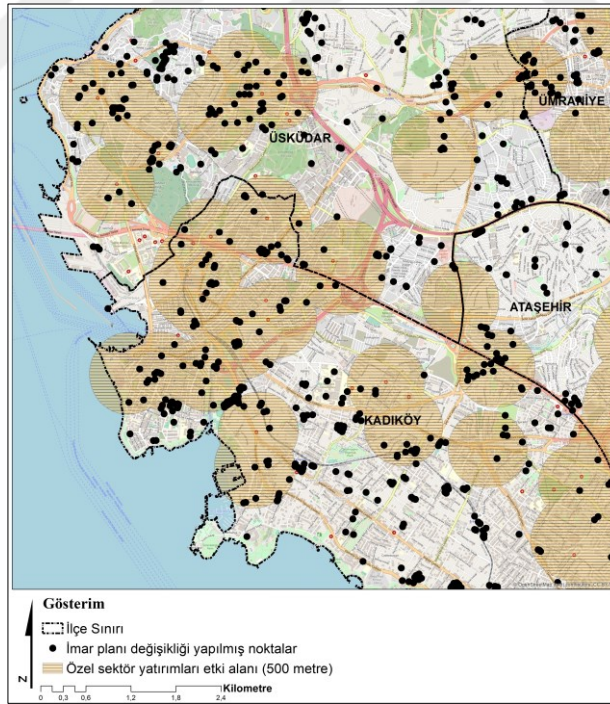
Plan değişikliklerinin özel sektör yatırımlarla ilişkisine yönelik yapılan analizler sonucunda 15.597 adet plan değişikliğinin 8.622 tanesi (%56) yüz ve üzeri yatak sayılı özel hastaneler, özel üniversiteler, alışveriş merkezleri ve beş yıldızlı oteller etrafına çizilen 500 metre yarıçaplı etki alanı içerisinde yer almaktadır. Şekil 5.30'da bahsi geçen özel sektör yatırımları etrafına çizilen etki alanı içerisinde kalan plan değişiklikleri gösterilmiştir. Şekil 5.31 ve Şekil 5.32'de ise özel sektör yatırımlarının etki alanı içerisinde kalan plan değişiklikleri detaylı olarak gösterilmiştir.

Şekil 5.30'da da görüldüğü üzere, plan değişiklikleri özel sektör yatırımlarının kümелendiği alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu alanlarda yoğunlaşan plan değişikliklerinin en çok Tip 2 kapsamındaki plan değişikliklerinin olduğu, Tip 2 kapsamındaki plan değişikliklerini sırasıyla Tip 5, Tip 7 Tip 3 ve Tip 4 kapsamındaki plan değişikliklerinin takip ettiği tespit edilmiştir. Plan değişiklikleri bahsi geçen özel sektör yatırımlarından özel hastaneler ve alışveriş merkezlerinin etrafında diğer özel sektör yatırımlarına (özel üniversite ve beş yıldızlı oteller) oranla daha çok kümelenmektedir. Bunun nedeninin, hastane ve alışveriş merkezi yatırımlarının daha çok erişilebilirlik ve hareketlilik içermelerinden ve bu yatırımların altyapı, ulaşım (Tip 4), konaklama, alışveriş (Tip 2, Tip 5 ve Tip 7) donatı alanları (Tip 3) gibi fonksiyonlara gereksinim duymasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, özel hastane ve alışveriş merkezi yatırımlarının bulundukları alanlarda plan değişikliği baskılarını da artırdıklarını söylemek mümkündür.





Şekil 5.31 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli özel sektör yatırımları etki alanı detay 1.



Şekil 5.32 : Plan değişiklikleri ve büyük ölçekli özel sektör yatırımları etki alanı detay 2.

5.4 Ana Hipotez 3 : İstanbul Metropolitan Alanında Plan Değişikliklerinin Kentsel Rant Perspektifi

Tezin bu aşamasında “Plan değişikliklerinin kentsel rantın oluşmasında etkileri nelerdir?” ana sorusu kapsamında belirlenen “İmar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde yoğunlaşmaktadır.” ve “Plan değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını daha çok artırmaktadır.” alt hipotezleri sınanmıştır. Bu kapsamdan her iki hipotez için aynı metodoloji ve analizler yapılmıştır.

Tezin bu aşamasında plan değişikliklerinin rant boyutuna ilişkin belirlenmiş olan “İmar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde yoğunlaşmaktadır.” ve “Plan değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını artırmaktadır.” hipotezleri sınanmıştır. Her iki alt hipotez arasında neden sonuç ilişkisi bulunduğu için iki hipoteze yönelik aynı metodoloji ve analiz kullanılmıştır.

Bu hipotezlerin sınanması kapsamında çalışma alanı olarak İstanbul’un üç kademesinden seçilen birer ilçe (merkez, Üsküdar; alt merkez, Ümraniye; çeper, Pendik) seçilmiştir. Görüşmecilerden elde edilen sonuçlara göre değer artışına neden plan değişikliklerine yönelik kernel analizleri yapılarak bu değişikliklerin ilçe içerisindeki yoğunlaştıkları alanlar tespit edilmiştir. Daha sonra ise değeri artıran plan değişikliklerinin yoğunlaştığı cadde ve sokaklardaki 2008 ve 2019 yılları arasındaki sokak rayiç bedelindeki artış oranı ile mahalle genelindeki ortalama rayiç bedel değişimindeki oranlar karşılaştırılmıştır.

Bulgular

Planlamanın farklı disiplinlerinde faaliyet gösteren 46 görüşmeci ile yapılan görüşmeler neticesinde Çizelge 5.6’da de görüldüğü gibi plan değişikliklerinin hepsi değer artışına neden olmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, Tip 1 ve Tip 4 kapsamındaki plan değişiklikleri arazi değerinin artmasında az etkili olurken; Tip 3, 6, ve 8 kapsamında olan plan değişiklikleri ise arazi değerini azaltıcı nitelik taşımaktadır. Çizelge 5.6’da içeriklerine göre 9 farklı grup olarak tasnif edilmiş olan plan değişikliklerinin değer artış kapasiteleri gösterilmiştir. Bu plan değişiklikleri ile parsel üzerindeki imar hakları azaltılmakta veya tamamen ortadan kaldırılarak parsel donatı alanına dahil edilmektedir. Tip 2, 5, 7 ve 9 kapsamında olan plan değişiklikleri arazi değerlerinin artmasına neden olacak plan değişiklikleridir. Bu nedenle mekânsal

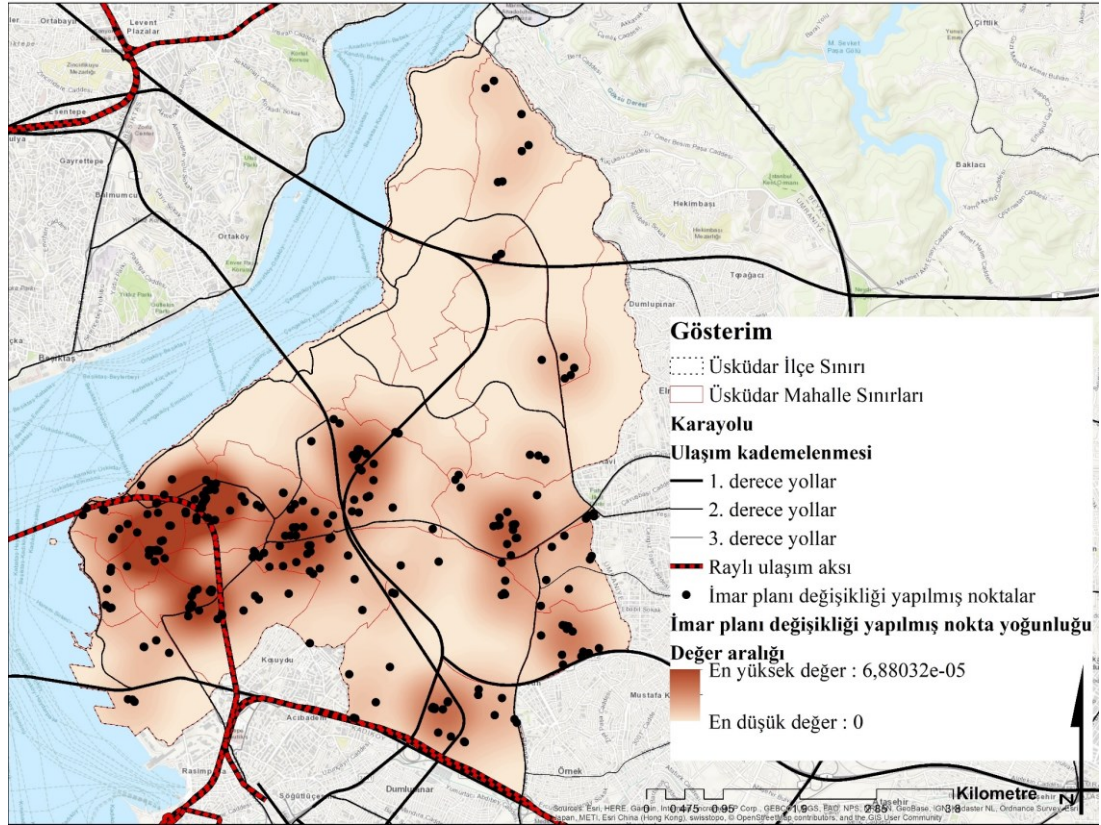
analizlerde. Tip 2, 5, 7 ve 9 kapsamında olan plan değişiklikleri kapsam dışında bırakılmıştır.

Çizelge 5.6 : Plan değişikliklerinin sınıflandırılması ve değer artışı kapasiteleri.

Plan Değişikliklerinin Sınıflandırılması	Plan Değişikliklerinin Sonucu	İstanbul Özelinde Değerlendirme	Değer Artış Kapasitesi
TİP 1 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	Sosyal ve teknik altyapı alanları arasında değişim	2.126 adet (değerlendirilen plan değişikliklerinin %13,8'i)	Düşük Kapasite
TİP 2 'Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler'	Sosyal ve teknik altyapı alanlarının azalması, yapı ve nüfus yoğunluğunun artması	İstanbul'da en sık yapılan plan değişiklikleri (4.031 adet, değerlendirilen plan değişikliklerinin %26,1'i)	Yüksek Kapasite
TİP 3 'Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler'	Sosyal ve teknik altyapı alanlarının artması, yapı ve nüfus yoğunluğunun azalması	2.600 adet (değerlendirilen plan değişikliklerinin %16,8'i)	Etkisiz
TİP 4 'Ulaşım İlişkin Değişiklikler'	Ulaşım ağının iyileştirilmesi	986 sayısı (değerlendirilen plan değişikliklerinin %6,4'ü)	Düşük Kapasite
TİP 5 'Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler'	İmar haklarının artması	en çok sayıdaki plan değişikliklerinden biri (değerlendirilen planın 2.877 sayısı %18,6'sı) en az olası plan değişikliği (57 adet değerlendirilen plan değişikliklerinin %0.37'si)	Yüksek Kapasite
TİP 6 'Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler'	İmar haklarının azalması		Etkisiz
TİP 7 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	Fonksiyon değişikliği (yerleşim alanından ticari alana)	Diğer bir en yaygın plan değişikliği (1.714 adet değerlendirilen plan değişikliklerinin %11,1'i)	Yüksek Kapasite
TİP 8 'Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)'	Fonksiyon değişikliği (ticari alandan yerleşim alanına)	154 adet (değerlendirilen plan değişikliklerinin %1'i)	Etkisiz
TİP 9 'Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler'	Donatı alanı veya kullanım alanlarının özel donatı alanına dönüşmesi	853 adet (değerlendirilen plan değişikliklerinin %5,5'i)	Yüksek Kapasite

Analiz kapsamda değerlendirilen 2009-2018 yılları arasında İstanbul Metropoliten Alanında İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nce onaylanan 15.397 adet plan değişikliklerinden 12.586 adeti (%81,7) arazi fiyatını artırırken; 2.811'i (%18,3) ise arazi değerini düşürmektedir.

İstanbul merkez ilçelerinden örneklem olarak seçilen Üsküdar ilçesinde arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Altunizade, Bahçelievler, Barbaros, Burhaniye, Cumhuriyet, Küçük Çamlıca, Mimar Sinan, Sultantepe, Ünalı ve Zeynep Kamil mahallelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu mahallelerden Mimar Sinan ve Sultantepe mahalleleri, ilçenin merkezinde bulunması ve metro, Marmaray, iskeleler gibi ulaşım akslarına ve Üsküdar meydanına çok yakın olmaları nedeniyle bu mahallelerde arazi değerini artıran birçok neden bulunmasından dolayı analiz kapsamına alınmamıştır. Şekil 5.33’de Üsküdar ilçesinde değeri artıran plan değişikliklerinin yoğunlaştığı alanlar; Çizelge 5.7’de ise 200-2019 yılları arasında plan değişikliğinin yoğunlaştığı mahallelerde ve bu mahallelerde plan değişikliklerinin yapıldığı sokak ve caddelerin ortalama rayiç bedellerinin değişimi gösterilmiştir.



Şekil 5.33 : Üsküdar’daki arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Kernel Analizi.

Çizelge 5.7 : Üsküdar ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.

MAHALLE ADI	Rayiç Bedel (2008)	Rayiç Bedel (2019)	2008-2019 Artış (%)	Değişim Farkı (%)
ALTUNİZEDE	1108	5300	478	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	1752	8456	483	4
BAHÇELİEVLER	194	1025	528	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	315	1933	614	85
BARBAROS	688	2395	348	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	760	2917	384	36
BURHANİYE	323	1855	574	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	442	2800	633	59
CUMHURİYET	244	1455	596	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	271	1762	650	54
KISIKLI	371	2297	619	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	652	4186	642	23
KÜÇÜK ÇAMLICA	455	2266	498	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	959	2596	271	-227
ÜNALAN	239	1103	462	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	408	2064	506	44
ZEYNEP KAMİL	612	2942	481	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	783	3829	489	8

Çizelge 5.7’de de görüldüğü üzere, plan değişikliklerinin yoğunlaştığı 8 mahallede 2008-2019 yılları arasında rayiç bedel değişimi, bu mahallerde plan değişikliğinin yapıldığı sokak ve caddedeki rayiç bedel değişiminden azdır. Bir diğer ifadeyle plan değişikliğinin yapıldığı alanlardaki rayiç bedel artışı, mahalle ortalamasının üzerindedir. Sadece Küçük Çamlıca mahallesinde bu durumun tam tersi bir durum söz konusudur. Bu mahallede plan değişikliklerinin yoğunlaştığı bölgede 2008-2019 yılları arasında rayiç bedel artışı %217 iken; mahalle ortalama rayiç bedel artışı %498’dir. Bu durumun, bu mahallede üst gelir grubuna yönelik üretilen kapalı sitelerin

ve özel eğitim ve özel sağlık tesislerinin bu alanda yoğunlaşmasından dolayı olduğu düşünülmektedir. Üsküdar ilçesinde plan değişikliklerinin arazi fiyat artışına en az etkili olduğu mahalleler Altunizade (%4) ve Zeynep Kamil (%8) mahalleleridir. Her iki mahallede Üsküdar'ın merkez konumundaki mahalleleridir.

Öte yandan; 2008 yılı rayiç bedelleri dikkate alındığında ise, plan değişikliklerinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedellerin mahalle ortalamasından çok yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu durum plan değişikliklerinin arsa bedellerinin yüksek olduğu sokak ve cadde üzerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Bir diğer ifadeyle arsa fiyatlarının mahalle ortalamasının üzerinde olduğu cadde ve sokaklar plan değişikliği talepleri için daha cazip alanlardır.

İstanbul alt merkez ilçelerinden örneklem olarak seçilen Ümraniye ilçesinde arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Armağanevler, Aşağı Dudullu, Çakmak, Fatih Sultan Mehmet, İhlamurkuyu, İstiklal, Namık Kemal, Necip Fazıl, Tepeüstü, Yamanevler, Yukarı Dudullu mahallelerinde yoğunlaşmaktadır. Şekil 5.34'de Ümraniye ilçesinde değeri artıran plan değişikliklerinin yoğunlaştığı alanlar; Çizelge 5.8'de ise 200-2019 yılları arasında plan değişikliğinin yoğunlaştı mahallelerde ve bu mahallelerde plan değişikliklerinin yapıldığı sokak ve caddelerin ortalama rayiç bedellerinin değişimi gösterilmiştir.

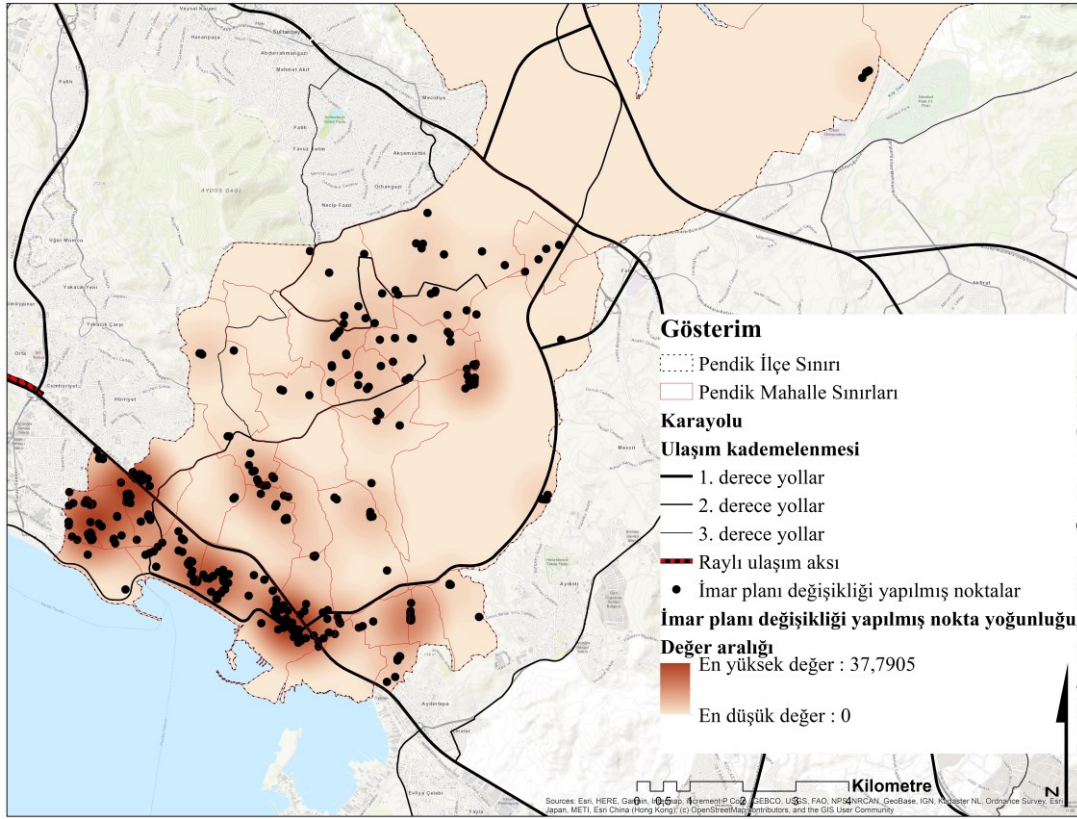
Çizelge 5.8 : Ümraniye ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.

MAHALLE ADI	Rayiç Bedel (2008)	Rayiç Bedel (2019)	2008-2019 Artış (%)	Değişim Farkı (%)
ARMAĞANEVLER	71	389	548	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	87	514	591	43
AŞAĞI DUDULLU	45	321	713	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	80	433	541	-172
ÇAKMAK	60	325	542	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	72	424	589	47
FATİH SULTAN MEHMET	81	824	1017	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	93	992	1067	49
IHLAMURKUYU	37	277	749	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	46	371	807	58
İSTİKLAL	72	386	536	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	108	612	567	31
NAMIK KEMAL	57	478	839	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	71	624	879	40
NECİP FAZIL	75	342	456	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	79	437	633	97
TEPEÜSTÜ	53	329	621	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	59	384	651	30
YAMANEVLER	89	590	663	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	98	692	706	43
YUKARI DUDULLU	69	351	509	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	78	363	465	-43

Çizelge 5.8’de de görüldüğü üzere, plan değişikliklerinin yoğunlaştığı dokuz mahallede plan değişikliğinin yapıldığı alanlardaki rayiç bedel artışı, mahalle ortalamasının üzerindedir. Aşağı Dudullu ve Yukarı Dudullu Mahallerinde ise bu durum tersi söz konusudur. Bu mahallelerde mahalle ortalama rayiç bedel artışı, plan değişikliği yapılan sokak ve caddelerdeki rayiç bedel artışının üzerindedir. 2008 yılı için mahalle ortalama rayiç değeri ile plan değişikliklerinin yapıldığı alandaki ortalama rayiç değer ortalamaları mukayese edildiğinde ise plan değişikliklerinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedellerin mahalle ortalamasından çok yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum

Ümraniye ilçesinde de arazi değerlerinin yüksek olduğu yerlerde plan değişikliklerinin yoğunlaştığını göstermektedir.

Öte yandan; İstanbul çeper ilçelerinden örneklem olarak seçilen Pendik ilçesinde arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Çamçeşme, Çamlık, Çınardere, Doğu, Güzelyalı, Kaynarca, Kurtköy, Orta, Sülüntepe, Yenişehir ve Yeşil Bağlar mahallelerinde yoğunlaşmaktadır. Şekil 5.35’de Pendik ilçesinde değeri artıran plan değişikliklerinin yoğunlaştığı alanlar; Çizelge 5.9’da ise 200-2019 yılları arasında plan değişikliğinin yoğunlaştı mahallelerde ve bu mahallelerde plan değişikliklerinin yapıldığı sokak ve caddelerin ortalama rayiç bedellerinin değişimi gösterilmiştir.



Şekil 5.35 : Pendik’teki arazi değerini artıran plan değişikliklerinin Kernel Analizi.

Çizelge 5.9 : Pendik ilçesindeki mahalle rayiç bedel değişimleri ile plan değişikliğinin yoğunlaştığı bölgelerdeki rayiç bedel değişimlerinin karşılaştırılması.

MAHALLE ADI	Rayiç Bedel (2008)	Rayiç Bedel (2019)	2008-2019 Artış %	Değişim Farkı (%)
ÇAMÇEŞME	75	851	1136	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	59	868	1480	344
ÇAMLIK	68	1054	1549	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	76	1260	1658	109
ÇINARDERE	70	718	1022	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	81	879	1085	63
DOĞU	271	1460	538	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	290	1656	571	33
GÜZELYALI	106	1063	999	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	100	1164	1169	171
KAYNARCA	123	961	779	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	144	1184	819	40
KURTKÖY	64	880	1377	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	77	897	1168	-209
ORTA	115	1120	972	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	64	1022	1591	619
SÜLÜNTEPE	47	510	1077	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	65	779	1208	131
YENİŞEHİR	57	1.204	2112	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	67	1.029	1536	-576
YEŞİLBAĞLAR	104	1391	1333	
<i>Plan Değişikliği Etki Alanı</i>	118	1610	1364	32

Çizelge 5.9’da da görüldüğü üzere, plan değişikliklerinin yoğunlaştığı 9 mahallede 2008-2019 yılları arasında rayiç bedel değişimi, plan değişikliğinin yapıldığı alanlardaki rayiç bedel artışı, mahalle ortalamasının üzerindedir. Yenişehir ve Kurtköy mahallerinde ise mahalle ortalama rayiç bedel artışı plan değişikliklerinin yapıldığı sokak ve caddelerdeki rayiç bedel artışının üzerindedir. Bu durumun, Yenişehir ve Kurtköy mahallerinde üst gelir grubuna yönelik üretilen kapalı sitelerin bu mahallerde yoğunlaşmasından dolayı olduğu düşünülmektedir. Plan değişikliklerinin yoğunlaştığı mahalleler ve bu mahallerdeki plan değişikliği yapılan cadde ve sokakların 2008 yılı

arazi rayiç bedelleri kıyaslandığında ise, Çamçeşme ve Orta mahalleri hariç plan değişikliklerinin arazinin yüksek olduğu cadde ve sokaklarda yer aldığı tespit edilmiştir. Bu durum plan çeperlerde de arazi değerinin yüksek olduğu cadde ve sokakların plan değişiklikleri için daha cazip alanlar olduğunun göstergesidir.

5.5 Bölüm Değerlendirmesi

Teoride plan bazlı sistem olarak bilinen Türk planlama sistemi uygulamada proje bazlı sisteme geçiş sürecindedir. Planlama yetkisinin yerel otoritelerden merkezi yönetim birimlerine kadar geniş bir yelpazede dağılmış olması bu hibritleşme sürecini hızlandırmaktadır. Öte yandan plan değişikliği prosedürünün kolaylaştırılması, plan değişikliğinin ve özel amaçlı planlarının sayıca artması ve bu araçların sık uygulanması söz konusu hibritleşmeyi artıran diğer başlıca nedenlerdendir.

İstanbul örneğinde de görüldüğü gibi, 10 yıllık bir zaman sürecinde yapılan plan değişikliklerinin sayıca fazla olması (17.369 adet), bu plan değişikliklerinin çoğunun (%66'sı) özel sektör talepleri doğrultusunda gerçekleştirilmiş olması ve plan değişikliği içeriklerinin Yönetmelikte tanımlanmış olan plan değişikliği türlerinden farklı olması Türk Planlama sisteminde esnekliğin ve takdir yetkisinin artırılmasına yönelik olduğunun kanıtıdır. Bir diğer ifadeyle plan bazlı sistemi benimsendiği Türk Planlama Sisteminde takdir yetkisine dayalı planlama anlayışı entegre edilmeye çalışılmaktadır.

Plan bazlı sistemin durağan ve statik yapısının bir sonucu olarak planlar, şehirlerdeki dinamik gelişmelere ayak uyduramamaktadır. Bu bakımdan Plan değişikliklerinin planlama sisteminde esneklik için bir araç olarak kullanıldığı düşünülebilir. Bununla birlikte, İstanbul örneğinde görüldüğü gibi, çok sayıda plan değişikliği, plan değişikliklerinin planlama sistemini düzensiz hale getirmek için bir araç olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Plan değişikliklerinin sayısının fazla olması ve plan değişiklikleri içeriklerinin mevzuatta tanımlanan içeriklerden farklı olması Türk planlama sisteminde sorunlu bir duruma yol açmaktadır. Yönetmelikte plan değişikliğine ilişkin üç konu başlığı belirtilmişken, İstanbul özelinde yapılan analizlerde uygulama 12 farklı başlık altında toplanabilecek değişikliklerin yapıldığını göstermektedir. Plan değişikliklerinin sık kullanımı ve farklı içerikli plan değişikliklerinin varlığı, planlama sistemi için tolere edilebilecek sorunlar değildir.

Küreselleşmenin ve neo-liberal politikaların yarattığı inşaat ve yatırım baskısı planlarda değişiklik sayısını artırmıştır. Piyasa temelli yapılan plan değişiklikleri yönetmelikte plan değişikliği amaç unsuru olan kamu yararı gerekçesinin tartışılmasına neden olmaktadır. 2009-2018 yılları arasında İstanbul'da yapılan değişiklikler incelendiğinde, en sık değişikliklerin sırasıyla Tip 2, Tip 5 ve Tip 1'de yapıldığı görülmektedir. Bu üç gruptaki plan değişiklikleri toplam değişikliklerin %61,4'ünü oluşturmaktadır. Bu değişim gruplarından ilk ikisi, doğrudan arazi sahipleri veya geliştiriciler tarafından yapılan değişikliklerdir. Diğer bir deyişle, bu değişiklikler kamu yararından çok özel çıkarları amaçlamaktadır. Bu değişiklikler, kamu ihtiyaçlarından çok piyasa dinamikleri ve baskısı sonucu meydana gelen değişikliklerdir. Tip 3 ise Tip 2 ve Tip 5'in olumsuz etkilerinin azaltılmasında meydana gelen değişikliklerdir ancak Tip 2 ve Tip 5'in neden olduğu olumsuzlukları tamamen ortadan kaldırdığı söylenemez. Çünkü Tip 2 ile kaldırılan sosyal ve teknik altyapıya karşı yeni bir sosyal ve teknik altyapı ve veya Tip 5 ile artan yoğunluğa karşı sosyal ve teknik altyapı Tip 3 ile tam olarak sağlanamamıştır. Bunun aksine, Tip 2 ve Tip 5, artan yoğunluk, azalmış ve yetersiz sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamusal ve özel alanlar arasındaki denge kaybı gibi tüm şehri doğrudan etkileyen önemli sonuçlara sahiptir.

Her grubu temsil eden örnekler mevcut yasal kurallar açısından incelendiğinde; Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 gruplarındaki değişikliklerin kamu yararına uygun olmadığı söylenebilir. Analizde yapılan görüşmelerde benzer bir değerlendirme planlamacılar tarafından da ifade edilmiştir. Analiz bulgularına göre plancılar; Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9'un kamu yararına uygun olmadığı görüşüne sahiptir. Planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan kişilerin kamu yararına yönelik algılarında farklılık olup olmadığı da değerlendirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre büyük ölçüde benzerlik olsa da özel sektörde çalışan plancılar ile diğerleri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bu durum genel değerlendirmeyi etkilememektedir. Elde edilen bulgulara göre planlamacılar, yürürlükteki kanun ve kuralların kullanımı çerçevesinde kamu yararını değerlendirmişlerdir. Türk planlama sisteminin plan bazlı planlama yaklaşımına göre şekillendiğini düşünürsek, plancıların temel kaygısının kamu yararının korunması olduğunu söylemek mümkündür. Analiz sonuçlarına göre Türkiye'deki plancılar teoride belirlenmiş olan idealleri kabullenmektedirler. Ancak, Murphy ve Fox-Rogers'ın (2015) İrlanda'daki bulgularına göre, örneğin, plancıların kamu yararına

yönelik algısında planlama teorisinin ideallerinden sapma eğilimi olduğu, özellikle ağır neo-liberal politikalar altında plancıların ideolojik bir değişim yaşadıkları belirtilmiştir. Bu anlamda araştırmada elde edilen bulgular, plancıların İstanbul yapılan plan değişikliklerinde kamu yararı algılarının aynı olmadığını göstermektedir.

Analiz sonuçları, devlet tarafından kabul edilen kamu yararı uygulaması ile plancıların kabul ettiği kamu yararı arasında önemli bir fark olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel plan değişikliklerinde, devletin uyguladığı kamu yararı uygulamalarında, devletin kamu yararı ideolojisini sermaye ve yatırımları destekleyecek şekilde veya tartışmalı olduğu düşünülen kararları meşrulaştırmak için kullandığı görülmektedir. Ancak yine analiz bulgularında yer alan plancıların görüşlerine göre değişiklikler incelendiğinde İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin %61,5'inin kamu yararına uymadığı ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, plancılar, plan değişikliklerinin önemli bir kısmının kamu yararı gerekçesiyle yapılmadığını düşünmektedirler. Plan değişikliği taleplerinin plancılar tarafından hazırlanıp imzalandığı düşünüldüğünde, plancıların algıları ile kamu yararı uygulamaları arasında ciddi bir fark olduğunu göstermektedir. Bu durumun varlığı kurumsal kısıtlamalarla açıklanabilir. Bir başka ifadeyle plancıların davranışları ve karar vermeleri, politik veya ekonomik nedenlerle veya iş kaybetme korkusuyla ahlaki veya etik değerlerine göre doğrudan etkilendiği düşünülebilir. Mevcut politik baskılar plancıları ekonomik olarak güçlü paydaşlar lehine hareket etmeye zorlandığı yönünden değerlendirilebilir.

İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin mekânsal etkilerine yönelik yapılan analizlerde plan değişikliklerinin mekânsal olarak İstanbul geneline yayılmış olsa da merkez ve alt merkez ilçelerde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Bu durumun sebebi merkez ve alt merkezdeki arazi değerlerinin yüksek olması, bu alanlarda yapılaşma baskılarının fazla olması ve bu ilçelerin erişilebilir değerlerinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır.

Yapılan analizler sonucunda içeriklerine göre sınıflandırılmış olan plan değişikliklerinin mekânsal dağılımlarının da birbirinden farklı oldukları tespit edilmiştir.

2009-2018 yılları arasında İstanbul Metropoliten alanında toplam 17.369 adet plan değişikliği yapılmıştır. Plan değişiklikleri İstanbul Metropoliten alanının birincil merkez ve ikincil merkez konumundaki ilçelerde yoğunlaşmaktadır. 2009-2018

İstanbul Büyükşehir Meclisi'nce onaylanan plan değişikliklerinden en fazla yapılan plan değişikliği Tip 2 "Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Değişiklikler" kapsamında olan değişikliklerdir. Bu tür değişiklikler toplam değişikliklerin %23,2'sini (4031 adet) oluşturmaktadır. Tip 2 kapsamındaki plan değişikliklerini Tip 5 "Emsal Artışına Yönelik Plan Değişiklikleri" kapsamındaki plan değişiklikleri takip etmektedir. Bu grup, toplam plan değişikliği sayısının %16,6'sını (2877 adet) oluşturmaktadır. Bahsi geçen her iki değişiklik türü, piyasa odaklı değişimleri içermektedir. Tip 2 ve Tip 5, kamusal ihtiyaçlardan daha çok piyasa dinamikleri sonucunda ortaya çıkan değişikliklerdir. Bu tür değişiklik talepleri, yatırımcı ve arazi sahiplerinden gelmektedir. Bu değişiklikler daha fazla inşaat alanı elde etmeye yönelik değişikliklerdir. Bu nedenle, özel yararı içermektedir. Ayrıca bu iki tip değişikliğin ortaya çıkardığı sonuçlar önemlidir. Tip 2 şeklindeki plan değişiklikleri ile, sosyal ve teknik donatı miktarını azaltabilmektedir. Çünkü bu değişiklikler ile, var olan durumdaki sosyal ve teknik altyapı alanları yapılaşmaya açılmaktadır. Çoğu kez kaldırılan sosyal ve teknik donatı alanları yerine yenisi de getirilmeyebilmektedir. İstanbul'da sosyal ve teknik altyapı alanları içinde, özellikle de yeşil alan standartları oldukça düşüktür. Bu tür değişiklikler sonucunda, hem kentsel kaliteyi doğrudan etkilediği gibi, kamusal açık alanların azalması nedeniyle kamusal alan- özel alan arasındaki denge de bozmaktadır. Tip 5 plan değişiklikleri sonucunda da var olan nüfus yoğunluğu artış göstermektedir. Özellikle İstanbul'un kırılgan coğrafyası düşünüldüğünde, nüfus yoğunluğunun artması, kentin ulaşım sistemi ve sosyal ve teknik altyapısının da bu ölçüde artması gerekmektedir. Ancak, uygulamada artan yoğunluğa karşılık ulaşım, sosyal ve teknik altyapı da bir artış olmayabilmektedir.

Üçüncü sırada yer alan değişiklik türü, Tip 3 "Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler" kapsamındaki değişikliklerdir. Bu değişiklikler toplam plan değişikliklerinin %15'ini (2600 adet) oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki, değişiklik türü yoğunlukla Tip 2 ve Tip 5 kapsamındaki değişiklikler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Çünkü, yönetmelikte, Tip 2 kapsamındaki değişikliklerin yapılabilmesi için bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılması durumunda, aynı hizmet alanında eşdeğer büyüklükte yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanı getirilmesi şartı ön görülmüştür. Yine mer'î mevzuat bağlamında Tip 5 ile planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğu artırılmaktadır. Yoğunluğun artması durumunda, artan nüfusun

ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanının da artırılması gerekmektedir. Bu iki kural tam olarak yerine getirilmese de Tip 3 ile yapılan değişiklikler, bu iki kural nedeniyle yapılan değişiklikleri içerdği söylenebilir.

Dördüncü sırada yer alan değişiklik türü Tip 1 "Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklik" kapsamındaki plan değişiklikleridir. Bu tür değişiklikler toplam plan değişikliklerinin %12,2'sini (2126 adet) oluşturmaktadır. Bu tür değişiklikler ise, çoğunlukla kamu idarelerinin talepleri doğrultusunda ve ihtiyaç üzerine yapılmaktadır.

Piyasa koşulları doğrultusunda yapılan plan değişiklikleri (Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9) Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa, Bayrampaşa, Küçükçekmece, Bağcılar, Bahçelievler, Ümraniye gibi İstanbul Metropolen alanın ikincil merkez konumunda olan ilçelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu ilçelerin merkeze yakın konumda olmaları, ana ulaşım aksları üzerinde olmaları, merkez ilçelere göre arazi fiyatlarının daha düşük olması gibi nedenlerden dolayı bu tür plan değişikliklerinin bu ilçelerde yoğunlaşmasının sebepleridir.

Plan değişikliği türlerinden Tip 7 ve Tip 9 ekonomik politika baskıları doğrultusunda gerçekleştirilen özel sektör yatırımlarının planlara dahil edilmesinde kullanılan araçlardandır. Her iki plan değişikliği türü, merkez ilçelerden Üsküdar ve Kadıköy, ikincil merkez ilçelerden Bağcılar, Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa ve Küçükçekmece ilçelerinde ve aynı zamanda Başakşehir, Büyükçekmece ve Tuzla gibi çeper ilçelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu ilçeler merkez, ikincil merkez ve çeper ilçeleri arasında gelir seviyesinin ve arazi değerlerinin en yüksek olduğu ilçelerdir. Bu durum İstanbul metropolen alanında neo-liberal ekonomik politikaların bu ilçelerde daha baskın olduğunun göstergesidir.

Ek olarak; plan değişikliklerinin mekânsal boyutuna ilişkin yapılan analizlerde, 2009-2018 yılı arasında İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin çoğunluğunun ana ulaşım aksları etki alanında (%61'i) ve büyük ölçekli kamu yatırımlarının etrafında (%58'i) konumlandığı tespit edilmiştir. Bu durum erişilebilirliğin ve büyük ölçekli kamu yatırımlarının aynı zamanda plan değişikliği yapılmasında bir baskı unsuru olduğu anlamına gelmektedir.

Öte yandan, arazi fiyatları ile plan değişiklikleri arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Ancak plan değişiklikleri her zaman arazide değer artışına neden

olmamaktadır. Değerin çok değişmediği (Tip 1 ve Tip 4), değer azaldığı (Tip 3, Tip 6 ve Tip 8) plan değişiklikleri de yapılmaktadır. Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değişiklikleri ise değeri artıran plan değişiklikleridir. Bu durum analiz kapsamında planlama disiplinin farklı sektörlerinde çalışan planlar tarafından da doğrulanmıştır. İstanbul’da özelinde yapılan analizlerde, plan değişikliklerinin merkez, alt merkez ve çeper ilçelerin hepsinde arazi değerinin yüksek olduğu yerlerde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Mekânsal olarak arazi değerinin yüksek olduğu yerleri tercih eden plan değişiklikleri aynı zamanda arazideki değerin daha da çok artmasına neden olmaktadır. Değeri artıran plan değişiklikleri merkez alanda (Üsküdar) ortalama olarak değerin %39 oranında artmasını neden olurken; alt merkezde (Ümraniye) değerin ortalama %49 oranında, çeperde (Pendik) ise değerin ortalama %171 oranında artmasına neden olmaktadır. Görüldüğü gibi merkezden çepere doğru gidildikçe plan değişikliklerinin arazi değerine etkisi de artmaktadır. Bu durum merkez alanlarında arazi değerini etkileyen nedenlerin çok olmasından kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak plan değişikliklerinin arazi fiyatları ile ilişkisine yönelik yapılan analizlerde, plan değişiklikleri ile arazi değerleri arasında çift yönlü pozitif bir ilişki olduğu saptanmıştır.



6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR

Dünya genelinde ülkelerin hukuksal ve toplumsal geçmişleri doğrultusunda şekillenen plan bazlı planlama sistemler ile proje bazlı sistemler olmak üzere genel olarak iki tür planlama anlayışı vardır. Proje bazlı sistemlerde, yerel planlar, yasal olarak bir bağlayıcılığı olup, planlar arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakta; üst ölçekli plan kararları planlama otoritelerini ve yatırımcıları yönlendirecek tavsiye metinleridir. Bu anlayış planlama otoritelerine geniş bir takdir yetkisi ve esneklik imkânı sunmaktadır. Plan bazlı sistemlerde ise, planlar planlama otoriteleri, mülk sahipleri ve yatırımcılar için yasal bağlayıcılığı olan belgelerdir. İngiltere, İrlanda, Yeni Zelanda gibi ülkeler proje bazlı sistemi uygularken; Almanya, İtalya, İspanya ve birçok Avrupa ülkesi ise plan bazlı sistemi uygulayan ülkelerdir. Bu iki temel planlama anlayışının yanında Japonya ve Hong Kong gibi ülkeler ise proje bazlı sistemin uzlaşmacı yönü ile plan bazlı sistemin yasal bağlayıcı özelliğini sentezleyerek “hibrit” planlama sistemini uygulamaktadır.

Hibrit planlama anlayışı her iki sistemi uygulayan ülkelerde her geçen gün daha cazip hale gelmektedir. Proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler sistemin çok esnek olmasından ve takdir yetkisinin geniş yorumlanması sonucu kent mekânındaki gelişimin belirsizliğinden yakınlık, planların yasal bağlayıcı olmaları yönünde birtakım düzenlemeler yapmaktadır. Plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler ise, kentlerin dinamizmi karşısında planların esneklik sunmaması ve durağan yapısından dolayı, planlama sistemine esneklik ve takdir yetkisine olanak sağlayacak düzenlemeler yapmaktadır. Bir diğer ifadeyle, hem plan bazlı sistemin benimseyen ülkeler, hem de proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler birbirlerine doğru evrilme eğilimindedir.

Tez kapsamında incelenen gerek plan bazlı sistemi benimseyen ülkeler, gerekse de proje bazlı sistemi benimseyen ülkeler planlama sistemleri açısından bir diğerine doğru hibritleşme eğilimindedir. Plan bazlı sistemin uygulandığı ülkelerde (Almanya ve İtalya), planların katı olmaları eleştirilerek planların daha esnek hale getirilme çabaları görülürken; proje bazlı sistemin uygulandığı İngiltere’de ise tam aksi bir yönde politika izlenerek, planlarda esneklik alanın daraltılması amaçlanmaktadır.

İrlanda’da ise yeterince esnek olan planlama sistemini daha da esnek hale getirilmesi söz konusudur. Öte yandan takdir yetkisini benimseyen her iki ülkede de (İngiltere ve İrlanda) planların yasal bağlayıcı olmaları ve planlar arası hiyerarşinin sağlanması yönünde düzenlemeler yapılmaktadır. Bunun yanında incelenen ülkelerde İtalya hariç, Almanya, İngiltere ve İrlanda’da, plan değişikliği teklifleri meclis onayına sunulmadan önce teknik bir heyet tarafından incelenmekte ve kamu yararına uygunluk değerlendirilmesi yapılmaktadır. İtalya’da ise 2011 yılında yapılan yasal düzenleme ile teknik inceleme ve kamu yararına uygunluk değerlendirme prosedürü kaldırılarak yerel yönetim belediye başkanı plan değişikliği onaylama konusunda mutlak yetkili kılınmıştır. Yine, incelenen ülkelerde, İngiltere ve İrlanda plan değişikliği hususunda kamu katılımının en yüksek olduğu ülkelerdir, ancak İrlanda’da son yapılan yasal düzenlemelerle merkezi yönetimin kent planları üzerindeki etkisi artırılmış ve kamu katılımı da nispeten azaltılmıştır.

Plan bazlı sistemini benimsemiş olan Türkiye’de de çalışma kapsamında incelenen ülkelerde olduğu gibi bir takım hibritleşme eğilimleri gözlemlenmektedir. Planlamada yetkinin birçok idare tarafından paylaşılmış olması, plan hiyerarşisinde yerleri açıkça belirtilmemiş olan mekânsal strateji planları ve planlamada hiyerarşinin tamamen dışında olan özel amaçlı planlar Türk planlama sisteminde hiyerarşi prensibinin yatay ve dikey yerindelik prensibine doğru evrilmesine neden olmaktadır. Türk planlama sisteminde planlar kesin olan hükümler içermektedir ancak, avan proje, karma kullanım lejantları ve içeriği net olmayan plan notları ile esnetilmekte ve planlama otoritelerine ve uygulayıcılara takdir yetkisi sunulmaktadır.

Bu tez çalışması “Plan değişikliklerinin planlama sistemi ve kamu yararı açısından etkileri nelerdir?”, “Plan değişikliklerinin mekânsal etkileri nelerdir?” ve “Plan değişikliklerinin kentsel rantın oluşmasındaki etkileri nelerdir?” ana sorularına dayanmaktadır. Bu ana sorulara bağlı olarak tez kapsamında sınanmış olan hipotez ise şunlardır:

- *Alt hipotez 1:* Plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır.
- *Alt hipotez 2:* Plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancının kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır.

- *Alt hipotez 3:* Plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlar tarafından farklı algılanmaktadır.
- *Alt hipotez 4:* Plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir.
- *Alt hipotez 5:* Plan değişiklikleri, büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır.
- *Alt hipotez 6:* İmar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde daha çok yapılmaktadır.
- *Alt hipotez 7:* İmar planı değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını artırmaktadır.

Birinci alt hipotez, plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır, şeklindedir. Türk planlama sisteminde planlar onaylandıktan sonra değiştirilmeleri birtakım prosedürlere tabi olup; söz konusu değişiklik ancak ve ancak kamu yararı gerekçesiyle yapılabilmektedir. Ne var ki zaman içerisinde kamu yararı kavramının çerçevesi genişletilmiştir. Hatta tez kapsamında yapılan görüşmelerde görüşmecilerden bir kısmı piyasa temelli gerçekleştirilen plan değişikliklerinin bile dolaylı olarak kamu yararı taşıdıkları savunmaktadır. Uygulamada ise kamu kararı kavramının farklı değerlendirilmesinin sonucu olarak, plan değişikliklerinde merkezi yönetimin yetkilendirilmesi (Yetkinin dağıtılması), Yönetmelikte plan değişikliği yapılabilmesine ilişkin kriterlerin göz ardı edilmesi gibi yöntemlerle kamu yararının değerlendirilmesine bağlı olarak mevcut kriterler dikkate alınmaksızın plan değişiklikleri yapılmış ve doğal olarak da plan değişikliği sayısı artmıştır. Ayrıca 2011 yılında yürürlüğe giren 644 sayılı KHK ile düzenlemelerle merkezi yönetime, yerel planlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi verilmiştir. Tüm bunların sonucu olarak da Türk planlama sisteminde katılık-değişmezlik kavramı yerini esneklik kavramına bırakmaya ve planlamanın düzenleyici rolü stratejik role dönüşmeye başlamıştır. Planlama sistemine bütüncül yaklaşımlara karşı olarak özel amaçlı planlar ve plan değişiklikleri gibi parçacıl yaklaşımların benimsenmesi neticesinde ise, plan uygulama bütünlüğü yerine plan uygulama farklılığı gündeme gelmektedir.

Küreselleşme ve neo-liberal ekonomi politikalarının benimsenmesi sonucunda şehir planlamasında özel sektörün rolü artmıştır. Özel sektör tarafından finanse edilen

yatırımlarla şehirler şekillenmeye başlamıştır. Türk planlama sistemi plan bazlı olup kesinlik ve katılık prensiplerine dayanmaktadır. Ancak uygulamada son yıllarda planlama sisteminde esneklik ve takdir yetkisine olanak sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Özel sektör yatırımlarını kolaylaştırmak ve bunları sisteme entegre etmek için planlama sisteminde farklı araçlar kullanılmaya başlanmıştır. Bu araçlardan en önemlilerinden biri de plan değişiklikleridir. 15–20 yıllık bir vizeye göre hazırlanan planların yetersiz kaldığı veya şehirlerin dinamik gelişimi ve değişen koşulları karşısında uyum sağlayamadığı durumlarda plan değişiklikleri kabul edilebilir. Ancak, İstanbul örneğinde görüldüğü gibi, çok sayıda plan değişikliği yapılması planların işlevsizleşmesine neden olmakta ve plan bazlı sistemin temel kabullerinden olan katılık ve kesinlik kavramlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini gündeme getirmektedir. Öte yandan, mevcut mevzuat kapsamında plan değişikliklerinde son sözü yerel meclisler söylemektedir. İBB Meclis kararları üzerinde yapılan incelemelerde, plan değişikliklerinin teknik incelemesini yapan komisyonların görüşlerine muhalif meclis kararlarının olduğu saptanmıştır. Bu durum meclisin plan değişikliklerini teknik değerlendirmeleri dikkate almaksızın, politik kaygılarla takdir yetkisi çerçevesinde ele aldığıının göstergesidir.

Tez kapsamında yapılan çalışmalar sonucunda, Türkiye’de plan değişikliklerinin planlama sistemine esneklik sağlanması ve planlama otoritelerine takdir yetkisine olanak sağlamasında bir araç olarak kullanıldığı sonucuna varılmıştır. Ancak sayıca çok plan değişikliği yapılması durumu planlama sistemini “kuralsızlaştırma” aracı olarak kullanıldığı anlamına gelmektedir. Çok sayıda plan değişikliği yapılması planları işlevsiz hale getirmiştir. Plan değişiklikleri aracılığıyla planlama sistemine esneklik ve takdir yetkisini artırılması, planlama sisteminin plan bazlı sistemden proje bazlı sisteme doğru evrildiğinin kanıtıdır. Sonuç olarak plan değişiklikleri, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme geçişindeki en önemli araçlardır hipotezi doğrulanmıştır.

İkinci alt hipotez, plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancının kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır, şeklindedir. Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren küreselleşmenin ve neo-liberal politikaların yarattığı inşaat ve yatırım baskısı en çok İstanbul’da hissedilmiştir. İstanbul’daki kentsel alan, artan nüfus ve sermayenin etkisiyle inşaat ve işlevsel değişim baskısıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu durum özel sektörce talep edilen piyasa temelli plan değişikliği sayısını artırmıştır. Özel sektörün kent planında artan rolü

karşısında planlama otoritelerinin rolleri azalmıştır. Piyasa temelli plan kararları kent mekânına özel amaçlı planlar, plan değişiklikleri, avan proje gibi parçacıl müdahalelerle eklenmektedir. Parçacıl müdahale araçlarından en sık kullanılanı ise plan değişiklikleridir. Plan değişiklikleri mer'î mevzuatta kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde uygulanabilecek bir prosedür olduğu belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada sayıca çok plan değişikliği yapılması, üstelik bu plan değişikliklerinin büyük bir kısmının özel sektör çıkarları doğrultusunda gerçekleştirilmiş olması plan değişikliğinin gerekçesi olan kamu yararının sorgulanmasına ve plan değişikliklerinin hukuka uygunluğu sorununa neden olmaktadır.

Tez kapsamında İstanbul özelinde yapılan araştırmalar göstermiştir ki, plan değişiklikleri daha çok neo-liberal baskılar doğrultusunda özel sektör talepleri neticesinde gerçekleşmektedir. Özel sektör talepleri ile yapılan plan değişiklikleri mevzuatta plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramının tartışılmasına neden olmaktadır. Çünkü özel sektör kamu yararından çok kâr maksimizasyonunu hedeflemektedir.

Devlet faaliyeti olarak kabul edilen planlamada norm olarak belirlenen kamu yararı ile plancıların mesleki değerlendirmeleri ve uzmanlıkları için normatif temel olarak belirlenen kamu yararı arasında ayrım olmaması gerekmektedir. Ancak, tez kapsamında yapılan analiz sonuçlarına göre, özellikle neo-liberal bağlamda devletin kabul ettiği kamu yararı ile plancıların kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden uzaklaştığı tespit edilmiştir. 2009-2018 yılları arasında İstanbul'da yapılan değişiklikler incelendiğinde, en sık değişikliklerin sırasıyla Tip 2 (*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler, 4031 adet*), Tip 5 (*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler, 2877 adet*) ve Tip 3 (*Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler, 2600 adet*) kapsamında olan plan değişiklikleri olduğu görülmektedir. Bu üç gruptaki plan değişiklikleri toplam değişikliklerin %61,4'ü nü oluşturmaktadır. Bu değişim gruplarından Tip 2 ve Tip 5 ve bunlara ek olarak Tip 7 (*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*) ve Tip 9 (*Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler*) kapsamındaki plan değişiklikleri doğrudan arazi sahipleri veya yatırımcıların talepleri doğrultusunda yapılan plan değişiklikleridir. Özel sektör talebi ile yapılan bu dört plan değişikliği türü analizler kapsamında değerlendirilen plan değişikliklerinin %61,5'ini oluşturmaktadır (Çizelge

6.1). Bir diğer ifadeyle 10 yıllık periyotta İstanbul’da yapılan plan değişikliklerinin %61,5’i kamu yararı gerekçesinden uzaktır.

Çizelge 6.1 : Plan değişikliği içeriklerinin yüzdeler dağılımları.

Plan Değişikliklerinin Sınıflandırılması	Değişiklik Sayısı	Yüzde (%)
TİP 1		
‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler’	2.126	% 13,8
TİP 2		
‘Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler’	4.031	% 26,1
TİP 3		
‘Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler’	2.600	% 16,8
TİP 4		
‘Ulaşım İlişkin Değişiklikler’	985	% 6,3
TİP 5		
‘Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler’	2.877	% 18,6
TİP 6		
‘Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler’	57	% 0,3
TİP 7		
‘Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)’	1.714	% 11,1
TİP 8		
‘Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)’	154	% 1
TİP 9		
‘Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler’	853	% 5,5
Analizler Kapsamında Değerlendirilen Plan Değişiklikleri Toplamı	15.397	% 100

Tez kapsamında yapılan analizler kapsamında planlama disiplinin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlarla yapılan görüşmeler de özel sektör talebiyle gerçekleştirilen Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değişikliklerinin kamu yararına uygun olmadığı görüşünü belirtmiştir. Ancak bu plan değişiklikleri görüşülen belediyelerde çalışan plancılar tarafından da olumsuz” olarak algılanmış olmalarına rağmen, belediye meclislerinden “kamu yararı” gerekçesiyle onaylanarak gerçekleşmişlerdir. Bu durum plan değişikliklerinin yeterince teknik inceleme yapılmadan tamamen politik kararlar doğrultusunda yapıldığının ve plan değişikliklerinde belediyede çalışan plancıların iş kaybetme kaygılarıyla hareket ettiklerinin ve yeterince söz hakkına sahip olmadıklarının göstergesidir. Analiz sonuçlarına göre “olumsuz” olarak algılanan plan değişikliklerinin aynı zamanda en

çok gerçekleştirilen plan değişiklikleridir. Bu durum plan değişikliklerinin kamu yararı gerekçesinden uzak olduklarının göstergesidir. Bir diğer ifadeyle plan değişiklikleri kamunun yararından çok piyasa yararı doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Öte yandan, “olumlu” olarak algılanan plan değişikliklerinin en az gerçekleştirilen plan değişiklikleri olduğu tespit edilmiştir. Bu sonuç önemli bir çelişkiyi ortaya koymaktadır. Bir başka ifadeyle devlet tarafından benimsenen kamu yararı ile plancılar tarafından ilke olarak kabul edilen kamu yararı arasında önemli bir fark olduğunu göstermektedir. Bu farklılık, kamu yararı kavramının uygulamada nasıl bir dönüşüm geçirdiğini açıkça göstermekte olup, aynı zamanda yerel plan değişikliklerinde plancının rolünün etkisizliğinin de göstergesidir. Mer’i mevzuat kapsamında şehir plancısının onay ve imzası olmadan yerel planlarda değişiklik yapılamamaktadır. Bu noktada plancılar tarafından benimsenen farklı kamu yararı algıları varken, bu tür “olumsuz” plan değişikliklerinin nasıl ortaya çıktığı sorusu gündeme gelmektedir. Bu durum iki şekilde açıklanabilir; birincisi, plancılar yapılan plan değişikliklerini kamu yararına aykırı bulsalar da ekonomik kazanç için plan değişikliği tekliflerini hazırlamaktadırlar. Nitekim Pençecioğlu ve Taşan-Kok (2016) bu tür plancılara fırsatçı plancılar olarak atıfta bulunmaktadır. İkincisi ise, belediyelerde çalışan plancılar siyasi baskılar veya iş kaybetme endişesiyle bu tür plan değişikliklerini kabul etmektedirler. Benzer bir durum İrlanda örneğinde de görülmektedir (Murphy ve Fox-Rogers, 2015, Fox-Rogers ve diğ., 2011). Belediyelerde çalışan plancılar meclis toplantılarına doğrudan katılmamakta, planlama ve imar komisyonlarında yer almaktadırlar. Tez kapsamında incelenen İBB Meclis kararlarında yer alan komisyon görüşlerinin büyük çoğunluğunda yeterli teknik incelemenin yapılmadığı görülmüştür. Şöyle ki, Yönetmelikte yer alan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması durumunda aynı etki alanı içerisinde eş değer büyüklükte yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanının ayrılması veya plan değişikliği suretiyle artırılan nüfus için gerekli olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının da artırılması gibi birtakım teknik şartların yerine getirilmesi gereken plan değişikliklerinde bu kurala uyulmamış olması halinde bile komisyonlarca “uygundur” görüşü bildirilmiştir. Bununla birlikte, bazı plan değişikliklerinin ise komisyonlarca uygun bulunmamış olmalarına ve bu durumun teknik nedenlerle izah edilmiş olmasına rağmen meclisten onaylandığı tespit edilmiştir. Bu durum planlama veya imar komisyonlarında yer alan plancıların da siyasi ve piyasa güçlerinin baskılarına karşı etkisiz olduklarının göstergesidir. Öte yandan, plan değişikliklerine ilişkin meclis

kararlarındaki komisyon raporlarının bir kısmında plan değişikliğinin kamu yararına olduğu bahsedilmiş olup, plan değişikliğine ilişkin meclis kararlarının büyük çoğunluğunda ise kamu yararı ifadesi yer almamaktadır. Özel sektör talebiyle gerçekleştirilen ve kamu yararı perspektifinden “olumsuz” olarak değerlendirilen plan değişikliklerinin çoğunda bile kamu yararı açısından bir değerlendirilmenin yapılmamış olduğu tespit edilmiştir. *Bu durumda plan değişikliklerinin kamu yararı açısından değerlendirilmesinin kısmi olarak komisyonlarca yapıldığı ancak bunun da yeterli düzeyde olmadığını söylemek mümkündür.* Bu kapsamda plan değişikliklerinin gerekçelerinde devletin kabul ettiği kamu yararı kavramı ile plancıların kabul ettiği kamu yararı kavramı birbirinden farklıdır hipotezi doğrulanmıştır.

Üçüncü alt hipotez, plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlar tarafından farklı algılanmaktadır şeklindedir. Tez kapsamında planlama disiplininin farklı alanlarında çalışan kişilerin kamu yararına yönelik algılarında farklılık olup olmadığı da değerlendirilmiştir. Görüşmecilerin kamu yararına yönelik algıları büyük ölçüde benzerlik gösterse de özel sektörde çalışan plancılar ile diğerleri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Tip 1: “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler*” kamu yararı perspektifinden kamu sektörü çalışanları (0,73) ve akademisyenler (0,51) tarafından kamu yararı açısından olumlu algılanırken, özel sektör çalışanları tarafından etkisize yakın, ancak yine de olumsuz (-0,13) olarak algılanmıştır. Bu tür değişiklikler belediyelerin ya da kamu kuruluşlarının talepleri doğrultusunda kendi bünyelerinde çalışan plancılar tarafından hazırlandığından özel sektör çalışanların bu değişiklikleri 'kamu yararına aykırı' olarak nitelendirdikleri yorumu yapılabilir. Tip 2: “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*” genel olarak tüm görüşmeciler tarafından olumsuz olarak algılanmış, ancak özel sektör planlamacıları tarafından daha az olumsuz (-0,67) olarak; Tip 4: “*Ulaşım İlişkin Değişiklikler*” i ise görüşülen tüm katılımcılar genel olarak kamu yararına uygun" olarak algılarken, bu değişiklik özel sektör çalışanları tarafından bunun "kamu yararına etkisiz" e yakın (0,33) olarak değerlendirilmiştir. Bu durum, özel sektörde çalışan plancıların bu tür değişiklikleri olumsuz olarak değerlendirirken aynı zamanda ekonomik bir kazanç olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Özel sektörde faaliyet gösteren plancılar plan değişikliklerini aynı zamanda gelir getirici bir faaliyet olarak gördüklerinden

dolayı kamu yararı kavramını daha geniş yorumlamaktadırlar. Böylece, plan değişikliklerinin gerekçesi olan kamu yararı kavramı, planlama disiplininin farklı alanlarında faaliyet gösteren uzmanlar tarafından farklı algılanmaktadır hipotezi doğrulanmıştır.

Dördüncü alt hipotez, plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir, şeklindedir. Özel sektör talepleri doğrultusunda kent planları üzerindeki değiştirilme baskısı artmakta ve bu doğrultuda gerçekleştirilen plan değişiklikleri ile kentler şekillenmektedir. Bu kapsamda yapılan plan değişiklikleri İstanbul'un merkez ve ikincil merkez ilçelerinde yoğunlaşsa da metropoliten alan bütününe yayılmıştır.

Çalışma bulgularına göre, plan değişiklikleri içeriklerine göre, farklı mekânsal davranışlar göstermektedir. Genel olarak plan değişiklikleri İstanbul geneline yayılmış olsa da merkez ve alt merkez ilçelerde yoğunlaşmaktadır. Öte yandan; özel sektör talepleri doğrultusunda gerçekleştirilen kâr maksimizasyonunu hedefleyen plan değişiklikleri (Tip 2 “Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler”, Tip 5 “Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler”, Tip 7 “Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)”, Tip 9 “Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler”) alt merkez ilçelerde yoğunlaşmaktadır. Bu durumun bu ilçelerdeki arazi ve erişilebilirlik değerlerinin yüksek olmasından ve özel sektörün fazla risk almak istememesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Piyasa koşulları doğrultusunda yapılan plan değişikliklerinin ikincil merkez konumundaki ilçelerde yoğunlaşması, İstanbul metropoliten alanı bütününde başka sorunlara neden olmaktadır. Ana ulaşım aksları (D-100 Karayolu, TEM) üzerinde bulunan bu ilçelerde plan değişikliği aracıyla yoğunluk artırılmakta ve bu durumun doğal bir sonucu olarak da bu alanlardaki ulaşım altyapısı yetersiz kalmaktadır. Böylece mevcut durumda sorun olan ulaşım problemi daha karmaşık bir sorun haline dönüşmektedir. Kent bütününe yayılan plan değişiklikleri kent mekânında yeşil alan miktarının azalması, nüfus ve sosyal ve teknik altyapı dengesinin bozulmasına ve altyapı alanlarının yetersiz kalmaları gibi birtakım sorunlara neden olmaktadır. Öte yandan, kamu ve özel sektör yatırım kararlarının planlar üzerindeki değiştirilme baskısını artırdığı tespit edilmiştir. Plan değişiklikleri, kamu yatırımlarından metro, Marmaray gibi ulaşım yatırımları, ana otoyollar ve hastaneler etrafında, özel sektör yatırımlarından ise

hastaneler ve üniversiteler etrafında yoğunlaşmaktadır. Yine, piyasa koşulları doğrultusunda yapılan plan değişiklikleri ile ikincil merkezlerde emlak fiyatları artmakta ve bu alanda yaşayan orta ve alt gelir grubu dolaylı olarak emlak fiyatlarının görece uygun olduğu çeper ilçelere taşınmak zorunda kalabilmektedir. Göç eden bu insanların yerine üst gelir grubu yerleşmektedir. Böylece ikincil merkezlerdeki sosyal bir değişiminde gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Öte yandan; plan değişikliklerinin kent mekânında sebep oldukları sonuçlar önemlidir. Özellikle Tip 2 “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*” ve Tip 5 “*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler*” kapsamında olan plan değişiklikleri ile kent mekânında yapı ve nüfus yoğunluğu artırılmaktadır. Tip 2 ile kamu kullanımına ayrılmış sosyal ve teknik altyapı alanları konut, ticaret, turizm gibi kullanım alanlarına dönüştürülmektedir. Yönetmelikte bu tür bir değişikliğin yapılabilmesi için plan değişikliği yapılan alanın etki alanı içerisinde eş değer büyüklükte yeni bir sosyal ve teknik altyapı alanının ayrılması gerekmektedir. Ancak uygulamada bu kurala uyulmadığı anlaşılmıştır. Tip 5 kapsamındaki plan değişiklikleri ile değişiklik yapılan alanda yapı ve nüfus yoğunluğu artırılmaktadır. Bu tür değişikliğin yapılabilmesi için Yönetmelikte artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının da artırılması gerekmektedir. Tip 5 kapsamında yapılan plan değişikliklerine ilişkin meclis kararları incelendiğinde ise Yönetmelikte yer alan bu kurala çoğunlukla uyulmadığı tespit edilmiştir. Bu durum Tip 2 ve Tip 5 kapsamındaki plan değişikliklerinin hukuka uygun olmadığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak plan değişiklikleri içeriklerine göre farklı mekânsal davranışlar göstermektedir hipotezi doğrulanmıştır.

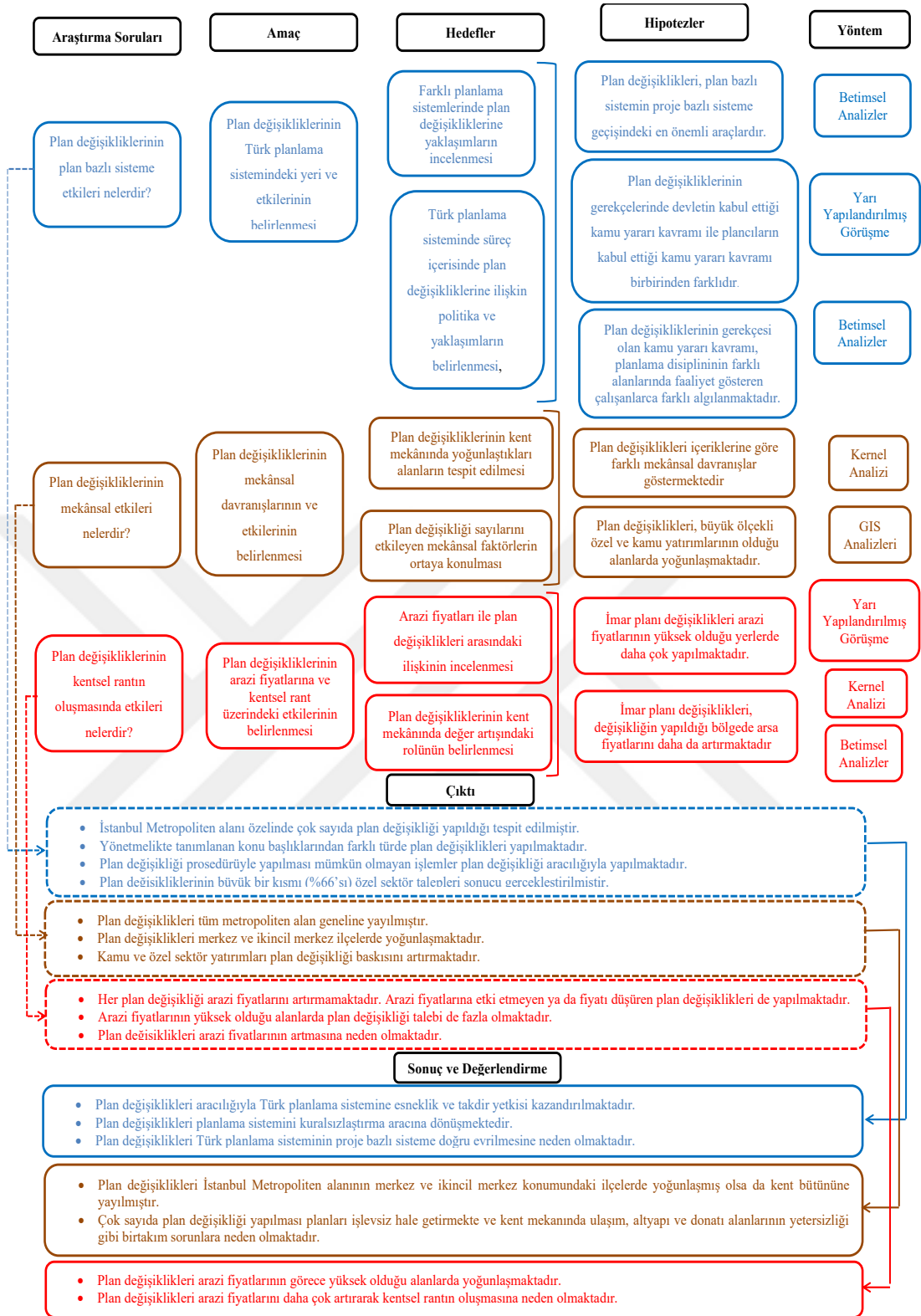
Beşinci alt hipotez, plan değişiklikleri, büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır, şeklindedir. Tez kapsamında yapılan analizlerde, plan değişiklikleri Avrupa yakasında E-5 Karayolu ve TEM boyunca, Kennedy Caddesi (Sahil Yolu), 1. ve 2. Köprü bağlantı yolları etrafında ve Marmaray ve metro hatları güzergahlarında kümелendiği tespit edilmiştir. Yine, plan değişiklikleri nispeten Kuzey Anadolu Otoyolu (3. Köprü) bağlantı yolları etrafında da -Avrupa yakası kadar olmasa da- kümelenmektedir. Plan değişikliklerinin ana ulaşım ağları ile ilişkisine ilişkin yapılan analiz, plan değişikliklerinin erişilebilirliğin yüksek olduğu alanlarda yoğunlaştığı, bu alanların plan değişiklikleri için cazibe oluşturduğunu ispat etmektedir. Yapılan analizlerde, plan değişikliklerinin hastane, üniversite, okul gibi

sosyal donatı alanlarının etrafında ve Atatürk ve Sabiha Gökçen Havaalanı etrafında yoğunlaştıkları görülmüştür. Plan değişikliklerinin bu alanlarda yoğunlaşmasının temel nedeni olarak bu alanlarda erişilebilirliğin yüksek olmasının yanı sıra konaklama, alışveriş, sosyal ve teknik altyapı alanlarına daha fazla ihtiyaç duyulmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Ulaşım ve büyük ölçekli kamu yatırımları mukayese edildiğinde, İstanbul'da yapılan plan değişikliklerinin çoğunluğunun ana ulaşım aksları etki alanında (%61'i) ve büyük ölçekli kamu yatırımlarının etrafında (%58'i) konumlandığı tespit edilmiştir.

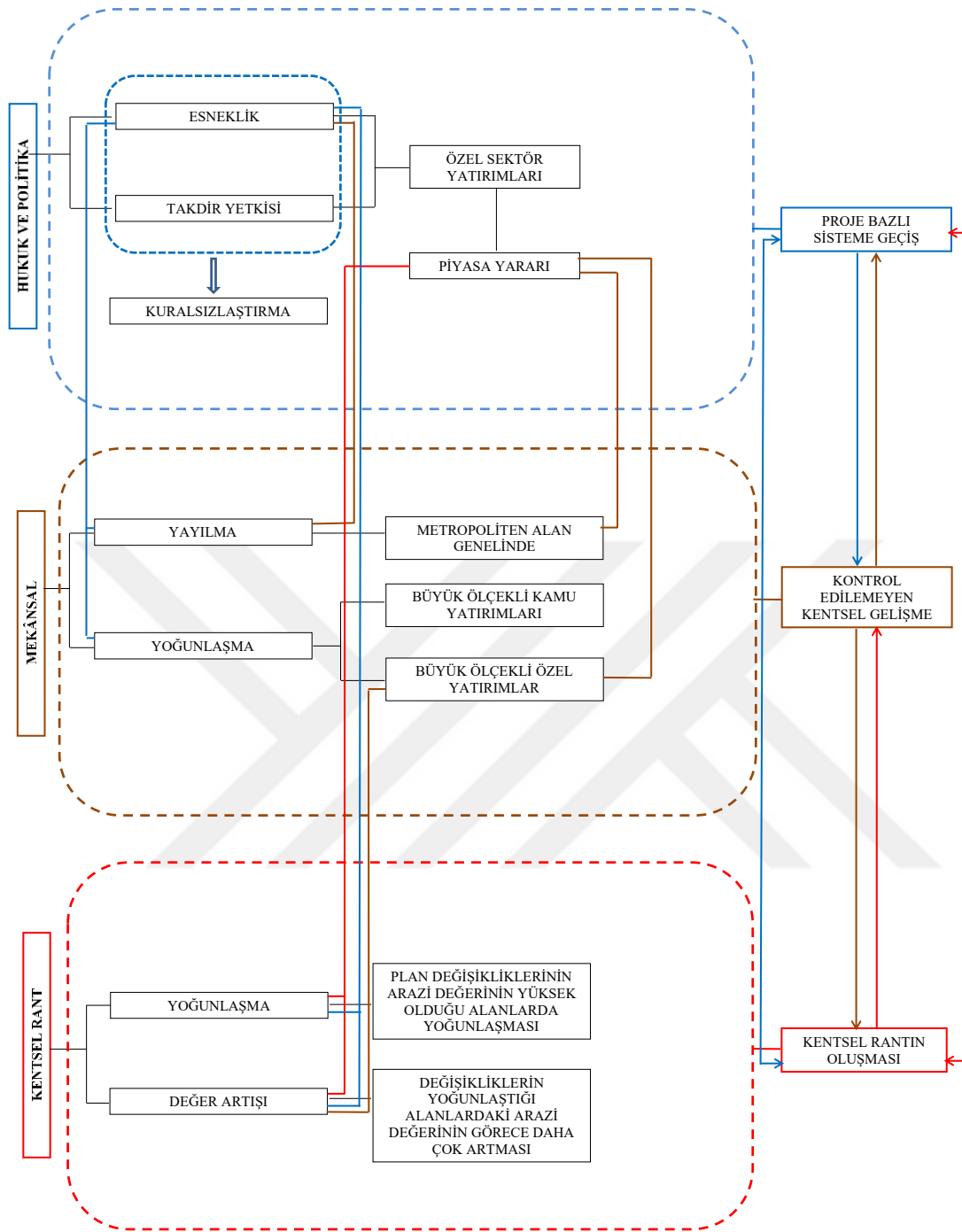
Plan değişikliklerinin özel sektör yatırımlarla ilişkisine yönelik yapılan analizler sonucunda 15.597 adet plan değişikliğinin 8.622 tanesi (%56) yüz ve üzeri yatak sayılı özel hastaneler, özel üniversiteler, alışveriş merkezleri ve beş yıldızlı oteller etrafında kümелendikleri tespit edilmiştir. Bu alanlarda yoğunlaşan plan değişikliklerinin en çok Tip 2 kapsamındaki plan değişikliklerinin olduğu, Tip 2 kapsamındaki plan değişikliklerini sırasıyla Tip 5, Tip 7 Tip 3 ve Tip 4 kapsamındaki plan değişikliklerinin takip ettiği tespit edilmiştir. Plan değişiklikleri bahsi geçen özel sektör yatırımlarından özel hastaneler ve alışveriş merkezlerinin etrafında diğer özel sektör yatırımlarına (özel üniversite ve beş yıldızlı oteller) oranla daha çok kümelenmektedir. Bunun nedeninin, hastane ve alışveriş merkezi yatırımlarının daha çok erişilebilirlik ve hareketlilik içermelerinden ve bu yatırımların altyapı, ulaşım (Tip 4), konaklama, alışveriş (Tip 2, Tip 5 ve Tip 7) donatı alanları (Tip 3) gibi fonksiyonlara gereksinim duymasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, özel hastane ve alışveriş merkezi yatırımlarının bulundukları alanlarda plan değişikliği baskılarını da artırdıklarını söylemek mümkündür. Yapılan analizlerden elde edilen bulgular bir bütün olarak değerlendirildiğinde, büyük ölçekli kamu ve özel sektör yatırımlarının plan değişiklikleri için cazibe oluşturduğu yorumu yapılabilir. Bu kapsamda, plan değişiklikleri, büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır hipotezi doğrulanmıştır.

Altıncı alt hipotez, imar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde daha çok yapılmaktadır ve yedinci alt hipotez ise, imar planı değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını artırmaktadır şeklindedir. Plan değişiklikleri ile arazi değerleri arasında pozitif çift taraflı bir ilişki bulunmaktadır. Tez kapsamında yapılan analizler plan değişiklikleri ve arazi fiyatları arasındaki pozitif çift yönlü ilişkiyi doğrulamaktadır. Arazi değerlerinin yüksek olduğu alanlar yatırımcılar için

daha tercih edilen alanlar olup; plan değişiklikleri bu alanlarda yoğunlaşmaktadır. Ancak, her plan değişikliği arazide değer artışına da neden olmamaktadır. Tez kapsamında planlama disiplinin farklı alanlarında çalışan 46 kişi ile yapılan görüşmelerde; görüşmeciler arasında ufak görüş farklılıkları olsa da genel olarak Tip 3 “*Kullanım Alanından Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler*”, Tip 6 “*Emsal Azalışına Yönelik Değişiklikler*” ve Tip 8 “*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler -Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Azaltan (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*” kapsamındaki plan değişikliklerinin arazideki değeri azalttığı; Tip 1 “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Başka Bir Sosyal ve Teknik Altyapı Alanına Yapılan Değişiklikler*” ve Tip 4 “*Ulaşım İlişkin Değişiklikler*” kapsamındaki plan değişikliklerinin arazideki değeri az da olsa artırdığı ve Tip 2 “*Sosyal ve Teknik Altyapı Alanından Kullanım Alanına Yapılan Değişiklikler*”, Tip 5 “*Emsal Artışına Yönelik Değişiklikler*”, Tip 7 “*Kullanım Alanına İlişkin Değişiklikler- Yoğunluk, Ulaşım ve Çevresel Yük Getiren (Sosyal ve Teknik Altyapı Alanı Dışında)*” ve Tip 9 “*Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına İlişkin Değişiklikler*” kapsamındaki plan değişikliklerin ise arazi değerini artırdığı tespit edilmiştir. İstanbul’un üç alt kademesinden (merkez-Üsküdar; alt merkez-Ümraniye; çeper- Pendik) seçilen örneklem alanlarında değeri artıran plan değişikliklerinin yapıldığı cadde ve sokaklarda ise arazi değerleri cadde ve sokağın bulunduğu mahalle ortalamasına göre daha çok arttığı belirlenmiştir. Sonuç olarak, imar planı değişiklikleri arazi fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde daha çok yapılmaktadır. Yedinci alt hipotez, imar planı değişiklikleri, değişikliğin yapıldığı bölgede arsa fiyatlarını artırmaktadır hipotezleri doğrulanmıştır. Şekil 6.1 ve 6.2’de plan değişikliklerinin hukuksal ve politika, mekânsal ve kentsel rant perspektifinden sonuçları özet olarak gösterilmiştir.



Şekil 6.1 : Tez kapsamında elde edilen bulgular - 1.



Şekil 6.2 : Tez kapsamında elde edilen bulgular - 2.

Türk planlama sisteminde plan değişikliğinin sayıca fazla olması sorunlu bir durumdur. Öte yandan plan bazlı sistemin durağan ve statik yapısı neticesinde planlar kentlerdeki dinamik gelişimlere uyum sağlayamaması da planlama sistemindeki diğer bir sorundur. Planlama sistemini esnetme aracı olarak plan değişikliklerinin planların yetersiz kaldığı veya şehirlerin dinamik gelişimi ve değişen koşulları karşısında uyum sağlayamadığı durumlarda yasal kriterler dikkate alınarak plan değişiklikleri yapılması anlaşılabilir. Ancak İstanbul örneğinde görüldüğü gibi kent planlarına esneklik

sağlanması adına yasal kriterler dikkate alınmaksızın çok sayıda plan değişikliği yapılması sakıncalıdır. Yapılan incelemelerde plan değişikliklerinin bu kadar çok yapılmasına karşın, meclis kararlarında ve komisyon görüşlerinde yeterli teknik incelenmesinde yapılmadığı görülmüştür.

Türk planlama sisteminde adsız düzenleyici işlemler olarak kabul edilen planlar onaylanırken, diğer idari işlemlerde olduğu gibi “kamu yararı kararı” almalarına ihtiyaç yoktur. Bu durum literatürde “otomatik kamu yararı” olarak nitelendirilmektedir (Kalabalık, 2015, Gözler, 2009). Bu kabul planlar için doğru bir kabul olabilir ancak, plan değişikliklerinin de “otomatik kamu yararı” barındırdığı düşüncesi yanlış ve sorunludur. Çünkü çalışma kapsamında yapılan analizlerde de görüldüğü gibi, uygulamada piyasa yararının öncülendiği plan değişiklikleri daha çok yapılmaktadır. O yüzden plan değişikliklerinin de planlar gibi özünde kamu yararı barındırdığı yaklaşımı doğru bir yaklaşım değildir. Nitekim, tez kapsamında yapılan incelemelerde plan değişikliklerine ilişkin meclis kararlarında yer alan plan değişikliği gerekçelerinde kamu yararı değerlendirilmesinin yapıldığı (komisyon görüşüne referansla) çok az sayıda plan değişikliğinin olduğu tespit edilmiştir. Oysa ki, Yönetmelikte ve Yüksek Mahkeme kararlarında plan değişikliği gerekçesinin ancak ve ancak kamu yararı olabileceği ve yine birtakım plan değişikliklerinin yapılabilmesi için teknik yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerektiği özellikle belirtilmiştir. Ancak yapılan tespitlerde plan değişikliği hususunda yeterli teknik ve kamu yararı incelemesinin yeterince yapılmadığı, bu incelemelerin nispeten planlama ve imar komisyonlarınca yapıldığı görülmüştür. *Öte yandan, plan değişikliklerinde, yerel meclislerin teknik inceleme yapan komisyonların olumsuz görüşlerine rağmen plan değişikliklerini onaylamaları da sorunludur. Bu durum plan değişikliklerinin tamamen meclisin takdir yetkisinde olduğunun göstergesidir.* Plan değişikliklerinde son sözün mecliste olması kabul edilebilir bir durumdur, ancak orman ve mera alanlarının yerleşime açılması, fay hattının ötelenmesi (oy birliğiyle) veya fay hattının olmadığı gibi detaylı teknik inceleme ve analizlerin yapılarak daha üst merciler tarafından karar alınması gereken hususlarda bile meclisin takdir yetkisini kullanarak karar vermesi kabul edilebilir bir durum değildir. Yine, tez kapsamında yapılan araştırmalarda, İBB tarafından onaylanan nazım imar planlarının onay tarihinden itibaren bir yıl içinde ilçe belediyesince uygulama imar planı yapılmayan alanlarda kanundan gelen yetkiyi kullanarak ama sadece bir parselde uygulama imar planı yaptığı, ancak bu uygulama

planı yapmadan önce nazım imar planında İBB tarafından alınan planlama kararlarının da değiştirildiği ve prosedüre de mer'î mevzuatta hiç bir tanımı ve dayanağı olmadığı halde “parşel bazında plan” (Mahkeme kararı sonucu iptal edilen alanlarda tekrar yapılan planlar da aynı isimde nitelendirilmektedir) olarak nitelendirdiği tespit edilmiştir. Bu yöntemle 684 adet plan değışikliğı yapıldığı tespit edilmiştir. İzah edilen örneklerde de görüldüğü gibi, belediye meclisleri tarafından oldukça geniş yorumlanan “takdir yetkisi” ve çok sayıda plan değışikliğı yapılarak sisteme entegre edilen “esneklik” planlama sistemini “kuralsızlaştırma” aracı olarak kullanılmasına yol açmaktadır. Ayrıca, tez kapsamında yapılan incelemelerde, esneklik ve takdir yetkisinin daha çok kamu yararı amacı olmayan tamamen piyasa yararı taşıyan özel sektör yatırımlarının kent mekânına entegre edilmesinde bir araç olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Piyasa temelli esneklik ve takdir yetkisi yaklaşımları Türk planlama sisteminin plan bazlı sistemden proje bazlı sisteme doğru evrilmesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerce benimsenen piyasa temelli esneklik ve takdir yetkisi politikaları plan değışikliklerinin İstanbul Metropöiten Alan geneline “yayılmasına” neden olmaktadır. Çalışma kapsamında yapılan analizlerde de görüldüğü üzere özel sektör talebi doğrultusunda yapılan plan değışiklikleri arazi ve erişilebilirlik değerlerinin yüksek olması ve yatırımcının az risk almak istemesi gibi nedenlerden dolayı merkez ve ikincil merkez ilçelerde “yoğunlaşmış” olsa da çeper ilçelere de yayılmıştır. Bu durumda çeper ilçelerde de piyasa temelli baskıların olduğunu söylemek mümkündür. Piyasa temelli plan değışikliklerinin metropöiten alan geneline yayılması sorunlu bir durumdur. Dünya Miras Listesinde yer alan Fatih ilçesinde ve Adalar, Sarıyer, Beykoz, Çatalca gibi doğal açıdan hassas alanlarda bu tür değışikliklerin yapılması bu alanların doğal ve kültürel dokularının bozulmasına neden olacaktır. Yine, piyasa temelli planlama kararları bulunduğu alan çevresinde de bu tür plan değışikliklerinin yapılma baskılarını artıracaktır. Nitekim, tez kapsamında yapılan analizlerde de görüldüğü üzere, plan değışikliklerinin büyük ölçekli özel ve kamu yatırımlarının etraflarında yoğunlaşmaktadır. Bu değışikliklerin büyük bir kısmını özel sektör talebi doğrultusunda yapılan piyasa yararını öncüleyen plan değışiklikleri oluşturmaktadır. Öte yandan, özel sektör talebi doğrultusunda yapılan plan değışikliklerinin merkez ve ikincil merkez ilçelerde ve büyük ölçekli yatırımların etrafında yoğunlaşması sorunludur. Bu tür plan değışiklikleri (TİP 9 “Özel Sosyal Teknik Altyapı Alanına

İlişkin Değişiklikler” hariç) planlama alanında yapı ve nüfus yoğunluğunu artırıcı değişikliklerdir. Bahsi geçen merkez ve ikincil merkez ilçelerde yapı ve nüfus yoğunluğunun en fazla olduğu ilçeler olup, bu ilçelerdeki mevcut altyapı ve donatı alanları yetersizdir. Plan değişikliği suretiyle bu alanlarda yapı ve nüfus yoğunluğunun artırılması mevcut durumda yetersiz olan nüfus-donatı dengesini olumsuz yönde bozacaktır. Türk planlama sisteminde plan değişikliklerinin neden olduğu olumsuz etkilerin bertaraf edilmesine yönelik kapsamlı bir politika bulunmadığı gibi, meclis kararları üzerinden yapılan incelemelerde plan değişikliği ile nüfus ve yapı yoğunluğunu artırılmasına yönelik Yönetmelikte yer alan ön koşulların da yerine getirilmediği ve bu hususta yeterli teknik incelemenin yapılmadığı tespit edilmiştir. Plan değişikliklerinin kent mekânına yayılması ve belirli alanlarda yoğunlaşması durumu kentsel gelişimin kontrol edilememesine neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimler tarafından esneklik ve takdir yetkisi yaklaşımlarıyla desteklenmektedir. Aynı şekilde yerelden gelen kontrolsüz kentsel gelişme baskılarına neden piyasa temelli plan değişiklikleri taleplerinin de yerel politikacıları planlama esneklik katmaya ve takdir yetkisini geniş yorumlamaya zorlayarak, plan bazlı sistemin proje bazlı sisteme evrilmesini hızlandırmaktadır.

Tez kapsamında yapılan analizlerde piyasa yararı doğrultusunda gerçekleştirilen plan değişikliklerinin arazi fiyatlarının yüksek olduğu alanlarda “yoğunlaştığı” tespit edilmiştir. Bu durumun bu alanların ulaşım ağlarına, sosyal ve teknik altyapı alanlarına, kamu ve özel sektör yatırımlarına yakın olmaları gibi mevcut konumlarından dolayı zaten “gözde” konumda olmaları ve özel sektör yatırımcısının konum olarak elverişli olan bu alanlarda yatırımını gerçekleştirerek az risk almak istemesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Yine, arazi değerinin zaten yüksek olduğu yerlerde yapılan plan değişikliklerinin, bu alanlardaki arazi değerlerini daha da artırdığı tespit edilmiştir. Piyasa temelli plan değişikliklerinin arazi fiyatlarının yüksek olduğu alanlarda yoğunlaşması ve bu alanlarda arazi fiyatlarını daha da artırması kentsel rantın oluşmasına neden olmaktadır. Kent mekânında oluşan rant, kontrolsüz kentsel gelişimin sebeplerinden biri ve aynı zamanda da sonucudur. Bir diğer ifadeyle, kentsel rant mekânda gelişimin kontrol edilememesine neden olurken, piyasa temelli kontrolsüz kentsel gelişme de kentsel rantın oluşmasına neden olmaktadır. Aynı şekilde, esneklik ve takdir yetkisi politikaları kentsel rantın oluşmasına neden olurken, yerelden gelen piyasa temelli ve kentsel ranta neden olan

plan değişikliği talepleri de yerel yöneticilerin planlarda esneklik ve takdir yetkisi kazandıracak politikalar benimsemesine neden olmaktadır.

Tez kapsamında elde edilen bulgular bir bütün olarak değerlendirildiğinde, plan değişikliği hususunda Türk planlama sisteminde birtakım düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Plan değişikliğinin sık kullanılması ve farklı içerikli plan değişikliklerinin olması tolere edilebilir bir sorun değildir. Bu sorunların bertaraf edilebilmesi için öncelikle planların kolay değiştirilebileceği ve yatırım kararlarının plan değişiklikleriyle kent mekânına entegre edilebileceği anlayışından uzaklaşılması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım planlama disiplini için sorunludur. Piyasa temelli yatırım kararlarının veya kentsel alanda nüfus-donatı dengesini bozacak veya sosyal ve teknik altyapı alanlarını olumsuz etkileyecek plan değişikliklerinin kent mekânına etkilerinin bütüncül olarak düşünülmeden ve de Yönetmeliğin şart kıldığı birtakım şartların sağlanmadan ve teknik incelemelerin yeterince yapılmadan tamamen yerel meclisin takdir yetkisiyle yapılması mevcut planları geçersiz kılmaktadır. Bu durumda kent planlarının yasal bağlayıcılığını ve güvenirliliğini zedelemektedir. Yine, plan değişikliklerinin de planlar gibi kamu yararı barındırdığı kabulü reddedilmelidir. Yapılan analizlerde elde edilen bulgular plan değişikliklerinin kamu yararından çok piyasa yararı gerekçesiyle yapıldığını ortaya koymuştur. Ayrıca, mevcut durumda planlama mevzuatında “kamu yararı” kavramının tanımı yapılmamıştır. Bu durum tez kapsamında yapılan analizlerde de görüldüğü üzere, kamu yararının geniş yorumlanmasına ve keyfi uygulamaların yapılmasına neden olmaktadır. Hazırlanacak kanunda plan değişikliklerine ilişkin konularda devletin kamu yararı kavramı ile neyi kastettiğinin açık olması gerekmektedir. Bu yüzden plan değişikliklerinde “otomatik kamu yararı” yerine diğer idari işlemlerde olduğu gibi “kamu yararı kararı” alınması zorunluluğunun getirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Ancak, “kamu yararı kararı” alınması hususu tamamen yerel meclislerin “takdir yetkisine” bırakılmamalı bu hususta değerlendirmeyi yapacak teknik personellerin olduğu ayrıca bir heyetin kurulması ve bu heyetin kararının daha bağlayıcı olacağı düzenlemelerin yapılması doğru olacaktır. Aksi takdirde heyetin kamu yararına ilişkin kararı mevcut durumdaki planlama ve imar komisyonlarının kararları gibi tavsiye metinlerinden öteye geçmeyecektir. Öte yandan bu heyetin yerel yönetim bünyelerinde çalışan ve politika ve iş kaybetme endişeleri yaşayan kişilerden oluşmaması gerekmektedir.

Çalışmaya yönelik meclis kararları üzerinden yapılan incelemelerde Mahkeme kararı ile iptal edilen plan değişikliklerinin bazılarının plan değişikliği raporunun olmadığı gibi teknik nedenlerle iptal edildiği görülmüştür. Plan değişikliklerinin mevzuatta öngörülen teknik şartların yerine getirildiği konusunda şeffaflığın sağlanabilmesi için plan değişikliğine ilişkin plan paftası ve plan açıklama raporunun da meclis kararlarında ek olarak gösterilmesi gerekmektedir. Zira meclis kararlarında bu ayrıntının olmamasından dolayı tez kapsamında plan değişikliklerinin teknik şartları sağlayıp sağlayamadığı konusunda yeterli tespitler yapılamamıştır. Yine, meclis kararlarında yapılan incelemeler doğrultusunda, Mahkeme kararı ile iptal edilen plan değişikliklerinde değişiklik gerekçesi olarak Mahkemenin iptal kararı zikredilmiştir. Bu gerekçe yerinde bir gerekçedir. Nitekim, plan değişikliğinin iptal edilmesiyle alanın plansız kaldığına ve alanda yeni bir planın yapılması gerekliliğine dair Danıştay kararları bulunmaktadır (Örneğin; Danıştay E:1993/2911, K:1994/2704 kararı). Ancak iptal edilen plan değişikliğine ilişkin meclis kararı ve yerine yeni planlama getirilen meclis kararları mukayese edildiğinde, yerel yönetimin söz konusu alanda yapılan yeni plan kararını plan değişikliği olarak değil “yeni plan” olarak ele aldığı tespit edilmiştir. Bu durumda Yönetmelikte plan değişikliğinin yapılabilmesi için öngörülen şartların “yeni plan” olduğu gerekçesiyle yerine getirmekten kaçınılmaktadır. Mahkeme kararı ile iptal edilen plan değişikliklerinde, alanlarda yapılan planlama faaliyetinin yine “plan değişikliği” olarak değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Plan değişikliğinin idarelerce sık kullanılan bir yöntem olmasına karşın, mevzuatta plan değişikliği prosedürüne ilişkin yer alan hükümler oldukça kısıtlıdır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde sadece 4 maddede (madde 8, 9, 26 ve 27) plan değişikliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Oysa İstanbul örneğinde görüldüğü gibi plan değişikliğinin sık kullanıldığı bir sistemde, plan değişikliği prosedürünün 4 madde ile yüzeysel olarak tanımlanması yeterli değildir. Bu sorunun bertaraf edilmesi için öncelikle plan değişikliğine ilişkin mevzuatta tanımlanan konu başlıklarının yetersiz olması nedeniyle kısa vadede mevzuatta yer alan konu başlıklarının revize edilerek plan değişikliklerinin uygulamadaki durumları dikkate alınarak yeni konu başlıklarının eklenmesi ve plan değişikliğine ilişkin daha detaylı hükümlerin yer aldığı ayrı bir yönetmeliğin hazırlanması gerekmektedir. Bu Yönetmeliğin plan değişikliklerine ilişkin daha detay konu başlıklarını içermesinin yanı sıra yukarıda izah

edilen durumlara yönelik plan değişikliği prosedürünü zorlaştıran hükümleri de içermesi gerekmektedir.

Tez kapsamında yapılan çalışmalarda İstanbul'da 2009-2018 yılları arasında gerçekleştirilen plan değişiklikleri incelendiğinde, devletin benimsediği kamu yararı ile plancıların kabul ettiği kamu yararı kavramı arasında önemli bir fark olduğunu ortaya koyulmuştur. Bu farklılaşma, uygulamada “kamu yararı” kavramının değiştiğini göstermektedir. *Plan değişikliklerinde, devletin benimsediği kamu yararı ideolojisinin sermayeyi ve yatırımları destekleyecek şekilde ya da tartışmalı olduğu düşünülen kararları meşrulaştırmak için kullandığı görülmektedir.* Plancılar tarafından bir norm olarak benimsenen “kamu yararı” ise bireyin menfaati ile kamu menfaati arasındaki dengeyi ifade etmekte veya ortak menfaat olarak değerlendirilmektedir. Bu farklılığın giderilmesi, müdahalelerin ideolojik ve etik olarak planlanmasında kamu yararı çerçevesinin açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu da mevzuatta tanımlanan kamu yararı kavramının uygulamada yerel meclislerin yorumuna bırakılmadan uzmanlarca değerlendirilmesi suretiyle teori ile pratiği birleştirerek mümkündür. Nitekim, tez kapsamında incelenen ülke örneklerinde de (İtalya hariç) görüldüğü gibi kamu yararının değerlendirilmesi yerel meclislerin takdirine bırakılan bir durum değildir. Sadece İtalya’da yapılan yasal düzenleme ile plan değişikliklerine ilişkin hususlarda yerel belediye başkanı mutlak yetkili kılınmıştır. Bu durum yerel meclisin ve muhalefetin sesinin kısılması (Bartolini, 2012) şeklinde yorumlanarak eleştirilmektedir. Diğer ülkelerde (Almanya, İngiltere ve İrlanda) ise plan değişikliği konusunda teknik inceleme ve kamu yararı değerlendirmesi yerel meclislerden önce alanında uzman heyetlerce yapılmaktadır. Böylece politika baskılarından uzak değerlendirmeler yapılabilmektedir. Türkiye’de de planlama faaliyeti bu ülkelerde olduğu gibi politika baskılarından arındırılmalıdır.

Öte yandan, Türk planlama mevzuatında 2020 yılında yapılan düzenlemeye kadar plan değişikliği sonucu oluşan değer artışının kamuya döngüsü konusunda bir kural bulunmamaktadır. Bu durumun başlıca nedeni hükümetlerin oy kaygılarıdır. Bu düzenleme öncesinde plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışı arazi sahiplerine ve yatırımcılara bırakılmıştır. Bu iki aktör dışında kalan aktörler (belediyeler, komşu parsel sahipleri gibi) plan değişikliğinin getirdiği çevresel yüklere katlanmak zorunda kalmaktadır. Bu durum arazi sahipleri ve yatırımcılar için plan değişikliğinin cazip hale getirmekte ve plan değişikliklerinin rant aracına dönüşmesine neden olmaktadır.

Nitekim tez kapsamında elde edilen bulgular özel sektör talebi doğrultusunda gerçekleştirilen ve yoğunluk artışına ve kentsel ranta neden olan plan değişikliklerinin sayıca çok (%61, 5) yapıldığını göstermektedir. Arsa sahibi ve yatırımcı talepleriyle gerçekleştirilen plan değişiklikleri kamu yararı kaygısından uzak olup, kent planlamasında sosyal ve teknik altyapı alanlarının azalması, ulaşım ve altyapının yetersiz kalması, planlanandan fazla nüfus ve bina yoğunluğunun artması gibi bir takım kontrol edilmesi zor sorunlara neden oluşturmaktadır. Plan değişikliklerinin sayıca çok fazla ve mevzuatta öngörülen amacının -kamu yararı- dışında yapılması kentler için kontrol edilmesi gereken bir sorun alanına dönüşmüştür. Bu yüzden plan değişikliği sonucu oluşan rantın vergilendirilmesi hususunda politikalar geliştirilmesi gerekliliği duyulmuş ve nihayet, bu olumsuzlukların ve planlar üzerindeki değiştirilme baskısının azaltılması için 15.09.2020 tarihinde “İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Bahsi geçen yönetmelikle öncelikle plan değişikliği talebinin azalması ve yapılan plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışının elde edilmesi amaçlanmıştır. Bu düzenleme ile kamu parsellerinde yapılan plan değişiklikleri ve parsel bazında yapılan plan değişiklikleri kapsam dışında bırakılmıştır. İmar Kanunu’nda tek bir parsel bazında plan değişikliği yapılamayacağına ilişkin düzenleme yapılmış olduğundan dolayı parsel bazında yapılan plan değişikliklerinin kapsam dışına bırakılmıştır. 2009-2018 yılları arasında İstanbul genelinde yapılan plan değişikliklerinin ise sadece %4’ü ada bazında yapılan plan değişiklikleridir. Ayrıca düzenleme tüm plan değişikliklerini içeriklerine bakılmaksızın değer artışına neden olacağı kabulüne dayanmaktadır. Oysa bu çalışmada da görüleceği gibi uygulamada değer artışına neden olmayan, hatta değeri azaltan plan değişiklikleri de yapılmaktadır. Öte yandan, değer artışının nasıl alınacağı da önemli bir konudur. Mevcut düzenlemede değer artışı ödemesinin ise en geç taşınmazın ilk satışında veya ruhsat aşamasında taşınmaz maliklerince ödeneceği belirtilmiş olup, plan değişikliği yapılmasından çok sonraki bir aşamada gerçekleştirilecek olması ise başka bir sorundur. Taşınmazın satışının gerçekleşmemesi durumunda ise bu değer artışı vergilendirilmemiş olacaktır.

Taşınmaz maliklerinden alınan değer artış bedelinin hangi amaçlarla kullanılacağı bir diğer önemli husustur. Bu konuda mevcut yasal düzenlemede bedelin nasıl toplanılacağı ve hangi kurumlar arasında nasıl paylaşılacağı belirtilmiş olmasına rağmen; bu paranın hangi yerel hizmetlerde kullanılacağı ya da kente/kentliye

döngüsünün nasıl olacağı hususları belirsizdir. Oysa alınan bu bedelin hangi kamusal ihtiyaçlar için kullanılacağı net bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Ek olarak bu bedelin doğrudan kentin sosyal ve teknik altyapı hizmetleri için kullanılmalıdır. Dolayısıyla bahsi geçen düzenlemenin bir “value capture” aracı olarak değerlendirilmesi doğru değildir. Sonuç olarak Türkiye’de plan değişikliği sonucu oluşan değer kamusal döngüsünün sağlandığını söylemek mümkün değildir.

Çalışma kapsamında yapılan araştırma ve analizlerin sonucunda açıkça görülmektedir ki plan değişikliği sonucu arazi değerlerinin arttığı ve bu değer artışının da kamuya aktarılmadan arazi sahibi veya yatırımcı tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Plan değişikliklerinin onaylanmasından sorumlu olan yerel yönetimler ise gerek uyguladıkları muafiyetlerle ve teşviklerle gerekse de mevzuatın öngördüğü koşulların sağlanıp sağlanmadığına bakmaksızın -bir nevi göz yumarak- plan değişikliği tekliflerini onaylayarak bu yaklaşımı daha da teşvik etmektedirler. İstanbul örneğinde de görüldüğü üzere bu durum zamanla çözümü imkânsız sorunlara neden olmaktadır. Bu tehlikeli gidişatın önüne geçilebilmesi için merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birtakım önlemler alması gerekmektedir. Öncelikle merkezi yönetim tarafından özellikle piyasa temelli yapılan plan değişikliklerinde plan değişikliği teklifinde bulunan yatırımcı veya mülk sahibine ekstra yükümlülüklerin getirildiği kapsamlı bir kanun hazırlanmalıdır. Şüphesiz ki bu kanun plan değişikliğinin hangi kamusal hizmete yönelik olduğu, veya İngiltere ve İrlanda örneklerinde olduğu gibi plan değişikliği sonucu ortaya çıkan değer artışının hangi kamusal hizmetler doğrultusunda harcanacağını açıkça belirtildiği, yine Almanya ve İngiltere’de olduğu gibi değişiklik sonucu meydana gelmesi muhtemel negatif dışsallıkların nasıl bertaraf edilmesi gerektiği ve değişiklik sonucu meydana gelen değer artışının İngiltere, İspanya, Kolombiya vb. ülkelerde olduğu gibi hangi oranda ve kimler tarafından paylaşarak hangi harcama kalemlerine aktarılacağı hususlarını da içerecek detayda olmalıdır. Yerel yönetimler ise bu kanunun uygulanmasında karar verici değil, Almanya, İngiltere ve İrlanda’da olduğu gibi kontrol ve denetim görevlerini üstlenmelidirler. Plan değişikliği teklif aşamasında, teklifi sunan yatırımcı/mülk sahibi veya kamu kuruluşu tarafından, plan değişikliği teklifine ek olarak, değişikliğin hangi kamu yararına hizmet ettiği hususuna yönelik ayrıntılı bir gerekçe analizi yapılmalıdır. Bu yükümlülük teklifi sunana hazırlanacak yönetmelik ile verilmelidir. Yerel yönetimlerden bağımsız oluşturulan teknik heyet ise kamu yararı gerekçesi açık

olmayan veya tatmin edici olmayan plan değışikliğı tekliflerini meclis onayına sunmadan reddetmelidir.

Ek olarak, özel sektör talebiyle gerçekleştirilen plan değışiklikleri (Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9) değışikliğıın yapıldığı alanda değeri artışına neden olan plan değışiklikleridir. Özel sektörün kâr maksimizasyonu amacıyla gerçekleştirdiğı plan değışikliklerinde meydana gelen değeri artışı yatırımcı ve arsa sahibi arasında paylaşılmakta; bu artışın kamuya döngüsü sağlanmamaktadır. Artan değerin kamuya döngüsünün sağlanması konusunda Türk planlama sisteminde bir kural bulunmaması planlar üzerindeki değıştirilme baskısını artırmış ve bu çalışmada da görüldüğü gibi plan değışiklikleri sayıca çok yapılmasının yanında bu değışikliklerin çoğunluğunu özel sektör lehine yapılan plan değışiklikleri oluşturmaktadır. Planlar üzerindeki değıştirilme baskının azaltılması ve değışiklik sonucu oluşan rantın kamu ile paylaşılması için plan değışikliklerinde değeri artış payı alınması gerekmektedir.

Hükümetler politik kaygılardan dolayı plan değışikliğı sonucu oluşan rantın vergilendirilmesi hususunu göz ardı etmişler, hatta yatırımcıyı cesaretlendirecek plan değışikliklerine olanak sağlamışlardır. Ancak, plan değışikliklerinin sayıca çok fazla ve mevzuatta öngörülen amacının -kamu yararı- dışında yapılması kentler için kontrol edilmesi gereken bir sorun alanına dönüşmüştür.

Plan değışikliğı sonucu oluşan değeri artışının yatırımcı ve arsa sahibi arasında paylaşılırken, değışikliğıın yapıldığı parselin etki alanında bulunan parseller ise değışikliğıın oluşturduğu külfetlere katlanmak zorunda kalmaktadır. Bu sebepten dolayı değışiklik sonucu oluşan değeri artışının öncelikle yerel seviyeye aktarılması gerekmektedir. Ayrıca bu aktarımın belediyeye ödenen bir vergi gibi dolaylı olarak değil, kentsel yaşam kalitesini artıracak faaliyetlerde kullanılmak üzere doğrudan sağlanması gerekmektedir. Öte yandan, plan değışikliklerinin hepsi değeri artışına neden olmamakta, değeri bir etkisi olmayan hatta değeri düşüren plan değışiklikleri de yapılmaktadır. Bu yüzden plan değışikliğıının içeriğinin belirlenmesi ve bu değışikliğıın değeri artışına neden olup olmayacağının tespiti öncelikli bir konudur. Plan değışikliklerine ilişkin İstanbul özelinde yapılan incelemelerde ise Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değışikliklerinin değeri artışına neden olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla sadece bu kapsamdaki plan değışikliklerine yönelik bir value capture politikası geliştirilmesi anlamlıdır. Öte yandan Tip 3 (Kullanım alanından sosyal ve teknik altyapı alanına yapılan değışiklik), Tip 6 (Emsal azalışına yönelik

değişiklik) ve Tip 8 (Kullanım alanına ilişkin değişiklik -yoğunluk ulaşım çevresel yük azaltan) kapsamındaki plan değişiklikleri ise değer azalışına neden olan plan değişiklikleridir. Tip 3 kapsamındaki plan değişikliklerinde parseller kamulaştırılacağından dolayı mülk sahiplerine kamulaştırma bedeli ödenecektir. Dolayısıyla bedel düşmesine karşılık ekstradan bir ödeme yapılması gerekmemektedir. Ancak Tip 6 ve Tip 8 kapsamındaki plan değişikliklerinde ise herhangi bir kamulaştırma bedeli ödenmediğinden, mülk sahiplerine azalan bedelin ödenmesi hakkaniyete uygun olacaktır.

Tip 2, Tip 5, Tip 7 ve Tip 9 kapsamındaki plan değişiklikleri sonucunda oluşacak değer artışının tespiti -ada, parsel bazında yapılmış olmasına bakılmaksızın 15.09.2020 tarihli yönetmelikte olduğu gibi 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan bedel tespit esaslarına göre 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre yetkilendirilmiş lisanslı en az iki gayrimenkul değerlendirme kuruluşu tarafından yapılmalıdır. Böylece belirlenen değer artışı mukayese edilebilecek ve daha çok kamu lehine olan bedel tercih edilebilecektir. Hesaplanan değer artışının %40'ı ilçe belediyelerine, %30'u da büyükşehir belediyelerinin hesabına aktarılmalıdır. Dağıtımın bu şekilde olmasıyla planlamada yetkili olan yerel düzeydeki kamu otoritelerine kaynak sağlanmış olacaktır. Ayrıca plan değişikliklerinin olumsuz dışsallıkları en çok yakın çevresini etkilediği için toplanan bedelin büyük kısmının yerel seviyeye -ilçe belediyesine- aktarılması daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Belediyelerde plan değişikliği sonucu oluşan değer toplandığı özel bir fon açılmalıdır. İlçe belediyelerinin hesaplarında toplanan paranın bir kısmı planlarda yeşil alan, yol alanı, belediye hizmet alanı gibi fonksiyonlara ayrılmış alanların kamulaştırılmasında; bir kısmı kentsel dönüşüm hesaplarına ve bir kısmı da altyapı harcamalarına aktarılabilir. Çünkü kamulaştırma, kentsel dönüşüm ve altyapı harcamaları belediyelerin en önemli harcama kalemlerindendir. Böylece planlarda donatı alanlarında kalan parsellerin kamulaştırılması, kentsel dönüşüm faaliyetlerinin hızlanması ve altyapının sağlıklılaştırılması konusunda bir kaynak oluşturulmuş olacak ve planlarda gösterilen sosyal teknik altyapı alanlarının kamu eline daha hızlı geçmesi sağlanabilir.

Büyükşehirlerde, özellikle İstanbul'da mevcut altyapı artan nüfus karşısında yetersiz kalmakta ve altyapı yatırımları büyük maliyetler gerektirmektedir. Ek olarak, İstanbul genelinde sosyal ve teknik donatı alanları Yönetmelikte öngörülen standartların çok altındadır. Bu yüzden, büyükşehir belediyelerinde toplanan paranın bir kısmı planlarda

sosyal ve teknik altyapı fonksiyonlarına ayrılmış alanların kamulaştırılmasına ve bir kısmı da kentsel dönüşüm harcamalarına ayrılabilir. Öte yandan, kentsel dönüşüm Türkiye'nin hemen hemen tüm illerinde çözülmesi gereken acil sorunlardandır. Bu sorunun çözümünde ise yerel yönetimler mali açıdan yetersiz kalmakta ve kentsel dönüşüm bütçeleri Bakanlık tarafından karşılanmaktadır. Bu sebeple Bakanlık hesaplarına ayrılan meblağın tamamı ise Bakanlığın kentsel dönüşüm hesabına aktarılmalıdır. Böylece kentsel dönüşüm uygulamaları için ciddi bir kaynak elde edilmiş ve kentsel dönüşüm uygulamaları hız kazanmasına yardım edebilir. Ancak Bakanlık tarafından alınan bu bedel, plan değişikliğinin yapıldığı kentteki kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılmalıdır. Öte yandan, plan değişikliği oluşan değer artışının yatırımcı veya arsa sahibi tarafından ne zaman ödenmesi gerektiği de diğer bir önemli husustur. Bu bedelin plan değişikliği askı süreci içerisinde peşin nakden ödenmesi gerekmektedir. Askı süreci içerisinde bedelin ödenmemesi durumunda ise plan değişikliği kesinlik kazanmayacaktır. Böylece değer artışının bir an önce kamuya döngüsünün sağlanması kolaylaşacaktır.

Plan değişiklikleri sonucu, değişikliğin yapıldığı alan ve çevresinde oluşması muhtemel negatif dışsallıkların, altyapının desteklenmesi, sosyal ve teknik altyapı alanının artırılması, ilave yeşil alan önerilmesi gibi nasıl bertaraf edileceği hususu ise yine plan değişikliği teklifi açıklama raporunda ayrıntılı olarak belirtilmelidir. Bu sorunların her zaman değişiklik yapılan alanda çözülmesi mümkün olmayabilir. Bu durumlarda ise yine plan değişikliği teklifini sunan yatırımcı veya mülk sahibine belediye adına yeşil alan veya sosyal donatı alanı kamulaştırmasına mali yardım, altyapı ve ulaşım giderlerinin yüklenilmesi gibi mali sorumluluklar getirilebilir.

Bu çalışma, plan değişikliklerini hukuksal, mekânsal ve kentsel rant perspektiften ele alarak ve bu üç perspektifin birbirleriyle ilişkilerini bütüncül olarak incelemesiyle literatürdeki açığı kapanmasına yardımcı olmaktadır. Kamu yararı ve plan değişikliği ilişkisinin kapsamlı bir şekilde incelenmesi de plan değişikliğine ilişkin yapılmış olan akademik çalışmalardan tezi ayrıcalıklı kılmaktadır. Dünyanın sayılı mega kentlerinden olan İstanbul Metropolen Alanı ölçeğinde ve on yıllık zaman periyodunda plan değişikliklerinin ele alınması tezi önemli kılan diğer bir husustur.

İstanbul Metropolen Alanının örneklem alanı olarak seçildiği bu tez çalışmasında, tez kapsamında belirlenen araştırma sorularının cevapları, ulaşılması hedeflenen amaçlar doğrultusunda saptanmış hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik kullanılan

yöntemlerin, araştırma sorularının ve kurulan hipotezlerin sınanmasında etkili sonuçlar verdiği görülmektedir. Sonuç olarak;

“İmar Planı Değişikliklerinin Yasal, Mekânsal Ve Kentsel Rant Perspektifinden İncelenmesi: İstanbul Örneği” konulu bu tez çalışması; planlama değişikliği hususunda karar vericilerin hangi hususlara dikkat etmeleri gerektiği ile ilgili rehber niteliği taşımaktadır. Aynı zamanda noktasal olarak değerlendirilen plan değişikliklerinin kümülatif olarak kent mekânında ve planlama sisteminde ne tür sorunlara neden olabileceğinin ortaya koyulmasıyla birlikte daha rasyonel plan kararlarının geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

Tez kapsamında 2009-2018 yılları arasında sadece İBB Meclisi’nce onaylanmış plan değişiklikleri dikkate alınmıştır. Ancak uygulamada Bakanlık tarafından da çokça plan değişikliği yapılmaktadır. Bakanlık tarafından yapılan plan değişiklikleri ayrı bir doktora tez konusu olabilir. Yine merkezi hükümetin yetkisinde olan özel amaçlı kanunlar çerçevesinde yapılan noktasal planlar da plan bazlı sistemlerde görülen proje bazlı yaklaşımlardan olup, bu tür uygulamalar neo-liberal politikaların baskısıyla her geçen gün popüleritesi artan uygulamalardandır. Özellikle metropoliten alanlarda özel amaçlı plan uygulamaları daha çok görülmektedir. Planlama sistemine esnekliği ve takdir yetkisini entegre etmek amacıyla gerçekleştirilen özel amaçlı planlar ise yine bir doktora tezi kapsamında incelenebilecek bir konudur.

Öte yandan, plan değişikliklerinin çok sayıda uygulanması kent mekânında kontrol edilemeyen sonuçlara neden olmaktadır. Nitekim bu sorunlu gidişat merkezi hükümet tarafından da sıkça dile getirilen bir durum olmuş ve nihayet bu kapsamda plan değişikliği prosedürü nispeten zorlaştıran 03.07.2019 tarihli ve 30840 sayılı karar ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde değişiklik ve yine plan değişikliği sonucu oluşan değer artışının kamuya döngüsünün sağlanması amacıyla 15.09.2020 tarihli ve 31245 sayılı İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemeler sonrası yapılan plan değişikliklerine yönelik yapılacak analizlerden elde edilen sonuçlar ile bu tez kapsamında elde edilen bulguların mukayese edilmesine yönelik akademik çalışmalar yapılabilir.

Ayrıca, tez kapsamında İBB Meclis kararlarının incelenmesi aşamasında, plan değişikliğinin yasal tanımıyla uyumlu olan ancak uygulamada plan revizyonu adı ile gerçekleştirilen birçok meclis kararına rastlanılmıştır. Her ne kadar adına plan

revizyonu denilmiş olsa da bu durum plan revizyonunun yasal uygulamada tanımı dışında kullanılan bir araç olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda plan revizyonları da yine bir akademik çalışmada detaylı olarak incelenmesi gereken konulardan biridir. Yine tez kapsamında yapılan incelemelerde plan notlarının da kapsamlarının genişletilerek mevzuattaki amaçlar dışında kullanıldığı tespit edilmiştir. Uygulamada plan notları değişiklikleriyle fonksiyonun değiştirildiği, imar haklarının ve nüfusun artırıldığı hatta plan değişikliğinin konusu olamayacak uygulamaların yapıldığı görülmüştür. Plan notlarının bu şekilde kullanılması bir bakıma yasanın ardından dolanmak olarak nitelendirilebilir. Bu kapsamda plan notları ve plan notu değişiklikleri özelinde bir araştırma yapılabilir.





KAYNAKLAR

- 3194 sayılı İmar Kanunu.** (1985). *T.C. Resmî Gazete* (18749, 9 Mayıs 1984).
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.** (2004). *T.C. Resmî Gazete* (25531, 23 Temmuz 2004).
- 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.** (2011). *T.C. Resmî Gazete* (27984, 4 Temmuz 2011).
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.** (2018). *T.C. Resmî Gazete* (30474, 10 Temmuz 2018).
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu.** (1984). *T.C. Resmî Gazete* (18553, 2 Kasım 1984).
- 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu.** (1964). *T.C. Resmî Gazete* (11751, 11 Temmuz 1964).
- 492 sayılı Harçlar Kanunu.** (1964). *T.C. Resmî Gazete* (11756, 17 Temmuz 1964)
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.** (1981). *T.C. Resmî Gazete* (17354, 29 Mayıs 1981).
- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu.** (1960). *T.C. Resmî Gazete* (10700, 6 Ocak 1961).
- 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu.** (2012). *T.C. Resmî Gazete* (28513, 6 Aralık 2012).
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu.** (1983). *T.C. Resmî Gazete* (18215, 8 Kasım 1983).
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu.** (1970). *T.C. Resmî Gazete* (13576, 11 Ağustos 1970).
- Adler, M., & Asquith, S.** (1981). *Discretion and Welfare*. London: Heinemann
- Akay, A.** (2007). Çevre Düzeni Planları ve Yetki Sorunları. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 3, s, 113-148.
- Akçura, T.** (1981). *İmar Kurumu Konusunda Gözlemler*, ODTÜ, Ankara.
- Akılhoğlu, T.** (1989). Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:24, S:2, 1991, s.11
- Akılhoğlu, T.** (1991). Kamu yararı kavramı üzerine düşünceler (Thoughts on the concept of public interest). *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (2), 1-13.
- Akış, E.** (1997). Belediyenin İmar Planı Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 4, 45-51.
- Akyol, N.** (1992). *İmar Planlarının Uygulanması Semineri*, KTÜ, Trabzon.

- Akyol, N.** (1995). *Belediyeler ve İmar Planı Değişiklikleri*. KTÜ, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Araştırma Raporları (1995/2) Trabzon.
- Albrechts, L.** (2004). Strategic (spatial) planing re- examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31 (5), 743- 758.
- Albrechts, L.** (2006). Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, Vol. 38, No. 6, s. 1149-1170.
- Albrechts, L., & Balducci, A.** (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features To Explain The Strategic Character of Plans. *The Planning Review*, 49 (3), 16-27
- Alexander, E. R.** (1992). *Aproaches to Planning, Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. Second Edition. Gordon and Breach Publichers. Luxembourg.
- Alexander, E. R.** (2002). The public interest in planning: From legitimating to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, Volume 1 (3), pp. 226–249.
- Alexander, E. R.** (2004). Capturing the Public Interest Promoting Planning in Conservative Times. *Journal of Planning Education and Research* 22:102-106.
- Alexander, E. R.** (2009). Dilemmas in Evaluating Planning, or Back to Basics: What is Planning For?. *Planning Theory & Practice*, 10 (2), 233-244.
- Alexander, E. R.** (2012). Institutional design for value capture and a case: The Tel-Aviv Metropolitan Park. *International Planning Studies*, 17 (2), 163–177.
- Alfasi, N.,** (2006). Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system. *Environment and Planning A*, Volume 38, s.553-568.
- Alfasi, N., & J. Portugali.** (2007). Planning Rules for a Self-Planned City. *Planning Theory* 6 (2): 164–182.
- Alkay, E., Watkins, C., & Keskin, B.** (2018). Explaining spatial variation in housing construction activity in Turkey. *International Journal of Strategic Property Management*, 22 (2), 119-130.
- Almendinger, P.,** (2006). Zoning by Stealth? The Diminution of Discretionary Planning. *International Planning Studies*, 11 (2), 137-143.
- Alterman, R.,** (2005). A View from the Outside: The Role of Cross-National Learning in Land-Use Law Reform in the United States. *In Planning Reform in the New Century*, ed. Daniel R. Mandelker , 309–320. Chicago: Planners Press.
- Alterman, R.,** (2012). *Land use regulations and property values: The ‘Windfalls Capture’ Idea Revisited*. The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning, Chapter 3, pp.755-786, Oxford University Press.

- Alterman, R.**, (2013). Levying the Land Land-based instruments for public revenue and their applicability to developing countries. *UN Habitat Governing Council Meeting* Nairobi, Kenya, 15-17.04. 2013.
- Altın, Y.** (2006). *İstanbul Metropolitan Alanında İmar Planı Değişiklikleri İle İlgili Bir Analiz*. (Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Andelson, R. V.** (2001). *Land-Value Taxation Around the World, Studies in Economic Reform and Social Justice*. Wiley Blackwell, ISBN 978-0631226130.
- Andelson, R.**, (2000). *Taxation of Land around the World*. Malden, MA: Blackwell.
- Arisoy, N. S.** (2005). *Yerel Yönetimlerde Reformun Gerekliliği*. Sonbaskı Sanal Dergi, Yıl: 2, Sayı: 2, [\(21/09/2016\)](http://www.sonbaski.com).
- Arsılanlı, K. & Dökmeci, V.** (2017). Arazi kullanımı ve yerleşimi modelleri. *Yer Seçimi Kuramı ve Uygulamaları*, Eds. Ş.Ş. Türk, V. Dökmeci, p. 8-23, İstanbul: Yeni Anadolu Yayıncılık.
- Azadeh, R.** (2019). *Aesthetic Control Management, The Case Of Istanbul*, (Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Bademli, R.** (2002). Planlama Uygulamaları. *İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık Sempozyumu* 13- 14 Ekim 2000 (s. 162- 168). içinde İstanbul: Mimarlar Odası.
- Baker, D. C., Sipe, N. G., & Gleeson, B. J.** (2006). Performance-Based Planning: Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand. *Journal of Planning Education and Research*, 25 (4) 396-409.
- Bal, B.** (2010). *İdari Bir İşlem Olarak İmar Planı*. Basılmamış (Yüksek Lisans Tezi) Ankara.
- Bal, E.** (2006). İdari yargının üç temel bileşeni olarak, kamu yararı, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri. *Planlama*, 3, 27-33.
- Balaban, O.** (2012). The negative effects of construction boom on urban planning and environment in Turkey: Unravelling the role of the public sector. *Habitat International*, 36, 26- 35.
- Barca, F.** (2009). Agenda for a reformed cohesion policy. A placebased approach to meeting European Union challenges and expectations. *Office for Official Publications of the European Communities*.
- Barker, K.** (2006). *Barker Review of Land-Use Planning*. London, Department for Communities and Local Government.
- Barnett, J.** (1982). An Introduction to Urban Design. *Harper and Row*, New York.
- Bartolini, A.** (2012). Urban Law In The Italian Emergency Decree: The Economic Crisis And Beyond. *Ius Publicum*.
- Baumann, A.** (1894). *Betterment, Worsenment and Recoupment*. London: Edward Stanford.
- Benjamin, D.** (2007). *Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany*. In International Experiences in Land Readjustment, ed. Barrie Needham and Yu-hung Hong , 37–56. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Bennet, R.J.** (1993). *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Berisha, E., Cotella, G., Rivolin, U.J., & Solly, A.** (2020). Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29 (1), p.181-200.
- Berber, K. C.** (2017). *İmar Planlarının Uygulanmasında ve Kentsel Rantın Kamuya Aktarılmasında Kullanılan Araçlar, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (Uzmanlık Tezi). İller Bankası, Ankara.
- Berköz, L., & Türk, Ş. Ş.** (2010). Intrametropolitan determinants of foreign investment firms in Istanbul. *Journal of urban planning and development*, 136 (3), 234-242.
- Berköz, L., & Eyüboğlu, E.** (2007). Intrametropolitan location of producer-service FDI in Istanbul. *European Planning Studies*, 15 (3), 357-381.
- Bollens, S.A.** (2002). Urban planning and intergroup conflict: Confronting a fractured public interest. *Journal of the American Planning Association*, 68 (1), 22-42.
- Booth, P.** (2002). A desperately slow system? The origins and nature of the current discourse on development control. *Planning Perspectives*, (17) 309–323.
- Booth, P.** (1995). Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of Planning Education and Research* 14, p.103-112
- Booth, P.** (1996). *Controlling Development :Certainty and Discretion in Europe, the USA and HongKong*. (UCL Press, London).
- Booth, P.** (2003). *Planning by Consent. The Origins and Nature of British Development Control* London, Routledge.
- Boratav, K.** (1980). *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Boratav, K.** (2005). *Türkiye İktisat Tarihi. 1908–2002*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Botev, Z. I., Grotowski J.F., & Kroese D.P.** (2010). Kernel Density Estimation Via Diffusion. *The Annals of Statistics* 38 (5), 2916–2957.
- Bourassa, Steven C., & Hong Yu-Hung.** (2003). *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Boyer, M. C.** (1983). *Dreaming the Rational City*. MIT, Cambridge.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N.** (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7, 327-345.
- Brenner, N., & Theodore, N.** (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, 9, 101-107.
- Buitelaar, E., & Sorel, N.** (2010). Between the quest for control and the rule of law: legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983-989.

- Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N.** (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning*, 43, 928-941.
- Buitelaar, E., & Bregman, A.** (2016). *Dutch land development institutions in the face of crisis: Trembling pillars in the planners' paradise*. *European Planning Studies*, 24 (7), 1281–1294.
- Büyük Larousse** (1973). Cilt 6, S.3204. İstanbul.
- Campbell, H., Ellis, H., Gladwell, C., & Henneberry, J.** (2000). Planning Obligations, Planning Practice and Land-Use Outcomes. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 27 (5), 759-775.
- Campbell, H., & Marshall, R.** (2000). Moral obligations, planning, and the public interest: A commentary on current British practice. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 27 (5), 297–312.
- Campbell, H., & Marshall, R.** (2002). Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1 (2), 163–187.
- Cao, Y., Zhang, X.** (2018). Are they satisfied with land taking? Aspects on procedural fairness, monetary compensation and behavioral simulation in China's land expropriation story. *Land Use Policy*, 74, 61-77.
- Carbonell, A., & Yaro, R.** (2005). American spatial development and the new megalopolis, *Land Lines* April 2005.
- Carmona, M., Carmona, S. ve Gallant, N.** (2003). *Delivering New Homes:Processes. Planners and Providers*, London, Routledge.
- Catney, P., & Henneberry, J.** (2019). Change in the Political Economy of Land Value Capture in England. *Town Planning Review*, 90 (4). 339-358.
- Cengiz, S., Atmış, E., & Görmüş, S.** (2019). The impact of economic growth oriented development policies on landscape changes in Istanbul Province in Turkey. *Land Use Policy*, 87, 1-12.
- Centofanti, N.** (2010). *Il Piano regolatore nella legislazione regionale* (Padova: Giuffrè).
- Cervero, R.** (1994). Rail transit and joint development: Land market impacts in Washington, D.C. and Atlanta. *Journal of the American Planning Association*, 60 (1), 83–94.
- Cirianni, F., Panuccio, P., & Rindone, C.** (2013). *A comparison of urban planning systems between the UK and Italy: commercial development and city logistic plan*. ISSN 1743-3509 WIT Transactions on The Built Environment, Vol 130, s.785-797.
- CLG (Communities and Local Government).** (2006). *Valuing Planning Obligations in England* (London, CLG).
- CLG** (2008a). *The Community Infrastructure Levy*. January 2008 (London, CLG). Available at://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/infrastructurelevyguidance (Erişim Tarihi:05.05.2020).

- CLG (2008b).** *The Community Infrastructure Levy*. August 2008 (London, CLG). Available at://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/communityinfrastructurelevy (Erişim Tarihi:05.05.2020).
- Clifford, B., & Tewdwr-Jones, M.** (2013). *The Collaborating Planner? Practitioners in the Neoliberal Age*, Policy Press, Bristol.
- Colomb, C.** (2007). The added value of transnational cooperation: Towards a new framework for evaluating learning and policy change. *Planning Practice and Research*, 22 (3), 347–372.
- Commission of the European Communities (CEC).** (2015). *Territorial Agenda 2020 put into practice*, Official Publications of the European Communities.
- Coşkun, G. B.** (2007). Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:37, 1-16.
- Colavitti, A. M., Usai, N., & Bonfiglioli S.** (2013) Urban Planning in Italy: The Future of Urban General Plan and Governance, *European Planning Studies*, 21:2, 167-186.
- Crook, T., Henneberry, J., & Whitehead, C.** (2016). *Planning Gain*. Wiley Publication, UK.
- Cullingworth, J. B.** (1993). *The Political Culture of Planning: American Land-use Planning in a Comparative Perspective*. Routledge, NewYork.
- Cullingworth, J. B.** (1994). Alternate planning systems: is there anything to learn from abroad? *Journal of the American Planning Association* 60, S.162-172.
- Cullingworth, J. B.** (1997). *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*, Routledge, London.
- Çalışkan, Ç. O.** (2011). *İstanbul ve Büyük Ulaşım Projeleri Raporu*. (Istanbul and Large Scale Transportation Project Report), <http://yesildusunce.org/dl/uploads/2-istanbul-ve-buyuk-ulasim-projeleri-raporu.pdf>.
- Çelikkilek, A.** (2019). *Mega Projelerin Mekânsal ve Ekonomik Coğrafyasının İncelenmesi: İstanbul Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Dannestam, T.** (2008). Rethinking Local Politics: Towards a Cultural Political Economy of Entrepreneurial Cities. *Space and Polity* 12 (3): 353–372.
- Delafons, J.** (1991). Design control-the American experience. *The Planner*, TCPSS Proceedings, December.
- Demir, A.M.** (2009). *İmar Planı Değişikliklerinin Değerlendirilmesi: Zeytinburnu Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Demirci, M.** (2004). *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi Örneği*. (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.

- Dey, A., K.** (2009). Profit Maximization. *Business Perspective* Vol.9, Jan – June: 41 – 49.
- Diller, C., Kohl, M., & Thaler, T.** (2020). German-Language Spatial Planning Research between Theory and Practice. *Planning Practice & Research*. Vol. 36 (4), p.467-482.
- Doğan, E., & Stupar, A.** (2017). The limits of growth: A case study of three mega projects in Istanbul, *Cities*, 60 (Part A), 281-288.
- Doğanay, Ü.** (1974). Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları. *Mimarlık Dergisi*, s.7.
- Donovan, J., & LARKHAM, P. J.** (1996). Rethinking Design Guidance. *Planning Practice and Research*, 3; 303-319.
- Douglass, M.** (2000). Mega-urban regions and world city formation: Globalisation, the economic crisis and urban policy issues in Pacific Asia. *Urban Studies*, 37, pp. 2315–2335.
- Dökmeci, V., & Berköz, L.** (1994). Transformation of Istanbul from a monocentric to a polycentric city. *European Planning Studies*, 2 (2), 193-205.
- DTLR** (Department for Transport, Learning and the Regions). (2001). *Reforming Planning Obligations: A Consultation Paper* (London, DTLR).
- Duvarcı, Y.** (2004). Planlama Mesleğine ve Planlama İlkelerine Etik Açısından Eleştirel Bir Bakış. *Planlama*, 2, TMMOB, 14-27.
- Duygulu, F.** (2012) *Turkish Spatial Planning Practice In The Neoliberal Era: Over-Fragmentation*, (Yüksek Lisans Tezi), ODTÜ.
- Dühr, S., Zonneveld, W., & Stead, D.** (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation, *Planning Practice and Research*, 22 (3), 291–307.
- Dworkin, R.** (1977). *Taking rights seriously*. London: Duckworth.
- Dye, R. F., & England, R. W.** (2009). *Land Value Taxation, Theory, Evidence, and Practice*. May, USA.
- Dye, R. F., & England, R. W.** (2010). *Assessing The Theory And Practice of Land Value Taxation, Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Elgammal, A. Duraiswami, R. Harwood, D., & Davis R.S.** (2002). Background and foreground modeling using nonparametric kernel density estimation for visual surveillance, *Proceeding of IEEE*, 90 (7), 1151-1163.
- Emek, U.** (2007). *Devletleştirme ve Özelleştirme Arasında: Kamu-Özel İş birlikleri*, Bilgesel Yayıncılık, 22 (261), s 155-159.
- Erdoğan, A.** (2006). *Küresel Kamu Yönetimi Reformu Döneminde Kent Yönetiminde Özelleşme Tercihi*. (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi.
- Erdoğan, Ö.** (2015). Türkiye'de Günümüzde Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yaygın Olarak Yer Verilen Başlıca Araçlar. *Elektronik Sosyal Bilgiler Eğitimi Dergisi*, 2 (1), 58-71.
- Erkün, S.** (1999). *Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri*. Yapı-Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul.

- Ersoy, M.** (1997), İmar planı değişiklikleri ve yargı denetimi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 17 (1-2), 53-73.
- Ersoy, M.** (2007). İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Sorunu. *CHP Yerel Yönetimler Dergisi* (14), 121- 133.
- Ersoy, M., & Keskinok, H. Ç.** (2000). *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Ersoy, M., & Keskinok, H. Ç.** (2000). *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*. Yargı Yayınları, Ankara.
- Ertürk, H., & Sam, N.** (2009). *Kent Ekonomisi*. Ekin Yayınları, Bursa.
- Ertürk, H.** (1995). *Kent Ekonomisi*. Ekin Yayınları, Bursa.
- Erwin van der K., & Needham, B.** (2008). Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment. *The Town planning review*, Liverpool, Vol.79, Iss.6; pg,651, 22 pgs.
- Eryaman, Ş.** (1996). Belediye Meclisinin İmar Planı Değişikliği Kararları. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (51) 605-606,157-167.
- Etzioni, A.** (1973). Mixed- scanning: A 'third' approach to decision making. In A. Faludi, *A Reader in Planning Theory* (p. 139- 149). Oxford: Pergamon Press.
- European Commission.** (1997). The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. *Regional Development Studies* 28 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON).** (2013). ESPON TANGO: *Territorial approaches for new governance*. Final report. ESPON.
- European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON).** (2018). COMPASS – *Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe*. Final Report. Luxembourg: Author.
- Evans, J. S.** (1982). *Flexibility in Policy Formation*. Birmingham, UK: Aston University.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L.** (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. *European Planning Studies*, 18 (5), 737–753.
- Faludi, A.** (1987). *A Decision- Centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergaon Press.
- Faludi, A.** (2002). Positioning European spatial planning. *European Planning Studies*, 10(7), pp. 897–909.
- Fainstein, S.** (2012). Land Value Capture and Justice. G. Ingram, & Y.-H. Hong, içinde, *Value Capture and Land Policies* (s. 21-40). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Farthing, M.** (2001). Local landuse plans and the implementation of new urban development. *European Planning Studies*, Vol, 9 (2), p.223-242.

- Fensham, P., & Gleeson, B.** (2003) Capturing Value for Urban Management: A New Agenda for Betterment, *Urban Policy and Research*, 21 (1), 93-112.
- Firidin, E.** (2004). Değişen Paradigmalar Ekseninde Kent Planlamaya Yeni Yaklaşımlar. *Planlama Dergisi*, 2004-2, ss. 44-50.
- Fiskaa, H.** (2005). Past and future for public participation in Norwegian physical planning. *European Planning Studies*, 13 (1), 157-174.
- Forrester, J.** (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Fox-Rogers, L., Murphy, E., & Grist, B.** (2011). Legislative change in Ireland: A Marxist political economy critique of planning law, *Town Planning Review*, 82(6), 639-668.
- Fox-Rogers, L., & Murphy, E.** (2014). Informal strategies of power in the local planning system, *Planning Theory*, 13 (3), 244-268.
- Fox-Rogers, L., & Murphy, E.** (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities*, 42, 231-241.
- Friedman, A.** (1997). Design for change: Flexible planning strategies for the 1990s and beyond. *Journal of Urban Design*, 2 (3), 277- 295.
- Friedmann, J.** (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton University Press, New Jersey.
- Friendly, A.** (2017). *Land Value Capture and Social Benefits: Toronto and São Paulo Compared*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, (33), ISSN: 1927-1921.
- Galland, D., & Hansen, C.J.** (2012). The Roles of Planning in Waterfront Redevelopment: From Plan-led and Market-driven Styles to Hybrid Planning? *Planning Practice and Research*, 27 (2), 203-225.
- Gedikli, B.** (2004). *Strategic Spatial Planning and Its Implementation In Turkey: Şanlıurfa Provincial Development Planning Case*. (Doktora Tezi), Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- Geray, C.** (1972). *İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama*. Cem Sar'a Armağan, Ankara Üniversitesi.
- Gibbs, D., & Jonas A. E. G.** (2001). Rescaling and Regional Governance: The English Regional Development Agencies and the Environment. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Volume 19, s. 269-288.
- Giddens, A.** (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press: Stanford, CT.
- Giddens, A.** (1999). *How Globalization is reshaping our lives*. Profile Books, London.
- Gök, T.** (1983). *İmar Kararları ve Yargı Denetimi*. ODTÜ, Ankara
- Gökbunar, A. R.** (1997). Türk Vergi Sisteminde Reform Gereği. Prof.Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan, DEÜ, İİBF Maliye Bölümü Yayını, İzmir.
- Göksu, S.** (2008). Stratejik Mekânsal Planlama ve İlişkisel Coğrafya Üzerine Düşünceler. *Planlama Dergisi*, 2008/3, Sayı 43, s.21-29.

- Gözler, K.** (2011). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, K.** (2009). *İdare Hukuku*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Grant, M.** (1992). Planning law and the British system. *Town Planning Review*, 63 (1), p. 3-12.
- Grover, R.** (2018). Evaluating Value Capture Instruments. *2018 World Bank Conference on Land and Property*. Washington DC: The World Bank.
- Güzle, G., Akpınar, F., & Duvarcı, Y.** (2020). Transfer of development rights for the effectiveness of the conservation plans: A case from Historic Kemeraltı, Izmir. *Habitat International*, 103.
- Gül, İ.** (2014). Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı’. *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2, s.533-550.
- Güler, A. B.** (2013). *Yerel Yönetimler*. İmge Kitabevi, Ankara, ISBN 975-5334807.
- Güloğlu, Y.** (2017). Türkiye’de Devletleştirme ve Kamulaştırma Uygulamalarının Özel Orman Mülkiyeti Üzerine Etkileri, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 57-78.
- Gülümser, A., & Baycan, T.** (2011). Gated communities in Istanbul: the new walls of the city, *Town Planning Review*, 38 (1), 87-109.
- Günay, T.** (1979). *İmar Planı Değişiklikleri*. (Yüksek Lisans Tezi), ODTÜ, Ankara.
- Günday, M.** (2002). *İdare Hukuku*. İmaj Yayınları, Ankara.
- Gürler, M.** (1983). *İmar Planları ve Uygulama Tekniği*. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara.
- Gürsoy, N.** (2015). *Stratejik Planlama Yaklaşımının Düzenleyici Plan Sistemine Entegre Edilmesi: Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Alanındaki Planlama Çalışmaları*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Grist, B.** (2008). The Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act - one year on, *Irish. Planning and Environmental Law Journal*, 15, p. 3-11.
- Hacısalıhoğlu, Y.** (2003). Küreselleşme ve Mekânsal Yansımalar. ODTÜ Uluslararası İlişkiler Konferansı Bildirileri, *Çantay Kitabevi*, Ankara.
- Haila, A.** (2008). From Annankatu to Antinkatu: Contracts, development rights and partnerships in Kamppi, Helsinki. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (4), 804–814.
- Ham, C., & HILL, M.** (1984). *The policy process in the modern capitalist state*. Sussex, Brighton: Wheatsheaf.
- Hanssen, G. S., & Falleth, E. I.** (2014). Market-oriented urban planning – constraining citizen participation. *Local Government Studies*, 40 (3), 403–428.
- Hanssen, G. S.** (2010). Ensuring local community interests in market-oriented urban planning? The role of local politicians. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28 (4), 714–732.
- Harvey, D.** (2001). *Spaces of capital: Towards a critical geography*. Edinburgh University Press., Edinburgh.

- Harvey, D** (2012). *Sermayenin Mekânları, Eleştirel bir Coğrafyaya Doğru*. İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Harvey, D.** (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Harvey, D. (Çev. Mehmet Morali).** (2003). *Sosyal Adalet ve Şehir*. Metis Yayınları, İstanbul.
- Havel, M. B.** (2017). How the distribution of rights and liabilities in relation to betterment and compensation links with planning and the nature of property rights: Reflections on the Polish experience. *Land Use Policy* (67): 508-516.
- He, S., & F. Wu.** (2007). Socio-Spatial Impacts of Property-led Redevelopment on China's Urban Neighbourhoods. *Cities*, 24 (3): 194–208.
- Healey, P.** (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, Basingstoke, Hampshire.
- Healey, P. (2004).** The treatment of space and place in the new strategic planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* , 28 (1), 45- 67.
- Heurkens, E., & Hobma, F.** (2014). Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK, *Planning Practice and Research*, 29 (4), 350-369.
- Hillier, J.** (2000). Going round the back? Complex networks and informal action in the local planning process, *Environment and Planning A*, 32, 33-54.
- Hong, Y. H., & Cheng, A.** (2014). *The Symmetry Between Land Value Creation and Sharing*. Land Governance Laboratory.
- Howe, E.** (1992). Professional Roles and the Public Interest in Planning. *Journal of Planning Literature*, Volume, 6 (3), page(s): 230-248.
- Howe, E.** (1994). *Acting on Ethics in City Planning*. Center for Urban Policy Research. New Brunswick, New Jersey
- Hu, Y., Lu, B., & Wu, J.** (2019). Value capture in industrial land renewal under the public leasehold system: A policy comparison in China. *Land Use Policy*, 84, 59-69.
- Hui, E. C.-M., Ho, V. S.-M., & Ho, D. K.-H.** (2004). Land value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore A comparative analysis. *Journal of Property Investment*, 22 (1), 76-100.
- Huxley, J.** (2009). *Value capture finance making urban development pay its way*. Retrieved from <http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Value-CaptureFinance-Report.pdf>.
- Huynh, D. (2015).** The misuse of urban planning in Ho Chi Minh City, *Habitat International*, Vol. 48, p,11-19.
- Ilmavirta, T.** (2018). Livability in new urban Helsinki. In R. Caves & F. Wagner (Eds.), *Livable cities from a global perspective* (pp. 15–28). New York, NY: Routledge.

- İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik.** (2020). *T.C. Resmî Gazete* (31245, 15 Eylül 2020).
- Ingram, G. K., & Hong, Y.-H.** (2012). Land value capture: types and outcomes. G. K. Ingram, ve Y.-H. Hong içinde, *Value Capture and Land Policy* (s. 3-19). New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G. K., & Hong, Y.-H.** (2010). *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Innes, J. E.** (1996). Planning through consensus building. *Journal of the American Planning Association*, 62, 460-473.
- ISTKA** (2014). *2014-2023 İstanbul Bölge Planı* İstanbul Kalkınma Ajansı, İstanbul.
- Işın, Ş., & Engindeniz, S.** (2002). 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk-Koop Ekin Dergisi*, 22:48-53.
- İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi).** (2018). *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları Arşivi*, İstanbul.
- Jowell, J.** (1973). The legal control of administrative discretion. *Public Law* (sf. 178-219). UK: Sweet and Maxwell.
- Kalabalık, H.** (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Cilt 1, Sayı 2,
- Kalabalık, H.** (2012). *İmar Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H.** (2015). *İmar Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kansu, H.** (1994). *Türk Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği*. (Doktora Tezi), İstanbul
- Kara, S.** (2016). *Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği*. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Karaman, O.** (2013). Urban Neoliberalism with Islamic Characteristics, *Urban Studies*, 50 (16) 3412–3427.
- Katz, A.** (2002). *Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht*, Heidelberg.
- Kaufman, J. L., & Jacobs, H. M.** (1996). A Public Planning Perspective on Strategic Planning in S. Campbell and S. Fainstein, eds., *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Oxford, 323-343.
- Kaya, E.** (2008). *Kentsel Rantların Vergilendirilmesi*. <http://www.yerelsiyaset.com> (06/11/2009).
- Keleş, R.** (1975). Kentleşme ve kamu yararı (Urbanization and public interest), Papers presented to the Economy-Law Congress, 28-30 November 1975, pp. 3-40, *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, Ankara.
- Keleş, R.** (1980). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Türk Dil Kurumu Yayınevi, Ankara.
- Keleş, R.** (1989). Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı. *SBF Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1-2, s. 39-62.
- Keleş, R.** (1993). *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar: 1975–1992*, Kent Basımevi, İstanbul.

- Keleş, R.** (2000). *Kent Ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı (Public interest in the context of urban and environmental values)*, İçinde. M. Ersoy, Ç. Keskinok, Mekân Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Keleş, R.** (2004). *Kentleşme Politikası*. İmge Kitapevi, Ankara.
- Keleş, R., Geray, C., Emre, C., & Mengi, A.** (1999). *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*. Öteki Yayınevi, Ankara.
- Keleş, R., & Mengi, A.** (2014). *İmar Hukukuna Giriş*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Keny, R.** (2013). *Irish Planning System Overview*. Green Infranet Presentation 10th July 2013.
- Keskin, Z.** (2007). *İstanbul'da Arazi Değerlerinin Mekânsal Dağılımının Nüfus, İstihdam ve Ulaşım Açısından Analizi*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Keskinok, Ç. H.** (2001). *Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti*. içinde Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), Mekân Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara
- Kılınçaslan, İ.** (2002). *Kentleşmenin Ekonomik Yönleri*, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul.
- Kılınç, N., & Türk, Ş. Ş.** (2018). Planlama sistemlerinde hibritleşme ve plan değişikliğine yaklaşımları (Hybridization in planning systems and approaches to plan changes), 18. *Ulusal Bölge Bilimi ve Bölge Planlama Kongresi*, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Kılınç, N., & Türk, Ş. Ş.** (2021). Plan changes in Istanbul (Turkey) as project-led practices in a plan-led planning system. *European Planning Studies*, Vol. 29 (8), p. 1393-1418.
- Kim, M.** (2020). Upzoning and value capture: How U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments, *Land Use Policy* (95).
- King, A., D.** (1990). *Global Cities: Post- Imperialism and the Internationalisation of London*, Routledge Press, London.
- Kiper, Ö. P., & Öztimur, G. Z.** (1995). Mevcut Planlama Pratiğimizin Çevre Duyarlı Kent Yaklaşımları Açısından İrdelenmesi, Kent ve Çevre Planlamaya Ekolojik Yaklaşım, 17. *Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu*, MSGÜ.
- Kiper, P.** (2007). *Küreselleşme Sürecinde Değişen Kentler – Yitirilen Değerler. Kent ve Politika – Antik Kentten Dünya Kentine*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Koca, G.** (2000). *Türkiye de İmar Planlamasında Uygulama Sorunları ve Çözüm Yolları*. (Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul.
- Koethenbuerger, M., & Poutvaara, P.** (2007). *Rent Taxation in a Small Open Economy: The Effect on Transitional Generations*. Discussion Paper No. 2559, January.
- Köktürk, E., & Köktürk, E.** (2009). Türkiye’de Kentsel Dönüşüm ve Almanya Deneyimi.

www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/8N6E_ffaca95e3e5242b_ek.doc.
(21.09.2016).

- Krugman, P.** (1996). *How the Economy Organizes Itself in Space: A Survey of the New Economic Geography*. Working Papers 96-04-021, Santa Fe Institute.
- Kumar, R.** (2001). *A long road to potential riches*, *Australian Financial Review*. 16 January, p. 21. Latham, M. (1998) *Civilising Global Capital* (Sydney, Allen and Unwin).
- Kurucu, B.** (2008). 3194 Sayılı İmar Kanunu İle Planlama Ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı'nın Kamu Yararı Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı 30.
- LGA (Local Government Association).** (2007). *New Development and new opportunities: New ideas for funding physical and social infrastructure*. Local Government Association, London.
- Lindblom, C. E.** (1973). *The science of 'muddling through. A Reader in Planning Theory* (p. 11- 39). Oxford: Pergamon Press.
- Lord, A.** (2009). The Community Infrastructure Levy: An Information Economics Approach to Understanding Infrastructure Provision under England's Reformed Spatial Planning System, *Planning Theory & Practice*, 10 (3), 333-349
- Lord, A., & Tewdwr-Jones, M.** (2014). Is Planning "Under Attack"? Chronicling the Deregulation of Urban and Environmental Planning in England, *European Planning Studies*, 22 (2), 345-361.
- Lovering, J., & Türkmen, H.** (2011). Bulldozer neo-liberalism in Istanbul: The state-led construction of property markets, and the displacement of the urban poor. *International Planning Studies*, 16 (1), 73-96.
- Luthango, B. M.** (2011). Capturing Land Value Increment to Finance Infrastructure Investment-Possibilities for South Africa. *Urban Form*, 22, p. 37-52.
- MacLaran, A., & McGuirk, P.** (2003). *Planning in city*, In: *Mac Laran A(Ed.) Making Space: Property Development and Urban Planning*, Arnold pub., London, 63-94.
- Manderscheid, K.** (2012). Planning sustainability: Intergenerational and intragenerational justice in spatial planning strategies, *Antipode*, 44(1), pp. 197–216.
- Mäntysalo, R., & Saglie, I. L.** (2010). Private influence preceding public involvement: Strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory & Practice*, 11 (3), 317–338.
- Margalit, T.** (2014). Multi-Spot Zoning: A Chain of Public-Private Development Ventures in Tel Aviv. *Cities* 37: 73–81.
- Marginson, S., & Considine, M.** (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Mazgirt, İ.** (2009). Sermaya Piyasalarında Spekülasyon:Tarihin Tekerrürü. *Gündem*, p. 8-11.
- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği.** (2014). *T.C. Resmî Gazete* (29030, 14 Haziran 2014).
- Meldon, J., Wlash, J., & Kenny, M.** (2017). *Local Government, Local Development And Citizen Participation*, Unpublished, Universite Libre de Bruxelles.
- Mekkes, P., Van der Valk, A., & Korthals Altes, W.** (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century, *Environment and Planning A*, 44, pp. 377–395.
- Meşhur, M. Ç.** (2008). Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekân Oluşumu Açısından İrdelenmesi. *Metu Jfa*, V.2, s.21.
- Meydan, S. G., & Emür, S. H.** (2013). Kentleşme ve Kentsel Rant İlişkisi:Kayseri Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 22, Sayı 4, Ekim 2013, s. 51-73.
- Micelli, E.** (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi.* Venezia: Marsilio.
- Miotti, L., & Plihon, D.** (2001). Luis et Dominique PLIHON; ‘Libéralisation Financière, Spéculation et Crises Bancaires’, *Economie Internationale*, la Revue du CEPII, No: 85, 1ère Trimestre, pp. 3-36.
- Moore, V.** (2005). *A Practical Approach to Planning Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Morini, S.** (2004). Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory*, 3(2), 151–171.
- Moroni, S.** (2007). Planning, liberty and the rule of law. *Planning Theory*, 6(2), 146–163.
- Motte, A.** (1994). *Innovationing development plan- making in France 1967- 1993. P. Healey içinde*, Trends in Development-Plan Making in European Planning Systems (sf. 90- 103). New Castle Upon Tyne.
- Mulgan, G., & Bury, F.** (2006) *Double Devolution the Renewal of Local Government* (London: The Young Foundation).
- Muñoz Gielen, D.** (2010). Capturing Value Increase in Urban Redevelopment. Leiden: Sidestone Press.
- Muñoz Gielen, D., & Tasan-Kok, T.** (2010). Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands, *European Planning Studies*, 18 (7), 1097- 1131.
- Muñoz Gielen, D.** (2016). Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective. *Cities* 53, 78-86.
- Muñoz Gielen, D. Ossowicz, T., & Zaborowski, T.** (2019). The failing public value capture in Polish urban development, *Conference ‘Everything in its place – Empowering local and regional communities’*, Warsaw.
- Muñoz Gielen, D. Salas, I. M., & Cuadrado, J. B.** (2017). International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land

development and their results for public value capture, *Cities*, 71: 123-134.

- Nadaroğlu, H.** (1996). *Kamu Maliyesi Teorisi*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Nasiboğlu, S., Nasiboğlu, S., Bektaş, H., & Önal, İ.** (2008). Kentsel Dönüşüm ve Demiryolu Uygulamaları. 2. *Uluslararası Demiryolu Sempozyumu*, www.ulasim2023.org. (01/11/2016).
- Nadin, V.** (2007) The emergence of a spatial planning approach in England, *Planning, Practice and Research*, 22 (1), pp. 43–62
- Nadin, V., & Stead, D.** (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *The Planning Review*, 44 (172), 35–47.
- Nadin, V., Stead, D., Dąbrowski, M., & Fernandez-Maldonado, A. M.** (2020). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe, *Regional Studies*, Vol, 55 (5), p,791-803.
- Needham, B.** (2006). *Planning, Law and Economics*. London: Routledge.
- Needham, B.** (2007). Final comment: Land-use planning and the law. *Planning Theory*, 6 (2), 183- 189.
- Newman, P., & Thornley, A.,** (1996). Urban Planning in Europe. *International Competition, National Systems and Planning Projects*, London: Routledge.
- Nguyen, T. B., Van der Krabben, E., Spencer, J., H., & Truongd, K., T.** (2017). Collaborative development: Capturing the public value in private real estate development projects in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Cities* 68: 104-118.
- Ocakçı, M., Türk, Ş. Ş., & Terzi F.** (2017). *Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Planlama İlke ve Kriterleri*. Birsen Yayınevi, İstanbul.
- O'connor, J.** (2009), Strategic infrastructure: the operation of the new procedures, *Irish Planning and Environmental Law Journal* 16, 11-16.
- ODPM** (2003). *Contributing to Sustainable Communities: A New Approach to Planning Obligations* (London, ODPM).
- OECD** (1996). *Globalisation: What Challenges and Opportunities For Governments?* Paris, s. 3.
- Onar, S. S.** (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Orta, E.,** (2005). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Orueta, F. D., & Fainstein, S. S.** (2009). The New Mwga Projects:Genesis and Impact, *International Journal of Urban and Regional Research*, Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2427.2008.00829.x> (Erişim Tarihi: 17.01.20219).
- Ökmen, M., & Yurtsever, H.,** (2010). Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi. *Maliye Dergisi*, Sayı:158, Haziran 2010.

- Öktem, B.** (2011). İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo-Mekânsal İzdüşümleri, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. Vol. 44, s, 23-40.
- Özalp, S.** (2006). *Sosyo-Mekânsal Dinamiklerle Değişen Planlama Yaklaşımı Mekânsal Stratejik Planlama ve İstanbul Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Özalp, S.** (2017). *İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Dinamikleri: Kamu Yararı ve Kentsel Rejim Analizi*. (Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Özata, S.** (2017). *İmar Planı Değişikliğinin Taşınmaz Değerine Etkisi: Keçiören İlçesi Ovacık Mahallesi Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Özbilen, N., & Gülersoy, N. Z.** (2016). Kentsel Gelişim ve Dönüşüm Planlanması Sürecinde Gayrimenkul Mülkiyet Haklarının Değerlendirilmesi: İmar Hakları Transferi Plan Uygulama Aracı. *Planlama Dergisi*, 26 (3), 172-180.
- Özcivan, K.** (2016). *Kentsel Dönüşüm Alanlarında Yaşayan Farklı Hak Sahiplerinin Uzlaşma Eğilimleri: Gaziosmanpaşa / Sarıgöl Mahallesi Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Özden, P.P.** (2013) Üst ölçekli planlamadan projeci yaklaşıma planlamanın değişen yönü Eds. K. Eyüpgiller, Z. Eres, Mimari ve Kentsel Koruma: Prof. Dr. Nur Akın' a Armağan, 435-454, *Yem Yayınları*, İstanbul.
- Özkan, A.** (2004). *Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye*. Tasam Yayınevi, İstanbul.
- Özkan, A., & Türk, S.S.** (2016). Emergence, formation and outcomes of flexibility in Turkish planning practice, *International Development Planning Review*, 38 (1), 25-54.
- Özkan, A. H.** (2012). *Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı: Türkiye Üzerine Bir Analiz*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Özlüer, Ö. I.** (2015). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64 (2), s.435-458.
- Öztürk, N. K.** (1998), Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, s.81-92.
- Özus, E., Türk Ş. Ş., & Dökmeci, V.** (2011). Urban Restructuring of Istanbul. *European Planning Studies*, 19 (2), 331-356.
- Pacione, M.** (2013). Private profit, public interest and land use planning: A conflict interpretation of residential development pressure in Glasgow's rural-urban fringe, *Land Use Policy*, 32, 61-77.
- Pahl-Weber, E., & Henckel, D.** (2008). *The Planning System and Planning Terms in Germany*, A Glossary. ISSN 1619-1986, Hanover.
- Parker, G., Street E., & Wargent M.** (2018). The Rise of the Private Sector in Fragmentary Planning in England, *Planning Theory & Practice*, 19 (5), 734-750.

- Parkinson, M., & Judd, D.** (Eds.). (1990). *Leadership and Urban Regeneration*. Newbury Park, CA:Sage.
- Peck, J., & Tickell, A.** (2002). Neoliberalising space, *Antipode*, 34, 380-404.
- Penpecioglu, M.** (2011). Kapitalist Kentleşme Dinamiklerinin Türkiye'deki Son 10 Yılı: Yapılı Çevre Üretimi, Devlet ve Büyük Ölçekli Projeler, *Birikim*, 270, 62-73.
- Penpecioglu, M., & Taşan-Kok, T.** (2016). Alienated and politicized? Young planners' confrontation with entrepreneurial and authoritarian state intervention in urban development in Turkey. *European Planning Studies*, 24 (6), 1037-1055.
- Peterson, G. E.** (2009). Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure . *Trends and Policy Options* series no. 7. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Piroddi, E.** (2009). Riflessioni sullo stato dell'arte, in AA.VV. *il Nuovo Manuale di Urbanistica* (a cura di E. Piroddi e A. Cappuccitti) (Roma: Mancosu), sezioni D2, D3.
- Plan Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik.** *T.C. Resmî Gazete* (26046, 7 Ocak 2006).
- Pötzsch, H.** (2004). *Die deutsche Demokratie*. Bonn. Available at: https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=NLt_BwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=Die+deutsche+Demokratie&ots=U-nhPLRgly&sig=rWCMuwyalsQsaaoE4luGJCgYS4Y&redir_esc=y#v=onepage&q=Die%20deutsche%20Demokratie&f=false (Erişim Tarihi: 15.04.2017).
- Punter, J., & Carmona, M.** (1997). *The Design Dimension of Planning: Theory, Content and Best Practice for Design Policies*, E. and FN Spon, London.
- Purkis, S.** (2016). İstanbul'da İnşaat Odaklı Birikimin Durdurulamayan Yükselişi: Konut Fazlasına Karşın Artan Konut Açığı. *Mülkiyet Dergisi*, 40 (4), s. 91-112.
- Putting People First** (2012). *Action Programme for Effective Local Government*, Department of the Environment. Community and Local Government.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., & Jarenko, K.** (2017). The varying interpretations of public interest: making sense of finnish urban planners conceptions. *Urban Studies*, 5 (1), 10.4236/cus.2017.51006.
- Quader, M. A.** (1997). Pluralistic planning for multicultural cities. *Journal of American Planning Association*, 63 (4), 481- 495.
- Rauws, W.** (2017). Embracing uncertainty without abandoning planning. *The Planning Review*, 53 (1), 32-45.
- Rivolin, U. J.** (2008). Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation. *Planning, Practice & Research*, 23 (2), 167-186.

- Rivolin, U. J.** (2017). Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison. *European Planning Studies*, 25 (6), 994-1012.
- Rodriguez-Bachiller, A., Michael, T., & Stephen W.** (1992). The English Planning Lottery: Some Insights from a More Regulated System. *Town Planning Review* 63 (387)–402.
- Rozenberg, R. H.** (2006). *The Changing Culture of American Land Use Regulation: Paying for Growth with Impact Fees*. Southern Methodist University Law Review Winter.
- Rudemo, M.** (1982). Empirical Choice of Histograms and Kernel Density Estimators, *Scand J. Statist* 9, 65-78.
- Runkel, P.** (2005). Fachplanungen, raumwirksame, in Handwörterbuch der Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.), *Hannover*, s. 281-289.
- Sager, T.** (2009). Planners' role: Torn between dialogical ideals and neo-liberal realities. *European Planning Studies*, 17 (1), 65–84.
- Sager, T.** (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010, *Progress in Planning*, 76, 147-199.
- Sancakdar, O.** (1996). *Belediyelerin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası*. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Saraçoğlu, F., Çakar, P. E., & Çakır, M.** (2015). Rant Vergisi Ve Ülkemizdeki Tartışmalar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cil:17, Sayı:3, 83-99.
- Sarıca, R.** (1943). *Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara.
- Sassen, S.** (1992). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press
- Savini, F.** (2016). Don't Blame Public Law: the Legal Articulation of Certainty in Amsterdam Landuse Planning. *Town Planning Review* 87 (4): 459–479.
- Schmidt, E. G.** (2005). Bauleitplanung, in: Handwörterbuch der Raumordnung, ed. by Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Hannover*, 69 (281), s 75-81.
- Schumpeter, J. A.** (1968). *History of Economic Analysis*. Oxford University Press, New York.
- Sesli, F. A., & Karadavut, E.** (2009). İmar planı değişikliklerinin plan bütünlüğüne etkilerinin incelenmesi. *TMMOB Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi*, 02-06 November, İzmir.
- Sevindik, S.** (2009). İmar Planlarıyla Oluşan Kentsel Rantın Kamuya Kazandırılması için Ülkemizde Kullanılan Araçlar. *Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı:175, Mart, 53-64.
- Sınacı, F.** (2009). *Stratejik Mekânsal Planlamanın Yasal Boyut Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye-AB Karşılaştırması*. (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara.

- Silverman, B.W.** (1986). *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*. Chapman and Hall, New York.
- Smith, J. J., & Gihring, T. A.** (2006). Financing transit systems through value capture: An annotated bibliography. *American Journal of Economics and Sociology*, 65 (3), 751–786.
- Smolka, M. O.** (2013). *Implementing Value Capture in Latin America Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. O., & Amborski, D.** (2000). *Value capture for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Spigel, W. H.** (1971). *The Growth of Economic Thought*. Duke University Pres, Durhan, North Carolina.
- Steele, W., & Ruming, K. J.** (2012). Flexibility versus certainty: Unsettling the land use planning shibboleth in Australia. *Planning. Practice and Reasearch*, 27 (2), 155-176.
- Stefanski, L. A., & Carroll R. J.** (1990). Deconvolving kernel density estimators, *Statistics*, 21 (2), 169-184.
- Strathman, J. G., Kimpel, T. J., Leistner, P., & Dueker, K. J.** (2005). *Effects Of Comprehensive Plan Amendments On Interchange Traffic In Oregon*. Center for Urban Studies College of Urban and Public Affairs Portland State University.
- Şengül, H. T.** (2002). Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirisel Bir Değerlendirme, *Planlama*, 2 (3), 8-30.
- Şengül, T.** (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset*. İmge Kitabevi, Ankara, ISBN: 978-9755336077.
- Şentürk, H.** (2003). Belediyeler İçin Etkin Kaynak Yönetimi Rehberi. *Belediye Yönetim Dizisi*, İstanbul. www.platodanismanlik.com/v2/images/k6.doc. (Erişim Tarihi: 22/09/2016).
- Şişman, A., Öztürk, D., Şişman, Y., & Maraşlı E. E.** (2008). *İmar Planı Değişikliklerinin Yaşam Alanları Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi*. Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun.
- ŞPO** (2014). Mesleki Etik Kural ve İlkeler, Şehir Plancıları Odası, İstanbul.
- ŞPO** (2018). Planlama Okulları ve Planlama Eğitimi. *Türkiye Planlama Okulları Birliği Toplantısı*, 28-29 Temmuz 2018, Erciyes Üniversitesi.
- Tabakoğlu, A.** (2016). *Klasik Kapitalist İktisat*. www.enfal.de/sosyalbilimler/k/038.htm, (Erişim Tarihi: 10/01/2021).
- Tait, M.** (2011). Trust and the public interest in the micropolitics of planning practice. *Journal of Planning Education and Research*, 31 (2), 157-171.
- Tait, M.** (2016). Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? *Planning Theory*, 15(4), 335-343.

- Tang, B., Choy, L. H., & Wat, J. K. F.** (2000). Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong. *Urban Studies*, Vol. 37, (13), 2465-2483.
- Tarakçı, S., & Türk, Ş.Ş** (2020). Türkiye’de Kentsel Yenileme Projelerinde Artan Değerin Kazanımında Plan Notunun Kullanımı: Fikirtepe Örneği. *Kent Araştırmaları Dergisi* 31 (11), 2006-2033.
- Taşan- Kok, T.** (2008). Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies*, 13 (3), 183- 195.
- Taşan- Kok, T., & Gielen, D. M.** (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18 (7), 1097- 1131.
- Taşan-Kok, T.** (2008). Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies*, 13 (3), 183- 195.
- Taşan-Kok, T., & Gielen, D. M.** (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18 (7), 1097- 1131.
- Teisman, G. R., & Klijn, E. H.** (2002). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governmental schemes? *Public Administration*, 62 (2), pp. 189–198.
- Tekeli, İ.** (1988). *Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine*. TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara.
- Tekeli, İ.** (1991). *Kent Planlaması Konuşmaları*. TMMOB Yayını, Ankara.
- Tekeli, İ.** (2007). Akılcı Planlamadan Bir Demokrasi Projesi Olarak Planlamaya. *Tarih Vakfı Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler 7*, İstanbul.
- Tekeli, İ.** (2009). *Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ.** (2012). Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenlerken Düşünülmesi Gerekenler Üzerine. *Planlama Dergisi*, 2012/3-4, sayı 53.
- Tekeli, İ.** (2014). Türkiye’nin Kentleşme Deneyiminden Öğrenebileceklerimiz, “Merih Celasun’a Saygı Günü, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1456398873-1.Turkiye_nin_Kentlesme_Deneyiminden_Ogrenebileceklerimiz.pdf (Erişim Tarihi, 15.07.2021).
- Tekinbaş, E.** (1991). *İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler 5 (10) 26-30.
- Tekinbaş, B. B.** (2008). *Yargı Kararlarında Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.
- Tekinsoy, M. A.** (2008). İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı, 2, s. 48-56.

- Terrell G. R., & Scot D.W.** (1992). Variable Kernel Density Estimation. *The Analysis of Statistics*, 20 (3), 1236-1265.
- Terzi, F., & Kaya, H. S.** (2011). Dynamic spatial analysis of urban sprawl through fractal geometry: the case of Istanbul. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38 (1), 175-190.
- Tewdwr-Jones, M.** (1999). Discretion, flexibility, and certainty in British planning: Emerging ideological conflicts and inherent political tensions. *Journal of Planning Education and Research*, 18, 244-256.
- Tobler, W. R.** (1970). A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region. *Economic Geography*, 46, 234-240.
- Tombaloğlu, N.** (2013). *Türk Yüksek Yargısında Kamu Yararı Kavramı*. (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Turan, M.** (2010). *Kent Yönetimine Katılımda Yeni Bir Sorun Alanı: Kentsel Rantların Yönetimi*. AÜ SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi.
- Turut, Ş.** (2009). *Vergisel ve Hukuki Boyutlarıyla Arsa Karşılığı İnşaat İşleri*. Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- TÜİK** (2020). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları. Erişim adresi <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>. Erişim tarihi 24.08.2020
- Türk, Ş. Ş.** (2018). Comparison of the Impacts of Non-Negotiable and Negotiable Developer Obligations in Turkey. *Habitat International* 75: 122-130.
- Türk, Ş. Ş., & Özkan, H. A.** (2013). *Düzenleyici Planlama Sistemine Esneklik Müdahaleleri: TOKİ Yetkileri ve Mekânsal Planlama Çıktıları*. KBAM 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Bildiri Kitabı, Mersin.
- Türk, Ş. Ş.** (2016). *Şehir Hukuku Uygulamaları Ders Notları*. İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Türk, Ş. Ş., & Gümrü, B.** (2019). Use of Negotiable Developer Obligations (NDOs) in urban planning and land development systems in Turkey. D. Munoz Gielen , & E. Van der Krabben içinde, *Public Infrastructure, Private Finance Developer Obligations and Responsibilities*. (s.143-151).
- Türk, Ş. Ş., & Korthals Altes, W. K.** (2010). Institutional capacities in the land development for housing on greenfield sites in Istanbul. *Habitat International*, 34, (2), 183-195.
- Türk, Ş. Ş.** (2003). *Türkiye’de İmar Planı Uygulamalarında Yeni Bir Sistem Yaklaşımı*, (Doktora Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Türk, Ş. Ş.** (2004). The ablicibility of urban land acquisition methods for the provision of serviced residential land in the Turkish case, *IDPR* 26 (2), p,141-166.
- Türk, Ş. Ş.** (2007). An Analysis on the Efficient Applicability of the Land Readjustment (LR) Method in Turkey. *Habitat International* 31 (1), p 53-64).

- Türk, Ş.Ş.** (2017). Yabancı sermayeli üretici hizmet firmaların yer seçiminin modellenmesi. *Yer Seçimi Kuramı ve Uygulamaları*, Eds. Ş.Ş. Türk, V. Dökmeci, p. 68-83, İstanbul: Yeni Anadolu Yayıncılık.
- Türkdoğan, O.** (2009). *Bilimsel Araştırma Metodolojisi*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Türkoğlu, K.** (1988). *Kentsel Toprak Mülkiyetini Üç Boyutlu Olarak Benimseyen Planlama Uygulama Sürecinin, Sorunların Çözümüne Getirebileceği Olanaklar*. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara.
- Ulusoy, A., & Aydemir, T.** (2006). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- UCL/Deloitte (University College London/Deloitte)** (2007). *Shaping and Delivering Tomorrow's Places: Effective Practice in Spatial Planning* (London, Royal Town Planning Institute).
- Ulusoy, H.** (1999). *Modifications in Development Plans: A Case Study of Ankara*. (Doktora Tezi), ODTU, Ankara.
- Umay, M. A.** (2006). Kentsel Rantlar Nedeniyle Oluşan Gelirlerden Kamunun Pay Alması Gerekmez mi? *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:31.
- Umemoto, K.** (2001). Walking in Another's Shoes. Epistemological Challenges in Participatory Planning. *Journal of Educational Planning and Research*, 21 (1), 17- 31.
- Urbani, P.** (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici* (Torino: Bollati Boringhieri).
- URL-1** < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/106>>, Erişim Tarihi 24.02.2016.
- URL2** <<http://sedac.ciesin.columbia.edu/data/collection/grump-v1>>, erişim tarihi 12.06.2016.
- URL-3** <www.mta.gov.tr>, erişim tarihi 17.01.2017.
- Usai, N.** (2011). *Grandi strutture per il tempo libero. Trasformazione urbana e governance territoriale* (Milano: Franco Angeli).
- Uyaniker, G.** (2020). *Neoliberal Ekonomi Politikalarının Planlama Kurumsal Yapılandırmasına Etkisi: Konut Arsası Geliştirme Süreci Bağlamında Bir Analiz*. (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Ünal, Y.** (2003). *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ünlü, T.** (2006a). Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi. *METU JFA*, 2, 63-92.
- Ünlü, T.** (2006b). Mersin'de Değişen Kentsel Mekân: Çamlıbel'de Morfolojik Değişim. *Megaron*, Cilt 1, Sayı 4.
- Ünlü, T., & Baş, Y.** (2017). Morphological processes and the making of residential forms: morphogenetic types in Turkish cities, *Urban Morphology* 21(2), 105–122.
- Ünlü, T.** (2007). Mersin'in Mekânsal Biçimlenme Süreci Ve Planlama Deneyimleri, *Gazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, No 3, s,425-436.

- Ünlü, T. (2009). Mekânsal Planlamanın Kentin Biçimlenmesine Etkisi: Mersin Örneği, *Planlama Dergisi*, 2009/3-2, s,27-42.
- Ünlü, T. (2019). *Managing the Urban Change: A Morphological Perspective for Planning*. ICONARP International Journal of Architecture and Planning 7: 55–72. doi:10.15320/ICONARP.2019.82.
- Valtonen, E., Falkenbach, H., & Viitanen, K. (2017). Development-led planning practices in a plan-led planning system: empirical evidence from Finland. *European Planning Studies*, 25 (6), 1053-1075.
- Van der Krabben, E., & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing. *Town Planning Review*, 79(6), 651–672.
- Van Remmen, Y. (2012). Dutch planning and Asian business thinking: A new synergy? *Archis* (English Edition), 34(4), pp. 118–120.
- Vettoretto, L. (2009). Planning cultures in Italy – reformism, laissez-faire and contemporary trends. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.) *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 189–204). Farnham: Ashgate.
- Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2013). *Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration*. *Planning Practice and Research*, 28 (1), 141–159.
- Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organisation*. Free Press, New York.
- Wehling, H., & KOST, G. A. (2003). *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*. in *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden.
- Wetzel, D. (2004). *The Case For Taxing Land*, Url:<http://www.newstatesman.com>, (Erişim Tarihi: 25/01/2021).
- Whitehand, J. W. R., & Larkman P. J. (1992). *Urban landscape:international perspectives*. London: Routledge.
- Williams, R. H., & Wood, B. (1994). *Urban Land and Property Markets in the UK*. European Urban Land & Property Markets 4 UCL Press, Londra.
- Willis, K.G. (1995). Judging development control decisions, *Urban Studies*, 32, pp. 1065-1079.
- Wolf-Powers, L. (2005). Up-zoning New York City’s Mixed-Use Neighborhoods: Property-led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma. *Journal of Planning Education and Research* 24 (4): 379–393.
- Xu, J., & Yeh, A. (2005). City repositioning and competitiveness building in regional development: New development strategies of Guangzhou, China, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (2), pp. 283–308.
- Yalçınduran, T. (2017). 6745 Sayılı Kanun ile Hukuki El Koymalara Dair Yapılan Değişiklikler İle Hukuki Ve Fiili El Koymalara Uygulanacak Hükümler. *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, 66 (2), s, 491-516.

- Yaşar, H. N.** (2008) *İmar Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yavuz, U., & Sertyeşilşik, B.** (2019). Mekânsal Alanlarda Plan Değişikliklerinin Gayrimenkul Üretim/ Arz Eğilimlerine Etkileri *International Journal of Political Science and Urban Studies*, 7 (2), 543-567.
- Yayla, Y.** (1975). *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.
- Yaylı H.** (2012). Küreselleşmenin Kentler Üzerine Etkisi:İstanbul Örneği. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (24), 331-356.
- Yeldan, E., & Ünüvar, B.** (2016) *An Assessment of the Turkish Economy in the AKP Era*, Research and Policy on Turkey, 1, (1), 11-28.
- Yıldırım, S.** (2010). 2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya Ve Türkiye Ekonomisine Etkileri. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1, 47-55.
- Yıldız, F.** (2014). *İmar Bilgisi*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Yılmaz Bakır, N., Doğan, U., Koçak Güngör, M., & Bostancı, B.** (2018). Planned development versus unplanned change: The effects on urban planning in Turkey, *Land Use Policy*, 77, 310-321.
- Zakhour S., & Metzger, J.** (2018). From a “Planning-Led Regime” to a “Development-Led Regime” (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm, *disP - The Planning Review*, 54, (4), 46-58.
- Zeiger, B.** (2012). *Evaluating the German Environmental Sustainability Planning System*. Research Project Submitted In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Resource Management.



EKLER

EK A: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 14 – (1)

EK B: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 6 – (1)

EK C: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 20 – (1)

EK D: 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Maddde 2 – (1)

EK E: 10.07.2018 tarihli 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 102 - (1)

EK A: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği

Madde 14 – (1) Mekânsal strateji planlarında;

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

EK B: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği

Madde 6 – (1) “Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.” ifadesiyle çevre düzeni planı bir mekânsal plan türü olarak tanımlanmış ve hiyerarşideki yeri de belirtilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 6/4; il bütününde yapılan çevre düzeni planlarının, yürürlükteki bölge veya havza düzeyindeki çevre düzeni planının kararlarına uygun olarak hazırlanacağı ve Madde 6/5; çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedeflerin dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 7/d; çevre düzeni planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamayacağı ve Madde 7/ı; ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi hususu belirtilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 11/2; “Asgari standartların Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda veya çevre düzeni planı ile belirlenmesi durumunda belirlenen standartlara uyulur.” hükmü yer almaktadır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 18/1; çevre düzeni planının bölge, havza veya en az bir il düzeyinde yapılacağı ifade edilmekte; Madde 19’da çevre düzeni planları hazırlanırken; “varsa mekânsal strateji planlarına uygunluğun sağlanması”, “yeni gelişmeler ve bölgesel dinamiklerin dikkate alınması”, “ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının mekânsal kararları etkileyecek nitelikteki bölge planı, strateji planı ve belgesi, sektörel yatırım kararlarının dikkate alınarak değerlendirilmesi”, “sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak ekolojik ve ekonomik kararların bir arada değerlendirilmesi” hususları esasa bağlanmaktadır.

EK C: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği

Madde 20 – (1) Çevre düzeni planının ihtiyaca cevap vermediği hallerde veya planın vizyonu, amacı, hedefleri, stratejileri, ilke ve politikaları açısından plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü etkilemesi halinde çevre düzeni planı bütününde revizyon yapılır. Çevre düzeni planı revizyonu;

- a) Nüfusun yerleşim ihtiyaçlarının karşılanamaması,
- b) Planın temel strateji ve politikalarını değiştirecek bölgesel ölçekli yatırımların ortaya çıkması,
- c) Yeni verilere bağlı olarak, sonradan ortaya çıkabilecek ve bölgesel etkiye yol açabilecek arazi kullanım taleplerinin oluşması,
- d) Yeni gelişmeler ve bölgesel dinamiklerde değişiklik olması, durumunda yapılır.

(2) Çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğü bozmayacak nitelikte, plan değişikliği yapılabilir. Çevre düzeni planı değişikliklerinde;

- a) Kamu yatırımlarına,
 - b) Çevrenin korunmasına,
 - c) Çevre kirliliğinin önlenmesine,
 - ç) Planın uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve maddi hataların giderilmesine,
 - d) Değişen verilere bağlı olarak planın güncellenmesine,
- dair yeterli, geçerli ve gerekçeleri açık olan, altyapı etkilerini değerlendiren raporu içeren teklif ve talepler; idarece planın temel hedef, ilke, strateji ve politikaları kapsamında teknik ve yasal çerçevede değerlendirmeye alınarak sonuçlandırılır.

EK D: 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Maddde 2 – (1) Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri şunlardır:

- a) Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak.
- b) Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesi için prensip ve politikalar tespit etmek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede eğitim, araştırma, projelendirme, eylem planları ve havza koruma planları ile kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.
- c) Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturmaya muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak.
- d) 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 olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, 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.
- e) Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek.
- f) Milli Savunma Bakanlığının inşaat milli ve NATO alt yapı hizmetleri ile Ulaştırma Bakanlığına bağlı genel müdürlüklere kanunlarla yapım yetkisi verilmiş olan özel ihtisas işleri hariç kamu kurum ve kuruluşlarına ait bina ve tesislerin ihtiyaç programlarını hazırlamak, her türlü etüt, proje ve maliyet hesaplarını yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşa, güçlendirme, tadil ve esaslı onarımlarını yapmak, yaptırmak ve denetlemek veya denetlenmesini sağlamak.
- g) Yapı denetimi sistemini oluşturmak ve yapılarda enerji verimliliğini artıran düzenlemeleri yapmak, yönetmek, izlemek; yapı malzemelerinin denetimine ve uygunluk değerlendirmesine ilişkin iş ve işlemleri yapmak.

- h) Konut sektörüne ilişkin strateji geliştirme ve programlama iş ve işlemlerini yürütmek, yapı kooperatifçiliğinin gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak ve 5543 sayılı İskân Kanunu uyarınca Bakanlığa verilen görevleri yapmak.
- i) 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.
- j) 657 sayılı Harita Genel Komutanlığı Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin kurulmasına, kullanılmasına ve geliştirilmesine dair iş ve işlemleri yapmak, yaptırmak, mahalli idarelerin planlama, harita, altyapı ve üstyapıya ilişkin faaliyetleri ile ilgili kent bilgi sistemlerinin kurulması, kullanılması ve Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ile entegre olmasını desteklemek.
- k) Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelerin idari ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak ve bunlara teknik destek sağlamak.
- l) Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak.
- m) Küresel iklim değişikliği ve bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaları belirlemek.
- n) Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması maksadıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla iş birliği halinde yürütmek.
- o) Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.

EK E: 10.07.2018 tarihli 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Madde 102 - (1) Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak.
- b) Kentlerde ve kırsal alanlarda arazi kullanımına ilişkin temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak.
- c) Havza ve bölge bazındaki çevre düzeni planları da dâhil her tür ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak.
- ç) Sektörel planların havza veya bölge düzeyindeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uyumlu hazırlanmasını sağlamak.
- d) Risk yönetimi ve sakınım planlarının yapılmasına ve onaylanmasına ilişkin kuralları belirlemek ve izlemek, plana esas jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak.
- e) (Ek: 8/8/2011-KHK-648/ 4 md.; Değişik: 16/5/2012-6306/19 md.) 2 nci maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde belirtilen konularla ilgili olarak her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak.
- f) Arazi ve arsa düzenlemesi ve parselasyon planlarının hazırlanmasına ilişkin genel ilke, strateji ve esasları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak.
- g) Bakanlar Kurulunca belirlenen proje kapsamı içerisinde kalmak kaydıyla kamuya ait tescilli araziler ile tescil dışı araziler ve muvafakatleri alınmak koşuluyla özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi yapmak, yaptırmak ve onaylamak.
- ğ) Belediyelerin mücavir alanları ile köylerin yerleşik alanlarının sınırlarının tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve tespit edilen sınırları onaylamak.
- h) İdarelerin ihtilafı halinde, genel imar düzeni ve uyumunu sağlamak üzere, her türlü etüt, harita ve imar planı, plan değişikliği, plan revizyonu, parselasyon planı hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasında koordinasyon sağlamak, ihtilafları gidermek, gerektiğinde ihtilaf konusu işi resen yapmak, yaptırmak ve onaylamak.
- ı) Her tür ve ölçekteki fiziki planların birbiriyle uyumunu ve mekânsal strateji planları hedeflerine ve kararlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.
- i) Bütünleşik kıyı alanları yönetimi ve planlaması çalışmaları, kıyı alanlarının düzenlenmesine dair iş ve işlemler ile bu alanlara ilişkin

jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, kıyı kenar çizgisini tespit etmek,

j) Kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalarına ilişkin her tür ve ölçekteki etüt, harita ve planları yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak ve bunların uygulanmasını sağlamak.

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

l) Planlamaya ilişkin iş ve işlemlerde, bakanlıklar, mahalli idareler ve meslek kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, planlama sürecinin iyileştirilmesini ve geliştirilmesini temin etmek.

m) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

ÖZGEÇMİŞ

Ad-Soyad : Numan KILINÇ

ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 2011, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.
- : 2018, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Hukuk Bölümü.

MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

Mesleki deneyimler

- Gayrimenkul Geliştirme Uzmanı (2011-2012) Artı Gayrimenkul Değerleme A.Ş.
- Araştırma Görevlisi (2012-2013) Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, Mimarlık ve Güzel Sanatlar Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
- Araştırma Görevlisi (2014-2015) Erciyes Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.
- Araştırma Görevlisi (2015-...) İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.

DOKTORA TEZİNDEN TÜRETİLEN YAYINLAR, SUNUMLAR VE PATENTLER:

- **Kılınç. N. & Türk, Ş. Ş.** (2021). Examination of Local Plan Changes from a Value Capture Perspective: Istanbul Case. *Sustainability*, Vol. 14 (1), 329.
- **Kılınç. N. & Türk, Ş. Ş.** (2021). Plan changes in Istanbul (Turkey) as project-led practices in a plan-led planning system. *European Planning Studies*, Vol. 29 (8), p. 1393-1418.
- **Kılınç. N. & Türk, Ş. Ş.** (2021). *Plan Değişiklikleri Kapsamında Kentsel Dirençliliğin Tartışılması: İstanbul Örneği*, Türkiye Belediyeler Birliği 6. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara/Türkiye (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
- **Kılınç. N. & Türk, Ş. Ş.** (2019). *İmar Planı Değişikliği ile Erişilebilirlik İlişkisi: Bağcılar İlçesi Örneği*. IV. Uluslararası Kent Araştırmaları Kongresi Ankara/Türkiye (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).

- **Kılınç, N. & Türk, Ş. Ş.** (2018). İmar Planı Değişikliği Talebi-Arzı ve Soyo-ekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: İstanbul Örneği. *II. Kentsel Morfoloji Sempozyumu*, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul/Türkiye (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
- **Kılınç, N. & Türk, Ş. Ş.** (2018) Planlama sistemlerinde hibritleşme ve plan değişikliğine yaklaşımları, *18. Ulusal Bölge Bilimi ve Bölge Planlama Kongresi*, Marmara Üniversitesi, İstanbul/Türkiye (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
- **Kılınç, N. & Türk, Ş. Ş.** (2018). Hybridisation in Planning Systems and its Effects on Legal Sources: Turkish Case. *AESOP Annual Congress*, Göteborg/İsveç, (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
- **Kılınç, N. & Türk, Ş. Ş.** (2019). İmar Planının Değişikliği Arzı ile Arsa Fiyatları Arasındaki İlişki: Üsküdar İlçesi Örneği. *Gayrimenkul Araştırmaları Ulusal Konferansı*, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul/Türkiye (Özet Bildiri/Sözlü Sunum).

DİĞER YAYINLAR, SUNUMLAR VE PATENTLER:

SUNUMLAR

- Paköz, M. Z. & **Kılınç, N.** (2018). Factors affecting the spatial distribution of hospitals in Istanbul. *12th World Congress of RSAL*, Goa/Hindistan, (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
- **Kılınç, N. & Çetintaş M. F.** (2018). Jane Jacobs is still here, içinde *Public Space and perception of terror*. Delft Bouwkunde.
- Bektaş Y. Sakarya A. & **Kılınç N.** (2015). *Back to the Future What an Urban Transformation Approach Being Suggested Makes Us Think*. International Conference on ‘Changing Cities 2’. Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions, Atina/Yunanistan, (Tam Metin Bildiri).

KİTAP BÖLÜMÜ

- Paköz M, Z. & **Kılınç N.** (2017). Yer Seçimi Kuramı ve Uygulamaları, içinde *Hastanelerin Mekânsal Dağılımını Etkileyen Faktörler: İstanbul Örneği*. Yeni Anadolu Yayıncılık, Editör: Türk Şevkiye Şence, Dökmeci Vedia, Basım sayısı:1, Türkçe (Bilimsel Kitap),
- **Kılınç, N. & Çetintaş M. F.** (2018) Jane Jacobs is still here, içinde *Public Space and perception of terror*. Delft Bouwkunde, Editör: Roberto Rocco, Basım sayısı:1, Sayfa Sayısı 286, ISBN:978-94-6186-900-5, İngilizce (Bilimsel Kitap),

ULUSAL ARAŞTIRMA PROJELERİ

- Türk, Ş. Ş. (Proje Yürütücüsü) & **Kılınç, N.** (2018-2021). *İmar Planı Değişikliklerinin Yasal Mekânsal ve Kentsel Rant Açısından İncelenmesi İstanbul Örneği*, İstanbul Teknik Üniversitesi, Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi, BAP, MGA- 2018- 41544, İstanbul Türkiye.

ULUSLARARASI ARAşTIRMA PROJELERİ

- **Kılınç, N. (Danışman) & Paköz M, Z., (Danışman)** (02/05/2017-10/06/2017). *Konakri Minibüs Hatları Güzergah Analizi ve Alternatif Güzergahlar Tespiti*. Diğer Resmî Kurum ve Kuruluşlar, Gine Ulaştırma Bakanlığı / Ekol Girişim Tarım Otomotiv San. ve Dış Ticaret A.Ş.

