

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME
İKİLEMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İnci ÇETİNTAŞ YILDIZ

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Bölge Planlama Programı

ŞUBAT 2023

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME
İKİLEMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**İnci ÇETİNTAŞ YILDIZ
(502181814)**

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Bölge Planlama Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK

ŞUBAT 2023

ISTANBUL TECHNICAL UNIVERSITY ★ GRADUATE SCHOOL

**CENTRALIZATION AND LOCALIZATION DILEMMA IN PLANNING
AUTHORITIES: THE CASE OF ISTANBUL**

M.Sc. THESIS

**İnci ÇETİNTAŞ YILDIZ
(502181814)**

Department of Urban and Regional Planning

Regional Planning Programme

Thesis Advisor: Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK

FEBRUARY 2023

İTÜ, Lisansüstü Eğitim Enstitüsünün 502181814 numaralı Yüksek Lisans Öğrencisi İnci ÇETİNTAŞ YILDIZ, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İKİLEMİ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

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

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Elif ALKAY**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Doç. Dr. Pelin Pınar GİRİTLİOĞLU
İstanbul Üniversitesi

Teslim Tarihi : 28 Aralık 2022
Savunma Tarihi : 10 Şubat 2023





Çocuklarımıza,



ÖNSÖZ

Saygıdeğer Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK hocama, lisans ve lisansüstü eğitim süreçlerimde engin bilgileriyle yolumu aydınlattığı ve meslek insanı olmam yolunda paylaştığı deneyimler, ayırdığı zaman, verdiği destek ve gösterdiği sabır için minnettirim. Kıymetli hocama sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Saygıdeğer Prof. Dr. Elif ALKAY ve Doç. Dr. Pelin Pınar GİRİTLİOĞLU hocalarıma ve tez boyunca görüşme şansı bulduğum tüm değerli aktörlere, mesleki bilgilerini ve deneyimlerini benimle paylaşmaktan kaçınmayarak beni motive ettikleri ve değerli katkıları için çok teşekkür ederim.

Çalışma azmini ve disiplinini örnek aldığım, hayatımın her köşesinde olduğu gibi tez sürecim boyunca da tecrübelerini, yorumlarını ve önerilerini paylaşmaktan kaçınmayan, sabrını, sevgisini ve desteğini esirgemeyen, kıymetli ve sevgili dostlarım Araş. Gör. Kübra SEZEN'e ve Araş. Gör. Ebru SATILMIŞ'a yürekten teşekkür ederim.

Sevgili dostlarım Merve ÖZALP'a, Seda CANPOLAT'a, İrem GÜLERYÜZ'e ve canım kardeşlerim Abdullah ÇETİNTAŞ ve Arif ÇETİNTAŞ'a bana inandıkları, destek verdikleri ve yardımları için çok teşekkür ederim.

En kıymetli teşekkür hayat arkadaşım Akın YILDIZ'a. Sevincime ve stresime ortak olduğun, sevgini, desteğini ve saygını esirgemediğin, her zorluğu aşılabılır kıldığın ve hayatı güzelleştirdiğin için çok teşekkür ederim, iyi ki varsın.

Bilginin ve bilmenin önemine inanan tüm dostlara, sevgi ve selam ile.

6 Şubat 2023 günü gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli depremler neticesinde hayatını kaybeden ve yüreğine sızı düşen tüm insanların sonsuz anısına.

Şubat 2023

İnci Çetintaş Yıldız
(Şehir Plancısı)

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ	ix
İÇİNDEKİLER	xi
KISALTMALAR	xiii
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xv
ŞEKİL LİSTESİ.....	xvii
ÖZET	xxi
SUMMARY	xxv
1. GİRİŞ	1
1.1 Araştırmanın Amacı	3
1.2 Araştırmanın Kapsamı.....	4
1.3 Araştırmanın Metodolojisi	4
1.4 Hipotez	5
2. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME EĞİLİMLERİ	7
2.1 Merkezden Yönetim / Merkezileşme Kavramı	8
2.1.1 Merkezden yönetimin türleri ve temel özellikleri.....	9
2.1.1.1 Merkezden yönetimin türleri.....	10
2.1.1.2 Merkezden yönetimin avantajları ve dezavantajları	10
2.1.2 Merkezi yönetimde yetki genişliği ilkesi	11
2.2 Yerinden Yönetim / Yerelleşme Kavramı.....	12
2.2.1 Yerinden yönetimin türleri ve temel özellikleri.....	13
2.2.1.1 Yerinden yönetimin türleri.....	14
2.2.1.1 Yerinden yönetimin avantajları ve dezavantajları.....	17
2.3 Merkezileşme ve Yerelleşme Süreçleri: Dünya Örnekleri.....	18
2.3.1 İngiltere’de yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme	18
2.3.2 Fransa’da yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme	23
2.3.3 ABD’de yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme.....	25
2.4 Bölüm Sonucu	25
3. TÜRKİYE’DE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME	29
3.1 Osmanlı Döneminde Merkezileşme ve Yerelleşme	33
3.2 Türkiye’de Cumhuriyetin İlanı: Merkezileşme ve Yerelleşme.....	36
3.3 Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Merkezileşme ve Yerelleşme	38
3.4 Türkiye’de 1980-2002 Yılları Arasında Merkezileşme ve Yerelleşme	40
3.5 Türkiye’de 2002-2011 Yılları Arası Dönemde Merkezileşme ve Yerelleşme.....	45
3.6 Türkiye’de 2011 Yılı ve Sonrası Dönemde Merkezileşme ve Yerelleşme	46
3.7 Bölüm Sonucu	48
4. TÜRKİYE’DE PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME.....	51
4.1 Osmanlı Döneminde Planlama Yetkileri.....	54
4.2 Türkiye’de 1923-1960 Yılları Arası Dönemde Planlama Yetkilerindeki Değişimler	57

4.3 Türkiye’de Planlı Dönemde Planlama Yetkilerindeki Değişimler.....	60
4.4 Türkiye’de 2002-2011 Yılları Arasında Planlama Yetkilerinde Değişimler ...	68
4.5 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Kuruluşu ve Planlama Yetkilerinde Değişimler	71
4.6 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Planlama Yetkilerinde Değişimler	79
4.7 Bölüm Sonucu	81
5. PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İKİLEMİ: İSTANBUL METROPOLİTEN ALANINDAN ÖRNEKLER.....	85
5.1 Analiz Metodolojisi	86
5.2 İstanbul İline İlişkin Genel Değerlendirmeler	88
5.3 Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi Örneği.....	92
5.3.1 Planlama geçmişi.....	97
5.3.2 Meri plan durumu.....	100
5.3.2.1 İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği	100
5.3.2.2 Nazım ve uygulama imar planları	101
5.3.3 Dava süreci	107
5.3.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar	110
5.4 Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu Örneği	112
5.4.1 Planlama geçmişi.....	118
5.4.2 Meri plan durumu.....	122
5.4.2.1 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı	123
5.4.2.2 Nazım ve uygulama imar planları	124
5.4.3 Dava süreci	127
5.4.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar	128
5.5 Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı Örneği	132
5.5.1 Planlama geçmişi.....	138
5.5.1.1 Nazım ve uygulama imar planları	139
5.5.2 Meri plan durumu.....	148
5.5.3 Dava süreci	154
5.5.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar	155
5.6 Bölüm Sonucu	157
6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	167
6.1 Genel Değerlendirme.....	167
6.2 Sonuç	174
KAYNAKLAR.....	183
ÖZGEÇMİŞ	195

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇŞB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KENTGES	: Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MO	: Mimarlar Odası
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
ŞPO	: Şehir Plancıları Odası
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	: Türk Lirası
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu



ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 2.1 : Merkezden yönetimin avantajları ve dezavantajları (Selçuk, 2014'ten uyarlanmıştır).....	11
Çizelge 2.2 : Yerinden yönetimin türleri (Rondinelli, 1981; Litvack and Seddon, 1999; Arıkboğa, 2018; Sezer ve Büyükpınar, 2021).	16
Çizelge 2.3 : Yerinden yönetimin avantajları ve dezavantajları (Parlak ve Ökmen 2016'dan uyarlanmıştır).....	18
Çizelge 2.4 : İngiltere'de yerel yönetim sistemi (Usta, Akman ve Kocaoğlu 2017).	22
Çizelge 2.5 : Türkiye'de yürütme organı (Url-29).	31
Çizelge 2.6 : Fransa ve Türkiye'de yerel yönetimler (Eryılmaz, 2022).	32
Çizelge 2.7 : Türkiye'de yerel yönetim sistemi (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017).	33
Çizelge 4.1 : Osmanlı Döneminde planlama yetkileri.	56
Çizelge 4.2 : Türkiye'de 1923-1960 yılları arası dönemde planlama yetkileri.	60
Çizelge 4.3 : 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri.	63
Çizelge 4.4 : 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri.....	65
Çizelge 4.5 : Türkiye'de 1960-2002 yılları arası dönemde planlama yetkileri.	68
Çizelge 4.6 : Türkiye'de 2002-2011 yılları arası dönemde planlama yetkileri.	70
Çizelge 4.7 : 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri.	73
Çizelge 4.8 : Türkiye'de 2011-2018 yılları arası dönemde planlama yetkileri.	79
Çizelge 4.9 : 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde tanımlanan planlama yetkileri ilgili maddeleri.	80
Çizelge 4.10 : Türkiye'de 2018 yılı ve sonrası dönemde planlama yetkileri.	81
Çizelge 5.1 : Tarihsel süreçte Atatürk Havalimanı.....	110
Çizelge 5.2 : Aktörler ve çatışma süreçleri.....	112
Çizelge 5.3 : Tarihsel süreçte Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu.....	129
Çizelge 5.4 : Aktörler ve çatışma süreçleri.....	132
Çizelge 5.5 : Parsellerin mülkiyet durumu (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).....	138
Çizelge 5.6 : 06.04.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı nüfus hesabı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022h).....	151
Çizelge 5.7 : Tarihsel süreçte Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı örneği.	156
Çizelge 6.1 : Türkiye'de planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme.	171
Çizelge 6.2 : Seçilen örneklerin planlama süreçleri.	178



ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1 : Tezin aşamaları (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur).....	6
Şekil 2.1 : Örgütlenme ilkeleri (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur).....	8
Şekil 2.2 : Türkiye’de merkezi yönetim teşkilatlanması (Demiroğlu, 2021).	9
Şekil 3.1 : Türkiye’de yürütme organı (Url-29).	30
Şekil 3.2 : Yerel Yönetim Bakanlığı teşkilat şeması (Karaesmen, 1981).	40
Şekil 4.1 : Planlama hiyerarşisi	52
Şekil 4.2 : 1848 tarihli Nizamnamenin 8. maddesinin hipotetik bir uygulaması (Kıral, 1980)	55
Şekil 4.3 : 6306 sayılı Kanunun ortaya çıkış süreci (Akıllı, 2019).....	76
Şekil 4.4 : Rezerv yapı alanı iş süreci (Url-21).	78
Şekil 5.1 : İstanbul ilinin konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).....	88
Şekil 5.2 : İstanbul ili son on yıl nüfusu (TÜİK, 2021).	89
Şekil 5.3 : İstanbul ilçelerinin nüfusu (TÜİK, 2021).	90
Şekil 5.4 : İstanbul ilçelerinin nüfus yoğunlukları (TÜİK, 2021).	90
Şekil 5.5 : İstanbul ili depremsellik haritası.	91
Şekil 5.6 : İlçe SEGE-2022 çalışmasında İstanbul’un ilçeleri.....	92
Şekil 5.7 : Atatürk Havalimanının İstanbul ilindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).....	93
Şekil 5.8 : Atatürk Havalimanının Bakırköy ilçesindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).....	94
Şekil 5.9 : Prof. Dr. Murat Dilmener Acil Durum Hastanesine ait 2021 yılı hava fotoğrafı (Url-10).	96
Şekil 5.10 : Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi projesine ait görsel (Url-13).	97
Şekil 5.11 : 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 Ölçekli İstanbul İli Çevre Düzeni Planında Atatürk Havalimanı ve çevresi.	98
Şekil 5.12 : 10.02.2005 tasdik tarihli nazım imar planında Atatürk Havalimanı ve çevresi (Url-10).	99
Şekil 5.13 : 27.05.2022 tasdik tarihli çevre düzeni planı değişikliğinde Atatürk Havalimanı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022a).	101
Şekil 5.14 : 31.05.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022b).	102
Şekil 5.15 : 31.05.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı kararları (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).	103
Şekil 5.16 : Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi vaziyet planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).	104

Şekil 5.17 : 31.05.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).	106
Şekil 5.18 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin İstanbul ilindeki konumu	114
Şekil 5.19 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin Beşiktaş ilçesindeki konumu ..	114
Şekil 5.20 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin öznitelik bilgisi (Url-8).	115
Şekil 5.21 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel için 1984 yılı ortofotosu (Url-10).	115
Şekil 5.22 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel için 2017 yılı uydu görüntüsü (Url-10).	116
Şekil 5.23 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel için 2021 yılı uydu görüntüsü (Url-10).	117
Şekil 5.24 : Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye ait proje görseli (Url-29).	118
Şekil 5.25 : 18.06.1993 tasdik tarihli revizyon nazım imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).	118
Şekil 5.26 : 10.12.1993 tasdik tarihli revizyon uygulama imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).	119
Şekil 5.27 : 26.12.2012 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliğinde 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).	120
Şekil 5.28 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, “Afet Riskli Alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” lejantında (Url-10).	122
Şekil 5.29 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Url-10).	123
Şekil 5.30 : 31.08.2022 tasdik tarihli nazım imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).	125
Şekil 5.31 : 31.08.2022 tasdik tarihli uygulama imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022f).	126
Şekil 5.32 : Göktürk Mahallesi Kemer Country yerleşimi içinde konumlu parseller (Url-8).	133
Şekil 5.33 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanının İstanbul ilindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).	135
Şekil 5.34 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanının Eyüpsultan ilçesindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).	136
Şekil 5.35 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait 1982 yılı ortofotosu (Url-10).	136
Şekil 5.36 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait 2006 yılı ortofotosu (Url-10).	137
Şekil 5.37 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2020).	139
Şekil 5.38 : 19.06.2003 tasdik tarihli uygulama imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2018a).	140
Şekil 5.39 : 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).	142
Şekil 5.40 : 04.09.2018 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).	143

Şekil 5.41 : 05.09.2019 tasdik tarihli revizyon nazım imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).	145
Şekil 5.42 : 05.09.2019 tasdik tarihli revizyon uygulama imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019b).	146
Şekil 5.43 : 17.11.2020 tasdik tarihli nazım imar planı (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2020).	148
Şekil 5.44 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planı (Url-10).	149
Şekil 5.45 : Göktürk rezerv yapı alanı, “Bakanlık Proje Rezerv Alanı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” lejantında (Url-10).	150
Şekil 5.46 : 06.04.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).	152
Şekil 5.47 : 06.04.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022h).	153
Şekil 5.48 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planı ve 27.05.2022 tasdik tarihli çevre düzeni planı değişikliği karşılaştırması.	158
Şekil 5.49 : 10.12.1993 tasdik tarihli uygulama imar planı ve 26.12.2012 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği karşılaştırması.	162
Şekil 5.50 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı ve 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği karşılaştırması.	164
Şekil 5.51 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı ve 06.04.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği karşılaştırması.	165
Şekil 5.52 : Eyüpsultan ilçesi acil toplanma alanları.	166
Şekil 5.53 : İstanbul ili Avrupa Yakasında merkezi yönetimin yetkili olduğu alanlar (Url-10).	173
Şekil 5.54 : İstanbul ili Asya Yakasında merkezi yönetimin yetkili olduğu alanlar (Url-10).	173



PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İKİLEMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ

ÖZET

Bu tez çalışması, kentsel mekanda gerçekleşen uygulamaların yetki sahiplerini tanımlamakta ve değişen yetkililerin yarattığı etkileri incelemektedir. Türkiye’de yönetim sisteminde merkez ve yerel ilişkileri değiştirken bu değişim planlama alanındaki yetkileri de şekillendirmektedir. Özellikle 2011 yılından sonra, Türk planlama sistemindeki her tür ve ölçekteki planların hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarında hem merkezi yönetimin hem yerel yönetim hem de yönetim sistemleri içerisindeki birden fazla kurumun yetkili olması sorunsalı ile karşılaşmaktadır. Bu durumun sorun teşkil etmesinin en önemli nedenleri planlama süreçlerinin karmaşıklaşması, planların işlevsizleşmesi, planlar arası uyumsuzlukların ortaya çıkması ve kentsel mekanın geleceğinin belirsiz hale gelmesidir.

İnsanlığın ortaya çıkış tarihi ile ilişkili olarak sanatların en eskisi olarak nitelendirilen yönetim kavramı, insanları belirli bir amaca yönlendirmek için gerekli kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını sağlamak olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki yönetim türü karşımıza çıkmaktadır. Merkezden yönetim anlayışında, yönetim için gerekli tüm kaynakların tek bir merkezde toplanması ve kamusal hizmetlerin merkezi yönetim hiyerarşisi içerisinde ilgili birimler tarafından gerçekleştirilmesi söz konusu iken yerinden yönetimde karar organları seçim yoluyla işbaşına gelmiş olan yerel yönetim birimlerine, yerele özgü çözümler üretebilmek adına görev, sorumluluk ve yetki verilmesi söz konusudur. Devletler, siyasi yapılanmaları ve toplumsal sosyo-ekonomik değişimler karşısında merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerini değiştirebilmektedir.

Dünyada küreselleşme hareketinin başlaması ile birlikte merkezi yönetimlerin ulusal ve uluslararası ölçekte artan sorumlulukları karşısında merkezi yönetimlerin, yerel hizmetlerin sağlanmasında yerel yönetimlerin rollerini arttırması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında dünyada küreselleşme ile paralel olarak yerelleşme süreci yaşanmıştır. Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların, yerel kamusal hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi adına üretmiş olduğu politikalar dünya çapında yerelleşme hareketini desteklemiştir. Avrupa ülkelerinin yönetim sistemlerinde, yerel ölçekteki kamusal hizmetlerin sağlanmasında merkezi yönetimlerin yerel yönetim birimleri kadar aktif olmadığı görülmektedir.

Türkiye’de yasal mevzuat göz önüne alındığında yönetim sistemi ikili yapı göstermekte, kamusal hizmetlerin sunumunun gerçekleştirilmesi süreci merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında kurulan iş birliği sayesinde organize edilmektedir. Osmanlı Döneminde yerinden yönetim sistemine yönelik girişimler olsa da merkezîyetçi yapıdan uzaklaşmak merkez ve yerel arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılması noktasında bir dengeye kavuşmak söz konusu olmamıştır. Cumhuriyetin ilanından bu yana, çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve

yerelleşme adına girişimlerde bulunulmuştur. Ancak ülkede halen, merkeziyetçilik anlayışı ağır basmakta ve kamusal hizmetlerin büyük kısmının merkezi yönetim tarafından sağlanmaya çalışılması eğilimi gözlemlenmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında çeşitli alanlarda yaşanan yetki karmaşası, kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliği ve verimliliği etkilediği gibi yerel sorunların çözümünde aksaklıklarla karşılaşılması söz konusu olabilmektedir.

Türkiye’de Cumhuriyetin kurulmasından bu yana yönetim sisteminde yerelleşme eğilimleri görülse de, iktidarın tek güç olma isteği ve milletin bölünmezliği ilkesinin benimsenmiş olması durumu mevcuttur. Bu durum karşısında, yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüş ve merkezi yönetimin denetimi altında faaliyet gösterebilmiştir. 2002 yılından sonra iktidar ile yerel yönetim birimlerinin aynı siyasi görüşe sahip olması dolayısıyla yerelleşme politikalarının gündemde olduğunu ve yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili düzenlemeler göz önüne alındığında yerelleşme eğiliminde olumlu gelişmeler yaşandığını söylemek mümkün olmaktadır. Ancak 2011 yılından sonra yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi yönetime bağlı bakanlıklara ya da kurumlara aktarılmış olduğunu gösteren örnekler ile karşılaşilmektedir.

Planlama yetkileri açısından merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler incelendiğinde, özellikle son 21 yıl içerisinde yetkilerin yerel yönetimlerden merkezi yönetime aktarıldığını görmek mümkündür. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu incelendiğinde, planlama yetkilerinin ilçe belediyelerine ve büyükşehir belediyelerine verildiğini görmek mümkündür. Ancak 2011 yılı ve sonrasında yapılan yasal düzenlemeler ile kentsel mekanın tanımlı her bir parçasının planlanması noktasında yetkilerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmesi söz konusudur. 2011 yılında yürürlüğe giren Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname planlama yetkilerinde yaşanan merkezileşme sürecinin başlangıcını teşkil etmektedir. Bu noktada, 1983 tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yeni kurulan Bakanlığın görevleri karşılaştırıldığında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kamu yapılarına ilişkin yetkilerinin bulunduğunu ancak buna karşı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kamu yapılarını ve kentsel mekanın tanımlı bazı parçalarını da kapsayan yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Ek olarak, aynı yıl yürürlüğe giren 648 sayılı KHK ile 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan değişiklikler ile Bakanlığa verilen yetkiler daha da genişletilmiştir. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile planlama hiyerarşisi içerisindeki yerel ölçekli planlarda yetki karmaşası ortaya çıkmış hatta Bakanlığa verilen bazı yetkiler nedeniyle yerel yönetimleri süreç dışı bırakan örnekler ortaya çıkmıştır. 2011 yılından sonra yapılan bazı yasal düzenlemeler ile Bakanlığa verilen planlama yetkilerinin sınırları daha da genişletilmiştir.

Bu kapsamda, araştırma hipotezi “Plan yapma ve onaylama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemi, planlama sistemini ve mekanı olumsuz etkiler.” şeklinde belirlenmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından ilgili kanunlara dayanılarak plan ve plan değişikliği yapılan güncel üç örnek seçilmiştir. Bu örneklerin planlama geçmişleri, meri plan durumları ve dava süreçleri ele alınmıştır. Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu ve Göktürk Rezerv Yapı Alanı örneklerinin meri planları, 2022 yılında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 644 sayılı KHK, 6306 sayılı Kanun ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanarak hazırladığı plan ve plan

değişikleridir. Bakanlık, daha önce İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilgili ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan planları değiştirerek meri planlar ile uyumsuz ve bütünlülük arz edemeyen, nüfus ve yapı yoğunluğunu arttırıcı nitelikte, donatı alanları dengesini ve ulaşım gibi altyapı alanlarının yeterliliğini gözardı eden, katılım mekanizmasını yok sayan, planlama hiyerarşisine ve 3194 sayılı İmar Kanununa aykırı planlar ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan planlar, örnek alanlarda geliştirilen projeleri meşru kılmak amacıyla hazırlanmaktadır. Tüm bu saptamalar planların işlevsizleştirilmesi, planlama süreçlerinin yok sayılması ve kentsel mekanın geleceğinin belirsizleşmesi sonuçlarını doğurmaktadır.





CENTRALIZATION AND LOCALIZATION DILEMMA IN PLANNING AUTHORITIES: THE CASE OF ISTANBUL

SUMMARY

This thesis defines the authorities of the implementations in the urban space and examines the effects of the changing authorities. As the central and local relationships in the management system change in Turkey, this change also shapes the authorities in the field of planning. Since 2011, a problem has been encountered with the authorization of multiple institutions within the central and local administration in the preparation, approval, and implementation stages of all types and scales of plans in the Turkish planning system. The most important reasons why this situation poses a problem are the complexity of the planning processes, the dysfunction of the plans, the emergence of inconsistencies between the plans, and the uncertainty of the future of the urban space.

The concept of management, described as the oldest of the arts concerning the history of the emergence of humanity, is defined as ensuring the most efficient use of the necessary resources to direct people to a specific purpose.

In public administration, there are two types of administration: centralized administration and decentralized administration. In the concept of centralized administration, all necessary resources for the administration are gathered in a single center and public services are carried out by the relevant units within the central government hierarchy, while in decentralized administration, the local government units are elected by decision making bodies are given duties, responsibilities, and powers to produce local specific solutions. States can change their centralization and localization tendencies in the face of political structures and social and socio economic changes.

With the beginning of the globalization movement in the world, the necessity of increasing the roles of local governments in providing local services has emerged in the face of the increasing responsibilities of central governments on a national and international scale. In the face of this situation, the process of localization has taken place in parallel with globalization in the world. Policies produced by international institutions such as the World Bank have supported the localization movement worldwide for the realization of local public services by local government units. In the management systems of European countries, it is seen that central governments are not as active as local government units in the provision of local scale public services.

Considering the legal legislation in Turkey, the management system shows a dual structure, and the process of providing public services is organized through the cooperation established between central government units and local government units.

Although there were attempts for the decentralization system during the Ottoman Empire Period, it was not possible to depart from the centralized structure and achieve

a balance between central and local authorities in terms of sharing responsibilities and authorities.

Since the proclamation of the Republic, various legal arrangements have been made and initiatives have been taken for localization. However, in the country, the understanding of centralization still prevails, and the tendency to try to provide most of the public services by the central government is observed. The confusion of authority in various areas between the central government and local government units can affect the efficiency and productivity in the provision of public services, and it is possible to encounter problems in solving local problems.

Although localization tendencies have been observed in the administrative system since the establishment of the Republic in Turkey, there is a situation where the government's desire to be the only power and the principle of the indivisibility of the nation have been adopted. In the face of this situation, local government units were seen as an extension of the central government and have been able to operate under the control of the central government. Because the government and local government units have had the same political views since 2002, it is possible to say that decentralization policies are on the agenda and positive developments have been experienced in the localization trend when the regulations regarding the authorities of local governments are taken into account. However, there are examples showing that the authorities of local governments have been transferred to ministries or institutions affiliated to the central government after 2011.

When examining, it is possible to see that the authorities have been transferred from the local governments to the central government, especially in the last 21 years. When the Metropolitan Municipality Law No. 5216, which entered into force in 2004, is examined, it can be seen that the planning authorities are given to the district municipalities and metropolitan municipalities. However, with the legal regulations made in 2011 and after, the authorities regarding planning each defined part of the urban space were transferred to the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. The Decree Law on the Organization and Duties of the Ministry of Environment and Urbanization, which entered into force in 2011, constitutes the beginning of the centralization process in planning powers. At this point, when the Decree Law on the Organization and Duties of the Ministry of Public Works and Settlement dated 1983 and No. 180 is compared with the duties of the newly established Ministry, it is seen that the Ministry of Public Works and Settlement has authorities regarding public buildings, but the Ministry of Environment, Urbanization, and Climate Change does not control public buildings and urban space. It is seen that they have powers that cover some of the defined parts. In addition, the powers given to the Ministry were further expanded with the amendments made in the Decree Law No. 644 with the Decree Law No. 648, which entered into force in the same year. With the Decree Law No. 644, authority confusion emerged in the local scale plans within the planning hierarchy, and even some examples emerged that excluded local governments from the process due to some of the authorities given to the Ministry. With some legal regulations made after 2011, the limits of the planning powers given to the Ministry were further expanded.

In this context, the research hypothesis has been determined as “The dilemma of centralization and decentralization of planning and approval powers negatively affects the planning system and space.” Three current examples where plans and plan changes were made based on relevant laws by the Ministry of Environment, Urbanization, and

Climate Change were selected. The planning histories, current plan situations, and litigation processes of these examples are discussed. The current plans xxv of Atatürk Airport National Garden, Etiler Police Vocational School, and Göktürk Reserve Building Area examples are the plans and plan changes prepared by the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change based on Decree Law No. 644, Law No. 6306 and Presidential Decree No. 1 in 2022. The Ministry has changed the plans previously prepared by the Istanbul Metropolitan Municipality and the relevant district municipalities, incompatible with the current plans, increasing the population and building density, ignoring the balance of reinforcement areas and the adequacy of infrastructure areas such as transportation, ignoring the participation mechanism, and the planning hierarchy. and plans contrary to the Zoning Law No. 3194. The resulting plans are prepared to legitimize the projects developed in the sample areas. All these determinations result in the dysfunction of plans, ignoring the planning processes, and the uncertainty of the future of the urban space.

With the legal regulations made since 2011, the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change has been given the authority to make and approve plans and plan changes of all types and scales. While examining the Atatürk Airport Nation's Garden example, Etiler Police Vocational School example and Göktürk Neighborhood Reserve Building Area examples discussed within the scope of the thesis, the said planning and approval authorities were emphasized and the effects of the central intervention realized through these authorizations on the planning processes and urban space were tried to be determined.

Transforming Atatürk Airport into a public garden, making a plan change to the area where Etiler Police Vocational School is located, to increase the density of Beşiktaş district, and to the Göktürk Reserve Building Area, to increase the density of the site where it is located and its surroundings, directly eliminate the hierarchy principle defined in the planning system, for this reason, the Law No. 3914 and the Spatial Plans Construction Regulation create contradictions. In fact, as in the example of making a plan change in the Göktürk Reserve Building Area in a way that will increase the density of the site where it is located and its surroundings, it leads to the situation of directly bypassing the Zoning Law No. 3194 and making decisions by activating special-purpose laws, and directly making decisions about the local scale of the central government in the space. and even allows him to shape the space as he wishes.

On the other hand, it is determined that the participation of the metropolitan municipality, the relevant district municipalities, professional chambers, non-governmental organizations and the public, which is one of the most important elements of local democracy, has not been ensured in the planning processes. In the relevant planning processes carried out in line with the decisions coming from the center, it has been determined that construction activities started in areas without an approved plan, that the central management unit did not provide information about the processes while the litigation processes were going on. In addition, this situation, where the plan decisions brought in the urban space are made by ignoring the needs and expectations of the people who are the users of the city, causes the right decisions to be made in the space. It is also possible to say that the zoning rights created within the scope of each example will create demand/pressure for an increase in the zoning right in the surrounding area, and the plans prepared without considering the social and technical infrastructure and green space balance will negatively shape future demands. Possible increases in zoning rights, forest areas to be protected, watershed

protection areas, agricultural areas, etc. It can be predicted that there will be construction pressure in areas restricting settlement.

However, considering that there are many plan changes prepared and approved by the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change, since these changes increase the population and construction and do not bring a plan decision regarding the social and technical infrastructure areas needed by the increasing population, it will cause incompatibility with the existing plans. Obviously, it will render existing plans dysfunctional.



1. GİRİŞ

İnsanları bir amaca yöneltme, ortak harekete dahil etme, yönlendirme anlamındaki yönetim bilimi, insanlık tarihi ile paralel gelişme göstermektedir. Devletlerin yönetim sistemi içerisinde merkezi yönetimin ve yerel yönetimin ağırlıkları devletlerin politik bakış açısına göre şekillenmektedir. Dünyada yalnızca merkezi veya yerel yönetim ile yönetilen ülke bulunmazken 1980 yılı sonrasında dünyanın küreselleşme ve yeniden ölçeklenme hareketi doğrultusunda yerelleşme eğiliminin arttığı görülmektedir. Merkezi yönetimlerin küçülmeye gitmesi, büyüyen yerleşmelerin sorunlarının çeşitlenmesi ve yerelin ihtiyacına yerel halkın katılımı ile yerel yönetim tarafından daha etkin ve verimli yaklaşımlar geliştirilmesi, yerelleşme eğilimini tetikleyen unsurlar olmuşlardır.

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından önce Osmanlı döneminde merkezi yönetimin zayıflaması ve batılılaşma baskısının artması sonucu yerel yönetimler etkinlik kazanmış gibi görülürken merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki baskısı ve denetimi her zaman var olmuştur. Osmanlı Döneminde, Tanzimatın ilanında sonra başlayan modernleşmeye yönelik reform hareketleri, Cumhuriyet Döneminde niteliğini değiştirerek etkisini sürdürmüştür. Cumhuriyetin ilanından sonra, savaştan çıkmış ve yeni kurulmuş olan Türkiye’de ihtiyaç duyulan kamusal hizmetlerin ivedi şekilde karşılanması amacıyla merkezi yönetim gerekli yetki ve sorumlulukları üzerinde toplamış olup Osmanlı’dan kalma merkeziyetçi tutumu korumuştur. Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkenin ve milletin bölünmezliğini korumak endişesi ile yerel yönetimlere yetki ve alan yaratılması kısıtlı imkanlar dahilinde gerçekleştirilmiştir. 1963 yılında, belediye meclislerinin kendi içinden veya dışardan seçmiş oldukları belediye başkanlarının, doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik olarak getirilen hükümler ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan göç hareketleri ile artan gecekondulaşmaya karşı 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile belediyelere verilen yetki ve sorumluluklar, yerel yönetimler adına olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmektedir. 1970’li yıllar ile birlikte özerk bir yerel yönetim anlayışının oluşmasına yönelik olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler

üzerindeki denetiminin hukuka uygunluk çerçevesinde sınırlı kalması gerekliliği vurgulanmıştır. Cumhuriyet Döneminden itibaren yerel yönetimlerde demokratikleşme ve özerkleşme adına atılan adımların başarıya ulaştığından söz etmek mümkün olmamaktadır (Erbay ve Akgün, 2013). 1980 yılında yaşanan müdahale sonrasında kamu yönetiminde bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1982 Anayasası ve sonrasındaki yasal düzenlemelerde göze çarpan en önemli hususlar, büyükşehir belediyelerinin ve belediye gelirlerinin düzenlenmesine yönelik gelişmelerdir. 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile büyükşehir yönetim modeli oluşturulurken 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelerin ve il özel idarelerinin gelirlerinde artışlar sağlanmıştır. Bu süreç planlama yetkileri açısından değerlendirildiğinde, 3 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilen 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediye meclislerinde kabul edilen imar planlarının mülga İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanması zorunluluğunun kaldırılması ve planlama süreçlerinin belediyelerin yetkisine bırakılması, planlama yetkilerinin yerelleşmesi adına en önemli adımlardan birisi olmuştur. Ancak 3194 sayılı Kanunun 4. maddesinde imar planlarını hazırlanmasına ilişkin belirlenen istisnalar ve 5., 7., 9. ve 45. maddeleri ile Bakanlığa verilen gerekli görülen hallerde imar planlarının hazırlanması yetkisi planlama yetkilerinde merkezîyetçi tutumun devamlılığının bir göstergesi olmuştur. Bu dönemde, dünyada yaşanan küreselleşme eğilimi ile birlikte yerelleşme politikalarının gündeme alınması sayesinde kamu yönetiminde yenilikçilik ve demokratikleşme ön plana çıkmıştır.

2002 yılında yaşanan seçimler ile birlikte değişen hükümet zamanına dek, yönetimde yerelleşme adına birçok yasal düzenleme yapılmış, hükümetin değiştiği 2002 yılında ise bu yasal düzenlemelerin yerel yönetimleri daha etkin kılması adına çalışmalar yapılmıştır. 2011 yılına gelindiğinde, yerel yönetimlerin planlama alanındaki yetkileri Belediye Kanunu ile genişletilmiş gibi gösterilirken Çevre ve Şehircilik Bakanlığına birçok alanda tanınan geniş yetkiler yerel yönetimler üzerinde baskı oluştururken planlama alanında yetki karmaşasına neden olmuştur.

Türkiye’de yasalar kapsamında düzenlenen yerel yönetimler il özel idareleri, köyler, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri olmuştur. Anayasada yer alan il özel idareleri, Cumhuriyetten önce, il genelinde yerel kamusal hizmetleri düzenlemek üzere

kurulmuşlardır. 1924 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu ile köylere tüzel kişilik tanınmıştır.

1.1 Araştırmanın Amacı

Bu tezin amacı, “Türkiye’de, 2011 yılı öncesinde ve sonrasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile ortaya çıkan yönetsel yapının planlama yetkilerinde yarattığı değişimlerin ve bu değişimlerin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkisinin ortaya konulması” olarak belirlenmiştir. 2011 yılı, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kabul edildiği yıl olarak önem arz etmektedir. Bu amaç doğrultusunda, İstanbul ilinden seçilen Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu ve Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı örnekleri incelenerek merkezi yönetim olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yerel yönetim birimi olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, Bakırköy Belediyesinin, Beşiktaş Belediyesinin ve Eyüpsultan Belediyesinin plan süreçlerindeki rolü tespit edilecektir.

Seçilen örneklerin planlama çalışmaları esnasında, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yaşanan yetki çatışmaları ve bu çatışmaların planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkileri ortaya konacaktır. Tez kapsamında belirlenen amaca ulaşmak için;

1. Merkezi yönetimin ve yerel yönetimin kavramsal çerçevesinin tanımlanması,
2. Tarihsel süreçte yaşanan kırılımlar ışığında merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerinin değişiminin ortaya konulması,
3. Seçilen örnek dünya ülkelerinin merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerindeki değişimlerin nedenleri ile ortaya konulması,
4. Türkiye’de, Osmanlı Döneminin son yıllarından itibaren, yaşanan sosyo-ekonomik olaylar doğrultusunda, yönetimde merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerindeki değişimlerin ortaya konulması,
5. Türkiye’de planlama alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler doğrultusunda planlama yetkilerinin merkezileşmesi veya yerelleşmesi eğiliminin ortaya konulması,
6. 2011 yılı sonrası dönemde planlama alanında yapılan yasal düzenlemeler sonucu planlama yetkilerindeki değişimlerin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkilerinin ortaya konulması, hedeflenmektedir.

1.2 Araştırmanın Kapsamı

Bu tez çalışması, dünyada ve Türkiye’de gerçekleşen sosyo-ekonomik olaylar neticesinde değişen idari sistemin merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerini, değişen eğilimler doğrultusunda şekillenen planlama yetkilerini kapsamaktadır. Araştırma konularının birincisi, merkezi yönetim ve yerel yönetimin tanımlanması, merkezden yönetim ve yerinden yönetimin avantajları ile dezavantajlarının sunulması ve iki yönetim şekli arasındaki farklılıkların ortaya konulmasıdır. İkinci konu, dünya örneklerinin tarihsel süreçleri içerisinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerinin nasıl değiştiğinin tarif edilmesidir. Üçüncü konu, dünya örnekleri ile benzer şekilde, Türkiye’de, Osmanlı Döneminde Tanzimatın ilanından itibaren, yaşanan sosyo-ekonomik olaylara bağlı olarak başlıklandırılan tarih aralıklarında, kamusal hizmetlerin sunumunda merkezi yönetim ve yerel yönetim dengesinin nasıl değiştiği ile ilgili iken dördüncü konu, Türkiye’de, bir kamusal hizmet olan planlama alanında yapılan yasal düzenlemelerin planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerini nasıl değiştirdiği ile ilgilidir. Ayrıca dördüncü bölümde planlamada yetkili merkezi yönetim ve yerel yönetim aktörleri de tanımlanmaktadır.

İstanbul metropoliten alanından seçilen Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu ve Göktürk Rezerv Yapı Alanı örneklerinin planlama süreçlerinin incelenmesi beşinci konu olarak aktarılmıştır.

1.3 Araştırmanın Metodolojisi

Bu tezin araştırma metodolojisi, dört başlık altında kavramsal çerçevenin çizilmesi, dünya ve Türkiye’de merkezileşme ve yerelleşme süreçlerinin aktarılması, bu süreçlerde planlama yetkilerinde değişen aktörlerin tarif edilmesi; beşinci başlıkta seçilen örneklerin sunulması ve son başlık altında tezin sonuca ulaşması şeklindedir.

Birinci başlık altında, bu tez çalışmasının iskeletini oluşturan amaç, kapsam, metodoloji ve tezin temel taşı niteliğindeki hipotez ve hipotezin alt soruları belirlenerek ortaya konmuştur. İkinci başlıkta, kavramsal çerçeve oluşturmak amacıyla merkezi yönetim/merkezileşme kavramı tanımlanmış, merkezden yönetimin türleri, avantajlı ve dezavantajlı yönleri ve merkezi yönetimde yetki genişliği kavramının tanımı yapılmıştır. Benzer şekilde yerel yönetim/yerelleşmenin tanımı yapılırken türleri ve avantajlı ve dezavantajlı yönleri ortaya konmuştur. Merkezi

yönetimlerin ve yerel yönetimlerin tarihsel değişim ve gelişim süreçleri ve farklı yönleri ortaya konmuştur. Dünyadan örnekler sunmak amacıyla tarihsel olaylar ve sosyo-ekonomik bağlamlar doğrultusunda İngiltere, Fransa, Almanya ve Amerika ülkelerindeki merkezileşme ve yerelleşme süreçleri incelenmiştir. Üçüncü başlık altında, Osmanlı Döneminde yerel yönetimlerin gelişimi, Tanzimat dönemi ile birlikte yaşadığı batılılaşma eğilimi ile birlikte aktarılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonraki süreçte, literatürde önemli dönüm noktaları olarak kabul gören 1960, 1980, 2002 ve 2011 yılları arasında merkezileşme ve yerelleşme süreçleri incelenmiştir. Dördüncü başlık, literatürde önemli yer tutan, planlama yetkilerinde önemli bir değişim yaratan 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ortaya çıktığı 2011 yılı öncesi ve sonrası dönemi kapsamaktadır. Bu tarihsel süreç içerisinde yapılan yasal düzenlemeler ile planlama yetkilerinin ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim değişimi incelenmiştir. Beşinci başlık altında seçilen örnek planlar ile planlama sürecinde yaşanan olaylar, aktörler ve sürecin kentsel mekana etkisi değerlendirilmiştir.

1.4 Hipotez

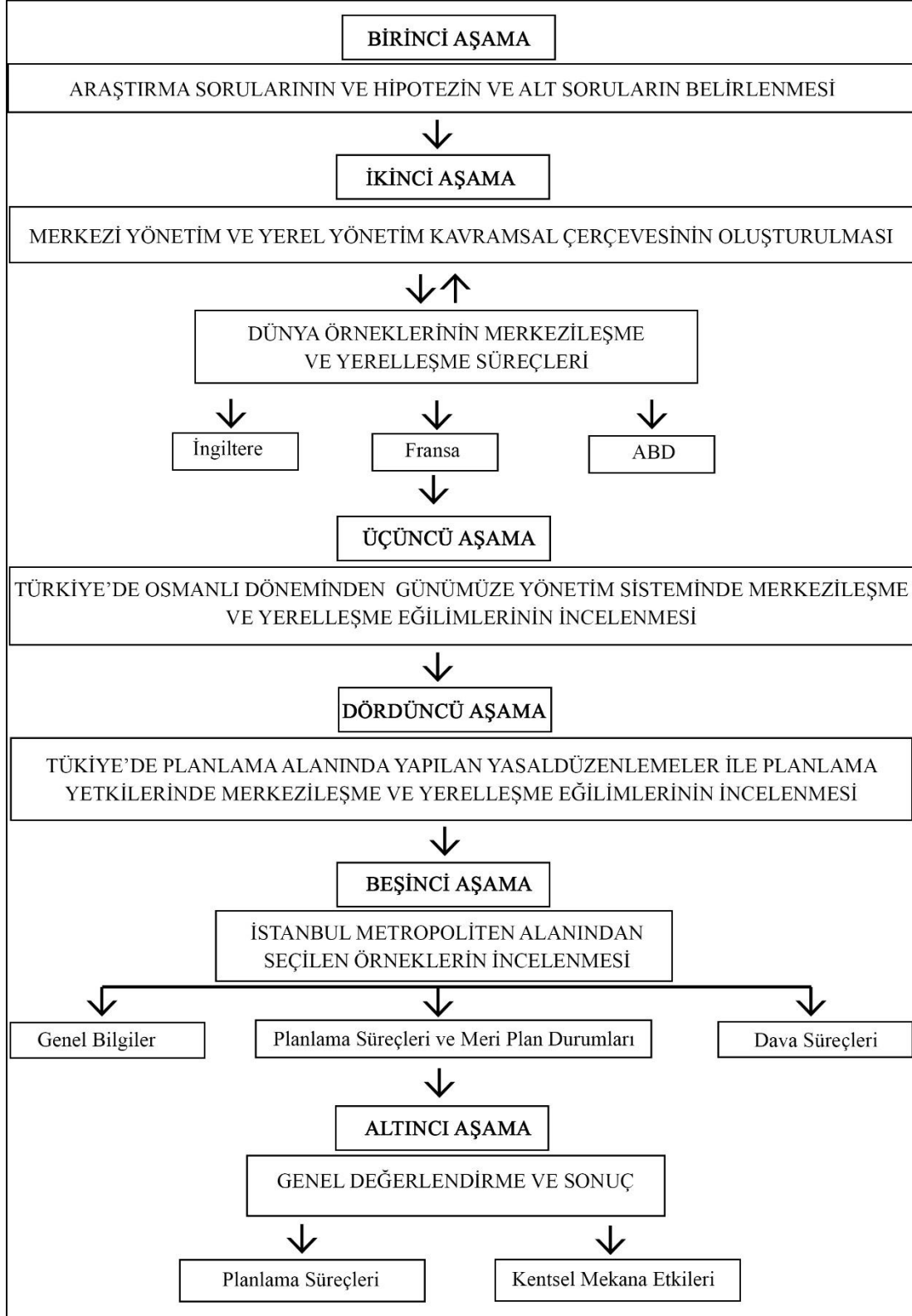
2011 yılından bu yana plan hazırlama, onaylama ve uygulama aşamalarındaki yetkileri yasal düzenlemeler ile sürekli olarak arttırılan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yerel ölçekli planlar hazırlaması ve yerel yönetimler tarafından hazırlanan yerel ölçekli planlarda değişiklikler yapması birçok defa gündem olmuştur.

Bu tez çalışmasının dayandığı hipotez şu şekilde belirlenmiştir: “Plan yapma ve onaylama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemi, planlama sistemini ve mekanı olumsuz etkiler.”

Tez çalışmasının metodolojisinin gelişmesini sağlayan alt sorular ise şunlardır:

1. Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının tanımı ve tarihsel süreci nedir?
2. Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde yasal dayanaklar ışığında, yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri nasıl şekillenmiştir?
3. Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde yasal dayanaklar ışığında planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri nasıl şekillenmiştir?
4. 2011 yılı sonrasında planlama yetkilerindeki değişimlerin kentsel mekana etkileri nelerdir?

Şekil 1.1’de tez çalışmasının içeriği oluşturulurken hangi aşamalardan geçildiği, akış şeması olarak gösterilmiştir.



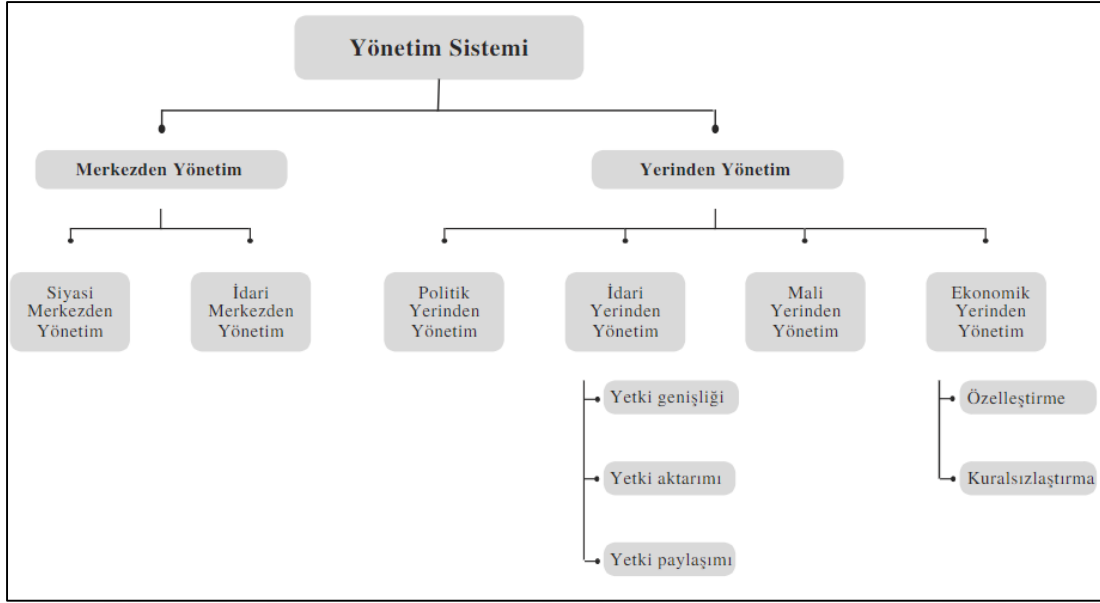
Şekil 1.1 : Tezin aşamaları (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur).

2. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME EĞİLİMLERİ

Dünya tarihi boyunca geliştirilen her bir sistem bir organize edene ihtiyaç duymuştur. İnsanları bir veya birden fazla amaca yönlendirmek için gerekli beşeri sermaye, zaman ve maddi kaynakların en verimli şekilde kullanılması durumu “yönetim” olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016). Kamusal ve özel kurumlarda, hizmet sektöründe, sivil toplum kuruluşlarında vb. birçok örgütlenmede yönetme durumu mevcuttur (Taylor, 1997). Yönetim literatüründe sıkça karşılaşılan bir nitelemeye göre; yönetim kavramı sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisidir (Koçel, 1983).

Devlet, sınırları içerisinde bir arada yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarına cevap vermek ve kamu yararını korumak amaçlarına sahiptir. Siyasi yapısı ne olursa olsun, dünya genelinde tüm ülkeler idari birimlerini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlemektedir. Ülkelerde, felsefik düşünce tarzları birbirinden oldukça farklı olan yönetim ilkelerinden hangisi ağırlıklı olarak uygulanırsa kamusal hizmetlerin sunumu o yönetim tarzına uygun olarak gerçekleştirilmekte ve kurumsal yapılanma o yönetim tarzı doğrultusunda şekillenmektedir (Parlak, 2014).

1970’li yıllardan sonra refah devleti anlayışının krize girmesi, kamu harcamalarında yaşanan aşırı artışların bütçe dengelerini sarsması, ekonomik alanda yaşanan darboğazlar, petrol krizi gibi gelişmeler devletlerin kamu yönetimi anlayışında köklü değişiklikler yapmasına ve yeni reform gündemlerinin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu reform gündeminin en önemli unsurlarından birisi de yerelleşme politikalarıdır. Kavramsal olarak farklı şekillerde açıklanan ve ülkelere göre farklı politika anlayışlarını yansıtan yerelleşme süreci genel olarak dünyada birçok ülkede etkisi görülen yeni kamu yönetimi veya işletmeciliği akımının etkisiyle daha da hızlanmıştır. 1980’li yıllardan sonra özel sektörde görülen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlaması ile daha çok kurallara, süreçlere odaklanan geleneksel yönetim anlayışından hedeflere, sonuçlara ve performansın ölçülmesine odaklanan bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Önceleri merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşen bu anlayış değişikliği yerel yönetimlerde de benzer bir şekilde yansımaları bulmuştur (Özmüş, 2005). Şekil 2.1’de yönetim sistemi belirtilmiştir.



Şekil 2.1 : Örgütlenme ilkeleri (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur).

Dünya devletleri mevcut siyasi rejimleri tutumunda merkezden yönetim ya da yerinden yönetimden birine ağırlık vermektedir. Ancak bu durum kalıcı olmamakla birlikte dünya tarihi boyunca birçok kez örneği görülmüştür ki, büyük yankı uyandıran toplumsal olaylar, savaşlar, çöküşler ve yeniden yapılanmalar devletlerin yönetim sistemlerinin değişmesine neden olmuştur (Parlak, 2014).

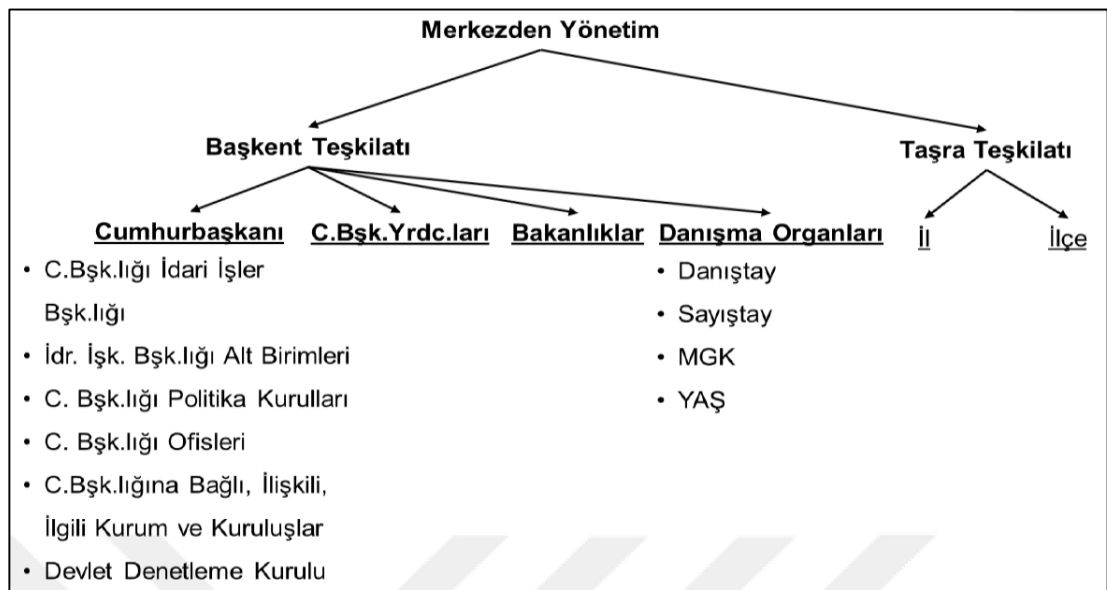
2.1 Merkezden Yönetim / Merkezileşme Kavramı

Bir faaliyetin veya bir kuruluşun tek bir otorite altında toplanması literatürde “merkezden yönetim” veya “merkeziyetçilik” (centralization) olarak tanımlanmaktadır. TDK, merkeziyetçiliği kelime anlamı olarak “Otoritenin ve işin tek bir merkezde toplanmasını amaçlayan görüş, merkeziyet, merkezilik” olarak tanımlamaktadır (Url-20). Parlak ve Ökmen (2016), merkezden yönetimi, kamusal hizmetlerin tek bir merkezde toplanarak merkez hiyerarşisi içerisindeki birimlerce gerçekleştirilmesi olarak tanımlamaktadır. Bu durumda, devlet tek bir kamu tüzel kişiliği olarak var olurken farklı bir kamu tüzel kişiliğine ihtiyaç duyulmadığını ancak dünyanın herhangi bir yerinde bu şekilde bir yönetim anlayışı olmadığını vurgulamaktadır. Övgün (2016)’e göre, merkeziyetçilik, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğünü tanımlarken; merkezden yönetim, hukuki birlik sağlanması ve hiyerarşik düzen oluşturulması amacıyla, idari birimlerin tek bir merkez altında toplanmasını tanımlamaktadır. Kamusal hizmetlerin sunumu, kanunların uygulanması, planlama ve

uygulama, birlik ve bütünlük sağlanması amacıyla merkezi hükümetin ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan birimlerin kontrolündedir. Bu hiyerarşik yapı içerisindeki yönetimde, karar alma mekanizması yukarıdan aşağıya doğru işlerken; siyasal iktidar tek merkezdir. Eryılmaz (2013)'a göre, merkezileşme, kamusal hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde bulunan örgütlerce yerine getirilmesini ifade eder. Bu yönetim biçiminde, tüm kamusal hizmetlerin başkentten yürütülmesi beklenemeyeceğinden, hiyerarşik yapı içinde kamusal hizmetler merkez tarafından taşra teşkilatı eliyle gördürülmektedir. İlaven, tüm kaynaklar merkezde toplanmıştır.

2.1.1 Merkezden yönetimin türleri ve temel özellikleri

Merkezden yönetim ilkesinin genel özelliklerine bakıldığında; devletin tek bir tüzel kişilik olarak var olduğunu, merkezi yönetimin merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı arasındaki hiyerarşik ilişki sayesinde devletin yani merkezi idarenin bir bütün olarak varlığını koruduğunu, kamusal hizmetlerin sunumunun bir başkentte organize edildiğini, merkez hiyerarşisi içerisinde kamusal hizmetlerden sorumlu bakanlıkların var olduğunu, kamusal hizmetlerin sağlanabilmesi için ihtiyaç duyulan gelir ve giderlerin merkezi bütçede toplanıp/dağıldığını” belirtmek mümkündür (Parlak ve Ökmen, 2016). Şekil 2.2’de, Türkiye’de merkezi yönetim teşkilatlanmasını gösterir akış verilmiştir.



Şekil 2.2 : Türkiye’de merkezi yönetim teşkilatlanması (Demiroğlu, 2021).

2.1.1.1 Merkezden yönetimin türleri

Merkezden yönetim, yasama organı ve hükümetin tek olduğu “siyasi merkezden yönetim” ve kamusal otoritelerinin merkezileştirildiği “idari merkezden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetimde, siyasi otorite tamamen merkezi iktidarda toplanmış olup hukuki birlik mevcuttur ve siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlet düzenine “üniter devlet” adı verilmektedir. İdari merkezden yönetimde ise, kamusal hizmetlerin sunumunda politika belirleme ve yürütme işi merkezi birimlerde toplanmakta ve merkezden yönetimin hiyerarşik yapısındaki alt birimlere geniş yetkiler tanınmamaktadır. Siyasi merkezîyetçiliğin olmadığı bir yönetimde idari merkezîyetçilik gerçekleşmez ancak siyasi merkezîyetçiliğin olduğu her yönetim sisteminde idari merkezîyetçilik olmak zorunda da değildir. Bu bakımdan, idari merkezîyetçilik siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur (Parlak ve Ökmen, 2016).

2.1.1.2 Merkezden yönetimin avantajları ve dezavantajları

Merkezden yönetim ilkesinde güçlü bir devlet yönetiminden ve otoritesinden söz etmek mümkündür. Merkezden yönetim ilkesinin avantaj olarak belirtilen özellikleri şu şekildedir: Merkezi yönetim ile yönetilen ülkelerde üniter yapının, bir diğer anlamda milletin birliğinin ve ülkenin bütünlüğünün, daha kolay korunduğu görülmektedir. Kamusal hizmetlerin sunumunda gerekli uzmanlaşmış beşeri sermaye ve maddi kaynaklara erişim ve mali denetim daha kolay sağlanırken hizmet sunumu bölgeler arasında eşit olarak dağıtılmaktadır. Ayrıca merkezi yönetim ilkesi, kamusal hizmetlerin sunumundan sorumlu kamu görevlilerini yerelin etkisinden ve engellerinden korumaktadır (Selçuk, 2014).

Merkezi yönetimin söz konusu olduğu ülkelerde dezavantaj olarak değerlendirilen özellikler, halkın yönetime katılmasının zor olduğu ve bu durumun demokrasiye uygun olmadığı, bürokratik süreçlerin zaman kaybına, maliyet artışlarına ve kırtasiyeciliğe yol açtığı, bürokratik süreçlere bağlı olarak kamusal hizmetlerin sunumunda gecikmeler ve yerel ihtiyaçların doğrudan karşılanamadığı durumlar yaşandığı ve genel anlamda etkinlik ve verimlilikte düşüşler olduğu, durumlarla karşılaşmaktadır.

Karar verme yetkisinin devlet yönetiminin merkezindeki kurumlarda olduğu merkezden yönetim anlayışının avantajları ve dezavantajları Çizelge 2.1’de özetlenmiştir.

Çizelge 2.1 : Merkezden yönetimin avantajları ve dezavantajları (Selçuk, 2014’ten uyarlanmıştır).

Avantajları	Dezavantajları
Devletin üniter yapısı korunmaktadır.	Halkın karar mekanizmasına müdahalesi zordur.
Mali denetim kolaydır.	Demokrasiye uygun değildir.
Uzmanlaşmış beşeri sermaye erişim kolaydır.	Bürokratik süreçler zaman kaybına neden olmaktadır.
Maddi kaynaklara erişim kolaydır.	Bürokratik süreçler kırtasiyeciliği arttırmaktadır.
Milletin birliği ve ülkenin bütünlüğü korunmaktadır.	Yerelin ihtiyaçlarının doğrudan karşılanamadığı durumlar ortaya çıkmaktadır.
Kamusal hizmetlerin sunumu bölgeler arasında eşit dağılmaktadır.	Kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilikte düşüşler yaşanmaktadır.

2.1.2 Merkezi yönetimde yetki genişliği ilkesi

Yetki genişliği ilkesi (adem-i temerküz), merkezi yönetimin bazı konulardaki yetki ve sorumluluklarını, kamusal hizmetlerin sunulmasında yavaşlama ve gecikmeleri önleyerek verimliliği arttırmak, yerel temsilciler olarak görülen taşra yöneticilerinin yerele yönelik yararlı çözümleri ile uygulamada karşılaşılan sorunları minimuma indirmek ve kırtasiyeciliği azaltmak gibi merkezi yönetim ilkesinin yarattığı bazı sakıncaları gidermek amaçlarıyla, hiyerarşik olarak alt basamakta yer alan taşradaki birimlerine aktarmasıdır. Merkezi yönetime bağlı taşra teşkilatının kullandığı yetki, yetkinin yarattığı gelir ve giderler merkez yönetime aittir (Parlak ve Ökmen, 2016). Yetki genişliği kavramı içerisinde güç paylaşımından bahsetmek söz konusu olmamakla birlikte, hiyerarşik sistemin alt birimlerini, merkezi yönetimin taşradaki sözcüleri ve/veya merkez adına karar alan ve uygulayanlar olarak tanımlamak mümkündür (Eryılmaz, 2022). Türkiye’de merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesinden yalnızca valiler faydalanabilmektedir.

Türkiye tarihinde, Osmanlı Döneminde ortaya çıkan yetki genişliği ilkesi, 1876 tarihli Kanun-i Esasinin 108. maddesinde “Vilayetin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup...” denilerek yönetimde yetki genişliği ve görev bölüşümü gerekli görülmüştür (Günel, 2010). Cumhuriyet döneminde ise, 1982 Anayasasının 126. maddesinde belirtilen kamusal hizmetler sağlanırken verimliliği

arttırmak için bir veya birden çok ilin sorumluluğundaki merkezi yönetime bağlı taşra teşkilatlarının kurulabileceği belirtilmiş ve “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” denilmiştir.

2.2 Yerinden Yönetim / Yerelleşme Kavramı

Yerinden yönetim (decentralization) veya yerelleşme, bir diğer deyişle, Osmanlı döneminin sonlarında üretilen ve merkeziyetin veya merkeziyetçi bir yapılanmanın yokluğu anlamına gelen “adem-i merkeziyet”, merkezi yönetimin, yönetime ilişkin otorite, sorumluluk ve kaynaklarını, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının içerisinde olmayan, yasayla kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip, karar organları seçimle işbaşına gelmiş olan özerk birimlere aktarmasıdır (Eryılmaz, 2022).

1980 sonrası yaşanan küreselleşme süreci ile birlikte adem-i merkeziyet kavramı, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devri şeklindeki dar anlamdaki tanımını terk etmiştir (Demiroğlu, 2021). Merkezi yönetim üzerindeki, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin planlama, yönetme ve mali kaynak yaratma sorumluluklarının, merkezi yönetim hiyerarşisindeki alt birimlere, taşra teşkilatlarına, özerk/yarı özerk kamu kurumlarına, bölgesel ve yerel yönetim birimlerine, özel kurumlara veya sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi yerinden yönetim olarak tanımlanmaktadır (Rondinelli vd., 1983).

Merriam-Webster Türkçe’de, yerinden yönetim olarak karşılanan “decentralization” kavramının, 1846 yılında literatüre girdiğini belirtmektedir (Url-19). Arıkboğa’ya (2018) göre ise kavram, ne şekilde kullanılırsa kullanılsın aynı şeyi tarif etmektedir: Bir merkezde toplanan yetkilerin dağıtılması.

Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak, yerel halkın katılımı ile kamusal hizmetlerin sağlayıcısı rolündeki birimler, yerel yönetimler olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 2020). Yerinden yönetim bir yönetim biçimi iken yerel yönetimler, yerel seviyede örgütlenen bir yönetim birimidir (Eryılmaz, 2022). Yerel yönetim birimleri üzerinde, merkezi yönetimin denetiminin olmaması kabulü mevcuttur. Yerel halka ve yerele özgü olana daha yakın olmak amacıyla ortaya çıktığı düşünülen yerelin yönetimi kavramı, halkın katılımı ve denetimi ile birlikte özerk, etkin, verimli ve demokratik bir yönetim sürecini ifade etmektedir (Geray, 1995). Yerelleşme ile birlikte yerel demokrasinin güçlenmesi ve demokratik gelişmişliğin artması, kamusal hizmetlerin

en yakın yerel yönetim birimi tarafından pratik bir şekilde karşılanması ve yerel potansiyellerin ön plana çıkarılması beklenmektedir. Türkiye, Fransa, İtalya ve eski Doğu Bloku ülkeleri merkezi yönetim sisteminin daha ağır bastığı ülkeler arasında sayılabilirken ABD, İngiltere, Japonya, Almanya ve İskandinav ülkeleri yerinden yönetimin uygulandığı ülkelere örnek olarak gösterilebilmektedir (Parlak, 2014).

Avrupa’da, 1990’lı yılların başından bu yana yerelleşme etkin bir kalkınma stratejisi olarak belirlenmiş ve yerelleşme politikaları teşvik edilmiş olup yerel yönetimlerin bölgeler arası gelişmişlik düzeyini etkileyen sosyal politikaların uygulanmasında önemli bir araç olduğu kabul edilmiştir. Bu durumun en önemli nedeni, küreselleşme sürecine giren dünyada kentlerin hızlı bir şekilde gelişmesi ve merkezi yönetim birimlerinin kontrol alanının genişlemesi sonucu karşılaştığı sorunlardır. Bongwa (2004), yerelleşmenin nedenlerini; merkeze olan güvensizlik, yerelin özerkliğine verilen değer, merkezi hükümete karşı bir tepki, demokratikleşme, merkezi hükümetin kendisi için sorun teşkil eden görevlerinden kurtulmak istemesi, merkezi hükümetin rutin işlevlerinden kurtularak siyasi konular üzerinde yoğunlaşabilmesi, yerelin ihtiyaçlarının içinde bulunduğu şartlar göz önünde bulundurularak pratik şekilde çözüme kavuşturulması, kaynak ve yetki temin edilmesinin sağlanması, yerele özgü zenginliklerin yatırım çeker hale getirilmesi ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu ile özel arasında rekabetin artırılması vb. şeklinde sıralamaktadır. Ayrıca sıralanmış olduğu yerelleşme nedenlerini ideolojik nedenler, siyasi nedenler, işlevsel nedenler ve globalleşme şeklinde sınıflandırmaktadır.

Yurttaşların değişik kademe ve birimlerdeki yönetim süreçlerine doğrudan katılımına olanak veren yerinden yönetim sistemi, yerel yönetimlerin ülkenin yapı taşları olarak görüldüğü devletlerde etkinlik kazanmaktadır. Bu sayede, halk yönetimde önemli bir rol sahibi olmakta ve verimli bir etkileşim ortamı oluşturulmaktadır (Fesler, 1947).

2.2.1 Yerinden yönetimin türleri ve temel özellikleri

Dünyada kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından karşılanmasının zorlukları karşısında her devlet, kendi politik yapısı doğrultusunda, yerinden yönetime başvurmaktadır. Bu durumda devletler uygulamaya geçtiği yerinden yönetimin türüne ve derecesine göre merkeziyetçi eğilim ya da adem-i merkeziyetçi eğilim içerisinde olmaktadır (Arıkboğa, 2018).

Merkezi yönetimden farklı, merkezi yönetim hiyerarşisi dışındaki bir yapılanma olarak kamusal hizmetleri yerine getiren yerinden yönetimin ortaya çıkışını sağlayan üç amaç olduğu belirtilmektedir: İnsanlara üretme ve tüketme özgürlüğü sağlama, kamusal hizmetlerin sunulmasında yerelin isteklerine uygun pratik ve ekonomik çözümler sunması sayesinde etkinlik sağlama ve katılımcılığı arttırdığından demokrasiyi sağlama (Tekeli, 1983).

2.2.1.1 Yerinden yönetimin türleri

Yerinden yönetimi, merkezi yönetimin kamusal fonksiyonların yerine getirilmesindeki otorite ve sorumluluklarını, özerk/yarı özerk devlet kurumlarına ya da özel sektöre transfer etmesi olarak tanımlayan Litvack ve Seddon (1999), yerinden yönetimi politik, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört türe ayırmaktadır. Politik yerinden yönetim, yerel halk ve yöneticiler tarafından daha kolay tanımlanan yerel sorunların, yerinde ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması ve yerel yönetime karar verme noktasında daha fazla yetki verilmesi amaçlarıyla doğmuş olup yerel yönetimlere siyasi özerklik sağlamaktadır (Arıkboğa, 2018). Yerel yönetim birimlerinin seçimle işbaşına gelmesi durumu, politik yerinden yönetimin varlığına işaret etmektedir (Schneider, 2003). Politik yerinden yönetimde, politik bağlamda rekabet, temsil, demokratikleşme, karar alma, sivil toplum, özerklik gibi tartışma konularının üzerinde durulması ve bu konularda yürütülen müzakere süreçleri ile yerel yönetimin işleyişinin siyasi anlamda analiz edilmeye çalışılması söz konusudur (Cohen ve Peterson, 1996; Schneider, 2003).

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetimin, kamu hizmetlerinin sağlanması amacıyla idari ve mali sorumluluklarını yerel yönetim birimlerine aktarması durumudur. İdari yerinden yönetim üst başlığı altında yer alan üç yerinden yönetim türü bulunmaktadır: Yetki genişliği (deconcentration), yetki aktarımı (delegation) ve yetki paylaşımı (devolution). Yetki genişliği (dekonsantrasyon), yerelleşmenin en zayıf biçimi olarak tanımlanmaktadır çünkü merkezi hükümetin kendi tüzel kişiliği içindeki farklı seviyelerdeki birimlere, merkez adına karar alması amacıyla yetki ve sorumluluk aktarmasını ifade etmektedir (Rondinelli, 1981; Litvack and Seddon, 1999). Yetki genişliği türünde, tüm yetkilere sahip merkezi yönetim, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içerisindeki özerk olmayan taşra birimine kamusal görevlerin yerine getirilmesi için sorumluluk vermekte, yalnızca mevcut kurallar çerçevesinde hareket edebilme

esnekliği sağlanmaktadır. Burada amaç, merkezde toplanmış olan görev, sorumluluk ve yetkilerin alt birimlere dağıtılması ile merkezdeki yoğunluğun azaltılmasıdır (Arıkboğa, 2018). Yerinden yönetim türleri arasında en karmaşık yapıyı gösteren yetki aktarımı (delegasyon) türü, kamusal hizmetlerin sunumunda sorumluluğun merkezi yönetimden merkezi yönetimin hiyerarşık yapısı içerisinde olmayan bir tüzel kişiliğe aktarılmasını ifade etmektedir (Litvack and Seddon, 1999). Burada söz konusu olan yetkinin aktarılması, yetkinin tümden devri anlamına gelmez iken merkezi yönetimin kendi tüzel kişiliği içerisinde olmayan tüzel kişilik, örneğin kamu şirketleri ve bankaları, ulaştırma birimleri, iktisadi teşebbüslerin bazıları, toplu konut idareleri, bölgesel kalkınma ajansları vb. merkezi yönetime karşı sorumludur ve dolaylı denetim altındadır (Arıkboğa, 2018; Rondinelli, 1981). Yerinden yönetimin en kapsamlı şekli olarak bilinen, bir devlette merkeziyetçi eğilimin mi yoksa adem-i merkeziyetçi eğilimin mi ağır bastığını gösteren yetki paylaşımı (devolsyon) ise merkezi yönetimin kamusal hizmetlerin yerine getirilmesindeki karar verme ve kaynak oluşturma sorumluluğunu yasalar çerçevesinde yerel yönetimlere aktarmasıdır (International Labour Organization, 2001). Çoğu adem-i merkeziyetçiliğin temelinde bulunan yetki paylaşımında, genellikle kamusal hizmetlerin sorumluluğunu, yöneticileri seçimle işbaşına gelen, kendi gelirini yaratan ve yatırım kararlarını bağımsız olarak verebilen coğrafi sınırları belli yerel yönetim birimi söz konusudur (Litvack and Seddon, 1999). Yetki paylaşımında merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki idari ilişkiler, mali ilişkiler, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak denetimin boyutu ve yerel yönetimlerin özerkliği yasalar ile belirlenmektedir (Arıkboğa, 2018).

Mali yerinden yönetim, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirmede ihtiyaç duyduğu maddi kaynakların merkezi yönetim tarafından sağlanması, yerel vergi toplaması sistemlerinin oluşturulması vb. şekillerde karşılanmasıdır. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi kaynağını yaratması, gelir ve harcamaları konusunda kendi takdir yetkisine sahip olması açısından yerelleşmenin en önemli unsurudur (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Ekonomik yerinden yönetim ise, merkezi yönetimin kamu hizmetinin sunumunda gerekli sorumluluğu özel sektöre veya sivil toplum kuruluşlarına kaydırması durumudur. Ekonomik yerinden yönetim türünde zelleştirme (privatization) ve serbestleştirme (deregulation) olarak dilimize aktarılan türler karşımıza çıkmaktadır (Litvack and Seddon, 1999).

Yerinden yönetim türleri Çizelge 2.2’de özetlenmiştir.

Çizelge 2.2 : Yerinden yönetimin türleri (Rondinelli, 1981; Litvack and Seddon, 1999; Arıkboğa, 2018; Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Yerinden yönetim türü	Tanımı		
Politik yerinden yönetim	Yerel sorunların, yerinde ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması için yerel yönetimlere yetki verilmektedir.		
İdari yerinden yönetim	Yetki genişliği	Mülki idare	Özerklik yok
		Diğer taşra birimleri	Özerklik yok
		Kamu şirketleri, kamu bankaları, çeşitli kamu iktisadi kuruluşları	Özel hukuk serbestliği
	Yetki aktarımı	Merkezin hiyerarşik yapısı dışına çıkarılan Karayolları Genel Müdürlüğü vb. kuruluşlara aktarma	Sınırlı idari mali özerklik
		Hükümetin doğrudan siyasi etkisi dışına çıkarılan üniversiteler, BDDK vb. kuruluşlara aktarma	İdari mali özerklik
		Yerel yönetimlere aktarma	Kısmi özerklik
	Yetki paylaşımı	Sivil toplum kuruluşları, yerel topluluk girişimleri vb. kuruluşlara aktarma	Özel hukuk serbestliği
		Yerel ve bölgesel düzeyde kurulan yerel yönetimler	İdari mali özerklik
		Etnik, dini vb. farklılıklar temelinde kurulan özerk bölgeler	Siyasal özerklik
Mali yerinden yönetim	Yerel yönetimlerin kendi bütçelerine ve bütçe kararlarına sahip olmasıdır.		
Ekonomik yerinden yönetim	Özelleştirme	Merkezi yönetimin sorumluluğundaki kamusal hizmetlerde özel sektör faaliyetlerine izin verilmesidir.	
	Serbestleştirme	Kamusal hizmetlerin sunumunda özel sektörün faaliyetlerine yönelik yasal kısıtlamaların azaltılmasıdır.	

Türkiye’de ise yerinden yönetim, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki türe ayrılmakta olup idari yerinden yönetim de, yer bakımından ve

hizmet bakımından yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır (Nadaroğlu, 1998; Gözübüyük, 2008). Siyasal yerinden yönetim, Avrupa’da federalizm olarak anılan, federalizm ile özdeşleştirilen, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında herhangi bir üstünlük olmayan, siyasi gücü iki özerk yönetim arasında paylaştıran ve yasama ve yargı konularında özerklik sağlanan yönetim sistemidir (Tileuberdi, 2014; Arıkboğa, 2018). Yerel özerklik, yerel demokrasi ve yerel siyaset, siyasal yerinden yönetimin üç boyutudur (Arıkboğa, 2018). İdari yerinden yönetim ise, üniter devlet yapısına sahip ülkelerde uygulanmakta olup bu ülkelerde yasama, yürütme ve yargının merkezi yönetimde toplandığı görülmektedir (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016). Kanunlar ile yerinden yönetim birimleri yürütme alanında özerklik kazanabilirler. Bu özerklik hizmet bakımından yerinden yönetim ve yer bakımından yerinden yönetim olarak iki başlıkta sınıflandırılmaktadır. Yer bakımından yerinden yönetimde, bölge, il, belediye ve köy sınıfları bulunmakta olup yerel yönetimin karar organları sınıflandırmadaki seçmenler tarafından belirlenmektedir (Eryılmaz, 2022). Hizmet bakımından yerinden yönetimde, merkezi yönetimin etkisi dışında, kamusal hizmetleri yerine getirmede uzmanlaşmaya gidilmek istenmekte olup merkezi yönetimin vesayet denetiminin dışında kalınamamaktadır (Gözler ve Kaplan, 2016). Üniversiteler, barolar, ticaret ve sanayi odaları, meslek odaları hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak tanımlanmaktadırlar.

2.2.1.1 Yerinden yönetimin avantajları ve dezavantajları

Yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda kamusal hizmetlerin sunumunda görevli olan yerel yönetim birimlerinin halkın iradesi ile seçilerek iş başına gelmesi ve anayasal çerçevede görevlerinin tanımlanmış olması durumları, yerel yönetimlerin demokrasinin en önemli parçalarından biri olduğunu işaret etmektedir (Keleş, 2020). Yerinden yönetimin benimsenmesi halinde, halkın katılımı sayesinde demokrasiye uygunluk sağlandığı, bürokratik süreçlerin ve kırtasiyeciliğin azaltılarak verimliliğin arttığı ve yerele özgü çözümler üretilebildiği gibi faydalar bulunurken bölgeler arası eşitsizliklerin artabileceği, yerel yönetimlerin mali yetersizlikler ve teknik eleman yetersizlikleri ile karşılaşabildiği ve denetimde zorluklar yaşayabildiği vb. sakıncalı durumlar bulunmaktadır (Çizelge 2.3). Ayrıca Türkiye’de, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin arttırılması durumunun, ülkenin birliğine ve bütünlüğüne aykırılık yaratabileceği düşüncesi tartışma konusudur (Parlak ve Ökmen, 2016).

Çizelge 2.3 : Yerinden yönetimin avantajları ve dezavantajları (Parlak ve Ökmen 2016'dan uyarlanmıştır).

Avantajları	Dezavantajları
Yerel halkın katılımı söz konusudur.	Bölgeler arası eşitsizlikleri arttırır.
Demokrasiye uygundur.	Denetimde zorluklar yaşanmaktadır.
Bürokratik süreçler hızlı, kırtasiyecilik azdır.	Mali yetersizlikler ile karşılaşmaktadır.
Yerele özgü çözümler üretilebilmektedir.	Teknik eleman eksiklikleri ile karşılaşmaktadır.

2.3 Merkezileşme ve Yerelleşme Süreçleri: Dünya Örnekleri

Bir ülkede, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki etkileşim ve ilişki kamu yönetimi anlayışının karakteristiğini göstermektedir. Tarih boyunca, merkez ile yerel arasındaki yönetim ilişkileri toplumsal, ekonomik ve siyasi yapının etkisinde şekillenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015).

Devletlerin kendi siyasi geçmişlerine paralel olarak merkezileşme ya da yerelleşme yönünden eğilim gösterdikleri görülmektedir. Ancak 1980 yılı ve sonrasında dünya, birbirine zıt gibi görünen iki süreci, küreselleşme ve yerelleşmeyi, birlikte yaşamaktadır. Küreselleşme süreci ile eş zamanlı bir süreç olarak gelişen yerelleşme, yerel yönetimlerin dönüşümünde etkili olan önemli bir süreçtir. Yerelleşme, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, hizmetlerin en yakın yerel birimler tarafından sağlanması ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi olarak yansımaları bulmakta ve yönetimi ve yerel katılım kavramını da beraberinde getirmektedir. Yerelleşme politikaları ile güçlendirilen yerel yönetimlerin aynı zamanda piyasa ile etkileşiminin daha fazla olması da amaçlanmaktadır.

2.3.1 İngiltere’de yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme

Yerelleşmeye odaklı politikalar son yıllarda birçok Avrupa ülkesinde görülmektedir. Bu başlık altında, köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip, yerel yönetimlerin özerkliğini sağlamış, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi açısından önemli adımlar atmış ve dünyaya bu konuda örnek teşkil eden, yerel yönetimlere kaynak kullanımı, hizmet sunumu ve kendi iç mekanizması içerisinde denetim gibi anlayışlar kazandıran

İngiltere’de, değişen ve gelişen yönetim sistemi içerisinde yerleşme politikaları ve planlama alanındaki yetki dağılımları incelenmiştir.

Bu başlık altında İngiltere’de planlama sisteminin yetkilerinden bahsetmeden önce Anglo-Saxon yönetim modelinden bahsetmek gerekliliği doğmuştur. Anglo-Saxon olarak bilinen yerel yönetim modeli, 1215 yılında tarihin ilk yazılı anayasası olarak bilinen ve büyük özgürlükler sözleşmesi olarak anılan Magna Carta ile ortaya çıkmış, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, kamusal görev ve sorumlulukların hangi birim üzerinde olduğunu tanımladığı görülmüştür. Bu yönetim modelinde, kamusal hizmetler ciddi anlamda yerelin sorumluluğuna ve takdirine bırakılmıştır. Anglo-Saxon yerel yönetim modelinin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimler anayasal statüye sahip değildir ve yasa ile kurulabilmektedirler. Bu sistemde merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamadığı gibi merkezi yönetimin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında bir iç içelik görülmemektedir. Tersine, merkezi yönetim ve federal devlet ya da eyalet (federe devlet) yerel yönetimlerden tümüyle farklı birer kişilik olarak kalmaya özen gösterirler. Anglo-Saxon geleneğinden etkilenmiş olan yerel yönetim modelinde yerel yönetim geleneği güçlüdür. Yerel yönetimler günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yataydır. Dikey ilişkiler, az sayıda hizmet kesimi ile sınırlıdır (Canan, 2008). Bu modelin karşımıza çıktığı ülkelere, İrlanda, Yeni Zelanda ve İngiltere örnek olarak verilebilmektedir.

İngiltere, resmi adıyla Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı, Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda ülkelerinden oluşmaktadır. Ülkede, krallık ve gelenekçi, monarşik görümlü ve üniter özelliklere sahip olduğu düşünülen kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı parlamenter sistem bulunmaktadır. Ülkenin üç siyasi kurumu bulunmaktadır: Temsili monarşi niteliğindeki Taç, Kabine ve Parlamento. Parlamento yasama ve kamu örgütlenmesinde mutlak ve tek yetkili konumundadır (Usta, Akman, ve Kocaoğlu, 2017). İngiltere’nin yönetim sistemi içerisinde 10. yüzyıldan bu yana “country (taşra), district (ilçe), township (kasaba)” gibi yerel yönetim birimlerinin var olması, yerel yönetim bilincine sahip en eski ülkelerden biri olduğuna işaret etmektedir. Günümüz yerel yönetim birimlerinin özelliklerine benzer özellikteki yerel yönetimlerin ilk olarak 1789 yılında yaşanan Fransız Devrimi ile Fransa’da, daha sonra

da 1835 yılında çıkarılan Belediyeler Yasası ile İngiltere’de karşımıza çıktığı bu işaretin dayanağı niteliğindedir.

İngiltere’de yerel yönetimlerin en temel özelliklerini Canpolat (1999) şu şekilde sıralamaktadır: yerel yönetimlerde karar verme yetkisinin seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde olması ve meclis üyelerinin tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilmesi, yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınması ve ayrıca merkezi idareden de genel amaçlı maddi yardım alabilmeleri, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari ve bununla birlikte mahkemelerin adli denetimi, sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı olmaları, yerel meclisler arasında hiyerarşik bir ilişkinin olmaması ancak kanunların belirlediği işbölümüne göre iş birliği içinde görev yapmaları.

İngiltere içerisinde yerel yönetim yapılanması, büyükşehir belediyesi olarak nitelendirilebilecek olan “metropolitan councils” ler ve bölge belediyeleri olarak nitelendirilebilecek olan “county councils” lere ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyesi ve bölge belediyeleri de kendi içerisinde bazı ayrımları barındırmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri olarak nitelendirilebilecek olan “metropolitan district councils”lere; bölge belediyeleri ise bölge ilçe belediyesi olarak nitelendirilebilecek olan “county district” lere ve köy yönetimi olarak nitelendirilebilecek olan “parishes” lere ayrılmaktadır (Canpolat, 1999). Tüm bunlardan ayrı olarak başkent Londra için, 1899-1986 yılları arasında hizmet veren The Greater London Authority (Londra Büyükşehir Yönetimi) adıyla bilinen ayrı bir örgütlenme tasarlanmış olup 1999 yılında yönetim Londra Anakent Belediyesi adıyla tekrar kurulmuştur.

İngiltere’de farklı isimler ve yetkilerle süregelen yerel yönetim birimleri genel anlamda County, District, Parish ve Londra anakent yönetimi şeklinde gruplandırılmaktadır.

Yerel yönetimlerde yapılan düzenlemelere bakıldığında, 1972 tarihindeki Yerel Yönetimler Kanunu ile 82 county borough özel statülü iller kaldırılmış ve 58 il belediyesi 47’ye indirilmiştir. 1249 ilçe belediyesi (borough, urban ve rural districts) 333 ilçeye indirilmiştir. 6 Büyükşehir belediyesi ve bunlara bağlı 36 ilçe belediyesi kurulmuştur. Üçüncü kademe yerel yönetim birimi olan köylerin varlığı ise korunmuştur (Kılınç, 2021).

İngiltere’de Yeni İşçi Partisinin iktidara geldiği 1997 yılından itibaren, çağdaş bir yerel yönetim politikasının ancak merkezi ve yerel yönetimler arasında bir ilişkinin kurulmasıyla uygulanabileceği vurgulanmıştır. Bu dönemde iktidara gelen İşçi Partisi, daha önceki dönemdeki yönetimin bazı uygulamalarını yerel yönetimler düzeyinde devam ettirmekle birlikte farklı uygulamalar da gerçekleştirmiştir. Seçilmiş Londra yerel yönetimi yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlerde katılım ve etkinliğin artırılması, yönetişimin güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerini daha geniş perspektifte sunulması sağlanmıştır.

İngiltere’de yerel yönetimler, kamusal hizmetlerin her biri için planlama, bütçeleme ve hizmet sunma görevlerini, kamu yararını gözetecek ve kural ve standartlara uygun yürütülmesini sağlayacak şekilde üstlenmektedir.

İngiltere’de 1980’li yıllarda imar planları ve kontrollü kentsel gelişme planlama sisteminin iki önemli bileşeni olarak görülmektedir. Ülkede kentsel altyapı sağlayıcıları İkinci Dünya Savaşına kadar yerel yönetim birimleri ve özel sektör olmuştur. Bu durum kamu-özel ilişkilerini güçlendirmiş, kentsel gelişmenin sağlanmasında ortak sorumluluk anlayışı benimsenmiş ve ortak çıkarlar adına duyarlılık gelişmiştir. Ancak savaş sonrası yıllarda İngiltere’de ortaya çıkan ulusallaşma yaklaşımı ile kamusal hizmetlerin sağlanmasında yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin bir kolu gibi davranmaya başlamış, kontrol ve sorumluluk yerel yönetim birimlerinden alınmış ve planlayanlar ve altyapı hizmeti sağlayanlar ayrımı ortaya çıkmıştır (Renard, 2003).

İngiltere’de eğitim, toplu taşıma vb. ulaşım/ulaştırma hizmetleri, aile, yaşlı ve çocuk hizmetleri, koruyucu hizmetler, konut yapma ve/veya yenileme, toplum sağlığı, güvenlik, itfaiye ve kurtarma hizmetleri, çevre sağlığı, kıyı koruma, atık ve çevre yönetimi, çevre koruma, ekonomik kalkınma vb. kamu hizmetleri yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Yerel vergilerin toplanması, acil durum planlanması ve planlı kalkınma görevlerini de yürütmektedirler (Karasu, 2013).

İngiltere’de planlama sistemi, Avrupa kıtasındaki diğer ülke örneklerinden oldukça farklı bir yapıya sahip olup sistem, ikili sistem olarak tarif edilmektedir. Sistem içerisinde merkezi yönetim birimleri; yerel yönetim birimleri için yasal ve finansal kısıtlamaları koyar ve denetçi rolünü oynar. İngiltere’de, daha önce yaşanmış mahkeme kararlarına dayanan hukuksal yapı, bir diğer deyişle takdire dayalı yargı

sistemi, planlama sisteminin çok merkezi olmasına karşın plan kararlarının uygulanmasında önemli esneklikler kazandırmakta olup planlama sisteminde planlar yasal olarak temel belirleyici olmayıp yapılaşma ile ilgili öneriler kendi koşulları içinde değerlendirilmektedir (Ünlü, 2006).

İngiltere’de yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında, yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılarak kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğin artırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak yerel yönetim birimlerine aktarılmış. Mevcut planlama sistemi genel olarak 1990 yılında yayımlanan Şehir ve Taşra Planlama Kanunu hükümlerine dayansa da bu kanun, 2004 ve 2011 yılında önemli değişikliklere uğramıştır. Şehir ve Taşra Planlama Kanunu ile planlama sistemi yeniden yapılandırılmış, planlama otoritelerinin sayısını 1400’den 145’e indirilerek planlama otoritelerine kendi yetki sınırları içerisinde kalan alanlar için kapsamlı gelişme planları yapmaları zorunluluğu getirmiştir (Kılınç, 2021).

Çizelge 2.4’te İngiltere’de yerel yönetim sisteminin yapısı, bileşenleri ve aktörleri aktarılmıştır.

Çizelge 2.4 : İngiltere’de yerel yönetim sistemi (Usta, Akman ve Kocaoğlu 2017).

Yerel yönetimler	County, District, Parish
Yerel Yönetimlerin Dayanakları	Anayasal Dayanağı yok, Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiş.
Yerel Yönetimlerin Organları ve Seçimleri	County: Karar Organı meclis seçimle işbaşına gelmekte, Meclis kendi üyeleri arasından başkanı seçmektedir. District: Karar Organı olan meclis seçimle işbaşına gelmekte, Meclis kendi üyeleri arasından başkanı seçmektedir. Parish: Nüfusu, 200’e kadar olan yerlerde doğrudan halk katılımı mümkündür. 200’ü geçen köy ve kasabalarda meclis faaliyeti zorunludur.
Yerel Yönetimlerin İşlev ve Faaliyet Alanları	Eğitim, ulaştırma, kültür, çevre, sosyal hizmetler, konut güvenlik ve koruyucu hizmetler, planlı kalkınma, vd.
Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görevleri	Genel Yetki İlkesi ve Yetki Aşımı İlkesi

Çizelge 2.4 (devamı) : İngiltere’de yerel yönetim sistemi (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017).

Yerel Yönetimlerin Gelirleri	Emlak Vergileri, Bağışlar, Borçlanmalar, Hükümet Yardımları, İşletme Kazançları, Diğer Gelirler
Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkisi	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusudur.
Yerel Yönetimlerin Denetimi	Parlamentonun Denetimi Vesayet Denetimi Sunulan Hizmetler İlgili Bakanlığın Denetimi Yargısal Denetim
Yerel Yönetimlerin Özerkliği	Kısıtlı

İngiltere’de planlama sistemi içerisindeki halkın katılımının sağlanması, değer artışının vergilendirilmesi, tarihi yapıların ve alanların korunmasına ilişkin düzenlemelerin bulunması, ormanların ve kıyıların korunmasına ilişkin düzenlemelerin bulunması, kamulaştırmanın adil sonuçlar doğurması yönündeki olumlu eleştiriler, gecekondulaşma sorununun olmaması, imar ilişkin düzenlemeler konusunda tek bir kanuna tabi olunması, kentsel tarım uygulamaları ve kentsel sürdürülebilirlik sağlanması, düzenlemelerde net tavır alınması, literatürde, yerelleşmenin getirdiği olumlu sonuçlar olarak kabul edilmektedir.

İngiltere’de merkezi yani federal yönetimin belirlendiği politikalar ve sağladığı rehberlik hizmeti sayesinde, ulusal ve bölgesel düzeyde yapılan planlar arasında koordinasyonu güçlendirdiği belirtilmiştir.

2.3.2 Fransa’da yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme

Fransa’da yerel yönetim kültürü, geniş bir bakış açısına dayanmakta olup ülkenin yönetim geleneğinde önemli görülen yerel yönetimler mutlak özerklik ilkesine dayandırılmaktadır (West, 2005). Bu sayede siyasal yaşam canlı tutulurken halkın denetleyici olarak yönetime katılımı ve demokrasi sağlanmaktadır.

Napolyon tarafından geliştirilen ve kendi adıyla anılan Napolyon modeli ya da Fransız karma sistemi modelinde merkezi yönetime bağlı bir yönetim sistemi inşa edilmekte ve merkezi yönetimin idari otoritesi korunmuştur (Eryılmaz, 2022). Yerel yönetimler anayasal olarak tanımlanmıştır ancak merkezi yönetimin yönlendirmesi altındadırlar. 1789 yılında yaşanan Fransız Devrimi sonrasında, Bonaparte’nin başlattığı reformlar

ekseninde şekillenen merkezi yönetim otoritesi, Napolyon modelinden uzaklaşmayarak, üniter devlet anlayışı ile güçlendirilmiştir.

Fransa'da yerel yönetimler ekonomik ve kültürel ihtiyaçlara ve Avrupa Birliği çerçevesine göre şekillenmektedir. Fransa'da, 20. yüzyılın sonlarında gerçekleştirilen yönetim reformları ile merkeziyetçi devlet anlayışından uzaklaşıldığı görülmüştür (Parlak, 2014). Elge (2013)'nin belirttiği üzere, 1990 yılı ile birlikte dünyada ortaya çıkan küreselleşme hareketinin, Fransa'da sol partinin kendini yeniden tanımlaması ve yerel yönetim sisteminde dönüşüme gitmesi etkisi yaratmıştır. Fransa'da 1982 ve 2003 yıllarında önemli reform hareketleri yaşanmış ve bunun sonucunda yerelleşme sürecinin baskınlığı altında merkeziyetçi yapı önemli ölçüde zayıflamıştır (Parlak, 2006).

Fransa Anayasasının 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyetinin yerel yönetimleri kominler (belediyeler), iller ve denizaşırı topraklardır. Anayasada; belediyeler, iller ve denizaşırı bölge idareleri dışında kurulacak bir yerel yönetim biriminin kanun çıkarılacak kurulabileceği ve hükümet temsilcilerinin yerel yönetimlerde ulusal çıkarları, yönetsel denetimi ve yasalara uyulmasını sağlamakla sorumluluğu olduğu belirtilmektedir. Belediyeler, yürütme görevine sahip bir belediye başkanına, karar alma organı olarak bir meclise ve başkan yardımcılarında oluşmaktadır. Belediye başkanı, belediye meclisinin aldığı kararları yürütmekle, bütçe hazırlamakla, bütçe teklifinde bulunmakla ve yapılan harcamaların sorumlusu olma görevlerine sahiptir (Ünüsan, 1996; Erbay ve Akgün, 2013). Fransa'nın yerel yönetim sisteminin başarısında, doğrudan ve dolaylı vergiler ve devlet eliyle yapılan doğrudan yardım ve katkılar ile belediyelerin yeterli mali kaynağa erişiminin sağlanmasının büyük önemi bulunmaktadır.

Fransa'da yerelleşme amaçlı çalışmalar kanuni çerçevede sürekli gelişme göstermiştir. 1988-1993 döneminde açıklık, modernize olma ve dayanışma ele alınan temel konular olmuş; 1992 yılında alan yönetimleri düzenlenmiş; 2003 yılında ise yerelleşme doğrultusunda yapılması planlanan yasal değişikliklere zemin hazırlamak amacıyla anayasal değişikliğe gidilmiştir (Erbay ve Akgün, 2013). Fransa'da bugün yerelin ihtiyaçlarının yerinden yönetim birimleri tarafından karşılanması, bir diğer deyişle yerindelik ilkesi uygulamaları sürekliliğini korurken ülkede, devletin ülke ve ulus olarak bütünlüğünün bölünmemek üzere korunması düşüncesi de hakimdir (Parlak ve Ökmen, 2016).

2.3.3 ABD’de yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme

Amerika Birleşik Devletleri, başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir cumhuriyettir. Federal olarak örgütlenmiş devlet yapısı içerisinde başkent ve 50 eyalet bulunmaktadır. ABD’de her eyaletin valisi, yasama meclisi ve yargı organı bulunmakta olup yerel yönetim birimlerinde seçimle iş başına gelen bir başkan ve meclis bulunmaktadır (Türk, 2003). Eyaletler şehir, ilçe, kasaba ve köylerden oluşmakta olup eyaletlerde Country, Belediye Yönetimleri, Kasaba Yönetimleri ve Özel Amaçlı Yönetimler olmak üzere dörtlü kurumsallaşma bulunmaktadır. ABD eyaletlerindeki Country’ler, İngiltere’nin Country isimli yönetim biriminden uyarlanmıştır. Bütün Country’lerin meclisi, seçilmiş ve atanmış görevlileri ve ihtisas meclisleri/komisyonları bulunmaktadır.

Federal devlet ile eyaletler arasındaki görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirleyen federal anayasanın oluşturulması esnasında, George Washington’un temsil ettiği güçlü merkez esasına dayalı devlet anlayışı ile Thomas Jefferson’un temsil ettiği eyaletlere daha fazla yetki tanınması anlayışı arasında bir denge bulunmuş; yetkiler merkez ile eyalet arasında paylaştırılmıştır (Türker, 1999). Federal anayasa ile birlikte, bütün eyaletlerin kendi parlamentoları tarafından oluşturulan özerk anayasaları bulunmakta olup eyalet anayasaları federal anayasaya ve ülkenin millî birlik ve beraberliğine aykırı olamamaktadırlar (Gitelson, Dudley and Dubnick, 2012).

ABD’de yerel yönetim anlayışı kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimi tarafından gerçekleştirilmesi esasına dayanmaktadır. Eyalet anayasaları, planlama ve arazi kullanım düzenlemesi hakkındaki maddeleri ile yerel yönetimlere görevlerini ve sorumluluklarını tanımlamaktadır (Türk, 2003; Türker, 1999). Türk (2003), ABD eyaletlerindeki yasalarda, şehir planlama açısından getirilen yasal düzenlemeleri şu şekilde özetlemektedir: planlama çalışmalarında kamu yararının aranması, geniş kapsamlı planlama sırasında parsel bazında denetimler gerçekleştirilmesi, ilgili planlama komisyonlarının sorumluluklarının yasalarla düzenlenmiş olması.

2.4 Bölüm Sonucu

Yerel yönetimler, ortaçağda ticaretin ortaya çıkışı ile birlikte, ticaret kentlerinin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, ortaçağ kentlerinde gelişen ticaret ile birlikte nüfus artışına bağlı kentsel sorunlar ve ihtiyaçlar farklılık ve artış

göstermiştir. Yerel yönetimlerin ilk örneklerinin ise 1050-1250 yılları arasında, ortaçağ Avrupasında ortaya çıkan ve feodal yönetimden bazı özgürlükler elde etmiş olan komün yönetimleri olduğu öne sürülmektedir (Wickwar, 1970; Pirenne, 1994). 14. yüzyılın sonlarına doğru, ticaret sayesinde ekonomik zenginliğe ulaşan burjuva sınıfı burjuva kentlerini oluşturmuş, burjuva kentlerinde ekonomik faaliyetler yerel yönetimler ile ilişkilendirilmiştir (Demiroğlu, 2021). 16. yüzyıl ile birlikte, merkezi yönetimlerini güçlendirilen imparatorluklar, komün yönetimlerini merkezi yönetimin hakimiyeti altına alarak özerkliklerini kaybetmelerine neden olmuşlardır (Dursun, 1998).

Günümüz özelliklerine sahip yerel yönetimler, Fransa'da 1789 yılında yaşanan Fransız Devrimini izleyen yıllarda ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu, 1998). Yerel yönetimler, yerel şartların değişkenlik göstermesine bağlı olarak özgün hizmetlere ihtiyaç duyulması ve halkın katılımı gibi nedenlerle ortaya çıkmış olup Eryılmaz (2007), bu nedenleri fonksiyonel etkinlik ve demokrasi olarak iki noktada toplamaktadır.

1980 yılı ile birlikte dünyada sosyo-ekonomik anlamda hızlı bir değişim ve dönüşüm sürecine girilmiştir. Dünya genelinde sosyal devlet anlayışından uzaklaşarak devletlerin küçülmesi ve daha etkin hale gelmesi amaçlarıyla, ekonomi alanında liberalleşme politikalarının benimsenmesi ile paralel olarak, yönetimde reform çalışmaları başlatılmıştır. Ulus devlet olmaktan uzaklaşarak küresel sisteme dahil olmaya çalışan ülkelerde merkezi yönetim birimleri, uluslararası alanda etkinliğini arttırmayı amaçlamış kaynaklarını bu alana yönlendirmeyi gerekli görmüşlerdir. Bu doğrultuda, merkezi yönetim üzerindeki kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi sorumluluğu yerel yönetim birimleri ile paylaşarak azaltılmaya çalışılmıştır. Aynı yıllarda liberalleşme politikalarının benimsenmesi süreci ile paralel olarak ortaya çıkan küreselleşme süreci yerelleşme hareketini tetiklemiştir. Devletler küreselleşme süreçleri ile birlikte, yerelleşme politikalarında, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler vb. uluslararası örgütlerin desteklediği yeni arayışlar içine girmişlerdir (Güneri, 2013; Koç, 2019). Bu noktada hesap verebilirlik, şeffaflık ve yönetim ilkelerinin ışığında kamusal hizmetlerin yerele en yakın yönetim birimi tarafından sağlanması ve bu amaçla yasal çalışmalar ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sağlanmıştır (Parlak, 2014).

21. yüzyıl ile birlikte yerel yönetimler hizmet çoğulculuğu, kentleşme ve etkinlik özellikleri ile nitelenmeye başlanmıştır. 1930 yılından sonra, merkezi yönetimler

ekonomik ve toplumsal gelişmeler ışığında yerel yönetimlerin yetki alanlarını genişletmiş ve bu durum hizmet çoğulculuğu olarak adlandırılmıştır. İkinci özellik, hızla artan kentsel nüfus ile birlikte yerel yönetimlerin kentleşmesi iken üçüncü özellik ise yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için yerel sorunlara fayda odaklı hızlı çözümler geliştirme çabasıdır (Parlak ve Ökmen, 2016).

Tortop ve diğerleri (2014), demokrasinin tam anlamıyla yaşanmasına duyulan ihtiyaç ile birlikte yerel yönetimlerin her geçen gün önem kazandığını vurgulamaktadır.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim (decentralization) ilkesi uyarınca, kamusal hizmetlerin halka sunulmasında görev üstlenmiş olan ve aynı zamanda yerel toplulukların üyelerinin karar süreçlerinde rol üstlenmesine fırsat sağlayan kuruluşlardır. Bu nitelikleri, yerel yönetimleri, demokrasinin vazgeçilmesi olanaksız kurumları durumuna getirmiştir. Üstlenecekleri kamu hizmetlerinin neler olduğu, Anayasaların çizdiği genel çerçeve içinde yasalarla belirlenir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamu hizmetlerinin kapsamı, sayısı, türleri, niteliği, her ülkenin tarihsel gelişim sürecinden, siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel özelliklerinden ve coğrafi koşullarından geniş ölçüde etkilenmektedir.

Merkeziyetçi yönetim biçiminin savunucuları, merkezileşmenin ulusal birlik, uyum, eşitlik ve refahı sağlama açısından yararlı olduğunu ileri sürmektedirler. Yerelleşme savunucuları ise siyasal hayata katılım, hesap verebilirlik, yönetim meşruiyeti, özgürlük ve gücün kurumlar arasında paylaştırılması yönlerinden gerekli olduğunu ileri sürmektedirler. Merkezi yönetim birimlerinin koordinasyonu ve yerel yönetimlerin özerkliği ülkelerin nasıl bir yönetim biçimine sahip olduklarının da göstergesidir (United Nations Development Programme, 2004).

Bir ülkede, kamusal hizmetlerin sunumu merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Her ülke, tarihsel geçmişini ve siyasal tutumunu göz önünde bulundurarak, kamusal hizmetleri daha etkin, işlevsel ve verimli şekilde yönlendirmek ve bazen de demokrasiyi sağlamak amaçlarıyla yerinden yönetim ilkesine başvurmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkileri devlet yönetiminin ayrılmaz iki temel unsurunu oluşturmaktadır. Her iki yapının da öncelikli hedefi kamusal hizmet sunmaktır. Birbirlerinden ayrılan tek nokta merkezi yönetimin tüm ülkeyi kapsayan hizmetler sunarken yerel yönetimlerin yerel düzeyde halkın ihtiyaçlarını

karşılmasıdır. Ortak hedeflerinin aynı olması merkezi yönetimle yerel yönetimleri sık sık hizmet sunumunda karşı karşıya getirmektedir. Yapılan yasal düzenlemelerle görev ve yetkileri kanunlarla belirlense de merkezi yönetimin kapsayıcı yetkisi ve anayasayla kendilerine verilen idari vesayet yetkisi aralarındaki sorunun temellerini oluşturmaktadır.

Yerinden yönetimde, kamusal hizmetlerin sunulması ile ilgili yetki, sorumluluk ve kaynakların yerel yönetim birimlerine farklı şekillerde aktarılması mevcuttur. Bu durum, ülkelerin daha merkeziyetçi ya da adem-i merkeziyetçi olması ile ilgilidir.

Her ülkenin yönetim sistemi dolayısıyla planlama sistemi farklı biçimdedir. Yönetim sistemlerinde olduğu gibi planlama sistemlerinde de oluşum süreci, tarihsel süreç, ülkenin sosyo-ekonomik durumundaki ve hukuk sistemindeki değişimler vb. durumlar etki göstermektedir.

3. TÜRKİYE’DE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME

Türkiye Cumhuriyetinin, 18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilerek ve 9 Aralık 1982 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1982 Anayasasının “İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği” başlığı altındaki 123. maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” denilmektedir.

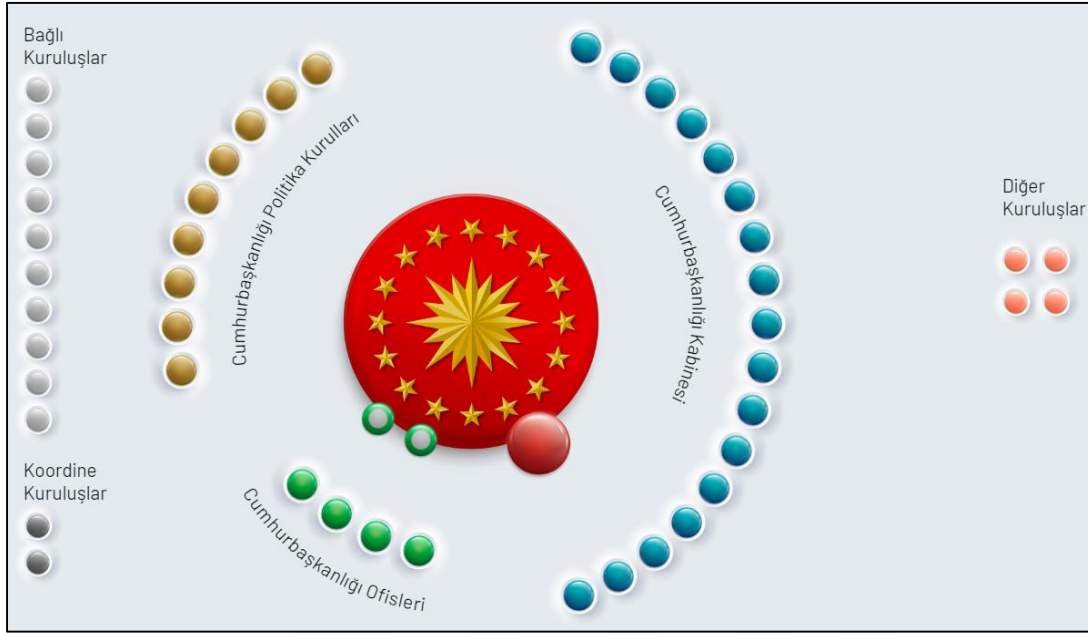
Merkezden yönetim, hukuki birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla idari organların tek bir merkezde toplanması ve hizmetlerin merkezin hiyerarşisine dâhil olan teşkilat tarafından yürütülmesidir. Türkiye’de merkezi yönetimin kuruluş esasları ise 1982 Anayasasının 126. maddesinde düzenlenmiş ve aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Türk idare hukunda söz konusu merkezi teşkilatın başında devlet tüzel kişiliği vardır. Türkiye’de yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmekte iken 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda, 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun çıkarılması ile birlikte 1982 Anayasasında değişiklik yapılmıştır. Hükümet sisteminde değişiklik yapılması ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi hakkındaki düzenleme ile birlikte Anayasanın 8. maddesi “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Merkezi yönetime bağlı her bir birim, kendi personelleri ve personellerin yaptığı işlemler üzerinde hiyerarşik yetkilere sahiptir. Yeni hükümet sisteminin yürütme

organında; cumhurbaşkanlığı, cumhurbaşkanlığı kabinesi, cumhurbaşkanlığı politika kurulları, cumhurbaşkanlığı ofisleri, cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar, koordine kuruluşlar ve diğer kuruluşlar bulunmaktadır (Şekil 3.1; Çizelge 2.5).



Şekil 3.1 : Türkiye’de yürütme organı (Url-29).

Türkiye’de güvenlik, sağlık, eğitim vb. kamusal hizmetler, merkezden yönetim birimleri olan Bakanlıklar tarafından yürütülmekte olup bu hizmetler devlet adına yerine getirilmektedir.

Merkezi yönetim birimlerine alternatif olarak, kamusal görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde, yerel topluluğun gereksinimleri doğrultusunda, yerel halk tarafından seçilen, devlet dışındaki kamu tüzel kişileri olan, özerk yapıdaki yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) birimleri, uzun yıllardır hizmet sunumu gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimler içinde çalışma potansiyeli ile dikkat çeken, öncelerde batıdaki küçük yerleşim birimleri için inşa edilen ancak daha sonra dünyanın diğer yerlerinde hizmet sunumunun bir alternatifi olarak görülen belediyeler, seçilmiş yöneticilerinin ve uzmanlaşmış/uzmanlaşması beklenen personelinin yardımıyla yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını en iyi karşılayabilecek yapı görünümü sergilemektedir.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri 1982 Anayasası hükümlerine göre; il özel idaresi, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe, belde belediyeleri) ve köylerdir. Kanunla il kurulduğunda, il özel idareleri ve il belediyeleri de kurulmuş olur. Yine kanunla bir

ilçe kurulduğunda ilçe belediyesi de kurulmuş olur. Türkiye’de bugünkü yerel yönetim sisteminin yapı taşı niteliğindeki büyükşehir belediyeleri, Osmanlı Döneminde temeli atılan yerel yönetim sisteminin evrimleşerek geldiği son noktadır.

Çizelge 2.5 : Türkiye’de yürütme organı (Url-29).

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi	- Adalet Bakanlığı - Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı - Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı - Dışişleri Bakanlığı - Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı - Gençlik ve Spor Bakanlığı - Hazine ve Maliye Bakanlığı - İçişleri Bakanlığı - Kültür ve Turizm Bakanlığı - Milli Eğitim Bakanlığı - Milli Savunma Bakanlığı - Sağlık Bakanlığı - Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı - Tarım ve Orman Bakanlığı - Ticaret Bakanlığı - Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu - Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu - Ekonomi Politikaları Kurulu - Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu - Hukuk Politikaları Kurulu - Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu - Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu - Sosyal Politikalar Kurulu - Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	- Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı - Finans Ofisi Başkanlığı - İnsan Kaynakları Ofisi Başkanlığı - Yatırım Ofisi Başkanlığı
Bağlı Kuruluşlar	- Devlet Arşivleri Başkanlığı - Devlet Denetleme Kurulu - Diyanet İşleri Başkanlığı - İletişim Başkanlığı - Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği - Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı - Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı - Savunma Sanayi Başkanlığı - Strateji ve Bütçe Başkanlığı - Türkiye Varlık Fonu Yönetim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
Koordine Kuruluşlar	- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı - Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Genel Müdürlüğü
Diğer Kuruluşlar	- Bağımsız/Düzenleyici Denetleyici Kurum ve Kuruluşlar - Diğer Kurum ve Kuruluşlar - Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları - Yerel Yönetim Kuruluşları

Türkiye’de, bugünkü hali ile belediyeçilik anlayışı (Çizelge 2.2), batılı toplumları örnek alarak ilk kez yerel yönetim sistemi kurgulamaya çalışan Osmanlı Devletinden kalmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organına bağlı “diğer kuruluşlar” başlığı altında yerel yönetim kuruluşları bulunmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları belediyeler, birlikler, il özel idareleri ve muhtarlıklar olarak belirtilmiştir ancak 18.10.1982 kabul tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesinde mahalli idareler; il, belediye ve köy olarak belirtilmektedir.

Türkiye 19. yüzyılda gerçekleştirdiği kamu yönetimi düzenlemelerinde Fransız kamu yönetimini örnek almıştır. Örneğin; Cumhuriyet döneminde belediyeleri düzenlemek amacıyla çıkarılan, 165 maddeden oluşan, 3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunun hazırlanmasında yararlanılan kaynak, 1930 yılında Fransa’da hala yürürlükte olan ve 5 Nisan 1884 tarihinde kabul edilen Belediye Teşkilatı Hakkında Kanundur. Gözler (2020), belediye organlarının kuruluş prensipleri, tanımlanan görev ve yetkiler, işleyiş bütçe bakımından birçok konuda iki kanun arasındaki benzerlikleri irdelemiştir (Çizelge 2.6):

Çizelge 2.6 : Fransa ve Türkiye’de yerel yönetimler (Eryılmaz, 2022).

	Fransa	Türkiye
Belediye Organları	Conseil municipal	Belediye meclisi
	Maire	Belediye başkanı
Belediye Organlarının Görev Süreleri	4 yıl	4 yıl

Merkezi yönetim ve yerel yönetim, algılanma ve uygulanma şekilleri ile ülkeler arasında farklılık gösterirken Türkiye’de, ülke tarihi boyunca merkezi yönetim yerel yönetimden daha geniş yetki alanlarına sahip, daha güçlü ve daha baskın olmuştur (Öztürk, 2019).

Çizelge 2.7’de ise Türkiye’de yerel yönetim sistemindeki tüzel kişiler, yerel yönetimlerin dayanakları, organları ve seçim biçimleri, işlevleri, faaliyet alanları, yetki ve görevleri, gelirleri verilmiştir. Yerel yönetim ile merkezi yönetim ilişkisinde merkezi yönetimin denetimlerinin ve yaptırımlarının söz konusu olduğu değerlendirilmektedir.

Çizelge 2.7 : Türkiye’de yerel yönetim sistemi (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017).

Yerel yönetimler	İl Özel İdaresi, Belediye, Köy
Yerel Yönetimlerin Dayanakları	Anayasal dayanağı var, Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir.
Yerel Yönetimlerin Organları ve Seçimleri	Belediye: Karar (meclis) ve yürütme organı (başkan) seçimlerle işbaşına gelmektedir. İl Özel İdaresi: Karar organı (meclis) seçimle işbaşına gelmekte, yürütme organı (Vali) seçimle gelmemektedir. Köy: Köydeki seçmenlerden oluşan köy derneği aynı zamanda genel karar organıdır. Karar (ihtiyar meclisi) ve yürütme (muhtar) organları seçimle işbaşına gelmektedir.
Yerel Yönetimlerin İşlev ve Faaliyet Alanları	Altyapı hizmetleri, eğitim, sağlık, kültür, ekonomi ve ticaret, konut, çevre, şehir içi ulaşım, sosyal hizmetler vd.
Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görevleri	Genel Yetki İlkesi ve Yetki İlkesi
Yerel Yönetimlerin Gelirleri	Vergiler, Harçlar, Harcamalara Katılma Payları, Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar, Bağışlar, Borçlanmalar
Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkisi	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımını söz konusudur.
Yerel Yönetimlerin Denetimi	Parlamentonun Denetimi Vesayet Denetimi Sunulan Hizmetler İlgili Bakanlığın Denetimi Yargısal Denetim
Yerel Yönetimlerin Özerkliği	Kısıtlı

3.1 Osmanlı Döneminde Merkezileşme ve Yerelleşme

Türk tarihindeki en uzun ömürlü devlet olan Osmanlı’nın yıkılması sonrasında 29 Ekim 1923 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kararı ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti pek çok alanda değişim hareketi başlatmıştır (Eraslan, 2013). Türkiye’nin siyasal yapısına zemin oluşturmak amacıyla Osmanlı Devletinin devlet yönetim sisteminden bahsetmekte fayda görülmektedir. Osmanlı’da padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuki bir altyapı bulunmamaktadır ve bu durum devletin mutlak bir monarşiyle yönetilmiş olduğunu göstermektedir. Her ne kadar 1876 tarihli Kanun-i Esasinin kabulüyle birlikte meşruti monarşiye geçilmiş olsa da 1878 yılında

eski yapıya geri dönmüş, 1908 yılında yaşanan olaylar neticesinde ise II. Meşrutiyet dönemine girilmiştir. Birinci Dünya Savaşının kaybedilmesi sonrasında bu rejim de yıkılarak milli mücadele döneminde kabul edilen 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sistemine geçilmiştir (Özbudun, 2017). Yücel (2018)'e göre, 1924 Anayasasından itibaren güçler birliğinden adım adım uzaklaşmış ve nihayetinde 1961 Anayasasıyla parlamenter rejim kurumsallaştırılmıştır.

Batıda kamusal hizmetler yerel yönetimlerce gerçekleştirilirken Osmanlı Devletinde örgütler ve vakıflar eliyle gerçekleştirilmiştir. 19. yüzyıl ile birlikte güç kaybetmeye başlayan Osmanlı Devleti kaybettiği merkezîyetçi yapısının gücünü, halktan ziyade batının baskısı altında, batılı sistemleri örnek alarak tekrar kazanmaya çalışmıştır (Keleş, 2014). Tanzimat'tan önce, Batılı yerel yönetim tarzına sahip olmayan Osmanlı'nın mülki yapısını eyalet, sancak, kaza ve köyler oluşturmaktadır. Osmanlı'nın 19. yüzyılda sahip olmaya başladığı yeni kent yapısı ve yerel yönetim anlayışının ilk adımları, 3 Kasım 1839 tarihinde yayımlanan, Osmanlı egemenliğindeki topraklarda sosyal, ekonomik ve kültürel yaşam düzenini ve yönetsel reformları kapsayan Tanzimat Fermanı ile birlikte, batılı toplumların medeniyet seviyesine yaklaşılabilmesi ve kamusal hizmetlerin sürdürülebilmesi amaçlarıyla gelen yenilikler sonucu ortaya çıkmıştır. Başlarda İstanbul'da yaşayan gayrimüslimlerin olduğu yerlerde daha sonra ise ticaretin yoğun olarak yapıldığı yerlerde belediyeler kurulmaya başlanmış, 19. yüzyılın ortalarından itibaren kentlerde belediye yönetimlerinin oluşturulması zorunluluğu getirilmiştir (Ersoy, 2017).

Tanzimattan sonra, batılı devletlerin, İstanbul'da yaşayan ve sayısı 100.000'in üzerinde olduğu farklı kaynaklardan teyit edilen gayrimüslimlerin batılı anlayışa sahip, bakımlı ve temiz bir kentte yaşamalarını istemesi sonucunda, yakından gözlemlenen Fransız kömün idareleri örnek alınarak, ilk kez 13 Haziran 1854 tarihli Şehremaneti Nizamnamesi ile İstanbul'da "şehremaneti" adıyla bir belediye kurulmuştur (Gözler, 2019). Belediyenin karar ve yürütme organlarına ise "şehremini" ve "şehir meclisi" adı verilmiştir. Padişahın onayı ile atanan şehremini yönetimindeki şehremaneti, şehrin zorunlu ihtiyaçlarını sağlamak, zorunlu tüketim maddelerine belirli bir süre değişmeyecek veya değiştirilemeyecek bir fiyatlandırma yapmak, esnafı denetlemek, yol, kaldırım ve temizlik işlerini yapmak vb. görevlerine sahip olmuştur. İlk belediyecilik denemesinde bütçe ve personel yetersizliği sorunları ile karşılaşmış; belediye yetkileri merkezin onayına tabi tutulmuştur. Daha sonra, 1857

yılında, liman kenti özelliğine sahip, gayrimüslimlerin ve elçiliklerin yoğunlaştığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde karşılaşılan kentsel altyapı sorunlarının giderilmesi ve kamusal hizmetlerin kalitesinin artması/sunulması amaçlarıyla Paris'ten örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Altıncı Daire-i Belediye, şehremanetiden farklı olarak kendi bütçesine sahip olduğundan, Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar faaliyetlerine devam etmiştir (Ortaylı, 1973; Çiçek, 2014). Ayrıca 8 Kasım 1864 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan ve Fransa'da uygulanan taşra yönetim sistemi örnek alınarak hazırlanan Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı İmparatorluğundaki eyaletler vilayete dönüştürülmüş ve liman kentlerinde belediyeler kurulmuştur (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015).

Altıncı Daire-i Belediye deneyimi ışığında, 1868 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayımlanmış olup nizamname ile tüm İstanbul'u kapsayan atanmış belediye başkanına sahip Şehremaneti ve on dört belediye dairesi oluşturulmuştur (Günel, 2010). 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı yapısı, Altıncı Daire-i Belediye teşkilatına sahip Galata ve Beyoğlu dışındaki bütün İstanbul'a yayılmıştır. Semtlerin yönetiminden sorumlu 14 belediye ve 14 belediyenin üst basamağında, şehremini ve şehremaneti meclisi olan bir kent oluşturulmuştur. Bu nizamname, İstanbul'da belediye yönetimi sınırlarını genişletmiş ve tüm ülkeye örnek teşkil etmiştir (Keleş, 2014). 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile sancak ve kazaların merkezinde birer belediye birimi kurulmasına karar verilmiştir (Çiçek, 2014). Yerel kamusal ihtiyaçların yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesi ilişkisini kurması bakımından önem arz eden nizamname ile belediye meclisleri oluşturulması ve seçim yönetimi için hüküm getirilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011).

23 Aralık 1876 tarihinde çıkarılan Osmanlı Döneminin ilk anayasası Kanun-i Esasi ile, illerin yönetiminde merkezden yönetim yaklaşımı benimsenirken yerel yönetimlere de değinilmiş olup ilk defa bir anayasa metninde yerel yönetimlere yer verilmiştir (Tortop vd., 2014). Kanun-i Esasinin 112. maddesinde “Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclisleriyle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.” denilmekte olup İstanbul'da ve taşrada belediye idarelerinin kurulması ve bu belediyelerin seçim yoluyla oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmesi öngörülmüştür (Gözler, 2019). Kanunun vilayet başlığı altında, illerin

yönetiminde yerinden yönetim yaklaşımının uygulanacağı, İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin hususi bir kanunla tayin edileceği belirtilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016). Adı geçen hususi kanun, 1876 yılında çıkarılan, her vilayet, kasabada belediye kurulması amacı taşıyan ve belediyelere tüzel bir kişilik kazandıran ve belediyelerin görevlerini sıralarken yönetim organlarının oluşma şekillerini ve belediye personelinin çalışma prensiplerini tanımlayan Vilayet Belediye Kanunudur (Ortaylı, 1974).

Anayasanın ardından çıkarılan 5 Ekim 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu 65 maddesi ile İstanbul'da kurulan belediyeyi, aynı tarihte çıkarılan ve 53 sene yürürlükte kalan Vilayet Belediye Kanunu ise 67 maddesi ile İstanbul dışındaki belediyeleri düzenlemiştir. Vilayet Belediye Kanuna destek niteliğindeki Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul'da kentsel sorunları çözmek amacı taşımakta olup İstanbul'daki belediye sayısını 22'ye çıkarmış ama belediyecilik anlayışında radikal bir değişiklik yapmayarak/yapamayarak mevcut belediyecilik anlayışını aynen koruyan bir tutum sergilemiştir. Dersaadet Belediye Kanununun önemi ise, ilk defa gizli oy, açık sayımla tek dereceli seçimleri getirmesi olmuştur. Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu ile belediyelere tüzel kişilik kazandırılmıştır. 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat çıkarılmış ve İstanbul Şehremaneti daha merkeziyetçi bir yapıya evrilmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umimiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile il özel idareleri düzenlenmiştir (Erbay ve Akgün, 2013).

Osmanlı Devletinde, yerel yönetimlere özerklik tanınmamış, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görülmüşlerdir.

Türkiye'nin ilk Anayasası olan 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ismi gibi devletin teşkilat yapısının ana hatlarını çizen az maddeli çerçeve bir Anayasa özelliği taşımaktadır. Anayasanın 11. maddesinde, yerinden yönetim ilkesi kısmen benimsemekle birlikte il ve bucaklara özerk statü verilmiştir (Görmez, 2000).

3.2 Türkiye'de Cumhuriyetin İlanı: Merkezileşme ve Yerelleşme

Birinci Dünya Savaşının ardından Osmanlı Devleti adına yaşanan olumsuz gelişmeler ve Sevr Antlaşmasının dayatmalarının kabul edilmemesi üzerine Kurtuluş Savaşı yaşanmış ve bu savaşın kazanılması sonucunda yeni bir devlet kurulmuştur. Ankara bu yeni devletin başkenti kabul edilmiş ve 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan

edilmiştir. Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda, 67 il, 42.000 köy ve 389 adet belediye bulunmaktadır (Ersoy, 2017). Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimler, Osmanlı Döneminden kalma 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat çerçevesinde örgütlenmiştir.

Osmanlı Devleti sonrasında oluşturulan yeni devletin yeni başkenti olan Ankara'nın en az eski İmparatorluğun başkenti kadar iyi olmasını sağlamak için 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeye göre Ankara'da, İçişleri Bakanlığınca atanan bir şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeli belediye umumi cemiyeti bulunacaktır. Bütçe bu cemiyet tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktır. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecektir. Devletin atadığı memurların aylıkları İçişleri Bakanlığınca, diğer memurlarınki Ankara Şehremaneti tarafından ödenecektir (Tortop vd., 2014). Bu durumda 417 sayılı Kanun, bir yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilen kamusal hizmetlerin, bir merkezi yönetim birimi tarafından denetim altında tutulmasını ve bir takım bütçe harcamalarının bir merkezi yönetim birimi tarafından yönetilmesini öngörmektedir.

13 Ekim 1923 tarih ve 352 sayılı kanun ile Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti oluşturulmuştur. Oluşturulan vekâlete, merkez ve taşra teşkilâtının oluşturması, bütçesinin belirlenmesi, mübadillerin nakillerinin sağlanması, geçici beslenme-barınma sorunlarının çözülmesi ve iskân sağlanmasına dair temel ilkelerin belirlenmesi görevleri verilmiştir (Çelebi, 2019). 1925 yılında, 1882 tarihli Ebniye Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılması amacıyla çıkarılan 642 sayılı Kanun ile savaş ve yangınlar yüzünden kullanılamaz hale gelip terk edilen yerleşim alanlarındaki mülkiyet sorunu çözülmüştür (Türk, 1995). 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediye Hakkındaki Kanun-ı Muvakkatı yürürlükten kaldırılmıştır.

1946 yılındaki seçimlerde iktidarı kaybetme tehlikesi yaşanması sonucu tek parti yönetimi mülki idare amirlerine güçlü yetkiler tanıyarak ve yerel yönetim birimlerini vesayet denetimi altında tutarak bürokrasiyi elinde tutmaya çalışmıştır. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti yerel yönetimleri vesayet altında tutmak ve güçlü bir merkezîyetçilik adına dönemin en önemli kamusal hizmetlerinden biri olan imar hizmetlerinin sağlanması için İmar ve İskan Bakanlığını kurmuştur (Kara, 2016). Vilayet ve belediye yönetiminin merkezi yönetim görevlisi olan vali elinde olması

durumu, 1 Mart 1957 tarihinde çıkarılan 6349 sayılı kanun ile vilayet ve belediye yönetimlerinin birbirinden ayrılması ile sonlandırılmıştır (İBB, 2020). Planlı dönem olarak 1960'lı yıllara gelinmeden önce, 25 Mayıs 1958 yılında kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye'de yönetsel reform çalışmaları kapsamında atılan en önemli adımlardan biri olarak nitelendirilmektedir (Günel, 2010).

Bu bölüm altında, yerel yönetimlerin özerkliğini kazanması, görev ve sorumluluklarının genişletilmesi ve netleştirilmesi aktarılmış olsa da, Koçak ve Ekşi'nin (2010) "Cumhuriyetin ilanından beri devletin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesi ile yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermekte hep temkinli davranılmıştır." sözü unutulmamalıdır ki, Cumhuriyetin ilk yıllarında, dünyadaki gelişmelerin etkisi, Osmanlı döneminden kalma yönetim yapısı anlayışı ve belediyeçilik deneyiminin yetersizliği, ülkenin kamusal hizmetlere acilen ihtiyacının oluşu, yeterli nitelikli insan bulunmayışı vb. nedenlerle kamusal hizmetlerin merkezi yönetimdeki tek parti tarafından gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmuştur (Görmez, 2016).

3.3 Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Merkezileşme ve Yerelleşme

27 Mayıs 1960 tarihinde yaşanan askeri darbe ile birlikte Türkiye'de yerel yönetim sisteminin değiştirilerek geliştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlayışı, 1960 yılı ile birlikte Türkiye'de başlayan planlı kalkınma döneminde ortaya çıkan hükümet programları, kalkınma planları vb. çalışmalara konu olmuştur (Ökmen, 2003). Dönemin Anayasası, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri idari ve mali açıdan yeniden düzenlemiştir.

9 Temmuz 1961 tarihinde kabul edilen 1961 Anayasasının 112. maddesinde idarenin yönetim esaslarından bahsedilmiş olup yönetimde merkezi ve yerel yönetimlerin söz konusu olduğu, yönetimin bir bütün olarak değerlendirilerek kanunla düzenlendiği belirtilmiştir: "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur." 1961 Anayasası aynı zamanda, yerel yönetimlerin seçimle oluşacağını ve yerel yönetimleri denetleme yetkisinin yargıda olacağını da belirtmektedir.

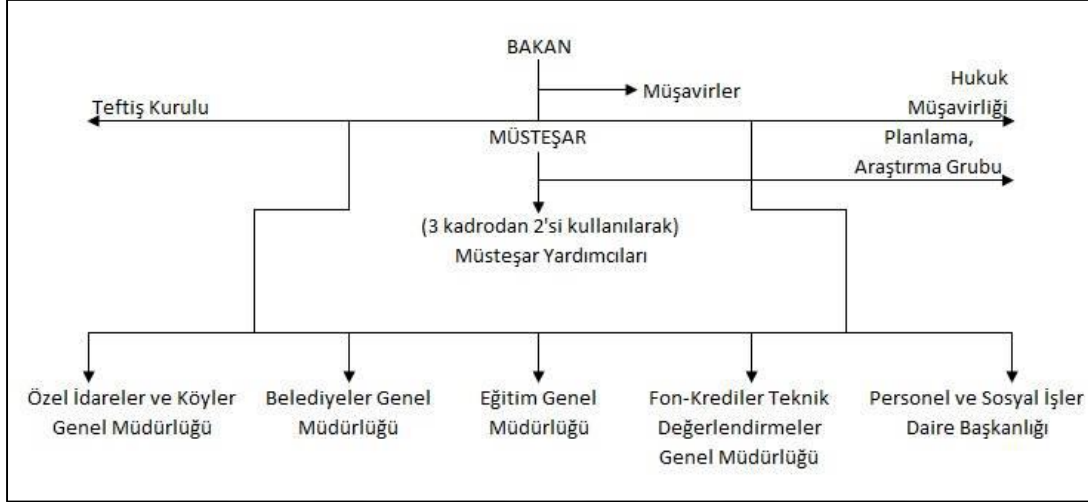
1961 Anayasasının 41. maddesinde belirtilen kalkınma planlarının ilki, 21 Kasım 1962 tarihinde kabul edilerek 3 Aralık 1962 tarihinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ismiyle Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin olarak; planda öngörülen kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde devlet daireleri ile mahalli idarelerin görevli olduğu, yeterli mali kaynak sağlanamayan mahalli idarelerin hizmet alanının nüfus ve kentleşmeye bağlı olarak hızla büyüdüğü ve mahalli idarelerin hizmet sunumunda yetersiz kalmaması için idari ve mali durumlarının düzeltilmesi gerektiği vb. öneriler yer almaktadır.

Planlı dönem olarak bilinen dönemde, yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin en önemli adımlardan bir diğeri de Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir (MEHTAP). 13 Şubat 1962 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan MEHTAP'ta, "Merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması gibi konular çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir." önerileri yer almaktadır. Bu doğrultuda, büyük kentlerin yaşadığı gecekondulaşma, altyapı ve ulaşım sorunlarının giderilmesinde ve sosyo-ekonomik kalkınmada yerel yönetim birimlerine duyulan ihtiyaç ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımını düzenleyen kayda değer bir yasal değişiklik yapılmamıştır (Kara, 2016).

1960'lı yıllarda yaşanan gelişmelere bakıldığında, birçok çalışmada sosyo-ekonomik gelişmişlik için yerel yönetim birimlerine duyulan ihtiyaç üzerinde durulduğu ve belediyelerin ekonomik ve sosyal gelişme için yeniden işlevlendirildiği görülmektedir. Ancak nüfusun ve kentleşmenin artması ile artan ulaşım, altyapı, çevre vb. kamusal hizmetlerin sağlanması esnasında imkanlarını zorlayan belediyeler mali krize girmiştir (Görmez, 2016).

1974 yılında yaşanan ekonomik kriz sonucunda, yerel yönetimlerin harcamalarının önemli bir gider kalemi oluşturduğu tartışmaları başlamıştır. Kamu harcamalarının denetim altına alınması, yerel yönetimlerin yönetsel ve mali sorunlarının ve tıkanıklıklarının giderilmesi, yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeler yapılması ve demokrasiye bu şekilde güç katmak amaçlarıyla 5 Ocak 1978 tarihinde Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur (Dik, 2017). 1979 yılında

kaldırılan Bakanlığın kuruluşu, yerel yönetimlerin önemini vurgulaması açısından olumlu yönde yorumlanırken, merkezi yönetimin yerel yönetimler karşısında güçlü imajını ortaya koyması durumu olumsuz yönde yorumlanmaktadır (Ökmen, 2003).



Şekil 3.2 : Yerel Yönetim Bakanlığı teşkilat şeması (Karaesmen, 1981).

3.4 Türkiye’de 1980-2002 Yılları Arasında Merkezileşme ve Yerelleşme

1980’li yıllarda, tüm dünyada küreselleşme süreci başlamış ve dünyada reform süreçlerini tetiklemiştir. Hızlı kentleşme ile birlikte yaşanan nüfus artışı, toplumsal bakış açısındaki ve teknolojiye de değişimler ve demokrasi arayışları, yönetim sisteminde merkeziyetçilikten uzaklaşmaya yönelik politikaların benimsenmesini sağlamıştır. Dünyada bu gelişmeler yaşanırken 24 Ocak 1980 ekonomi kararları ve 12 Eylül 1980 darbesi Türkiye’de devlet yapısını ve sosyo-ekonomik yapıyı etkilemiştir. 1980-1983 yılları arasında Türkiye’de darbe sonrası etkiler devam ettiğinden merkeziyetçi özellikler korunmuş yerel demokrasiden söz etmek mümkün olmamıştır (Görmez, 2000).

Türkiye’de 1980’li yıllar, özellikle büyük kentlerde yaşanan sorunların belediyeler tarafından nasıl çözüleceği arayışları ile başlamıştır. Bu yıldan itibaren belediyelerde yapısal değişikliklere gidilmesi üzerine çalışmalar başlamıştır (Günel, 2010). 1982 Anayasasının “C. İdarenin Kuruluşu” başlığı altındaki 127. maddesinde mahalli idareler aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene

kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. (Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 md.) Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Keleş, 1990 yılında Cumhuriyet Gazetesinde yayımladığı yazısında 1980-1990 yılları arasında yaşanan gelişmeler ve özellikle 1982 Anayasasının 127. maddesine dayalı olarak yerel yönetimler açısından geriye gidiş yaşandığını, bu durumun en önemli kanıtının 127. madde ile İçişleri Bakanına, seçilmiş belediye başkanını süresiz şekilde görevden alma hakkının verilmesi olduğunu belirtmiştir (Keleş, 1990). Anayasanın 127. maddesinde, yerel kamusal hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesi, kamusal görevlerde birlik sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların uygun şekilde karşılanması merkezi yönetimin yerel yönetimlerin üzerindeki vesayetine konu edilmiştir. Toplum yararının korunması konusu, 127.

maddede belirtilen diğer hususlardan farklı olarak yoruma açık oluşu, yerel yönetim birimlerinin özerkliğinde tehdit unsuru oluşturmaktadır (Köse, 2019).

1983 yılından 1991 yılına kadar iktidarda bulunan Anavatan Partisi (ANAP) idari ve iktisadi alanlardaki yeniden yapılanma süreçleri kapsamında yerel yönetimleri de ele almıştır. Kısıtlı olsa dahi yetki devrini genişletmiş, belediyelerin yetki, sorumluluk ve kaynak imkanlarını arttırmış ve büyükşehir belediyesi oluşumunun öncüsü olmuştur. Ancak dünyada yerleşme politikaları kapsamında örneği görülen yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet denetiminin daraltılması Türkiye’de söz konusu olmamış, yerel yönetimler merkeziyetçi tutumun getirdiği merkezi denetim altında hareket etmişlerdir (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

1982 Anayasasının tarif ettiği üzere, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim şekli uygulanması adına, 27 Haziran 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, kentleşmenin hız kazandığı büyük kentlerde altyapı, konut vb. sorunların çözümünde etkinlik sağlanması ve demokratikleşme amaçlarıyla ortaya çıkmıştır. Ancak, büyükşehir belediyelerinde genel sekreterin İçişleri Bakanlığı tarafından atanması vb. durumlar merkezi yönetimin baskınlığını göstermektedir (Kara, 2016).

3 Mayıs 1985 tarihli 3194 sayılı, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların tabi tutulduğu İmar Kanunu ile imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi belediyelere ve il özel idarelerine verilmiştir. Ancak kanunun 9. maddesinde mülga Bayındırlık Bakanlığının pek çok alanda, imar planı yapma yetkisini belediyelerden devralabileceği hükmü getirilmiş merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetim yetkisi tam anlamıyla kaldırılmamıştır. 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ilgili başlık altında ilgili maddeler ışığında, planlama yetkilerindeki değişimler tartışılarak anlatılmıştır.

1984 tarih ve 2985 sayılı kanun ile Belediyelere toplu konut yapma yetkisi verilmiştir. 1985 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunundaki mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığındaki bazı yetkiler belediyelere devredilmiştir.

1983-1987 yılları dönemde belediye gelirlerinde yaşanan artış ile birlikte belediyeler, 1580 sayılı Kanunda kazandıkları yetkileri kullanma imkanı bulmuşlardır. Belediye

gelirlerinde artış, genel bütçe vergi gelirlerinden gelen payın arttırılması ile paralel olduğundan bu mali durum merkezi yönetimin denetimi altındadır.

Devlet Planlama Teşkilatının görevlendirmesi ile TODAİE tarafından hazırlanarak 1991 yılında ortaya çıkan Avrupa Birliğine uyumu gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çalışması ile yerel yönetimlerin demokratik, idari ve mali sorunlar çözülmeye çalışılmış ancak beklenen sonuç elde edilememiştir (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

1992 yılında, bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığıyla temsil sistemi içinde yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermek ve bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda ve etkili/verimli bir gerçekleştirmeye yönelik kullanılmasını sağlamak için yasal ve demokratik yol ve yöntemleri gerçekleştirmek gerekliliği amacıyla Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) tarafından önerilen Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler (1992) başlıklı raporda, kırsal ve kentsel alanlar için farklı yönetim hiyerarşisi öngörülmüş, temel hizmet birimi olarak ilçe yerel yönetimleri vurgulanmıştır (Ökmen, 2003).

Türk yerel yönetim sisteminin gelişmesi çabaları arasında önem arz eden ve demokratikleşmeyi amaçlayan uluslararası bir belge niteliğindeki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının imzalanması ile 3 Ekim 1992 tarihli Resmi Gazetede, “özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratikleşme ilkeleri ve idarede adem-i merkeziyete dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını düşünülüyor” belirtilmiştir. Erbay ve Keleş (2013), özerk yerel yönetimi; yasalar çerçevesinde, sorumluluklarını kendileri üstlenmiş ve yerel halkın ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını düzenleme hakkına ve olanağına sahip yerel yönetimlerin oluşması olarak tanımlamaktadırlar.

Daşöz (1996), Türkiye’de aşırı merkeziyetçi yönetim yapısının merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve kaynak paylaşımına gitmediğini, yerel özellikteki birçok kamusal hizmetin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiğini, dünyada yerel yönetimler kamusal hizmetlerin neredeyse %50’sini gerçekleştirirken Türkiye’de bu oranın %12 civarında olduğunu vurgulamaktadır.

1998 yılında, devletin idari örgütlenmesinin yeniden şekillendirilmesi amacı ile Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişikler

Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, sorunun mahalli idarelerden değil, merkezi idarenin konumundan kaynaklı olduğunu vurgularken yerel yönetimlerin demokrasiye katkısını arttırmayı, yönetimde açıklık ve katılım sağlamayı, gerçekçi bir görev dağılımı gerçekleştirmeyi vb. amaçlamaktadır. Tasarının öngördüğü durumda, yerel yönetimlere bayındırlık ve iskân dahil olmak üzere birçok kamusal hizmeti, merkezi yönetimin planlama, eşgüdüm, denetleme ve rehberlik etme işlevleri ışığında yerine getirmesidir (Güler, 1998).

Tasarının yerel yönetimlere yönelik ortaya koyduğu bazı hedefler aşağıda sıralanmıştır (Ökmen, 2003):

- İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak,
- Yerel kamusal hizmetlerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimler tarafından sağlanması,
- Yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin üretimindeki payının, batılı ülkelere benzer olarak, %15 seviyesinden %35 seviyelerine çıkarılması,
- Yerel yönetimleri üzerindeki vesayet denetimini hafifletmek, yerel yönetimlerin kendi organları ile karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini arttırmak,
- Yerel yönetim birimleri arasında yardımlaşma ve yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında iş birliği sağlanması,
- Şeffaf ve katılımcı bir yönetim sistemi kurgulanması ve demokratikleşme,
- Belediyelerin öz gelirlerini arttırmak amacıyla, genel bütçe payı %9,25'ten %15 civarına yükseltilmelidir.

1998 tarihli Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısının geliştirilerek 25 Mayıs 2001 tarihinde TBMM'ye tekrar sunulduğu halinde kamusal hizmetler merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüştürülmüş, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunlarında düzenlemeler yapılmıştır (Ökmen, 2003).

3.5 Türkiye’de 2002-2011 Yılları Arası Dönemde Merkezileşme ve Yerelleşme

Planlı kalkınma sonrasında dünyada yaşanan küresel gelişmelere uyum sağlamaya çalışan Türkiye, Avrupa Birliğine uyum süreci ile birlikte kamu yönetiminde reformist hareketler sergilemiş ancak 1980’li yıllar ve sonrası dönemde yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomide liberalleşme süreci bu reformların uygulamada karşılık bulmasına imkan sağlamamıştır. Dünyada merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler yeniden düzenirken Türkiye’de uygulamada başarı yakalayamayan yerelleşme politikaları bu sürecin gerisinde kalmıştır (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Türkiye’de 2002 yılında tek başına iktidara gelerek merkezi hükümeti oluşturan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), hızlı kentleşme karşısında merkezi yönetim birimlerinin yetersiz kalması, bürokrasinin getirdiği iş yükü ve zaman maliyeti, katılım ve demokrasi taleplerindeki artış ve bölgeler arası eşitsizlik vb. nedenlerle, ilk olarak 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısını hazırlamış ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayan tasarı tartışma konusu olmuştur.

15 Temmuz 2004 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, 49 maddeden oluşan 5227 sayılı Kanun şeklini almıştır. Ancak, iyi yönetim hedefiyle katılımcı, saydam ve demokratik bir kamu yönetimi öngörerek yerel yönetim birimlerine geniş yetkiler tanıyan kanun tasarısının 22 maddesi, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetime devredilmesinin anayasaya aykırı olması ve üniter devlet ilkesinin ihlal edilmesi gerekçeleri ile Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir (Kara, 2016).

Kalkınma Planlarında yerel yönetimlere sıkça değinilmesi, Yerel Yönetim Bakanlığının kurulması çalışmaları, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), İç Düzen Projesi, KAYA projesi gibi birçok çalışma yeni hükümetin yerel yönetimlere yeni bir düzenleme getireceğinin işaretleri olmuştur (Öztürk, 2019).

23 Temmuz 2004 tarihli ve sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 22.02.2005 tarihli ve 27745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları 30-40-50 kilometreden oluşan bir çapı kapsayacak büyüklüğe çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin yetkileri ilçe belediyeleri karşısında arttırılmıştır, büyükşehir belediyeleri bazı hizmet alanlarında tekelleştirilmiş ve il özel idarelerinin işlevlerinde ve yapılanmalarında düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı

Kanun büyükşehir belediyelerini, en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan, belediyeleri arasında eşgüdüm sağlayan, kanunlar ile verilen görevleri ve sorumlulukları yerine getiren, idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları seçimle işbaşına gelen kamu tüzel kişiliği olarak tanımlamaktadır.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün teşkilatı, il özel idarelerine devredilerek özel idareler kırsal altyapı hizmet birimine dönüştürülmüştür. Yapılan düzenlemelerin en çarpıcı noktalarından birisi, Belediye Kanununun 73. maddesinde yapılan değişiklik ile belediyelere meri İmar Kanunundan bağımsız olarak kentin herhangi bir yerinde çeşitli amaçlarla kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi tanınmıştır. Yapılan düzenlemeler sonucunda büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri, ilk kademe belediyesi, il belediyesi ve belde belediyeleri gibi birçok yerel yönetim birimi oluşmuştur.

3.6 Türkiye’de 2011 Yılı ve Sonrası Dönemde Merkezileşme ve Yerelleşme

6 Nisan 2011 tarihli 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanununu 03 Mayıs 2011 tarihli 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, Bakanlar Kuruluna altı ay süresince TBMM Genel Kurulunda görüşülmeksizin kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. 6223 sayılı Kanun aracılığıyla, 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3046 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile ülkenin kamu idari yapısını yeniden düzenlemek üzere adımlar atılmaya başlanmıştır (TMMOB, 2011).

4 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının birleştirilmesi ile yeni bir Bakanlığın kuruluşunu tarif eden 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname tüm planlama yetkilerini, kentsel dönüşüm ve yenilemeyle ilgili yetkileri merkezde toplamıştır (Özden, 2016). Diğer bir konu, 180 sayılı Kanunda bahsi geçmeyen imar vb. alanlarda faaliyet gösteren meslek mensupları ve meslek odalarına dair mevzuat hazırlama yetkisinin, mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki Mesleki Hizmetler Genel

Müdürlüğüne verilmiş olmasıdır. Yerinden yönetim aktörü olan meslek odalarının kanuna tabi olması kamu tüzel kişiliğine aykırılık taşımaktadır (TMMOB, 2011).

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir ilan edilen kentlerde, büyükşehir belediyesinin sınırı ile il mülki sınırı çakıştırılmıştır. Büyükşehir ilan edilen kentlerde İl Özel İdareleri kapatılarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuş, köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak köyler mahallelere dönüştürülmüş ve belde belediyeleri kapatılmıştır. 6360 sayılı Kanun daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sunum kapasitesine sahip olan büyükşehir ölçeğinin oluşturulmasına yönelik ortaya çıkmış ancak tüzel kişiliği kaldırılan, 6447 sayılı Kanun ile büyükşehir olan Ordu ili dahil, 30 il özel idaresi, 1076 belde belediyesi, 16.500 köy, siyasal ve hukuksal alanlarda tartışmalara neden olmuştur (Gül ve diğ., 2014; Öztürk, 2019). Kanunun 34. Maddesi ile kaldırılan il özel idarelerinin yerine valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu durumda, yerel yönetim sisteminin bir ayağı kapatılarak yerine merkezi yönetime bağlı bir birim getirilmiştir.

6360 sayılı Kanunun 7. maddesi gereği 5216 sayılı Kanuna “Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler” maddesinin eklenmesi ile görülmektedir ki, büyükşehirlerin sınırlarında değişikliğe gidilerek köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi, büyükşehir belediyelerinin sorumlu olduğu alanı ve konuları arttırmıştır. Emlak Vergi Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanununca alınması gerekli olan vergi, harç ve katılım paylarından beş sene süreyle muaf tutulan köyler, daha az vergi alındığı halde daha fazla hizmet götürülmesi gereken yerleşmeler olarak büyükşehir belediyesi sorumluluğuna bırakılmıştır. Bu noktada gelir düzenlemesi gerekliliği duyulan büyükşehir belediyeleri için, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununda 2012 yılında yapılan değişiklikler ile “genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır”, “özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden

büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır", "yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüz ölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır" ifadeleri eklenmiştir (Öztürk, 2019). Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde yapılan bu düzenlemeler ile yerel yönetimlerin öz gelir yaratmaları söz konusu olmazken merkezi yönetimden aktarılan gelirlerin artırılması yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını arttırmıştır (Erbay ve Akgün, 2013).

2016 yılında; 674 sayılı KHK ve 6758 sayılı yasada, 1982 Anayasasına benzer şekilde belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve İçişleri Bakanı veya vali tarafından uzaklaştırılan belediye başkanı yerine görevlendirme yapma yetkisi verilmiştir. Bu durum karşısında Avrupa Konseyi belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılma nedeni tanımındaki yetersizlikler ve uzaklaştırılan belediye başkanı yerine gelecek görevlinin belediye meclisi üyeleri arasından yapılmayacak olmasına yönelik eleştiriler sunmuştur (Council of Europe, 2020).

3.7 Bölüm Sonucu

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gerekliliği Osmanlı döneminden bugüne Türkiye'de tartışma konusu olurken bu gerekliliği ortaya çıkaran temel sorunların tarif edilmesi gerekmektedir (Usta, Ökmen ve Kocaoğlu, 2017). Yerel yönetim birimleri sınırları içerisindeki ekonomik, toplumsal ve kültürel yapı gözetilmeksizin aynı görev ve yetkilere sahip olmaktadır. Ülkede sorumlu olduğu sınırlara bakılmadan aynı gelir kaynaklarına sahip olan yerel yönetimlerin sunduğu kamusal hizmetler belirli düzeyde bir başarı gösterememektedir (Geray, 1995).

Merkeziyetçi politikaların hakim olduğu Osmanlı Döneminde belediyecilik, yerel yönetim birimi oluşturmuş olmaktan ziyade, kentin ihtiyaçlarına çözüm arayan, kentlere hizmet götüren bir kurumsallaşma hareketi olarak görülmüş, belediye yönetimindeki aktörlerin, merkezi hükümet tarafından atanması nedeniyle tam bir yerelleşmeden söz etmek mümkün olmamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı döneminden kalma alışkanlıklar ile yerel yönetimler yasalar ile yetki alanı, görev ve sorumluluk sahibi olmuşlardır. Ancak yeni kurulan, tek partili siyasi yapıya sahip ve dünyanın merkezileşme yönündeki

eğilimlerinden etkilenen Türkiye Cumhuriyetinin, kamusal hizmetlerini merkezi yönetim ile sağladığı ve merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde vesayet denetimi uyguladığı görülmüştür (Kara, 2016). Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bu yana, yönetim sisteminin en belirgin özelliği aşırı merkeziyetçi yapıda oluşudur. Buna bağlı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yapılan görev dağılımı, kaynak bölüştürülmesi vb. tanımlamalar, kamusal hizmetlerin özelliklerine uygun olarak yapılmamaktadır (Daşöz, 1996).

Cumhuriyet döneminde, 1930 yılından 1970 yılına kadar geçen sürede belediyelerin merkezi yönetimin desteği ve denetimi altında yapılandığı görülmektedir. 1970’li yıllar ile birlikte özellikle büyük kentlerde artan nüfus, gecekondulaşma, toplumsal yapının değişmesi ve yaşanan altyapı sorunları ile birlikte belediyeler çözüm ve kaynak üretmek konularında ciddi sorunlarla karşılaşmıştır (Günel, 2010).

1980 yılından sonra ise belediye tanımında yapılan değişiklikler ve belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeler ile belediyelerin etkinliği arttırmaya çalışılmış ancak yerel yönetimlerin sorunlarının çözümünde bu adımlar da yetersiz kalmıştır (Günel, 2010).

Batılı ülkelerde 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan bir gelişme süreci yaşayan, köklü bir yerel yönetim geleneği bulunmakta olup Türkiye’de yerel yönetimler için bir tarihi temelinin bulunduğundan bahsetmek mümkün değildir. Türkiye’nin yönetim tarihine bakıldığında, siyasi otoritenin birliğini ve bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek görüşü, merkeziyetçi politikaların sürekliliğini getirmiştir. Bu nedenle, yerel yönetimlere tam anlamıyla özerklik sağlanamamıştır (Günel, 2010).

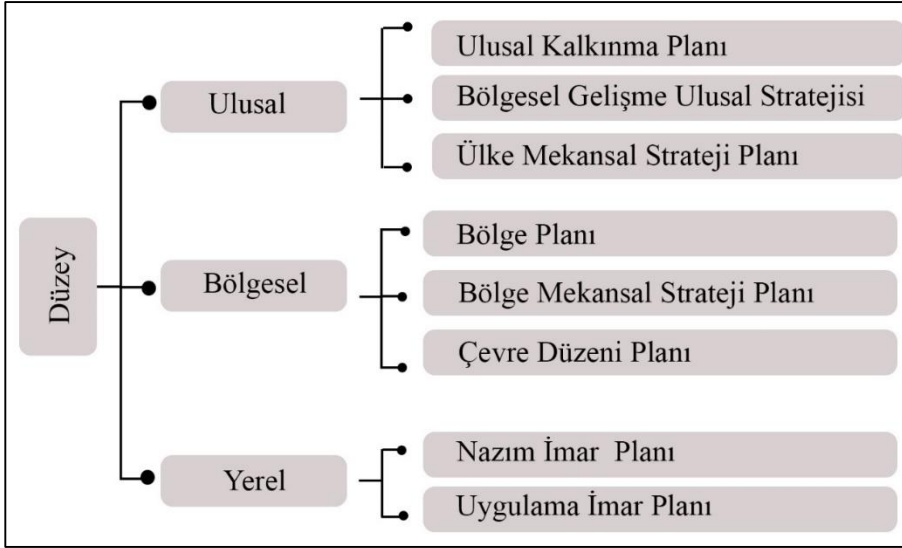
Türkiye’de bugünkü yerel yönetimler demokratik, saydam, katılımcı ve verimli yapıya sahip değilken merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bilimsel nitelikte dayanaklara bağlı bir görev ve sorumluluk dağılımı yapılmamıştır. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı yaratma ve kullanma özerkliği çok kısıtlı iken kaynak konusunda ülkede bütçe dağılımını gerçekleştiren merkezi yönetime bağımlıdır. Burada dikkat çeken bir başka durum; merkezi yönetim ile aynı siyasi tabana sahip yerel yönetim birimlerinin, diğer yerel yönetim birimleri karşısında avantajlı olduğu durumların ortaya çıkmasıdır (Ökmen, 2003).



4. TÜRKİYE’DE PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME

Plan, ulaşılması hedeflenen amaç ve bu amaca ulaşmak için gerekli araç olmak üzere içerisinde iki unsur bulunduran ve bir amaca ulaşmak için geliştirilen yöntem olarak tarif edilen bir terimdir (Bettleheim, 1967). Planlama, gelecek için kurgulanan hedeflere ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek eylemlerin programlanması süreci olarak tanımlanmaktadır. Planlama, evrensel bir dille sahiptir ve kent, sanayi, finans, sosyal, askeri vb. tüm alanlarda kullanılabilecek bir yöntemdir (Davidoff ve Reiner, 1962). Ersoy (2007)’a göre, planlama kavramının üç temel özelliği bulunmaktadır: Geleceğe yönelik bir tasarım olması, belirli bir amaca ulaşmak için yapılması ve sistemli bir eylem süreci sunması. Davidoff ve Reiner (1962), planlama sürecinin, amaçların ölçütlerinin belirlenmesi, amaçlar arasından seçim yapılması ve seçilen amaçlara uygun eylemler oluşturulması olarak tarif etmektedir.

Şehir planlama, kentlilere, sağlıklı bir çevre içerisinde iyi bir yaşam düzeni sağlanması ve bireysel ihtiyaçlarının karşılanması amaçlarına sahip devlet eliyle gerçekleştirilen bir eylemdir. Yasal dayanaklar çerçevesinde, yerleşimlerin bugünkü ve gelecekteki halini şekillendirmektedir (Türk, 1995). Örneğin, Ulusal Kalkınma Planları, 1982 Anayasasının 166. maddesine dayanmaktadır. İlgili Anayasa maddesine göre “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir”. Kalkınma planları ile ülkenin sektörel gelişmesinin sağlanması için tüm sektörler ele alınarak politika ve stratejiler ortaya konmalıdır (Ünal, 2008). Ulusal Kalkınma Planlarının en üst düzeyde yer aldığı planlama hiyerarşisinin oluşturulması; en üst düzeyde alınan plan kararlarının, en alt düzeydeki planlara kadar inebilmesi ve planlar arasında bir eşgüdüm sağlanması amaçlarını taşımaktadır (Şekil 4.1). Ancak, Türkiye’de planlar arası eşgüdümde sorunlar yaşanmakta, kalkınma planlarına uygun bir sistem kurulamamakta ve planların uygulanmasında sorunlarla karşılaşmaktadır (Ünal, 2008; Kalabalık, 2009).



Şekil 4.1 : Planlama hiyerarşisi

Kentin gelişmesini, kent sakinlerinin ihtiyaç, beklenti ve isteklerine en uygun şekilde planlamak, toplum yararı adına uygulamada bulunmak için arazi kullanımını yönlendirmek, mülkiyeti sınırlamak gibi kamu düzenini, esenliğini, can ve mal güvenliğini, kısacası kamu yararını ilgilendiren bir konunun gönüllü ve özel kuruluşlarca düzenlenmesinin söz konusu olamayacağı kabul edilmektedir. Bu nedenle, kent planlaması bir kamusal görev olarak merkezden ya da yerinden yönetim birimlerine ya da her iki birime eş zamanlı sorumluluk olarak verilmiş bir kamusal hizmet olarak kabul edilmektedir. Planlamanın, ülkelerin içinde bulunduğu siyasal ve yönetsel sisteme bağlı olarak, merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimin mi sorumluluğunda olacağı ya da bu sorumluluğu paylaşan iki sistem arasında nasıl bir ilişki ağı kurulacağı konuları değişiklik göstermektedir (Geray, 1973).

Türkiye’de kentleşme hareketi Cumhuriyet Dönemi ile birlikte gelişme göstermiş, artan sanayi faaliyetleri doğrultusunda 1950’li yıllardan itibaren kırsal alanlardan kentsel alanlara yoğun göç hareketi yaşanmıştır. Kentler hızlı nüfus artışı karşısında yeterli altyapıya sahip olmadığından plansız ve sağlıklı kentler oluşmaya başlamıştır (Akıllı, 2019).

1970’li yılların ortalarından itibaren, neoliberal politikalara geçiş ve dünyanın bir bütün olarak algılanması olarak tanımlanabilen küreselleşme eğilimleri ile, dünya sosyo ekonomik anlamda önemli bir değişim sürecine girmiştir. Küreselleşme yerel ve ulusal olanın küresel olana tümüyle tabi olmasından ziyade, bu üçlü düzeydeki olayların birbirleriyle etkileşim içinde gerçekleşmesi durumunu ifade etmektedir

(Devlet Planlama Teşkilatı, 2009). Bu tanımdan hareketle ulus devletin yönetim mekanizması içerisindeki yerel yönetimlerin süreçten etkilendiği, bu etkinin başlarda belirsizlik ve karmaşıklık olduğu bilinmektedir. Küreselleşme sürecinin ulus devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorladığı günümüz koşullarında, ulus devletin yetkilerinin bir bölümü devlet üstü kurum ve mekanizmalara devredilirken diğer bir bölümü de yerel yönetimlere devredilmektedir. Küresel dinamikler ulus devletin ve yerel yönetimlerin yapılanmasına giderek daha fazla etki etmektedirler (Sezer, 2008). Bu süreç, gelişmekte olan ülkelerde güçlü merkezi yönetim birimlerinin idari görev ve sorumluluklarını yerel yönetim birimlerine devretmesi sonucunu doğurmuş ve kent planlama alanı da bu durumdan etkilenmiştir.

Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası alanda sözü geçen kurum/kuruluşlar değişen sosyo ekonomik düzen içerisinde yerelleşme politikalarının önemini vurgulamakta ve planlama, yönetim ve toplum üzerinde etkili yerelleşme politikalarını desteklemektedirler. Avrupa ülkelerinde, planlama alanındaki sorumlulukların yerel yönetim birimlerine daha çok yüklemiş durumda olması, bu duruma örnek kabul edilmektedir (Güneri, 2013).

Türkiye’de imar planı yaptırma işlevi ilk bakışta bir yerinden yönetim görevi olarak görülmektedir. Fakat merkezden yönetimin bu alandaki yönetsel denetim yetkisi ve destek görevi öteki alanlara göre daha da genişlemektedir. 6785 sayılı İmar Kanununda, 1972 yılında yapılan değişikliklerden sonra bu konuda merkezden ve yerinden yönetim ilişkileri yeniden düzenlenmiştir.

Aynı yıllarda planlama alanına bakıldığında, Osmanlı Devletinden kalma belediyeçilik anlayışı ve daha çok yol ve yapıların inşasını kapsayan imar düzenlemeleri bulunmaktadır. İki büyük savaş sonucu yaşanan yıkım ve yağmalar kısmen de olsa gelişmiş Anadolu kentlerinin büyük zarar görmesine neden olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Ankara’nın bir başkent olarak ciddi ve kapsamlı bir planlama yaklaşımı içinde ele alınarak kasaba görüntüsünden çıkarılması, Büyük İzmir Yangını sonrasında neredeyse dörtte üçü yok olan liman ticaretinin önemli bir kenti olan İzmir’in inşası, mübadele ile Türkiye’ye gelen/getirilen göçmenlerin yerleştirilmesi ve bunların yanı sıra zarar gören kentlerin hızla iyileştirilmesi için yeni imar faaliyetleri acil olarak gündeme alınmıştır. Tahrip edilen Anadolu kentlerinde terk edilen alanlar nedeniyle karşılaşılan mülkiyet sorunu, 1882 tarihli Ebniye Kanununun bazı maddelerinde

değişiklik yapılması ile oluşturulan 1925 tarih ve 642 sayılı Ebniye Kanununun 20, 21, 22, 23, 25. Maddelerini Muaddil Kanun ile çözülmüştür (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015).

Osmanlı Döneminden kalma merkezi yönetimin güçlü ve tekel oluşu anlayışı/kabulü Cumhuriyetin ilanının ilk yıllarında da devam etmiştir. 1950 yılına kadar ulusal birliğin ve bütünlüğün korunması amacı ve savaştan çıkmış fakir durumdaki ulusun kaynaklarının etkin şekilde yönetilmesi ve ihtiyaç duyulan nitelikli personel bulunmayışı nedenleriyle tek partili rejim sürmüş ve iktidar tekelleşmiştir (Bilgiç, 1998). 1950 sonrası çok partili dönemde, özellikle Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasıyla birlikte idari ve mali anlamda yerel yönetimlere bazı yenilik ve rahatlamalar getirilmiş olsa da yerel yönetimler üzerinde ağır basan merkeziyetçi yapı varlığını korumaktadır ve vesayet yetkileri devam etmektedir.

2000’li yılların başlarında yerel yönetim birimlerinde planlama yetkilerinin artması söz konusu iken yerel aktörler ile merkezi aktörler arasında yaşanan rekabet, gerilim ve belediye başkanlarının kentlerin gelişmesinde karar alıcı olması, merkezi yönetim birimleri açısından bir tehdit olarak değerlendirilmiş ve merkezi yönetim birimlerine verilen planlama yetkileri arttırılmıştır.

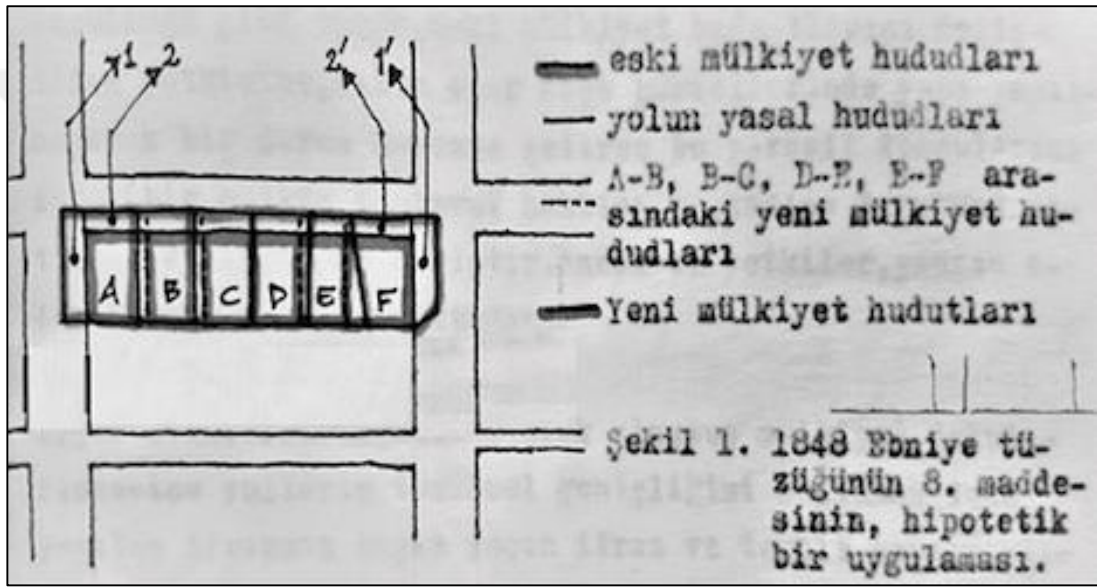
4.1 Osmanlı Döneminde Planlama Yetkileri

Türkiye’de, yerel halkın yerel ve ortak gereksinimlerini gidermek amacıyla, yerel yönetim birimlerinin kamusal hizmetleri gerçekleştirmesi yönündeki yönetim anlayışının, derin bir tarihi arka planı bulunmamaktadır. Türkiye’nin yönetim sisteminde, Batılı anlamda yerel yönetim sürecinin oldukça gerisinde kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasından sonra yeni kurulan Türkiye, Osmanlının yerel yönetim anlayışını ve kurumsal sistemini devralmıştır (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015). Bu nedenlerle, Türkiye’de yönetim sistemi için oluşturulan yasal çerçeveyi Osmanlı döneminden itibaren incelemek gerekmektedir.

Osmanlı Döneminde, planlama alanındaki ilk girişim olarak kabul edilen ve İstanbul için imar konularına ilişkin hükümleri belirleyen Ebniye Nizamnamesi (Binalar Tüzüğü), 1848 yılında, İstanbul’da kentleşmenin; sokak genişletmesi, kamulaştırma, yapılar için ruhsat alımı vb. konularda belirlenen kurallar çerçevesinde gelişmesini sağlamak ve dönemin en önemli sorunlarından olan yangınları önlemek amacıyla

çıkarılmıştır (Ersoy, 1989; Türk, 1995). Nizamnamede yol kademelenmesi, yeni binaların yol taşmalarının engellenmesi, kamu binalarının önünde meydanlar oluşturulması gibi konulara değinilmiş; ifraz, tevhid ve kamu yararı gibi terimlere yer verilmiştir (Ersoy, 2017). 1848 tarihli binalar ile ilgili tüzüğün hipotetik bir uygulaması Şekil 4.2’de verilmiştir.

Ebniye Nizamnamesi ile imar faaliyetlerinin yönetim ve denetiminin devredildiği, “Nafia Nezareti” adı altında 1848 yılında çalışmalarına başlayan mülga Bayındırlık Bakanlığı, demiryolları, karayolları vb. inşa etmek, devletin yapı işlerini yapmakla görevlendirilmiştir (Akyıldız, 1993).



Şekil 4.2 : 1848 tarihli Nizamnamenin 8. maddesinin hipotetik bir uygulaması (Kıral, 1980)

1863 yılında, Osmanlı Döneminde ilk defa imar konusunu bütüncül ve kapsamlı yaklaşımla ele alan Turuk ve Ebniye Nizamnamesi çıkarılmış ve bu sayede tüm Osmanlı İmparatorluğunda uygulanmak üzere kentleşme kuralları belirlenmiştir. Turuk ve Ebniye Nizamnamesinin çıkarılmasının ardından, 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi günün şartları göz önüne alındığında yetersiz kaldığı gerekçesiyle yürürlükten kaldırılmıştır (Ersoy, 1989). 1863 tarihli Nizamname ile ilk kez kentsel mekan binalar, yollar ve meydanlar olarak bütüncül düşünülerek düzenlemeye konu edilmiştir. Yaşanan bir çok yangın vakasından sonra Turuk ve Ebniye Nizamnamesine uygun olarak kentsel mekanda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür. Ayrıca nizamnamenin tarif ettiği şartlara uygun olarak plan şemaları oluşturulmuş ve binalar inşa edilmiştir (Ersoy, 2017).

Osmanlı Döneminde çıkarılan Ebniye Nizamnamesi ve Turuk ve Ebniye Nizamnamesi gibi nizamnamelerin ardından ilk kez 1882 yılında binalar ile ilgili bir kanun ortaya çıkmıştır. 1882 tarihli ve 136 sayılı Ebniye Kanunu (Binalar Kanunu) ile birlikte belediye teşkilatı olan yerleşmelerde yol ve altyapı sistemlerinin düzenlenmesi, kentleşme kuralları ile birlikte kurgulanmıştır. Daha önce nizamnamelerde de karşılaşılan bedelsiz terk ile ilgili bir düzenleme söz konusu olmuş ve maliklerin sahip oldukları taşınmazların yalnızca %25'inin terke konu olabileceği ve taşınmazların terk edilen kısımlarının yalnızca yol, okul ve karakol yapımı için kullanılabileceği belirtilmiştir. Ebniye Kanunu, 1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu yürürlüğe girene dek, zaman zaman bazı maddelerinde revizyona gidilerek yürürlükte kalmıştır (Ersoy, 2017).

Çizelge 4.1'de, Osmanlı Döneminde planlama yetkilerinde yaşanan değişimler verilmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdaki Osmanlı Döneminde, 1848 yılından itibaren imar ile doğrudan ilişkili nizamnameler ve kanun çıkarılmıştır. Yapılan düzenlemelerde, kentleşme ve imar konularındaki yetki yerel yönetimlere verilmiştir. Ancak, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki aşırı denetimi, belediyelerin kentlerin planlanması gibi kamusal hizmetleri yerine getirmesinde aksaklıklara neden olmuştur (Ortaylı, 2012).

Çizelge 4.1 : Osmanlı Döneminde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
1848	Ebniye Nizamnamesi	Kentleşme kuralları, sokak genişletmesi, kamulaştırma, ruhsatlandırma	Yerel yönetimler
		Demiryolları, karayolları vb. inşa etmek, devletin yapı işlerini yapmak	Nafia Nezareti (Bayındırlık Bakanlığı)
1863	Turuk ve Ebniye Nizamnamesi	Kentleşme kuralları, sokak genişletmesi, bina-yol-meydan ilişkileri, kamulaştırma, ruhsatlandırma	Yerel yönetimler
1882	Ebniye Kanunu	Kentleşme kuralları, yol ve altyapı sistemlerinin düzenlenmesi, ruhsatlandırma, vergilendirme, yasaklar ve cezalar	Yerel yönetimler

4.2 Türkiye’de 1923-1960 Yılları Arası Dönemde Planlama Yetkilerindeki Değişimler

1925 yılında çıkarılan 642 sayılı Kanun ile 1882 tarihli Ebniye düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile Kurtuluş Savaşı sonrasında savaştan ve çıkan yangınlardan zarar gören terk edilen alanlarda yaşanan mülkiyet sorununu çözmek amaçlanmış ve ülkenin imar ve planlama ile ilgili acil sorunlarına çözüm aranmıştır (Tekeli, 2010).

1924 yılında Ankara Şehremanetinin kurulmuş ve Lörcher’e bir plan hazırlattırılmıştır. Ankara, Cumhuriyet rejiminin başkenti olarak, Lörcher’e 1924 yılında hazırlattırılan planlar sayesinde kent merkezine sahip olmuş, kentte tiyatro, sinema ve yeşil alanlar oluşturulmuş, başkent kasaba görünümünden kent görünümüne kavuşmuş; 1928 tarihli Jansen planı ile de benzer planlama yaklaşımları ile Ankara’nın planlanması çalışmalarına devam edilmiştir (Jansen, 1937).

Ankara’da yeni ve modern bir kent yaratma yolunda imar planı yapma/yaptırma gerekliliği 1928 yılında ortaya çıkmıştır. 1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Kanunu ile birlikte İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Ankara İmar Müdürlüğüne, Ankara’da bir imar planı yapma görevi ve diğer bütün illerde yapılan imar planlarını onaylama yetkisi verilmiştir. Bu şekliyle Ankara İmar Müdürlüğü imar planı yapma yetkisine sahip bütün belediyeler üzerinde vesayet denetimi uygulama yetkisine sahip olmuştur (Yavuz, 1980). Bademli (1980), 1351 sayılı Kanun ile ilk kez bir kentin planlanmasının zorunlu hale getirildiğini ve planlama tarihinde “imarçılık” döneminin başladığını vurgulamaktadır.

1930 yılında çıkarılan 1663 sayılı Kanun ile 1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. 1932 yılında Jansen tarafından hazırlanan plan onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Ersoy, 2017). 1930 yılında yaşanan bir diğer gelişme ise 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanununun, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanununun ve 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanununun, batılı kent modelinin temellerinin atılmasında yetersiz kaldığı gerekçesi ile Cumhuriyet döneminin 75 yıl yürürlükte kalan kanunu olan 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 1580 sayılı Kanun ile birlikte Osmanlı Döneminden kalma başkent-taşra ayrımı terk edilmiş (Gözler, 2019), nüfusu 2000’den fazla olan yerleşmelerde belediye kurulması öngörülmüştür. Ancak imar, tarım, orman ve çevre gibi belediyelerin sorumluluğundaki yerel konularda görev ve yetkiler aynı dönemde kurulan bakanlığa

devredilmiştir (Kara, 2016). 1580 sayılı Belediye Kanunu tüm belediyelere imar planı yapma zorunluluğu getirmiş olsa da Cumhuriyetin ilanında önceki dönemde hissedilen merkezi yönetimin gücü bu yasa ile de kırılmamış, yerel yönetim birimi olan belediyeler merkezi yönetimin birer uzantısı olarak nitelenmişlerdir. Ayrıca 1580 sayılı Kanun ile belediyelere geniş yetki alanları tanınmış ancak belediyelerin bu görevleri yerine getirecek kaynakları yaratılamamıştır (Tekeli, 2010).

İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalar neticesinde, 21 Haziran 1933 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, Cumhuriyetin imar düzenlemelerini içerir ilk yasası olarak ortaya çıkmış ve 2290 sayılı Kanun ile 1882 tarihinden bu yana yürürlükte olan Ebniye Kanunu bazı maddeleri muhafaza edilmek suretiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Belediye Yapı ve Yollar Kanunu isminin aksine, bir imar kanunu gibi nüfus tahminleri, kentsel donatı alanlarının standartlarının ortaya konması ve bölgeleme gibi konularda hükümler taşımakta olup geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır (Ersoy, 2017). 2290 sayılı Kanun, İçişleri Bakanlığının belirleyeceği süre içerisinde belediyelerin halihazır haritalarını hazırlaması ve beş yıl içerisinde bütün belediyelerin 50 yıl vizyonuna sahip kent planlarını yapması zorunluluğunu getirilmiş, böylece Türkiye’de kent planlaması deneyiminde yeni bir dönem başlamıştır (Ersoy, 2017; Tekeli, 2010). Ancak 2290 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı 22 yıl boyunca 860 belediyeden yalnızca 503 tanesi imar planı yaptırmış ve planlar genellikle uygulanmamıştır (Geray, 1973). 1934 ve 1944 yıllarında 2290 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmış ancak Kanun yine de planlama ve imar konuları ile ilgili sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. Ayrıca Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyelerde, merkezi yönetimin belediyelerin aldığı kararlar ve karar organları üzerindeki denetiminin çok güçlü olduğu görülmüştür (Güneri, 2013).

Türkiye’de 14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan seçimler neticesinde iktidara gelen Demokrat Parti, merkezîyetçiliğin güçlendirilmesi tutumunu devam ettirirken kent planlanması ile ilgili olarak 1958 yılında 7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanunu çıkarmıştır (Kara, 2016). 1928 yılında beri Bayındırlık Bakanlığında toplanmış olan imar ve şehircilik görevleri İmar ve İskân Bakanlığına devredilmiştir (Ersoy, 2017). 7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş olup kanunun 2. maddesi ile yeni kurulan Bakanlığa “yurdun, bölge, şehir, kasaba ve köylerinin harita ve imar planını hazırlamak ve hazırlatmak

imar için her türlü tedbirleri almak ve bunların uygulamasını sağlamak,” görevleri verilmiş, planlamada yönlendirici bir merkezi yönetim birimi oluşturulmuştur. Ayrıca bakanlık, bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlanması, mesken politikası, yapı malzemesi konuları ile uğraşmak, afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, kentsel altyapıyı gerçekleştirmek ve belediyelerle ilişkileri düzenlemek konularında görevlendirilmiştir.

1925 tarihli ve 642 sayılı Ebniye Kanununun 20, 21, 22, 23, 25. Maddelerini Muaddil Kanun, 1933 tarihli ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu ve 1930 tarihli ve 1663 sayılı Kanun, 9 Temmuz 1956 tarihinde kabul edilerek ve 16 Temmuz 1956’da Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Türk, 1995). 6785 sayılı İmar Kanunu ile Cumhuriyet Dönemi imar yaklaşımı ilk kez Osmanlı Döneminden tam bir ayrılış yaşamıştır (Ersoy, 2017). 6785 sayılı Kanunda, Yapı ve Yollar Kanununun aksine birçok hüküm yönetmeliklere bırakılırken plancılara yerelin şartlarına uygun plan önerileri getirmeleri konusunda karar verme yetkisi verilmiştir (Ersoy, 1989). Kanun, ruhsatlandırma, parselasyon, imar planlarının ve plan değişikliklerinin hazırlanması gibi yetkileri belediyelere verirken plan/plan değişikliği onaylama yetkisini İmar ve İskân Bakanlığına vermiştir. Kanunun 1956 yılında kabul edilen halinde, kentsel donatı alanların vb. için herhangi bir standart belirlenmemiştir.

6785 sayılı İmar Kanununda, 20 Temmuz 1972 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1605 sayılı 6785 Sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun ile bir kısım değişiklikler yapılmıştır. 6785 sayılı İmar Kanununun 26. maddesinin a bendinde yapılan değişiklik ile nüfusu 10.000 kişiyi aşan belediyelerin imar planı yaptırmaları mecburiyeti verilirken; b bendinde yapılan değişiklik ile “İmar ve İskân Bakanlığı lüzumlu gördüğü hallerde, umumî hayata müessir afetler dolayısıyla veya Gecekondu Kanununun tatbiki maksadıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropolite imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye veya köy hudutları içindeki veya dışındaki veya sair yerlerdeki iskân ünitelerinin veya diğer sahaların imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya veya yaptırmaya selâhiyetlidir.” Aynı değişiklik maddesi ile Bakanlığa birden çok

belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan imar planlarını yapma yetkisi verilmiş ve ilk kez metropoliten alan terimi bir kanun içerisinde kullanılmıştır (Aykun, 2016; Ersoy, 2017). Ayrıca söz konusu kanun değişikliği ile birlikte, plan notlarının içeriğinde kat adedi, yükseklik, bahçelerin tanzimine dair ifadeler yer verilmesi gerektiği belirtilmiş ve plan kararları ile belirlenecek yeşil alanlar için kişi başı 7 m² standardı getirilmiştir. Çizelge 4.2’de Cumhuriyetin ilanından planlı dönemin başlangıcı kabul edilen 1960 yılına kadar geçen sürede yapılan yasal düzenlemeler aracılığıyla planlama yetkilerinin değişimi özetlenmiştir.

Çizelge 4.2 : Türkiye’de 1923-1960 yılları arası dönemde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
1930	1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Kanunu	Ankara’nın imar planlarını hazırlanması	İçişleri Bakanlığına bağlı Ankara İmar Müdürlüğü
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1933	2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1956	6785 sayılı İmar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1972	1605 Sayılı 6785 Sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler İmar ve İskan Bakanlığı

4.3 Türkiye’de Planlı Dönemde Planlama Yetkilerindeki Değişimler

Türkiye’de, 1960 yılında gerçekleşen 27 Mayıs devrimi ile birlikte planlı kalkınma politikaları benimsenmeye başlanmış ve kamu yönetiminde reform çalışmalarının gerekliliği üzerinde sıkça durulmuştur.

Yerel yönetimleri düzenleyen en önemli yasal adım 1961 Anayasası olmuştur. 1961 Anayasası yerel yönetimleri, merkezi yönetim dışında bir yapıda ele almasıyla daha güçlü bir yerel yönetim yapısı oluşturacak yasal çerçeveyi çizmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilebilmesini sağlayacak demokratik mekanizmalar getirmesi itibarıyla özellikle belediyeleri

güçlendirecek bir yapı üzerine inşa edilmiştir. 1961 Anayasası ile güçlendirilen belediyelerin yıllar itibariyle gelirlerinin artışları kentleşme ve sanayileşme olgularının beraberinde getirdiği hizmet maliyetleri artışlarıyla aynı oranda olmamıştır (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2015).

Planlama ile ilgili olarak, 1961 Anayasasının “Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı” başlıklı 129. maddesinde “İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.” denilmekte olup 1961 Anayasası ile sosyal devlet anlayışının benimsendiği ve kalkınmanın, planlama sayesinde gerçekleşebileceğinin kabul gördüğü bir dönem başlamıştır. Bu dönemde ortaya çıkan kalkınma planları ve bölge planları, kalkınmayı sağlama ve bölgeler arası eşitsizlikleri en aza indirmeyi amaçlamıştır (Güneri, 2013).

Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planının 6. başlığının 3 (d) maddesinde “Belediye imar plânı sınırlarına bitişik alanların imar plânı hazırlanacak ve belediye kontrolü altına alınacaktır. İmar ve İskân Bakanlığının belediye imar plânları tatbikatını ve gerektiğinde imar plânları dışındaki yerleşmeleri denetlemesi sağlanacaktır.” denilmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, plan yapma yetkisini belediyelere verirken uygulama yetkisini İmar ve İskan Bakanlığına vermiştir.

1965 yılında, İstanbul, Ankara ve İzmir’in nazım planlarının, İmar ve İskan Bakanlığına bağlı olarak kurulacak bürolarca ele alınması, devlet bütçesine konulacak ödeneklerle ilgili belediyelerin mali olanaklarının güçlendirilmesi, planların belediyelerce değiştirilmeden uygulanmasını sağlayacak yasal önlemlerin alınması kararları alınmış ve İmar ve İskan Bakanlığına bağlı metropoliten planlama büroları kurulmuştur.

13 Temmuz 1972 tarihinde kabul edilerek 20 Temmuz 1972 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 1609 sayılı Kanun ile mülga Bayındırlık Bakanlığının kuruluşu ve görevleri yeniden düzenlenmiştir.

Geray’a (1973) göre, Türkiye’de merkezi yönetimin (mülga İmar ve İskan Bakanlığı) planlamaya ilişkin yetkileri şu şekildedir: İmar planı yapmak, yaptırmak, gereken durumlarda belli beldeler için imar planı yapmak, planlama ilke ve ölçüleri saptamak,

yetkili personel tayin etmek, imar kanununun uygulanmasına yönelik tüzük, yönetmelik ve öteki belgeleri hazırlamak, plancının niteliklerini saptamak, imar planlarını onaylamak, değişiklikleri önermek ya da onaylamak, imar programlarını onaylamak.

09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının (1982 Anayasası) 127. maddesinde büyük yerleşik alanlar ile ilgili özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği ifade edilmiştir.

Keleş (2014) yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini zımni bir biçimde ortaya koyan 1961 Anayasası ile söz konusu vesayet yetkisini genişleten 1982 Anayasasını şu şekilde karşılaştırmaktadır:

- İlk olarak 1961 Anayasası yerel yönetimlerin seçimle oluşturulması gereken organlarını “Genel Karar Organi” olarak ifade ederken, 1982 Anayasası yalnızca “Karar Organi” olarak ifade etmiştir.
- İkinci olarak, 1961 Anayasası yerel yönetimlerde seçimle göreve başlayacak olan organların “halk tarafından seçilmesini” öngörürken, 1982 Anayasası söz konusu organların “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilmesini öngörmüştür.
- 1961 Anayasasında yerel seçimler dört yılda bir yapılırken, 1982 Anayasasına göre beş yılda bir yapılır hale getirilmiştir.
- 1982 Anayasası yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin kanunla “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesini içerirken 1961 Anayasası böyle bir hükmü ihtiva etmemektedir.
- 1982 Anayasası büyük yerleşim yerlerinde kanunla özel yönetim biçiminin kurulacağını ifade ederken, 1961 Anayasası böyle bir özel yönetim biçiminden bahsetmez. Esasen söz konusu özel yönetim biçimi büyükşehir belediyesinin kurulmasının anayasal zeminini hazırlamış ve önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sonra 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması sağlanmıştır.
- 1961 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinden açıkça bahsetmezken, 1982 Anayasası bu vesayet yetkisinden açıkça bahsetmiştir. Yine de 1961 Anayasasında zımnen de olsa merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini tanıdığını belirtmek gerekmektedir.

- 1982 Anayasasının merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini esasen hafifleten ifadesi ise merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımının “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması” ifadesiyle sağlanacak olmasıdır.

Çizelge 4.3 : 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri.

Madde/Bent	İçerik
Madde 2/a	(Değişik: 3322 - 19.11.1986 / m.5) Kamu yapıları ve tesislerinin inşaat ve esaslı onarım işlerini yapmak veya yaptırmak,
Madde 2/b	(Değişik: 3322 - 19.11.1986 / m.5) Bağlı kuruluşlar ile müesseselerinin kendi kuruluş kanunlarında gösterilen inşaat, bakım, onarım ve hizmetlerin yapılması veya yaptırılmasını sağlamak üzere gerekli işleri yapmak,
Madde 2/d	Çesitli özellik ve ölçekteki imar planlarının, şehir alt yapı tesislerinin ve sığınakların projeye esas standartlarını hazırlamak,
Madde 2/e	Konut politikası ilkelerine göre konut yapmak, yaptırmak,
Madde 2/k	Bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat vermek ve gerçekleştirilmesini sağlamak,
Madde 2/m	Gerekli görülen hallerde, Kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin; umumi hayata müessesir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin; birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarında demiryolu veya karayolu geçen hava meydanı bulunan veya havayolu veya deniz yolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi verilerek ve gerektiğinde işbirliği sağlanarak yapmak, yaptırmak, değiştirmek ve re'sen onaylamak,

14 Aralık 1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Çizelge 4.3) ile ülkenin altyapı ihtiyacının karşılanması, kamu yapılarının inşaa ve onarım işlerinin yapılması, deprem ve afet araştırmalarının yapılması vb. amaçlarla, Bayındırlık Bakanlığının İmar ve İskân Bakanlığı ile birleştirilmesi sonucu

mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ortaya çıkmıştır. 1980’li yıllar ile birlikte merkezi yönetim biriminde yaşanan değişimler planlama yetkilerindeki değişimleri de beraberinde getirmiş, planlama sistemi ile ilgili yeni yapılanmalar ortaya konmuştur.

9 Temmuz 1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir statüsüne getirilmiş, ilk defa büyükşehirlerin tanımı ve büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasındaki ilişkilerin hukuki düzenlemesi yapılmıştır. 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendinde, “Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,” denilmekte olup imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması adına tüm yetkiler yerel yönetimlere verilmiştir.

1980’li yıllar ile birlikte, özellikle büyük kentlerde ortaya çıkan düzensiz kentleşme sorununun çözümünde merkezi yönetimin yetersiz kalması, planlama yetkilerini büyük ölçüde Bakanlığa devretmiş olan 6785 sayılı İmar Kanununda önemli değişiklikler yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 3 Mayıs 1985 tarihli 3194 sayılı, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların tabi tutulduğu İmar Kanunu (Çizelge 4.4) ile 6785 sayılı İmar Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır. İmar hukukunda yer alan planlar, 3194 sayılı İmar Kanunun 6. maddesi olan “Planlama Kademeleri” başlığı altında verilen “Bölge Planları” ve “İmar Planları” ile özel kanunlarla oluşturulan plan türlerinden oluşmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanununun 5. ve 8. maddesinde ise planların tanımlanmasına yer verilmiştir. Planlar bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak kademelendirilmiş ve alt ölçekli planların üst ölçekli plânlarda belirlenen planlama ana ilkelerine, stratejilerine ve kararlarına uyumlu olması zorunluluğu getirilmiştir. 3194 sayılı Kanunun 8. maddesine göre, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını yapmak veya yaptırmak, 1960 yılında ülkemizde ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak için kurulan Devlet Planlama Teşkilatının görevi olarak tanımlanmıştır. Aynı maddenin b bendinde, merkezi yönetimin çeşitli durumlarda plan hazırlama, onaylama ve uygulama yetkilerinin ve

genel durumda ise planları onaylayan ve uygulayan olma rolünde değişiklikler yapılmıştır. Kendi sınırları içerisinde, yerel fiziki planların yapılması ve onaylanması yetkisi ilgili belediyesine verilmiş ve ilk defa yerel yönetimlere, hazırlama, onaylama ve uygulama adımları ile birlikte planlama yetkisi devredilerek yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde şekillenmesi sağlanmıştır (Ersoy, 1989; Kılınç, 2021). Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlarda, plan yapma ve onaylama yetkisi merkezi yönetimin taşra birimi olan valiliklere verilmiştir. 3194 sayılı Kanunun 5., 7., 9. ve 45. maddesinde mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, yönetmelik hazırlama; gerekli görülen hallerde kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerini yapma, yaptırma, değiştirme ve onaylama; birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarında ortaya çıkabilecek ihtilafları engelleme ve gerektiğinde re'sen onaylama ve ilgisince belirlenen mücavir alan sınırlarını onaylama yetkilerini tanımlamaktadır. Ayrıca Kanunun 9. maddesi ile TOKİ ile benzer şekilde faaliyet gösteren Başbakanlık Özelleştirme Dairesine plan yapma ve Özelleştirme Yüksek Kuruluna planı onaylama yetkisi verilmiştir (Kahraman, 2017).

Çizelge 4.4 : 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri.

Madde	Fıkra/Bent	İçerik
Madde 6	-	Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; Bölge Planları ve İmar Planları, imar planları ise, Nâzım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları, olarak hazırlanır. Uygulama imar planları, gerektiğinde etaplar halinde de yapılabilir.
Madde 7	c bendi	Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz olması durumunda veya yeni yerleşme alanlarının acilen kullanmaya açılmasını temin için; belediyeler veya valiliklerce yapılacak mevzi imar planlarına veya imar planı olmayan yerlerde Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik esaslarına göre uygulama yapılır.
Madde 8	a bendi	Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.
	b bendi	İmar Planları; Nâzım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nâzım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye

Çizelge 4.4 (devamı) : 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri.

Madde	Fıkra/Bent	İçerik
Madde 8	b bendi	meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlığa gönderilir.
Madde 9	-	İmar planlarında Bakanlığın yetkisi: Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. (Ek: 24/11/1994-4046/41 md.) Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (Belediye) (Parantez içi hüküm; 3/4/1997 tarih ve 4232 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi ile metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.) alınarak Çevre İmar bütünlüğünü bozmayacak (Ek ibare: 3/4/1997-4232/4 md.) imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. (Ek ibare: 3/4/1997-

Çizelge 4.4 (devamı) : 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri.

Madde	Fıkra/Bent	İçerik
Madde 9	-	4232/4 md.) ilgili belediyeler görüşlerini onbeş gün içinde bildirir. Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar. Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar. (Ek fıkra: 3/7/2005-5398/19 md.) 4046 sayılı Kanun kapsamında gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemine göre özelleştirme işlemleri yapılan hizmet özelleştirilmesi niteliğindeki yatırımların yapılacağı yerlerde hazırlanan veya hazırlattırılan plânları, Özelleştirme İdaresince değerlendirilmek ve sözleşmeye uygunluğu konusundaki görüşü de alınmak kaydı ile (...) ... re'sen onaylamaya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili olup, her türlü ruhsatı ilgili belediye en geç iki ay içinde verir. Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir âfetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun 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.
Madde 45	-	Mücavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ayrıca, bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir olana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir.

Çizelge 4.5'te, Türkiye'de planlı dönem ile 2002 yılları arasında planlama yetkilerindeki değişimler özetlenmiştir.

Çizelge 4.5 : Türkiye'de 1960-2002 yılları arası dönemde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
1983	180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Bazı konularda imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	İmar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler
1985	3194 sayılı İmar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde, gerekli görülen hallerde ve kamu yapıları ile ilgili durumlarda imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler Valilikler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

4.4 Türkiye'de 2002-2011 Yılları Arasında Planlama Yetkilerinde Değişimler

2004 yılında çıkarılan 5215 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanununda değişiklikler yapılmış olup aynı yıl çıkarılan 5272 sayılı kanun ile 5215 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 23 Temmuz 2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanunda;

Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve

ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak (5216 sayılı Kanun, 2004).

görevleri büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanları ilçe belediyeleri karşısında arttırılmış ve ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, görev ve yetkilerinin tanımlanması, gelirlerinin belirlenmesi ve kurulan belediyeler arasındaki ilişkilerin oluşturulması üstünde durulmuştur. Büyükşehir belediyeleri, sınırları içerisindeki nazım imar planlarını hazırlamak ve onaylamak; sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin hazırladığı uygulama imar planlarını onaylamak görevlerine sahiptir.

3 Temmuz 2005 yılında, 5393 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiş ve 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 74 sene sonra değiştirilmiştir. Kanunun 3. maddesinde belediyeler, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinde, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre, temizlik ve atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, konut, kültür ve sanat, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi alanlarda kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi görevleri tanımlanmıştır. Kanunun 47. maddesi ile 1982 Anayasasında, İçişleri Bakanına belediye başkanlarını görevden uzaklaştırma yetkisinin verilmesi ile ortaya çıkan kararların iki ayda bir gözden geçirilmesi zorunluluğunu getirmiştir (Keleş, 2020). Aynı Kanun ile 2004 tarihli 5216 sayılı Kanunda değişiklik yapılmıştır.

1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 26. ve 29. maddesi ile 5593 sayılı Belediye Kanununda ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda çevre düzeni planı hazırlama yetkileri ile ilgili düzenlenmeler yapılmıştır.

22 Mart 2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde, belde belediyeleri kaldırılmış olup yerine toplam 47 tane ilçe belediyesi ve/veya çok sayıda mahalle kurulmuştur. 5747 sayılı Kanunla kurulan ilçe belediyeleri sınırları ilçenin

mülki sınırları ile uyuşmadığından, mülki idare yapılanmasının bu kanun ile göz ardı edildiği görülmektedir.

27 Temmuz 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunun 3. maddesinde

Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak ve/veya kullanım hakkı alınmış arsa ve araziler ile özel kanunları uyarınca özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu veya 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerler dahil olmak üzere genel ve özel kanun hükümleri kapsamında yer alan tüm alanlarda imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kurum veya kuruluşlardan görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte plan, imar planı ile değişiklik ve revizyonları müellifi şehir plancısı olmak üzere Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılarak veya yaptırılarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak ve Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kesinleşir (3194 Sayılı İmar Kanunu, 1985).

denilmekte olup imar planlarının ilan ve askı işlemlerinin ortadan kaldırılması ve Özelleştirme İdaresine tasarrufu altındaki kentsel alanlarda her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verilmesi söz konusu olmuştur.

Çizelge 4.6’da, Türkiye’de 2002-2011 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler ile planlama yetkilerindeki değişimler aktarılmıştır.

Çizelge 4.6 : Türkiye’de 2002-2011 yılları arası dönemde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	İmar planlarının hazırlanması onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler
2008	5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3194 sayılı İmar Kanunu Ek Madde 3. Özelleştirme İdaresi tasarrufundaki alanlarda imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

4.5 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Kuruluşu ve Planlama Yetkilerinde Değişimler

2009 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program 2010-2012 isimli çalışmanın Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi başlığı altında, “vi) *Kentsel gelişme stratejisi ve eylem planı hazırlanacaktır.*” maddesinin bulunması, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2010 Yılı Programında, 2010 yılı haziran ayı sonuna kadar mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanması öngörülen Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023 (KENTGES), kentsel yerleşmelerin mekansal yaşam kalitesinin artırılması, ekonomik ve toplumsal yapının güçlendirilmesi, mekansal planlama sisteminin yeniden yapılandırılması ve sürdürülebilir kentsel gelişme amaçlarıyla 2010 yılında ortaya çıkmıştır. KENTGES’in hazırlanma sürecinde, 2009 yılında düzenlenen Kentleşme Şurası önerilerinden yola çıkılarak,

Türkiye’de yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin kentleşme, imar ve mekânsal planlama ile ilgili tespitler, sorunlar ve fırsatlar ile ulusal ve uluslararası dayanak ve belgelerin yönlendiriciliği esas alınmış, Türkiye’nin kaynak, fırsat ve imkânlarını en üst düzeyde değerlendirerek, uygulanabilir ve birbiri ile tutarlı hedef, strateji ve eylemler belirlenmiştir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2010).

Mekansal planlama sisteminin yeniden yapılandırılması hedeflerinden birine sahip KENTGES, o yıllara kadar süre gelen planlamada yetki sorunsalını Planlama Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar başlığı altında özetlemektedir:

Mekânsal Planlama alanında yetkili kurumlar arasındaki eşgüdüm yetersizliği önemli sorunlardan biridir. Merkezde yer alan çok sayıda bakanlık ve kurumun, kendi kuruluş kanunlarından gelen plan yapma yetkileri nedeniyle, planlama pratiğinde çok-başlılıktan doğan bir karmaşanın yaşandığı görülmektedir. Planlama ile ilgili yasal düzenlemelerin ve yetkili idarelerin çokluğu, var olan planlarda çok sayıda değişikliğe yol açmakta, farklı kurumların yetki alanında bulunan üst ölçekli planların, gerek kullanım amacı gerekse fiziksel kararları bakımından birbirleriyle bağlantısı kurulamamaktadır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009).

Ayrıca KENTGES, yerel yönetimlerin yaşadığı yetersiz teknik eleman, yetersiz mali kaynaklar ve öz gelirlerinin arttırılamaması gibi nedenlerle kentleşme sürecinin olumsuz etkilendiğini vurgulamaktadır.

KENTGES’te planlama yetkilerindeki değişimleri 2010 yılından itibaren güçlü şekilde etkileyecek önemli iki karar bulunmaktadır. Bunlardan ilki mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yeniden yapılandırılarak kentleşme ve imar konularında usul ve esasları belirleyen, uygulanmasını sağlayan/gerekli durumlarda uygulayan, yerel yönetim birimlerine rehberlik eden ve denetleyen bir yapı elde edilmesidir. Bu kapsamda 04.07.2011 tarihli ve 27984 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yeniden düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, KENTGES sonrası yapılan düzenlemeler ile planlamada yetki yerel yönetim birimlerinden merkezi yönetim birimlerine kaydırılmıştır (Şahin, 2018).

29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilen mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla, 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” 29 Haziran 2011 tarihinde kabul edilmiş olup 4 Temmuz 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Planlama yetkilerinin merkezileşmesi ve her tür ve ölçekte resen plan yapma yetkisinin Bakanlığa verildiği Kararnamede, Bakanlığın görevleri sıralanmıştır.

İmar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları denetlemek, mesleki hizmetlerin standartlarını hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak, çevre koruması, çevre kirliliğinin önlemesi ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılması, çevresel etki değerlendirmesi yapılması, her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik standartları belirlemek, bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ve merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları vb. durumlara ilişkin her tür ve ölçekte plan yapmak, yaptırmak, onaylamak ve gerekli durumda ruhsatlandırmak, mekansal strateji planlarını hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarına uygunluğunu denetlemek, vb. şeklinde sıralanmaktadır.

644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 37. maddesi ile 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmış ve mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yetkileri mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır. Mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde belirtildiği üzere ağırlıklı olarak kamu yapılarına ilişkin görevlere sahipken mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kamu yapılarını ve kamu yapıları dışında kalan yapıları da kapsayan görevlere sahip olmuştur (TMMOB, 2011). Neoliberal politikalar etkisiyle gerçekleşen merkezileşme eğilimi, Türkiye’de planlama sisteminde de etkisini göstermiş, merkezi yönetim birimlerinin planlama yetkileri arttırılmıştır (Lovering and Türkmen, 2011). 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (Çizelge 4.7) ile merkezi yönetim birimine verilen ruhsatlandırma, imar planlarını hazırlama, onaylama vb. yetkiler yerel yönetim birimlerinin planlar üzerindeki yetki alanını daraltmaktadır (Özkaya Özlüer, 2015).

Çizelge 4.7 : 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri.

Madde	Fıkra/Bent	İçerik
Madde 2	1/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.
		(Değişik: 8/8/2011-KHK-648/1 madde)
	1/ç	Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.
	1/d	Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek.
		(Değişik: 16/5/2012-6306/19 madde)
	1/ğ	Gecekondü, 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;

Çizelge 4.7 (devamı) : 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri.

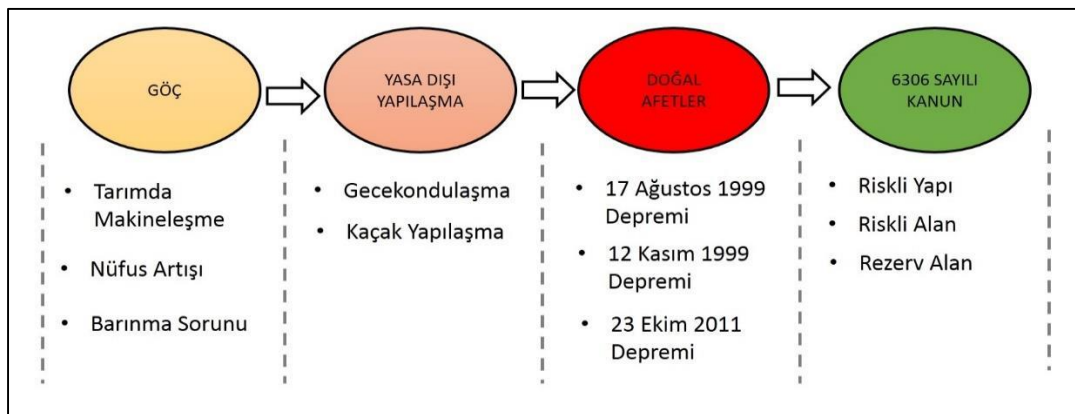
Madde	Fıkra/Bent	İçerik
	1/ğ	Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyeti kurulmasını temin etmek; 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak, ruhsat işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak.
Madde 2	1/h	(Ek: 8/8/2011-KHK-648/ 1 madde; Değişik: 23/8/2011-KHK-653/6 madde) 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.
	1/i	(Ek: 8/8/2011-KHK-648/ 1 madde) Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak.
	1/n	(Ek: 16/5/2012-6306/19 madde) 23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemleri ile diğer iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.
Madde 12	1/a	Yerleşme ve yapılaşmaya yönelik mimarlık, mühendislik, müteahhitlik ve müşavirlik hizmetlerine ilişkin düzenlemeleri yapmak, uygulamaları denetlemek ve izlemek.
Madde 37	2/-	180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 8 Ağustos 2011 tarihinde kabul edilmiş olup 17 Ağustos 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa, 3194 sayılı İmar Yasası, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanunu, 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 3234 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ve 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklikler yapılmış olup mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yeni yetkiler verilmiştir. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yapılan değişiklikle ile birlikte düşünüldüğünde, 2. maddesinin, 1. fıkrasının, h bendinde de karşılaşıldığı üzere, yerel yönetimlere ait yetkilerin mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmesi söz konusudur. 644 sayılı KHK'nın ilgili maddeleri ve yapılan değişiklikler incelendiğinde; kentsel ve kırsal alanlar, milli parklar, tabiat varlıkları, sit alanları, benzer bir kapsamda değerlendirerek sorumlulukları mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş olduğu, geniş yetki alanı içerisinde her tür ve ölçekteki planları yapma, yaptırma, onaylama yetkisininin Bakanlığa verilmiş olduğu, yerel yönetim birimlerinin görev alanındaki ruhsatlandırma işinin gerekli görülmesi halinde Bakanlıkça yapılmasına imkan tanındığı ve merkezi yönetimin idari vesayetinin arttırıldığı, gecekondulu alanlarında ve depreme dayanıksız alanlarda yapılacak dönüşüm faaliyetlerinin merkezileştirildiği, yapı denetim sisteminin daraltıldığı; özetle, planlama yetkilerinin merkezileştiği, her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarıldığı görülmektedir (TMMOB, 2011).

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisinin hem yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyelerinin yetkisinde hem de merkezi yönetim birimi olarak mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olması durumu yetki çatışması yaratmaktadır (Türk, 2016). Ayrıca bu durum, KENTGES'te ifade edilen, mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yeniden yapılandırılarak kentleşme ve imar konularında usul ve esasları belirleyen ve uygulanmasını sağlayan bir yapıya dönüşmesini öngören strateji ile çelişmektedir.

644 sayılı KHK, 2 Temmuz 2018 tarihinde kabul edilerek ve 9 Temmuz 2018’de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye’de gelişen sanayi alanları ve tarımsal kalkınmada yaşanan zorluklar neticesinde kırsal alanlardan kentsel alanlara göçler yaşanmıştır. 1950’li yıllarda İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerde kontrolsüzce artan nüfusun konut ihtiyacı sağlanamamış ve vatandaşlar konut sorunlarını kendi yöntemleri ile çözmüşlerdir. Bu durum sağlıklı konut alanlarının oluşmasına, gecekondulaşmaya neden olmuştur (Akıllı, 2019). 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan Marmara Depremi ile bazı yasal düzenlemeler yapılmış 2011 yılında yaşanan Van Depremi’nin ardından yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur (Daşkiran ve Ak, 2015). Türkiye’de diğer ülkelerden farklı olarak kentsel dönüşüm uygulamaları doğal afetlere karşı geliştirilmekte olup afet riski ile karşı karşıya kalan alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, standartlara uygun şekilde sağlıklı ve güvenli yaşam alanları teşkil etmek üzere yapılacak çalışmaların esaslarını belirlemek amacıyla oluşturulan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 31 Mayıs 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Şekil 4.3). Kanun, kentsel dönüşüm uygulamalarının kamu eliyle yapılmasına yönelik bir kurgu sunmaktadır (Özden, 2016).



Şekil 4.3 : 6306 sayılı Kanunun ortaya çıkış süreci (Akıllı, 2019).

6306 sayılı Kanun, Türkiye’de gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ile ilgili en kapsamlı yasal düzenleme olup Kanun ile ilk defa “rezerv yapı alanı”, “riskli yapı” ve “riskli

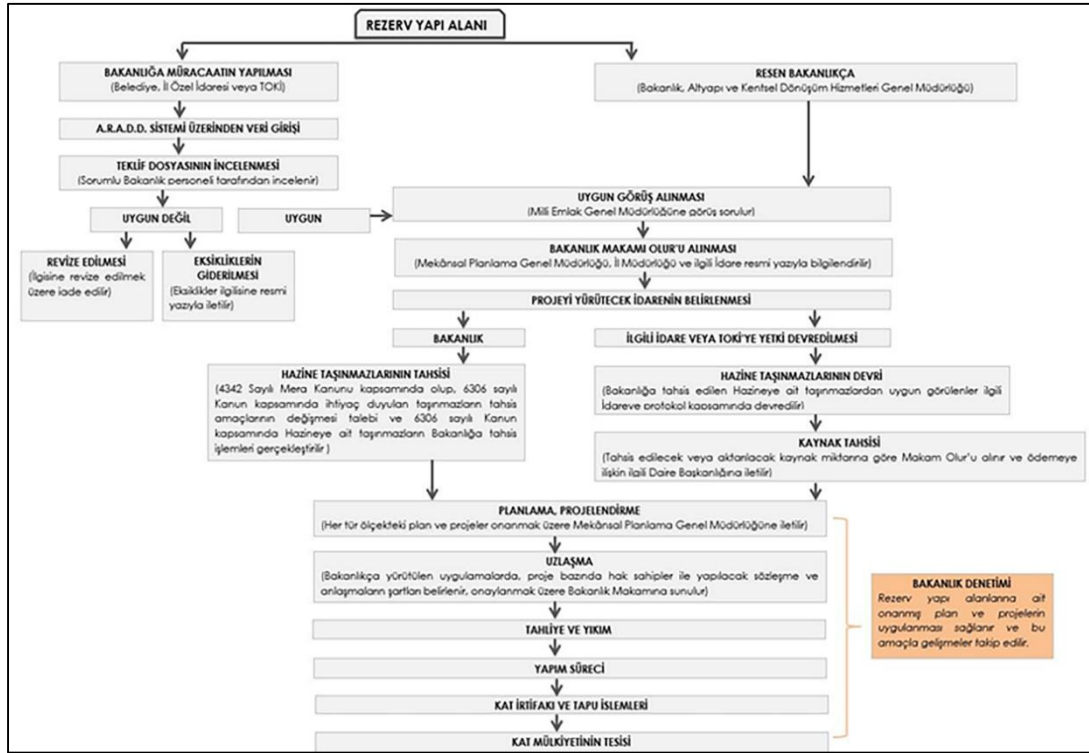
alan” vb. kavramların tanımları yapılmıştır. 6306 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer verilen tanımlara göre, rezerv yapı alanı, gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ’nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanları; riskli alan, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı; riskli yapı, riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıyı, ifade etmektedir. Kanunun uygulamaya yönelik 6. maddesinin 6. bendinde;

...riskli alanlar, rezerv yapı alanları ve riskli yapıların bulunduğu parsellerdeki uygulamalarda faydanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin alanlar da dahil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye ... bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar ve kentsel tasarım projeleri yapmaya, yaptırmaya ve onaylamaya yetkilidir (6306 sayılı Kanun, 2012).

denilmektedir. Söz konusu Kanun incelendiğinde, planlama süreçlerinde yetkili kurumun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olduğu ve Kanunda “idare” olarak belirtilen, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerin, bu sınırlar dışında il özel idarelerinin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerinin yetki devri yoluyla planlama süreçlerine dahil edildiği görülmektedir (Özlüer, 2012). Ayrıca 6306 sayılı Kanun ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığına (TOKİ), rezerv yapı alanı ilan edilmesi talebinde bulunabilme; hazine mülkiyetindeki riskli ve rezerv alanların bedelsiz olarak devredilmesi; uygulama alanında cins değişikliği, tevhit, ifraz, alan düzeltme, taksim, ihdas, terk ve tescil işlemlerinin muvafakat aranmaksızın TOKİ tarafından yapılabilmesi/yaptırılabilmesi vb. geniş yetkiler tanımlanmıştır. Kanunun öngördüğü çeşitli aşamalarda Bakanlar Kurulu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Belediyeler ve Özel İdareler, TOKİ, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) yetkili ve sorumlu kurumlar olarak belirlenmiştir.

6306 sayılı Kanun ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı belirlenen alanlarda planı hazırlayan, onaylayan, uygulayan ve denetleyen kurum olarak kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirmektedir (Şekil 4.4). Merkezi yönetimin

planlama yetkileri üzerinde artan rolü ve yer yer mülkiyet hakkının ihlaline neden olan adımları, 6306 sayılı Kanun ve TOKİ aracılığı ile kentsel dönüşüm uygulamaları üzerinden elde edilecek kentsel ranta el koyma isteği olarak yorumlanabilmektedir (Daşkiran ve Ak, 2015). Kanun ile mevcut konut stoğunun, olası afetlere karşı yenilenmesi gerekliliği söylemi ile yeniden inşa ve emsal artışları arasında bir çelişki bulunmaktadır (Görgülü ve Ekinci, 2015). Şekil 4.4'te, rezerv yapı alanı ilan edilmesinden uygulamanın tamamlanmasına dek atılması gerekli adımlar tarif edilmiştir (Url-21).



Şekil 4.4 : Rezerv yapı alanı iş süreci (Url-21).

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, afet öncesinde afet riskini minimuma indirmek için gerçekleştirilmesi gerekli görülen bir hukuki süreci tanımlamaktadır. Ancak bu süreç, afete neden olan etmenleri ortadan kaldırmayı hedeflememekte olup temel hak ve özgürlüklerle birlikte hak arama hürriyetini sınırlandıran bir kanun görünümü sergilemektedir. Riskli alan ve riskli yapı tanımlarından anlaşılacağı üzere, ilgili idare bu geniş tanım aralığı üzerinden herhangi bir yapı veya alanı yetkisi altına alabilecek yetkiler ile donatılmıştır (Özkaya Özlüer, 2018). 6306 sayılı Kanun ile riskli alanlara, rezerv alanlara ve riskli yapılara ilişkin olağanüstü yetkilerin kullanılmasının yolu açılmıştır (Yasin ve Şahin, 2015). Çizelge 4.8'de, 2011-2018 yılları arasında planlama yetkilerindeki değişimler özetlenmiştir.

Çizelge 4.8 : Türkiye’de 2011-2018 yılları arası dönemde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
2011	644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin	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 imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
2012	6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	Rezerv yapı alanı ve riskli yapı alanı ilan edilen alanlarda, imar planlarının hazırlanması, onaylanması, uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

4.6 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Planlama Yetkilerinde Değişimler

16 Nisan 2017 yılında gerçekleştirilen referandum ile Türkiye’de anayasal değişikliğe gidilmiş Cumhurbaşkanına önemli yetkiler verilmiştir. 27 Haziran 2018 yılında gerçekleştirilen seçimler ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulamaya geçmiştir. 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100. maddesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kararnamenin 100. maddesiyle, yürürlükteki anayasanın 127. maddesine göre kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi gerekli olan mahalli idareler, merkezi yönetim birimi olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlanmıştır (Erem, 2019). Kararnamenin 102. maddesinde görev ve yetkileri düzenlenen Mekansal Planlama Genel Müdürlüğüne, her türlü planı yapma ve onaylama yetkisi verilmiş olup bu durum yerel planlarda merkezileşmenin kanıtı niteliğindedir (Kılınç, 2021). 1

Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddeleri Çizelge 4.9’da verilmektedir:

Çizelge 4.9 : 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde tanımlanan planlama yetkileri ilgili maddeleri.

Madde	Fıkra	İçerik
Madde 100	1	Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır: a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, e) (Mülga: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/799 md.) f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
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, 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, g) Cumhurbaşkanınca 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, 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, k) Cumhurbaşkanınca 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

Çizelge 4.9 (devamı) : 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde tanımlanan planlama yetkileri ilgili maddeleri

Madde	Fıkra	İçerik
	1	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. Planlamaya ilişkin iş ve işlemlerde, bakanlıklar, mahalli idareler ve meslek kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, planlama sürecinin iyileştirilmesini ve geliştirilmesini temin etmek,
Madde 102	2	Çevre düzeni planlarının Bakanlıkça belirlenen mekânsal strateji planlarına, imar planlarının ise mekânsal strateji planlarına veya çevre düzeni planlarına aykırılığının tespit edilmesi halinde ilgili idareler Bakanlıkça verilen süre içerisinde aykırılıkları giderir.
	3	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.

Çizelge 4.10'da, Türkiye'de 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile planlama yetkilerinin merkezi yönetime devredilişi belirtilmiştir.

Çizelge 4.10 : Türkiye'de 2018 yılı ve sonrası dönemde planlama yetkileri.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
2018	1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin	Her tür ve ölçekte imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

4.7 Bölüm Sonucu

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar merkezi yönetimin güç kaybetmesi endişesi ile yerleşme alanında önemli reformlar yapılamadığı görülmektedir. 2002 yılı ve sonrasında yapılan yasal düzenlemeler ile yerel yönetim birimlerinin çağdaş, hesap verebilir, halkın katılımına açık ve verimli bir şekilde işlevine devam etmesi amaçlanmış ve merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayetinin azaltılırken kamusal hizmetlerin yerleşmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Öztürk, 2019).

2002 yılı seçimleri sonucunda merkezi yönetimin değişmesi ile yerel yönetimler üzerinde yasal düzenlemeler yapılmış, yerel yönetimlere özerklik kazandırılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de 2004 yılı ve sonrasında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının var olan merkeziyetçi yapının hafifletilmesi yolunda olduğu ancak uygulamada hala merkeziyetçi yapının etkisinin hissedildiği görülmektedir. Ağır basan bu yapının hafifletilmesi için geliştirilen çalışmalar ve desteklenen görüşlere karşın yürürlüğe giren yeni yapısal düzenlemeler idari özerklik açısından çok da bir gelişme sağlamamış, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkeze bağımlılıkları devam etmiştir.

Türkiye’de planlama yetkilerini merkezileştirerek yeniden düzenleyen bazı yasalar ile Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Toplu Konut İdaresi gibi merkezi yönetim organlarına özel planlama yetkilerinin verildiği görülmüştür. Üst ölçekli planlama yetkisi bulunan bakanlıklar arasında da genelgeler yolu ile karşılıklı fikir ayrılıkları yaşanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda planlama ile alakalı sorunların çözümü ve yetkili kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla Kentleşme Şurası kurulmuş ve KENTGES “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi” oluşturulmuştur (ŞPO, 2011).

Kentleşme Şurasında ülkemizde planlamaya dair kurumsal yapılanmayı oluşturacak, planlamanın yasal çerçevesini belirleyecek yeni bir kuruma ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Öngörülen bu yapılanma; planlama yetkilerini yalnızca bir kuruma devreden, her bir kademede tek bir kurumu yetkili kılan bir düzenlemedir. Bu süreç sonunda, 29.06.2011 tarih ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin çıkarılması ile mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ve genel müdürlüklerine geniş yetkiler verilmiştir (Aykun, 2016).

Planlama alanında, yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları yetkilere rağmen kentsel dönüşüm, konut üretim, altyapı vb. yerel hizmetler gibi pek çok alanda bekleneni veremediği algısı ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimin kaynaklarını doğrudan kullanma yetkisine sahip olan Başbakanlık Özelleştirme Dairesi ve Toplu Konut İdaresi gibi kurumlar kentsel mekana İmar Kanunundan uzak, doğrudan müdahale ve kamu arazilerinde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisine sahip olmuşlardır (Şahin, 2018). Merkezi yönetim, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin oluşturulması ile yerelleşme yaklaşımından uzaklaşmıştır. İmar ve planlama yetkilerinin, yasal

düzenlemeler ile yerel yönetimlerden alınarak merkezi yönetim birimlerine ve TOKİ vb. kurumlara devredilmesi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına dair yasa ve kanun hükmünde kararnameler, Devlet Demiryolları Yasasında yapılan değişiklik, Özelleştirme Yönetimine imar planı yapma yetkisi verilmesi ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yerel yönetimlere verilen yetkilerin birçoğunun merkezi yönetime devredilmesi yerelleşme yaklaşımından uzaklaşmış olmanın en önemli örneklerindendir (Keleş, 2020). Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 4. fıkrasında yer alan “Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.” ifadesine uygun değildir.

Türkiye’de planlama hiyerarşisinin verildiği Şekil 4.1 incelendiğinde, Türk planlama sisteminde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çok fazla plan türü olduğunu söylemek mümkündür. Ülke ve bölge planlarının hazırlanması ve onaylanması yetkileri merkezi yönetim birimlerine, yerel planların hazırlanması ve onaylanması yetkisi yerel yönetim birimlerine verilirken 644 sayılı kanun hükmünde kararname ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yerel planlar üzerinde yetki sahibi olmuştur. Plan türlerinin ve planlarda yetkili kurumların sayısının fazla olması ve plan türünde yetkili merkezi ve yerel yönetim birimlerinin olması, uygulamada sorunlara yol açmaktadır (Gürsoy, 2015).



5. PLANLAMA YETKİLERİNDE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME İKİLEMİ: İSTANBUL METROPOLİTEN ALANINDAN ÖRNEKLER

3194 sayılı İmar Kanunu planlama alanının genel kanunu olarak kabul görmektedir. 3194 sayılı Kanunun tarif ettiği diğer tüm kanunlar özel kanun niteliğindedir. Özel kanunlar arasında yaşanan uyumsuzluklar planlamada yetki karmaşasına neden olmakta ve bu karmaşa, denetimden yoksun ve koordinasyon sağlayamamış planlar hazırlanmasına neden olmaktadır. Türkiye’de, 2011 yılından bu yana yapılan yasal düzenlemeler ile her ölçek ve türdeki planları ve plan değişikliklerini hazırlama ve onaylama aşamalarında aktif rol sahibi olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, rezerv yapı alanı ilanı, riskli alanların ve riskli yapıların ilanı, kentsel dönüşüm, ruhsatlandırma vb. birçok alanda da söz sahibidir. Bakanlığın yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanındaki kentsel mekana, yerel ve bölgesel düzeyde fark etmeksizin, ilgili kanun maddeleri ile tanımlanmış müdahale etme yetkisi bulunmaktadır. 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, hiyerarşisi içerisinde olduğu merkezi yönetimin yatırım kararlarına yönelik şartları sağlayan her tür ve ölçekteki planları hazırlayan, gerekli hallerde plan değişikliklerinden yerel yönetimlerin yetki alanındaki ruhsatlandırmaya kadar birçok alanda yetkili kılınmıştır (Özkaya Özlüer, 2015; Kılınç, 2021).

Türkiye’de planlama alanında yapılan yasal düzenlemeler ile hem merkezi yönetimin hem yerel yönetim birimlerinin yetkili kılınması durumu planların işlevsizleşmesine ve planlama yoluyla çözülebilecek kentsel sorunların çözümlerinin aksamasına neden olmaktadır (Alkay vd., 2018). Aynı zamanda, merkezi yönetime verilen yerel ölçekli planlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi yerel yönetim birimlerince kabul edilmeyen veya yerel yönetim birimlerine sunulmayan plan değişikliklerinin merkezi yönetimce onaylanmasına neden olmaktadır (Lovering and Türkmen, 2011). Bu nedenlerle, tez çalışmasının beşinci başlığı altında amaç, planlama yetkilerinde yaşanan merkezileşme ve yerelleşme ikileminin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanan örnek plan ve plan değişikliği süreçleri üzerinden, planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkilerini değerlendirmektir.

Bu başlık altında öncelikle çalışmanın metodolojisi anlatılmıştır. Sonraki başlıklarda İstanbul metropoliten alanı ile ilgili genel bilgiler sunulmuş, neden İstanbul'dan örnekler seçildiği açıklanmış daha sonra seçilen örnekler, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu ve Göktürk Rezerv Yapı Alanı, genel durum analizi, planlama süreçleri, meri plan durumları ve dava süreçleri başlıkları altında kapsamlı bir şekilde incelenmiştir.

5.1 Analiz Metodolojisi

Tezin analiz çalışmasının metodolojisi ile, tezin omurgasını oluşturan “Plan yapma ve onaylama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemi, planlama sistemini ve mekanı olumsuz etkiler.” hipotezinin ve çalışmanın metodolojisinin gelişmesini sağlayan araştırma sorularının, önceki bölümlerde tartışılan literatür sonuçları ışığında, hangi metodlar ile cevap bulduğu aktarılmıştır.

Tez kapsamında; literatür araştırması ile dünyada ve Türkiye’de kamu yönetiminin merkezileşme ve yerelleşme süreçleri ve 2011 yılında 644 sayılı KHK ile kurulan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kurulmasından önceki dönem ve sonraki dönem şeklinde ele alınarak Türkiye’de planlama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi süreci aktarılmıştır.

2011 yılı sonrasında Bakanlık eli ile hazırlanan planlarda, Bakanlığın planlama yetkilerini kullanmasına dayanak olarak 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gösterilmiştir.

Alan çalışması kapsamında ise Türkiye’de planlama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemini kavrayabilmek ve kentsel mekana etkisini gözlemleyebilmek adına, neoliberal politikaların kent üzerindeki etkilerinin en net gözlemlendiği, birçok alanda yatırımların cazibe merkezi olan ve plan ve plan değişikliği konularında dinamik süreçlere sahip İstanbul metropoliten alanından üç adet örnek seçilmiştir. Örneklerin seçilmesinde kullanılan kriterler şunlardır:

- Seçilen örneklerin yerel ve bölgesel ölçekte etkiye sahip olması.
- Seçilen örneklerin meri planlarının 2022 yılı içerisinde hazırlanmış olması.
- Seçilen örneklerin çok aktörlü olması.
- Merkezi yönetim tarafından hazırlanarak, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında çatışma ortaya çıkarmış olması.
- Kamuoyuna yansımış olması.
- Dava süreçlerinin bulunması.

Merkezi yönetim birimi olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ve ilgili yerel yönetim birimleri olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bakırköy Belediyesi, Beşiktaş Belediyesi ve Eyüpsultan Belediyesinin plan yapma, uygulama, ruhsatlandırma vb. aşamalarındaki rolleri irdelenecek, yerel yönetim birimi niteliğindeki meslek odalarının ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dair yorumları aktarılacak ve analitik bir çalışma gerçekleştirilecektir.

Tezin analiz çalışması kapsamında, İstanbul metropoliten alanına ilişkin genel değerlendirmeler yapıldıktan sonra seçilen örnekler aşağıda belirtildiği üzere beş aşamada ele alınacaktır:

1. Seçilen örneklerin genel durum analizi ve çevresel ilişkilerinin aktarılması.
2. Seçilen örneklere ait geçmiş plan durumlarının belirtilmesi.
3. Seçilen örnekler için hazırlanan meri durumdaki planlarda, seçilen örnek alanlara yönelik alınan plan kararlarının aktarılması.
4. Seçilen örnek alanlara ait meri planlara açılan davaların ve dava süreçlerinin aktarılması.
5. Seçilen örneklerin planlama süreçlerine dahil olan aktörler arasında ortaya çıkan çatışmaların aktarılması.

Tezin analiz çalışmasında yararlanılan bir diğer metodoloji “Kartopu Örneklem” olmuştur. Kartopu örnekleme, tez kapsamında ele alınan örnekler üzerinde çalışmalara sahip bir meslek insanı ile iletişime geçilmiştir. Bir sonraki adımda, iletişim kurulan meslek insanının yönlendirmesi ile başka bir meslek insanı ile iletişime geçilmiştir. Böylelikle örneklem kartopu şeklinde, zincirleme olarak büyürken sonuçta konuya en vakıf meslek insanlarına ulaşmak mümkün olmuştur.

5.2 İstanbul İline İlişkin Genel Değerlendirmeler

İstanbul, asırlar boyunca birçok medeniyete ev sahipliği yapmış, dünya tarihini şekillendiren imparatorlukların merkezi olması çok kültürlü yapıya sahip olmasında etkili olmuştur. Napolyon Bonapart'ın “Dünya tek bir ülke olsaydı, başkenti İstanbul olurdu.” sözleriyle övdüğü tarihi kent, Türkiye ve dünya için stratejik bir konuma sahiptir.

Ortasından Boğaz geçen ve Avrupa ile Asya kıtalarını birbirine bağlayan ulusal ve uluslararası karayolu, demiryolu, havayolu ve deniz yolu ulaşım bağlantıları açısından stratejik öneme sahip bir köprü niteliğindeki İstanbul ili, kuzeyde Karadeniz, güneyde Marmara Denizi, batıda Tekirdağ ve Kırklareli illeri, doğuda Kocaeli ili ile sınırlanmaktadır (Şekil 5.1). Yüz ölçümü 5.461 km² olan il, 39 ilçe ve 363 mahalleye sahiptir.



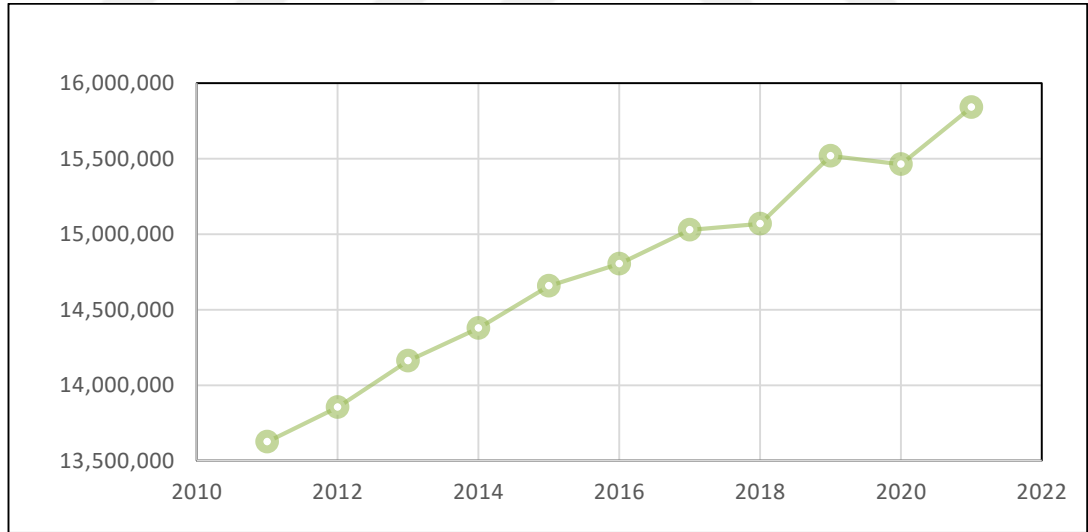
Şekil 5.1 : İstanbul ilinin konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.)

İstanbul metropoliten alanı, kentin morfolojik özelliklerine uygun olarak Marmara Denizi boyunca kentsel gelişme göstermiştir. Türkiye’de, 1950’li yıllar ile birlikte gelişme sürecine giren sanayi sektörü, tek bir merkezin gelişmesi eğilimindeki İstanbul’da, nüfusun hızla artması ve yerleşimlerin mekansal genişlemesi ve bütünleşmesi sonucuna yol açmıştır.

1973 yılında açılan Boğaziçi Köprüsünün ve bağlantılı çevre yollarının etkisiyle kırsal alan niteliğindeki yerleşimler, yeni kentsel alanlar olarak nitelenmeye başlanmış ve yeni merkezler ortaya çıkmaya başlamıştır. 1980’li yıllarla birlikte, diğer dünya

kentlerinde olduğu gibi İstanbul'da da üretim ve tüketim sistemleri küreselleşme yoluna girmiş, ulaşım altyapısı projeleri, büyük ölçekli konut ve ticaret alanları oluşmaya başlamıştır. Ayrıca bu yıllarda, sanayi alanlarının konumlanması nedeniyle nüfusu, gürültüsü ve kirliliği artan kent merkezlerinden uzaklaşmayı tercih eden üst gelir grubu, doğayla bütünleşik ve kent merkezine yakın bölgelerdeki düşük yoğunluklu, kapalı ve güvenli site alanlarına yönelmişlerdir. Bu durum, İstanbul'un doğal kaynakları üzerinde yapılaşma baskısı oluşturmuştur. 1990'lı yıllarda, Fatih Sultan Mehmet Köprüsünün ve Tem otoyolunun açılması; 1999 yılında yaşanan deprem vb. gelişmeler yapı ve nüfus yoğunluğu düşük olan, orman ve su havzaları ile sınırlanmış kırsal nitelikli yerleşim alanları üzerindeki yapılaşma baskısını daha da artmıştır (Parkinson and Judd, 1990; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).

TÜİK verilerine göre 2021 yılında İstanbul nüfusu, 7.907.214 kadın ve 7.933.686 erkek olmak üzere toplam 15.840.900 kişidir. 1965 yılında yaklaşık 2 milyon nüfusa sahip ilde 2021 yılına kadar nüfus 7 kat artarken Şekil 5.2'de verildiği üzere, nüfus son on yılda 2.216.660 kişi artmıştır (TÜİK, 2021).



Şekil 5.2 : İstanbul ili son on yıl nüfusu (TÜİK, 2021).

İlçe bazında nüfus ve nüfus yoğunluğu verileri incelendiğinde (Şekil 5.3), 977.489 kişi ile Esenyurt ilçesinin nüfusu en fazla olan ilçe olduğu görülmektedir. Esenyurt ilçesini 805.930 kişi ile Küçükçekmece ilçesi, 744.351 kişi ile Bağcılar ilçesi, 741.895 kişi ile Pendik ilçesi ve 726.758 kişi ile Ümraniye ilçesi takip etmektedir. 16.372 kişi ile Adalar nüfusu en az olan ilçedir.



Şekil 5.3 : İstanbul ilçelerinin nüfusu (TÜİK, 2021).

Şekil 5.4’te görüldüğü üzere, sırasıyla 42.645 kişi/ km² ile Gaziosmanpaşa, 39.331 kişi/km² ile Güngören, 36.584 kişi/ km² ile Bahçelievler, 34.011 kişi/km² ile Beyoğlu ve 36.166 kişi/km² ile Bağcılar nüfus yoğunluğu en fazla olan ilçelerdir. Nüfus yoğunluğu en düşük olan ilçe ise 53 kişi/km² ile Şile’dir (TÜİK, 2021).



Şekil 5.4 : İstanbul ilçelerinin nüfus yoğunlukları (TÜİK, 2021).

İstanbul’un güncel nüfus, bina ve altyapı envanterleri kullanılarak yapılan İBB’nin İstanbul İli Olası Deprem Kayıp Tahminlerinin Güncellenmesi Projesi raporları çeşitli deprem senaryolarında oluşması muhtemel hasarları kapsamaktadır. Rapora göre; öngörülen çeşitli senaryoların ortalamasında senaryo depremi sonrası 25 milyon ton ağırlığında enkaz ortaya çıkacağı öngörülmektedir. Raporda eğitim, sağlık, spor, kültür, din, konaklama, ticaret ve sanayi gibi kentsel işlevlerin deprem sonrasında en

kısa sürede kullanılabilir hale gelmesinin sosyal ve ekonomik olarak önemli bir faktör olduğu belirtilmiştir. Sanayi bölgeleri/parklarının kentsel doku içinde kalması bünyesinde barındırdığı yanıcı, patlayıcı, parlayıcı ya da zehirli maddeleri üretimde kullanan, depolayan ya da üreten işletmeler kentsel deprem riskini arttıran yapı unsurlarıdır. Ayrıca raporda anıtsal yapıları ve tarihi binaları korumaya yönelik çalışmaların arttırılması ve tarihi alanların bölgesel olarak ele alınarak deprem riskini azaltıcı faaliyetlerin önemi vurgulanmaktadır. Yapılan analizler sonucu olası bir depremde tek ve çift şeritli yolların bulunduğu tarihi yarımada, Fatih ilçesine komşu ilçelerde, Beyoğlu, Şişli, Alibeyköy, Zeytinburnu, Bayrampaşa, Esenler gibi ilçelerde, dar yolların bina hasarına bağlı olarak kapanması öngörülen deprem risklerindendir (Şekil 5.5).

Şekil 5.5 : İstanbul ili depremsellik haritası.

Adalar, Beykoz, Avcılar. İkinci kademe gelişmiş ilçeler; Gaziosmanpaşa, Çekmeköy, Esenler, Silivri, Sancaktepe, Sultangazi, Arnavutköy, Çatalca, Şile, Sultanbeyli (Şekil 5.6).



Şekil 5.6 : İlçe SEGE-2022 çalışmasında İstanbul'un ilçeleri.

5.3 Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi Örneği

Planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme ikileminin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkilerinin somutlaştırılması için seçilen örneklerden ilki Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi örneğidir. Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin örnek olarak seçilmesinin nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır: Planlama süreci 2022 yılında gerçekleştirilmiş olup süreç günceldir. Cumhuriyet tarihinin en büyük yatırımlarından biri olarak değerlendirilmekte olan Atatürk Havalimanı ve havalimanının dönüşüm süreci, yerel ve bölgesel ölçekte etkiye sahiptir. Çok aktörlüdür; merkezi yönetim birimi olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı; yerel yönetim birimleri olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Bakırköy Belediye Başkanlığı, hizmet bakımından yerinden yönetim birimi olan meslek odaları olarak Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi örneğinin planlama sürecine dahildir. Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi örneği, TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odasının açmış olduğu davalara, birçok habere ve Twitter sosyal medya ağında yaşanan tartışmalara konu olmuştur.

Atatürk Havalimanının konumlandığı İstanbul ili, Bakırköy ilçesi, (Şekil 5.7) 384 yılında Konstantin tarafından kurulmuştur. Bizans döneminde askeri ve siyasi bir

etmektedir. 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planında Atatürk Havalimanı ile ilgili plan kararlarında da bu duruma vurgu yapılmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2009).

İstanbul ili, Bakırköy ilçesi, Yeşilköy Mahallesinde konumlanan (Şekil 5.7, Şekil 5.8), karayolu ve demiryolu bağlantıları ve toplu taşıma hatlarıyla yüksek erişilebilirliğe sahip, fiziksel koşulları itibariyle kent ile bütünleşmiş durumdaki Atatürk Havalimanı, 1912 yılında İstanbul’da ilk hava meydanı olarak kurulmuş ve askeri amaçlarla kullanılmıştır. Atatürk Havalimanının üzerinde bulunduğu parsellerin malikleri, Maliye hazinesi ve Devlet Hava Meydanları İşletmesidir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022b; Url-4).



Şekil 5.8 : Atatürk Havalimanının Bakırköy ilçesindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.)

1912 yılında kurulan hava meydanı, 1933 yılında sivil havacılık alanında faaliyete başlamıştır. 1944 yılında Chicago’da imzalanan Uluslararası Sivil Havacılık Anlaşması sonrasında inşai faaliyetler gerçekleştirilmiş ve 1 Ağustos 1953 yılında Yeşilköy Havalimanı ismini alarak 05/23 pisti, taksi yolları, yolcu terminali ve bakım hangarları ile uluslararası hava taşımacılığı alanında faal olmaya devam etmiştir (Url-3; Url-4).

1 Temmuz 1970 tarihinde Yeşilköy Havalimanı Nazım İmar Planı uygulamaya geçmiş, dört adet terminal binası, tamamlayıcı yapılar ve 17/35 paralel pistleri inşa edilmiş olup 29 Ekim 1983 yılında Dış Hatlar Terminali işletmeye açılmıştır.

29 Temmuz 1985 tarihinde dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren tarafından Atatürk Havalimanı adını alan havalimanı, 16 Mayıs 1997 tarihinde “Atatürk Havalimanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Katlı Otopark Müteammimleri” ihalesine konu olmuştur. Tepe-Akfen-Vie (TAV) 2021 yılına kadar İstanbul Atatürk Havalimanı Dış ve İç Hatlar Terminal Binası, Kapalı Otopark ile Genel Havacılık Terminalinin işletimini üstlenmiş ve Türkiye’de yapılan en büyük özelleştirme uygulamalarından biri gerçekleşmiştir (Oktal, 2018; Koçyiğit, 2018).

29 Temmuz 1985 tarihinden bu yana Atatürk Havalimanı ismiyle faaliyetlerine devam eden, yıllar boyu yapılan yenileme ve genişletme çalışmaları ile kapasitesi 25.500.000 dış hat ve 12.800.000 iç hat olmak üzere toplam 38.200.000’e ulaşan, İstanbul’un en önemli ulaşım noktası konumundaki havalimanı, 11.776.961 m² alana sahip olmuştur (Url-3; Url-4; Url-5). 20 Aralık 2002 tarihinde inşa edilen Atatürk Havalimanı Metro İstasyonu ile kentiçi ulaşımı güçlenmiştir ve bu sayede erişilebilirliği yüksektir (Kahraman ve diğ., 2022). Uluslararası Sivil Havacılık Örgütünün yayınladığı bir sınıflandırmaya göre, Atatürk Havalimanı meteorolojik şartlar iyi olmadığında bile uçakların iniş-kalkış imkanı bulduğu bir konumdadır (Url-4).

Atatürk Havalimanı, aşırı nüfus artışı nedeniyle yoğunluğu artan ve yayılma gösteren kentte genişleme imkanı bulamamış olup kullanım alanı genişletilemeyen havalimanının yolcu ve kargo taşıma kapasitesi arttırılamamıştır. Bu nedenle, 12.06.2014 tasdik tarihli 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Değişikliği ile Tarımsal Niteliği Korunacak Alan, Kıyı Rehabilit Alanı, Jeolojik Sakıncalı Alan ve Orman Alanı lejantlarından Hava Alanı lejantına plan değişikliği yapılan, Haziran 2014 tarihinde temel atma töreni gerçekleştirilen İstanbul Havalimanı, 29 Ekim 2018 tarihinde açılmıştır. İstanbul Havalimanının açılmasının ardından Atatürk Havalimanı, 7 Nisan 2019 tarihinde sivil uçuşlara, 5 Şubat 2022 tarihinde ise kargo uçuşlarına kapatılmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022a; Url-4).

Türkiye’de, Mart 2020 tarihinde ortaya çıkmaya başlayan covid vakalarının artışı ile birlikte artan hastane ihtiyacı doğrultusunda 6 Nisan 2020 tarihinde İstanbul’a iki adet sahra hastanesi yapılacağı duyurulmuştur.

31 Mayıs 2020 tarihinde Atatürk Havalimanı arazisine, 17/35 paralel pistleri kırılarak Prof. Dr. Murat Dilmener Acil Durum Hastanesi (Pandemi Hastanesi) inşa edilmiştir (Şekil 5.9) (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c; Alioğlu, 2020).

yapacağımız fidan dikim töreni için hazırlıklarımıza heyecanla devam ediyoruz. Tamamlandığında dünyanın en büyük yeşil alanlarından biri olacak millet bahçemiz, 132 bin 500 ağacıyla İstanbul'un merkezinde 5 milyon 61 bin metrekarelik yeşil bir koridora dönüşecek, İstanbul'a nefes aldıracak." şeklinde duyuruda bulunmuştur (Url-14).

16 Mayıs 2022 tarihinde imzalanan ihale sözleşmesi sonrasında, Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş internet sitesi üzerinden Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi projesini paylaşmıştır (Şekil 5.10): "Projede 2 milyon m²'lik millet bahçesi peyzaj düzenlemesi ve rekreasyon alanı olup içerisinde 70.000 m² kapalı alana sahip sosyal donatı binaları bulunmaktadır. İçinde 28.000 kişilik etkinlik alanı, gençlik merkezi, 7 farklı alanda çocuk parkları, spor salonları, müze, fuar ve bilim merkezi, cami, afet toplanma alanı ve hastane yer alacaktır. 132.000 ağaçlık rekreasyon alanında çok çeşitli peyzaja yer verilecektir."(Url-13).



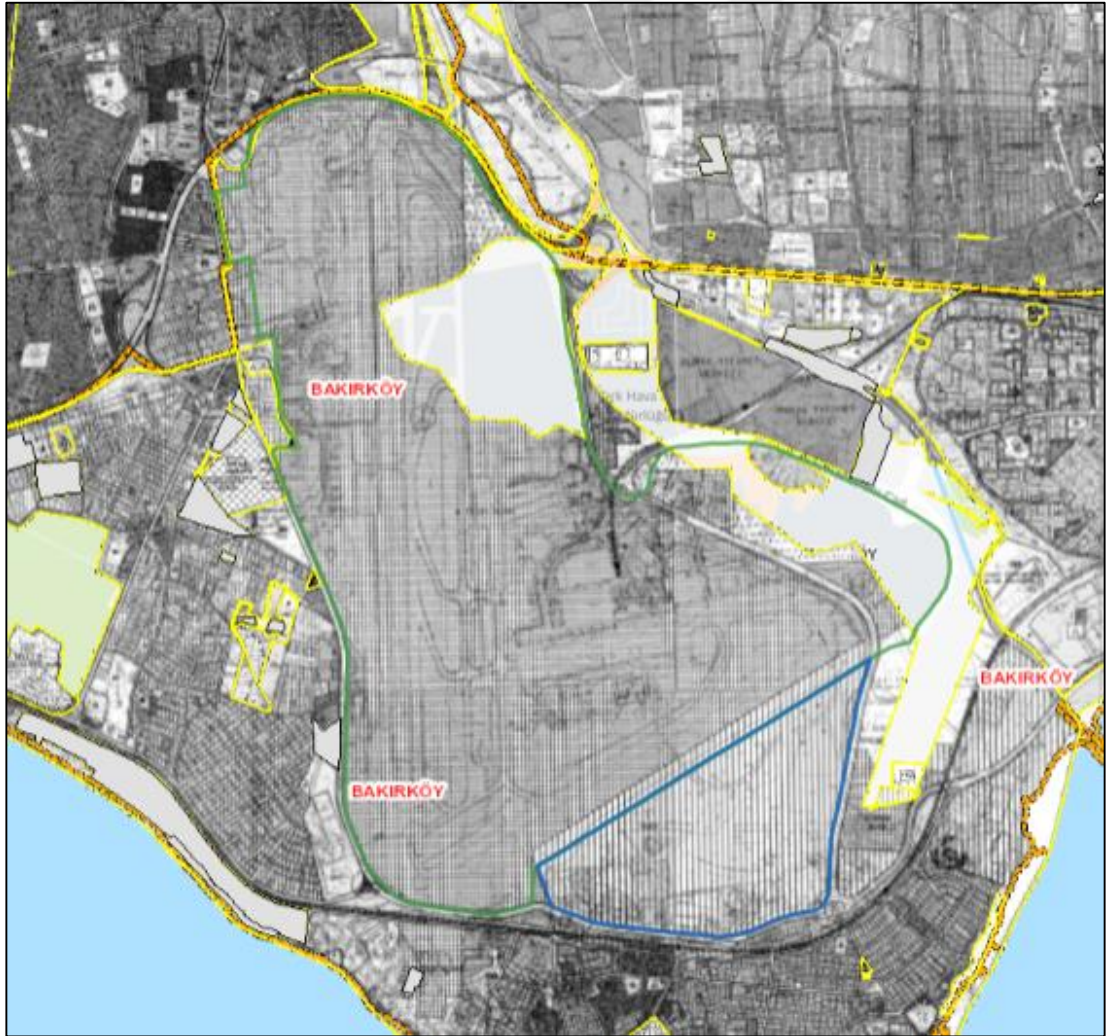
Şekil 5.10 : Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi projesine ait görsel (Url-13).

5.3.1 Planlama geçmişi

Atatürk Havalimanı, 01.07.2006 tarihli ve 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 26. ve 29. maddesi ile 5593 sayılı Belediye Kanununda ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda çevre düzeni planı hazırlama yetkileri ile ilgili düzenlenmeler yapılmış ve

Dokuzuncu bölümde Plan Uygulama Araçları ve Eylem Programı başlığı altında “Atatürk Havalimanının kapasitesinin artırılması amacıyla 06/24 olarak adlandırılan 2400 uzunluğundaki lodos-poyraz pistinin uzatılması ve 18-36 pistine paralel yeni bir pist yapılması...” şeklinde plan kararları bulunmaktadır. Atatürk Havalimanı kapasitesinin üzerinde hizmet verirken Sabiha Gökçen Havalimanının kapasitesinin altında hizmet vermesi durumu karşısında, Sabiha Gökçen Havalimanına ulaşımın güçlendirilmesi ve havalimanının daha verimli kullanılması üzerinde durulmuştur. Ayrıca Atatürk Havalimanının yolcu kapasitesini arttırmak için mevcut pistlerin uzatılması veya yeni paralel pistler inşa edilmesi fikirleri öne sürülmüştür.

Atatürk Havalimanının bulunduğu alan, 10.02.2005 tasdik tarihli 1/5000 Ölçekli Bakırköy Florya ve Çevresi Nazım İmar Planında “Havaalanı” lejantında kalmakta olup nazım imar planı halen yürürlükte (Şekil 5.12).



Şekil 5.12 : 10.02.2005 tasdik tarihli nazım imar planında Atatürk Havalimanı ve çevresi (Url-10).

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan İstanbul İli Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı plan raporunda belirtildiği üzere planlama alanını kapsayan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı bulunmamaktadır.

5.3.2 Meri plan durumu

Atatürk Havalimanına ait meri planlar; millet bahçesi yapılması sürecine ilişkin olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Değişikliği, 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planıdır.

5.3.2.1 İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği

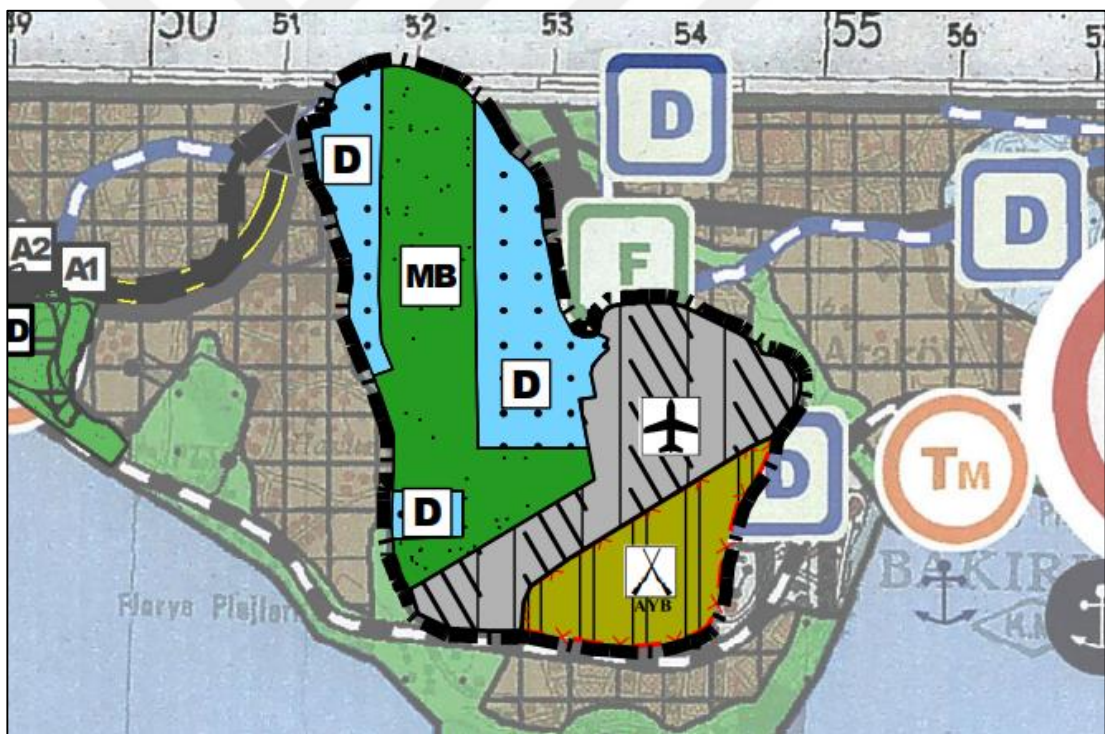
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanarak 27 Mayıs 2022 tarihinde, 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 102. maddesi uyarınca Bakanlık tarafından onaylanan İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği ile G21 numaralı plan paftası üzerinde, yaklaşık 500 hektarlık alanda “Havalimanı” lejantı iptal edilerek “Millet Bahçesi” ve “Kentsel ve Bölgesel Sosyal Altyapı Alanı” olarak düzenlenmek ve meri Çevre Düzeni Planında sehven “Meskun Alan” kullanımında gösterilen yaklaşık 46 hektarlık alan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 20. maddesinin 2. fıkrasının “(ç) Planın uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve maddi hataların giderilmesi” bendine uyularak “Havaalanı/Hava Limanı” olarak düzenlenmek suretiyle plan değişikliği yapılmıştır (Şekil 5.13).

Çevre düzeni planı değişikliğine ait plan notları şu şekilde düzenlenmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022a):

- 1- Millet Bahçesi alanında; Afet Toplanma Alanı, Spor Alanları, Millet Kiraathaneleri, Sergi Binaları, Açık Hava Etkinlik Alanları, Çocuk Oyun Alanları, Çocuk Atölyeleri, Bostanlar, Seralar, Macera Parkı, Sanat Parkı, Eğlence Parkı, Tarihi Bahçe, Yeme İçme Yerleri, Kütüphane vb. fonksiyonlar ile Millet Bahçesine gelen ziyaretçilerin günlük ihtiyaçlarının karşılanabileceği diğer birimler yer alabilir.
- 2- Kentsel ve Bölgesel Sosyal Altyapı Alanında; Kafeterya, Spor Kulüpleri, Müzeler, Sergi Alanları, Fuar, Bilim Merkezleri, Araştırma Geliştirme (Ar-Ge)

3- Kentsel ve Bölgesel Sosyal Altyapı Alanı olarak gösterilen alanda, mevcutta bulunan yapılar yeni yapı yapılcaya kadar mevcut hali ile kullanılabileceği gibi alt ölçekli imar planında belirlenecek olan yeni fonksiyonlara göre ihtiyaçlar doğrultusunda ihya ve restore edilerek de kullanılabilir.

5- Havaalanı/Havalimanı ve Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgesinde İstanbul İli
1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı hükümleri uygulanır.



5.3.2.2 Nazım ve uygulama imar planları

101

ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından millet bahçesi yapılacak alanlar belirlenmektedir. Atatürk Havalimanının kuzey pistlerini, terminal binasını ve hangar binasını kapsayan 7.270.111 m² büyüklüğündeki alanın, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Kentsel ve Bölgesel Sosyal Altyapı Alanı olarak değerlendirilmesi kararı alınması üzerine hazırlanan İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı 31 Mayıs 2022 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri ve 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi uyarınca re'sen onaylanmıştır.



Şekil 5.14 : 31.05.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022b).

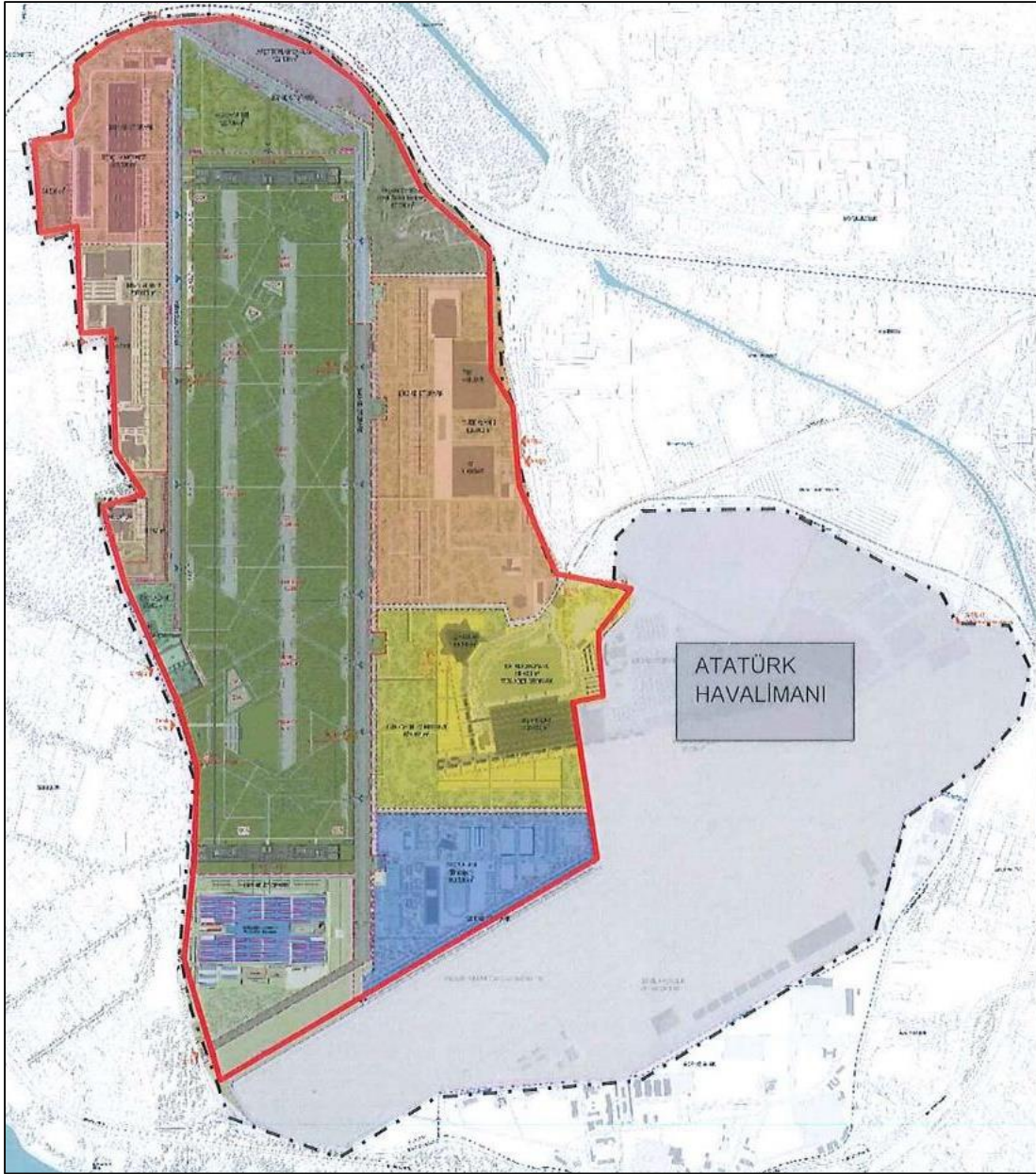
Şekil 5.14'te de görüldüğü üzere, söz konusu nazım imar planı kapsamında aşağıdaki plan notları düzenlenmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022b):

- 1- Bu plan plan paftaları plan hükümleri ve plan raporu ile bir bütündür.
- 2- Plan onama sınırı plan üzerinde gösterilmiş olup Atatürk Havaalanı, Atatürk Havaalanı Millet Bahçesi, Sağlık Alanı, Fuar Alanı, İbadet Alanı, Sosyal Tesis Alanı, Kültürel Tesis Alanı ile bu fonksiyonların ana ulaşım yollarına olan bağlantılarını içermektedir.
- 3- Bu planda yer almayan hususlarda 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümleri uygulanır.
- 4- 1/1000 ölçekli uygulama imar planı onaylanmadan uygulamaya geçilemez.

Şekil 5.14'de verilen nazım imar planı değişikliği doğrultusunda hazırlanan 31.05.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı kararları incelendiğinde, yaklaşık 727 hektar alanda yapılan uygulama imar planı çalışmasıyla, Atatürk Havalimanının mevcut faaliyetlerine devam edebileceği, 05/23 numaralı pisti de kapsayan 2.297.997 m² alan korunmuş olup 281 hektar “Millet Bahçesi”, pandemi hastanesini içine alan 18 hektar “Hastane Alanı”, 05/23 numaralı pisti kapsayan, mevcut terminal yapılarını içine alan 44 hektar “Sosyal Tesis Alanı”, 87 hektar “Kültürel Tesis Alanı”, 5,2 hektar “Cami Alanı” ve 57 hektar “Fuar Alanı” planlandığı tespit edilmiştir (Şekil 5.15, Şekil 5.16).

GÖSTERİM		
SINIRLAR		
	PLAN ONAMA SINIRI	7.270.111,86 m ²
	MİLLET BAHÇESİ	2.018.979,77 m ²
	HASTANE ALANI	175.500,54 m ²
	SOSYAL TESİS ALANI	443.085,54 m ²
	KÜLTÜREL TESİS ALANI	870.103,66 m ²
	CAMI ALANI	52.418,06 m ²
	FUAR ALANI	570.503,94 m ²
	HAVALİMANI	2.297.997,39 m ²

Şekil 5.15 : 31.05.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı kararları (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).



Şekil 5.16 : Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi vaziyet planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).

Şekil 5.17’de verilen İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı kapsamında aşağıdaki plan notları düzenlenmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c).

Genel Hükümler

- 1- Bu plan, plan paftaları, plan hükümleri ve plan raporu ile bir bütündür.
- 2- Plan onama sınırı: Plan üzerinde gösterilmiş olup; Atatürk Havaalanı, Atatürk Havaalanı Millet Bahçesi, Sağlık Alanı, Fuar Alanı, İbadet Alanı,

Sosyal Tesis Alanı, Kültürel Tesis Alanı ile bu alanların ana ulaşım yollarına olan bağlantılarını içermektedir.

3- Bu planda yer almayan hususlarda 3194 sayılı İmar Kanunu ilgili yönetmelik hükümleri uygulanır.

4- 1/1000 ölçekli uygulama imar planı onaylanmadan uygulamaya geçilemez.”

Uygulamaya Yönelik Hükümler

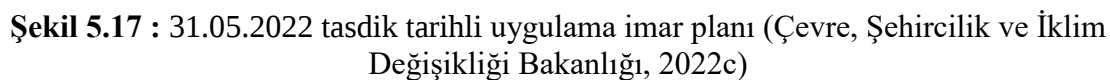
1- Planlama alanındaki kültürel tesis, sosyal tesis ve fuar alanında bu planın onayından önceki mevcut binaların inşaat alanları ve yükseklikleri korunarak, bu yapılar plan ve plan notlarında belirtilen fonksiyonların gerektirdiği düzenlemelere göre ihya edilir. İhya işlemleri sırasında, mevzuattan kaynaklı yangın merdiveni, su deposu vb. teknik hacimler, fonksiyonların gerektirdiği şekilde mevcut binalara eklenebilir.

2- Millet bahçesi olarak belirlenen alanda emsal:0,05, Yençok:16 olup alanda yapısal ve bitkisel unsurların bulunduğu ve bölgenin coğrafyasına özgü değerleri kapsayan ve gelecekte şehirlerin kültürel peyzaj kimliği ile markasını temsil edecek özgünlükte dinlenme ve eğlenme alanlarının bulunduğu estetik ve ekolojik değeri yüksek açık yeşil alanlardır. Bu alan içerisinde millet kıraathanesi, yeme içme yerleri, büfe, kafeterya, mescid, kütüphane ve kitap satış birimleri, sergi bina ve alanı, el sanatları merkezi, sanat atölyeleri ile çay bahçesi, eğlence ve etkinlik alanları, yürüyüş, koşu, bisiklet yolları, çocuk atölyeleri ve oyun alanları, her yaş ve yetenekte bireyler için spor alanları, açık hava tarih parkı, sebze bahçeleri, tematik bahçeler ve eğitim atölyeleri, meydanlar, afet toplanma alanları ve ihtiyaç duyacağı birimler çeşmeler, açık hava sinema ve gösteri alanları ile ziyaretçilerin ihtiyaçlarının karşılanabileceği birimler yer alabilir. Millet bahçesi içinde yer alacak kullanımların yerleri vaziyet planında belirlenir.

3- Sosyal tesis alanı sosyal yaşamın niteliğini ve düzeyini artırmak amacı ile toplumun faydalanacağı kreş, kurs, yurt, çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, yaşlı ve engelli bakımevi, rehabilitasyon merkezi, toplum merkezi, gençlik merkezi, şefkat evleri gibi fonksiyonların yer alabileceği alanlardır.

4- Kültürel tesis alanı toplumsal kültürel faaliyetlere yönelik hizmet vermek üzere kütüphane, halk eğitim merkezi, sergi salonu sanat galerisi, müze,

6- Cami alanında emsal:1 olup yükseklik mimari projede belirlenecektir.



- 7- Hastane alanında mevcut durum, imar koşulları olarak kabul edilir.
- 8- Millet bahçesi ve donatı alanlarında mimari proje onayı, ruhsat, iskân vb. işlemler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü tarafından yürütülür.
- 9- Planda belirlenmiş Atatürk Havalimanında yapılacak uygulamalarda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görüşü alınacaktır.
- 10- Planlama alanı içerisinde belirlenen kullanım alanlarında yenilebilir enerji kaynaklarının kullanımı, sıfır atık uygulaması, yağmur suyu toplama gibi iklim değişikliği ile mücadeleye yönelik uygulamaların yer alması sağlanacaktır.
- 11- İhtiyaç duyulması halinde, imar ada/parsellerinde trafo, doğalgaz regülatörü gibi teknik altyapı düzenlemeleri plan değişikliğine gerek duyulmaksızın mimari projesinde belirlenmek suretiyle yapılabilir.
- 12- İmar planı ile mülkiyet sınırlarının uyumsuzluğundan kaynaklı arasında 3 metreye kadar olan uyumsuzluklarda yol istikameti ve genişliğini değiştirmemek koşulu ile plan değişikliği yapılmaksızın düzeltme yapmaya ilgili idaresi yetkilidir.

5.3.3 Dava süreci

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine (TMMOB) bağlı Mimarlar Odası, 16 Mayıs 2022 tarihinde İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine sunduğu dava dilekçesinde, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi projesinin ihale sürecinin yürütmesinin durdurulması ve akabinde iptal edilmesi talebinde bulunmuştur. Ayrıca yapılan plan değişiklikleri ile ilgili olarak, TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası, İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine sunduğu birinci dilekçede, çevre düzeni planı değişikliğinin, ikinci dilekçede ise nazım imar planı değişikliği ve uygulama imar planının yürütmesinin durdurulması ve akabinde iptal edilmesi talebinde bulunmuştur.

İlk olarak, TMMOB Mimarlar Odası tarafından mahkemeye sunulan, “İstanbul Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Millet Bahçesine Ait Sosyal Donatılar İnşaatları ile Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ” ihalesinin yürütmesinin durdurulması ve iptal edilmesi talebinde bulunan dava dilekçesinde özetle: “1 Mart 2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinde

Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik doğrultusunda, mevcut yönetmeliğin 2. maddesine millet bahçesi tanımı eklenmiş olup tanım, “Millet bahçeleri: Halkı doğa ile buluşturan, rekreatif gereksinimleri karşılayan, afet anında kentin toplanma alanları olarak da kullanılabilecek, yer seçimi, alan büyüklüğü, fonksiyonları ve tasarımı gibi hususların Bakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak Millet Bahçeleri Rehberinde belirlendiği büyük yeşil alanları ifade eder.” şeklindedir. İlgili madde doğrultusunda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan Millet Bahçeleri Rehberi incelediğinde “2.3 İmar Durumu” başlığında, millet bahçesi yapılacak alanı kapsayan alana ait imar planlarında gerekli plan değişikliklerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ancak, “İstanbul Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Millet Bahçesine Ait Sosyal Donatılar İnşaatları ile Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi” ihalesinin gerçekleştirildiği 29 Nisan 2022 tarihinde Atatürk Havalimanını kapsayan alanda İstanbul İli Çevre Düzeni Planı ve meri 1/5000 ölçekli nazım imar planında henüz herhangi bir plan değişikliği yapılmış olmadığı ve alanı kapsayan herhangi bir 1/1000 ölçekli uygulama imar planı bulunmadığı tespit edilmiş olduğu ve konu ihalenin 3194 sayılı İmar Kanunu ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği planlama esasları ve şehircilik ilkelerine aykırı fiili bir durum yarattığı” belirtilmiştir. Diğer bir konu ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21. maddesinin b bendince gerçekleştirilen ihalede, ilgili kanun maddesinde belirtilen “ivedi durumun” tarifinin yapılmış olmadığıdır. Yargıya konu edilen ihale sürecinin etkisinin uygulanmakla tükenecek olduğu, bu nedenle, davalı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ilk savunması beklenmeden ihale sürecinin yürütmesinin durdurulması kararının verilmesi ve davalı tarafın savunması alındıktan sonra ihale sürecinin iptali kararı verilmesi talep edilmiştir (Coşkun, 2022; Url-6).

TMMOB’a bağlı Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının davacı taraf olarak birlikte İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine sunduğu ilk dava dilekçesinde, Atatürk Havalimanının millet bahçesi yapılması sürecinde, plan değişikliği yapılan 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planına dava açmıştır. İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine sunulan dava dilekçesinde dava konusu; davalı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 27.05.2022 tarihli ve 3751526 sayılı yazısı ile 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 102. maddesi uyarınca, Bakanlık Makamının 27.05.2022 tarih ve 3751517 sayılı Olur’u ile re’sen onaylanan İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı

Değişikliğinin (İstanbul İli Bakırköy İlçesi Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Çevresi) yürütmesinin durdurulması ve akabinde iptali talebi olarak belirtilmiştir. Dava dilekçesinde, 29 Nisan 2022 tarihinde gerçekleştirilen “İstanbul Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Millet Bahçesine Ait Sosyal Donatılar İnşaatları ile Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ” ihalesinin ardından 27 Mayıs 2022 tarihinde onaylanan çevre düzeni planı değişikliğinin, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı şekilde fiili durumu yasallaştırmada bir araç olarak kullanıldığı belirtilmiştir.

Ayrıca, yapılan çevre düzeni planı değişikliğinin, 11. Kalkınma Planına ve İstanbul 2014-2023 Bölge Planına uygun olmadığı, katılımcılık göz ardı edilerek İstanbul Kalkınma Ajansı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Bakırköy Belediyesi ile herhangi bir görüşme sağlanmadan ve herhangi bir kurumdan görüş alınmadan hazırlandığı ifade edilmiştir.

İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine sunulan ikinci dava dilekçesinde ise, TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası, 31.05.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliğinin ve İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planının yürütmesinin durdurulması ve akabinde iptaline karar verilmesi talep etmektedir. Dava dilekçesinde sunulan gerekçeler şu şekilde özetlenmiştir: 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin plan açıklama raporunda meri nazım imar planı hakkında bilgi verilmemiştir. Nazım imar planı değişikliğinde ve uygulama imar planında teknik ve bilimsel analizlere yer verilmemiştir.

İstanbul Havalimanının kullanıma açılması ile birlikte Atatürk Havalimanının kuzey pistlerine ihtiyaç olmadığı söylemi ortaya atılmış ve tepeden inme bir planlama anlayışı ile havalimanı millet bahçesine dönüştürülmüştür. Nazım imar planı değişikliğinin ve uygulama imar planının hazırlanması sürecinde herhangi bir yerel yönetim kurumu, sivil toplum kuruluşu ve meslek odasının görüşüne başvurulmamıştır.

Kentlilerin görüşü alınmadan Cumhuriyet tarihinin en büyük yatırımlarından birinin kullanımı sonlandırılmıştır. İstanbul’da yaşanacak olası bir afet sonrasında toplanma alanı olarak kullanılacağı belirtilen havalimanına eski yapıların yanında yeni yapıların

inşa edilecek ve havalimanı kentsel boşluk özelliğini kaybedilecektir. Uygulama imar planında, cami alanı haricindeki kentsel ve sosyal donatı alanlarına ait yapılaşma şartları belirtilmemiştir.

5.3.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar

Atatürk Havalimanı, ülkenin ve İstanbul kentinin tarihi açısından sembolik değere ve mekansal öneme sahip olmuştur. 2000 yılında İstanbul Anadolu Yakasında Sabiha Gökçen Havalimanı açılana kadar, yolcu ve yük sayısı ile Türkiye'nin en önemli uluslararası bağlantı noktası olmuştur. Çizelge 5.1'de, Atatürk Havalimanının inşa edildiği tarihten itibaren gerçekleşen olaylar özetlenmiştir.

Çizelge 5.1 : Tarihsel süreçte Atatürk Havalimanı.

Tarih	Olay
1912	İstanbul'da, askeri amaçlarla kullanılan ilk hava meydanı açılmıştır.
1933	Hava meydanı, sivil havacılık alanında faaliyetlere başlamıştır.
01.08.1953	Hava meydanı, Yeşilköy Havalimanı adını almış ve uluslararası hava taşımacılığı alanında faaliyete devam etmiştir.
01.07.1970	Yeşilköy Havalimanı Nazım İmar Planı uygulamaya konulmuştur.
29.10.1983	Yeşilköy Havalimanı Dış Hatlar Terminali işletmeye açılmıştır.
29.07.1985	Yeşilköy Havalimanının adı Atatürk Havalimanı olarak değiştirilmiştir.
16.05.1997	Atatürk Havalimanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Katlı Otopark Mütommimleri ihalesi gerçekleştirilmiştir.
20.12.2002	Atatürk Havalimanı metro istasyonu açılmıştır.
10.02.2005	1/5000 Ölçekli Bakırköy Florya ve Çevresi Nazım İmar Planında Atatürk Havalimanı "Havaalanı" lejantına alınmıştır.
15.06.2009	1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında Atatürk Havalimanının bulunduğu alan "Havalimanı" lejantına alınmıştır.
29.10.2018	İstanbul Havalimanı açılmıştır.
07.04.2019	Atatürk Havalimanı sivil uçuşlara kapatılmıştır.
31.05.2020	17/35 paralel pistleri üzerinde inşa edilen Prof. Dr. Murat Dilmener Acil Durum Hastanesi açılmıştır.
05.02.2022	Atatürk Havalimanı kargo uçuşlarına kapatılmıştır.

Çizelge 5.1 (devamı) : Tarihsel süreçte Atatürk Havalimanı.

Tarih	Olay
29.04.2022	İstanbul Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Millet Bahçesine Ait Sosyal Donatılar İnşaatları ile Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi ihalesi düzenlenmiştir.
16.05.2022	Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş ile ihale sözleşmesi imzalanmıştır.
16.05.2022	TMMOB Mimarlar Odası, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ihalesine dava açmıştır.
27.05.2022	Atatürk Havalimanı Millet Bahçesine ait çevre düzeni planı değişikliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanmıştır.
29.05.2022	Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin açılış töreni gerçekleştirilmiştir.
31.05.2022	Atatürk Havalimanı Millet Bahçesine ait 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanmıştır.
01.06.2022	Atatürk Havalimanı Millet Bahçesine ait 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından askıya çıkarılmıştır.
2022	TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası, hazırlanan planlara dava açmıştır.

9 Nisan 2022 tarihinde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanı Adil Karaismailoğlu “Atatürk Havalimanındaki sıkıntıları biliyorduk zaten. Atatürk Havalimanı hikayesi kapandı, gitti. Oranın şimdi kuzey-güney pistine ‘Millet Bahçesi’ olarak işe başlanıyor.” şeklinde açıklamada bulunmuştur (Url-15).

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı, Twitter hesabından yaptığı açıklamalar ile Atatürk Havalimanı Millet Bahçesine birçok kez işaret etmiştir: 15 Mayıs 2022 tarihinde, “2053 vizyonumuzun en iddialı hedeflerinden biri olan Yeşil Kalkınma Devrimi doğrultusunda durmadan, yılmadan çalışmaya; ülkemizi yeşillendirmeye devam edeceğiz.” açıklamasında bulunmuştur. 26 Mayıs 2022 tarihinde “Cumhurbaşkanımızın teşrifleriyle ülkemizin en büyük millet bahçesi, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinde, ilk fidanlarımızı bir ve beraberce toprakla

buluşturuyoruz.” ve 28 Mayıs 2022 tarihinde yapmış olduğu “Yarın Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinde hep birlikte tek yürek Fetih Coşkusu yaşarken ilk fidanlarımızı toprakla buluşturacağız.” şeklindeki açıklamaları ile millet bahçesi açılış töreninin 29 Mayıs 2022 tarihinde gerçekleştirileceğini duyurmuştur.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı, 2053 yılı vizyonunun hedeflerinden biri olan Yeşil Kalkınma Devrimi hedefi doğrultusunda dünyanın en büyük yeşil alanlarından birinin Atatürk Havalimanına inşa edileceğini belirtmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise Atatürk Havalimanının, İstanbul’da olası ihtiyaçlarda ve kış aylarında, İstanbul Havalimanında inişleri zorlaştıran kötü hava koşullarında, kullanılabilecek yedek bir havalimanı olarak kalması gerektiğini belirtmektedir (Çizelge 5.2) (Mimarlar Odası, 2022a; Url-3).

Çizelge 5.2 : Aktörler ve çatışma süreçleri.

Tarih	Aktör	Olay
09.04.2022	Ulaştırma ve Altyapı Bakanı	Atatürk Havalimanının millet bahçesi olması için çalışmalara başlandığını duyurmuştur.
15.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı	Yeşil Kalkınma Devrimi doğrultusunda çalışmalara devam edildiğini belirtmiştir.
26.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı	Millet bahçesinin açılışının yapılacağını duyurmuştur.
28.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı	29.05.2022 tarihinde millet bahçesinin açılışının yapılacağını duyurmuştur.
05.2022	İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı	Millet bahçesinin kamu kaynaklarının israfına neden olacağını, Atatürk Havalimanının ihtiyaçlar doğrultusunda korunması gerektiğini belirtmiştir.

5.4 Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu Örneği

Planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme ikileminin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkilerinin somutlaştırılması amacıyla seçilen örneklerden ikincisi, Beşiktaş ilçesi, Akat Mahallesinde konumlu 2011 ada 272 parsel (Eski 2011 ada 29 ve

271 parseller tevhid edilerek oluşturulmuştur.) üzerinde kurulmuş olan Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu örneğidir.

Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunu kapsayan meri planların, 2022 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmesi; kent belleğinde önemli bir yere sahip olan Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu binasının kapatılması ve ardından da yıkılması olayları ile basında geniş yer bulması; proje süreci planlama sürecinden önce kesinleşen alanda yapılaşma koşullarının halktan ve basından tepki almış olması; planlama süreçlerinin birden fazla davaya konu edilmiş olması; merkezi yönetim olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ve yerel yönetim birimleri olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Beşiktaş Belediye Başkanlığı, hizmet bakımından yerinden yönetim birimi olarak TMMOB Şehir Plancıları Odası ve Beşiktaş Kent Konseyinin sürece dahil olması ile sürecin çok aktörlü ilerlemesi nedenleri ile Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu örnek olarak seçilmiştir.

Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun konumlandığı İstanbul ili, Beşiktaş ilçesi, (Şekil 5.18) Tanzimat Dönemi ile birlikte ülkenin yönetim sisteminde yaşanan yeniliklerden etkilenmiştir. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile oluşturulan 14 belediye dairesinden biri olan Beşiktaş ilçesi, 7. daire ismini almıştır. 1930 tarihli ve 1612 sayılı Kanun ile Beyoğlu ilçesinden ayrılarak ilçe statüsü kazanmıştır. 1973 yılında açılan Boğaziçi Köprüsü ve bağlantı yolları, Beşiktaş ilçesinin kentsel gelişiminde büyük rol sahibi olmuştur. 1980’li yıllardan bu yana hizmet ve finans sektörleri, ilçenin baskın sektörlerini oluşturmaktadır. Uluslararası ve ulusal ölçekte birçok şirketin konumlandığı ilçede iş ve kongre turizmi ön plana çıkmaktadır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e; Url-7).

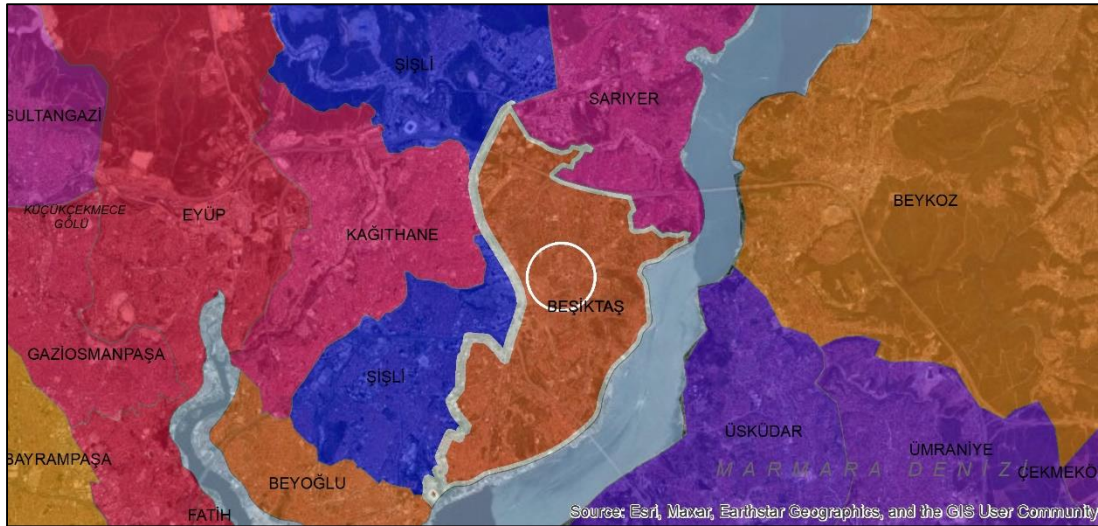
Akat Mahallesi 2011 ada 272 parseli kapsayan alan, Gayrimenkul Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulunun 14.12.1974 tarihli ve 8172 sayılı kararı ile ilan edilen ve 24.06.1985 tarihli ve 15175 sayılı kararı ile sınırları belirlenen “Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Etkilenme Bölgesi” içerisinde konumlanmakta olup üzerinde Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu yer almaktadır. Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Etkilenme Bölgesi içerisinde yapılacak imar planları, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununa tabi olup 2960 sayılı Kanunun 10. maddesinde, “...’Etkilenme’ bölgesinde ise gene Taban Alanı Kat

Sayısı (T.A.K.S.) %15 ve 5 katı (H=15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabilir...” denilmektedir.



Şekil 5.18 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin İstanbul ilindeki konumu

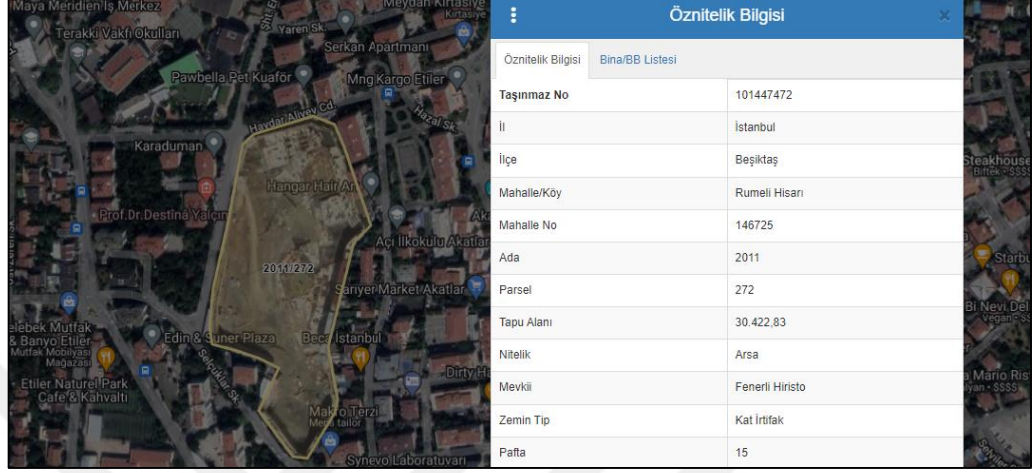
Beşiktaş ilçesi kuzeyde Sarıyer ilçesi, batıda Şişli ve Kağıthane ilçeleri, güneybatıda Beyoğlu ilçesi ve doğuda İstanbul Boğazı ile komşudur (Şekil 5.19). 2021 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre Beşiktaş ilçesinin nüfusu 178.938 kişidir. İlçe SEGE-2022 isimli çalışmada yapılan sıralamaya göre, Beşiktaş ilçesi, İstanbul’un en gelişmiş ikinci ilçesi (Şekil 5.6) iken Türkiye’nin en gelişmiş üçüncü ilçesidir.



Şekil 5.19 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin Beşiktaş ilçesindeki konumu

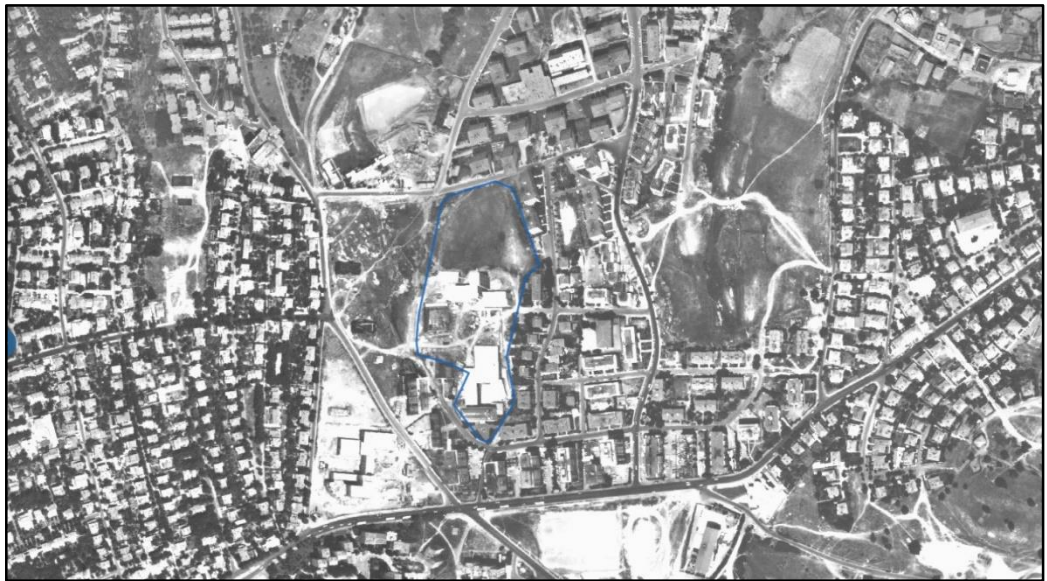
Akat Mahallesi 2011 ada eski 29 ve 271 parsellerin terk ve tevhid işlemlerinin ardından 2011 ada 272 parsel oluşmuştur. Şekil 5.20’de belirtilen Beşiktaş ilçesi, Akat Mahallesi idari sınırları içerisindeki 2011 ada 272 parsel, Tapu ve Kadastro Genel

Müdürlüğünün Parsel Sorgu Uygulamasına göre Rumelihisarı Mahallesi kayıtlı olup 30.422 m² büyüklüktedir (Url-8). Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, 15 Temmuz Şehitler Köprüsüne 5 km, Fatih Sultan Mehmet Köprüsüne 6 km, Levent Metro İstasyonuna 1,1 km, Nispetiye Metro İstasyonuna 40 m uzaklıktadır.



Şekil 5.20 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin öznitelik bilgisi (Url-8).

22.11.1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2960 sayılı Boğaziçi Kanununa göre, Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel (eski 29 ve 71 parseller), öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri dışında, 22.07.1983 tasdik tarihli 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planında gösterilen ve Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm ve geri görünüm bölgelerinden etkilenen etkilenme bölgesinde kalmaktadır. Şekil 5.21’de 1980’li yıllarda inşa edilen okula ait 1984 yılı ortofotosu verilmektedir.



Şekil 5.21 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsele ait 1984 yılı ortofotosu (Url-10).

Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel Maliye hazinesinde kayıtlı olup İçişleri Bakanlığı Emniyet Müdürlüğüne tahsislidir. 7 Nisan 2012 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan protokole göre, Emniyet Genel Müdürlüğünün arsa ve lojman ve hizmet binaları ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir (Şekil 5.22) (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).



Şekil 5.22 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsele ait 2017 yılı uydu görüntüsü (Url-10).

Söz konusu parsel, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunun 2. maddesinde belirtilen “...ç) Riskli alan: Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı... ifade eder.” tanıma göre, Bakanlar Kurulunun 08.07.2013 tarihli ve 2013/5118 sayılı kararı ile 24.07.2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak riskli alan ilan edilmiştir. Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin riskli alan ilan edilmesinin ardından 2014 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu kapatılmıştır.

Şekil 5.22’de verilen 2017 yılı uydu görüntüsünde halen varlığını sürdürdüğü görülen Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu, 27 Haziran 2018 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile yıkılmıştır (Url-18). Şekil 5.23’te verilen 2021 yılına ait uydu görüntüsünden anlaşılabileceği üzere, yakın tarihe kadar parsel üzerinde herhangi bir inşai faaliyet gerçekleştirilmemiştir.



Şekil 5.23 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselde 2021 yılı uydu görüntüsü (Url-10).

7 Nisan 2012 tarihli protokol gereği mülkiyeti Maliye hazinesinden İstanbul Büyükşehir Belediyesine geçen Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselde (eski 29 ve 71 parseller), söz konusu protokol gereği yapılacak işlerin finansmanını sağlamak amacıyla 4 Nisan 2018 tarihinde hasılat paylaşımı yöntemiyle ihaleye çıkmıştır. Söz konusu parsel için 1 Kasım 2018 tarihinde yapı ruhsatı verilmiş olup 7 Kasım 2018 tarihli yönetim planı doğrultusunda kat irtifakı kurulmuştur. Gerçekleştirilen ihale doğrultusunda, 26 Haziran 2018 tarihinde Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş isimli şirkete (Şekil 5.24) yer teslimi yapılmıştır (Şahin, 2022). Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin (eski 29 ve 71 parseller), 6 Aralık 2021 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yer teslimi yapılan söz konusu şirkete, 208 milyon Euro teklif karşılığında satışı gerçekleştirilmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e; Mimarlar Odası, 2022b). Mayıs 2022 tarihinde Şekil 5.23'te görseli sunulan projenin gerçekleştirilmesi amacıyla, Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş tarafından henüz onaylı imar planı bulunmayan Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel (eski 29 ve 71 parseller) üzerinde inşai faaliyetler başlatılmıştır (Mimarlar Odası, 2022b). İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, 15 Ağustos 2022 tarihinde, imar planlarının iptal edilmesi, parselin mülkiyetinin artık İBB'ye ait olmaması, projenin ruhsata ve planlara uygun inşa edilmesini denetleyen görevlilerin istifa etmesi nedenleriyle 27 Temmuz

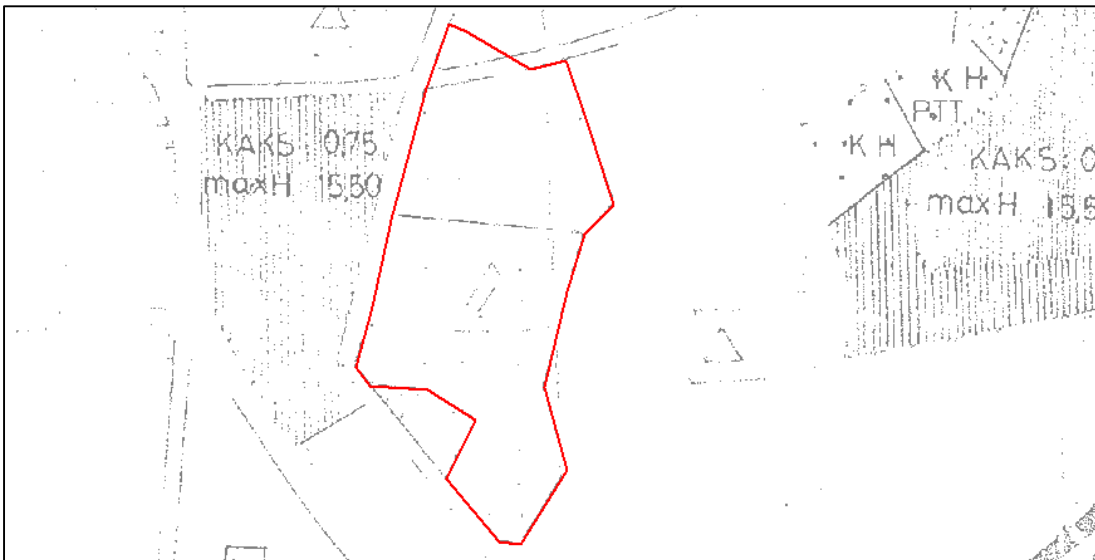
2018 tarihli iksa ruhsatını ve 1 Kasım 2018 tarihli yapı ruhsatını, Başkanlık Oluru ile iptal etmiştir (Url-11). 24 Ağustos 2022 tarihinde TMMOB Şehir Plancıları Odası, söz konusu parsel üzerinde mayıs ayında başlayan inşai faaliyetler nedeniyle Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmuştur.



Şekil 5.24 : Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye ait proje görseli (Url-29).

5.4.1 Planlama geçmişi

Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, 18.06.1993 tasdik tarihli ve halen yürürlükte olan 1/5000 Ölçekli Beşiktaş Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgesi Revizyon Nazım İmar Planında “Ortaöğretim Tesis Alanı” lejantında kalmaktadır (Şekil 5.25).



Şekil 5.25 : 18.06.1993 tasdik tarihli revizyon nazım imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).

Değişikliğinde maxIAKS:0.40, maxKAKS:2.50 ve maxH:Serbest yapılaşma şartlarına sahip “Ticaret+Hizmet Alanı” lejantında kalmaktadır (Şekil 5.27). Uygulama İmar Planı Değişikliği doğrultusunda 2011 ada 29 ve 271 parsellerin tevhid ve terklerinin yapılmasına yönelik uygulama gerçekleştirilmiş olup 2011 ada 272 parsel oluşmuştur (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022f).

Şekil 5.27 : 26.12.2012 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliğinde 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).

...plan değişikliğinin 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 10. maddesine aykırı olduğu, kanun koyucunun bu alanda yapılabilecek konut kullanımını sınırlı olarak tarif ettiği, konut kullanımı dışında bir ticaretin yapılamayacağını kanunda özel olarak belirtilmesine rağmen bunun yapılabileceğini çıkartmanın

kabul edilemez bir yaklaşım olduğu, dava konusu imar planı değişikliklerinin imar mevzuatına, planlama ilke ve esaslarına uygunluğunun bulunmadığı, yetersiz olan ulaşım altyapısının daha da yetersiz hale geleceği, yeni altyapı yatırımlarının gündeme geleceği, alanda kamu yararına olan fonksiyon sosyal ve kültürel amaçlı tesislerin, bölge parkı gibi fonksiyonların getirilmesi gerektiği, plan değişikliği ile kamu yararının özel sektöre kurban edildiği...

gerekçeleri ile 6 Mayıs 2013 tarihinde iptal davası açılmış olup dosya kapsamında oluşturulan iki adet bilirkişi raporunda söz konusu plan değişikliklerinin hukuka ve şehircilik ilkelerine aykırı olduğu tespit edilmiştir. İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 30.10.2018 tarihli ve 2018/1682 sayılı kararı ve “plan hiyerarşisine, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu sonucuna varıldığından, dava konusu plan değişikliklerinde mevzuata ve hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle iptal talebi reddedilmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022f; Mimarlar Odası, 2022b; Url-16).

İstanbul 7. İdare Mahkemesinin verdiği iptal talebinin reddedilmesi kararı sonrasında, davacılar TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası kararı istinafa taşımıştır. 26.12.2012 tasdik tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesinin 20.09.2019 tarihli, 2019/588 esas numaralı ve 2019/1568 karar sayılı;

...plan raporunda plan değişikliği gerekçesinin olmadığı, 1/5000 ve 1/1000 ölçekteki iki raporunda içeriklerinin aynı olduğu, alanın neden ticaret+hizmet alanı lejantına alındığının belirtilmediği, çevresinde KAKS:0.75 ve H:15.50 metre olmasına karşın planlama alanında KAKS:2.50 ve H:Serbest yapılaşma haklarının ayrıcalıklı bir durum yarattığı ve plan ile yaşanacak nüfus artışına karşın donatı ve altyapı artışı yapılmadığı...

belirtilerek İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 30.10.2018 tarihli ve 2018/1682 sayılı iptal talebinin reddi yönündeki kararının bozulmasına ve 26.12.2012 tasdik tarihli plan değişikliklerinin iptaline karar vermiş olup karar 28.06.2021 tarihinde Danıştay 6. Dairesi tarafından 2019/21784 esas ve 2021/8942 karar numarası ile kesinleştirilmiştir. Bu karar neticesinde, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi 2011 ada 29 ve 271 parseller plansız alanda kalmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022f; Mimarlar Odası, 2022b; Url-9).

26.12.2012 tasdik tarihli imar planlarının ardından 24 Temmuz 2013 tarihinde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun bulunduğu alan “Riskli Alan” ilan edilmiştir (Şekil 5.28). 6306 sayılı Kanunun 6. maddesinin 6. bendinde, riskli alanlarda Bakanlık tarafından plan yapılabileceği/yaptırılabilceği ve planın onaylayabileceği belirtilmektedir



Şekil 5.28 : Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, “Afet Riskli Alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” lejantında (Url-10).

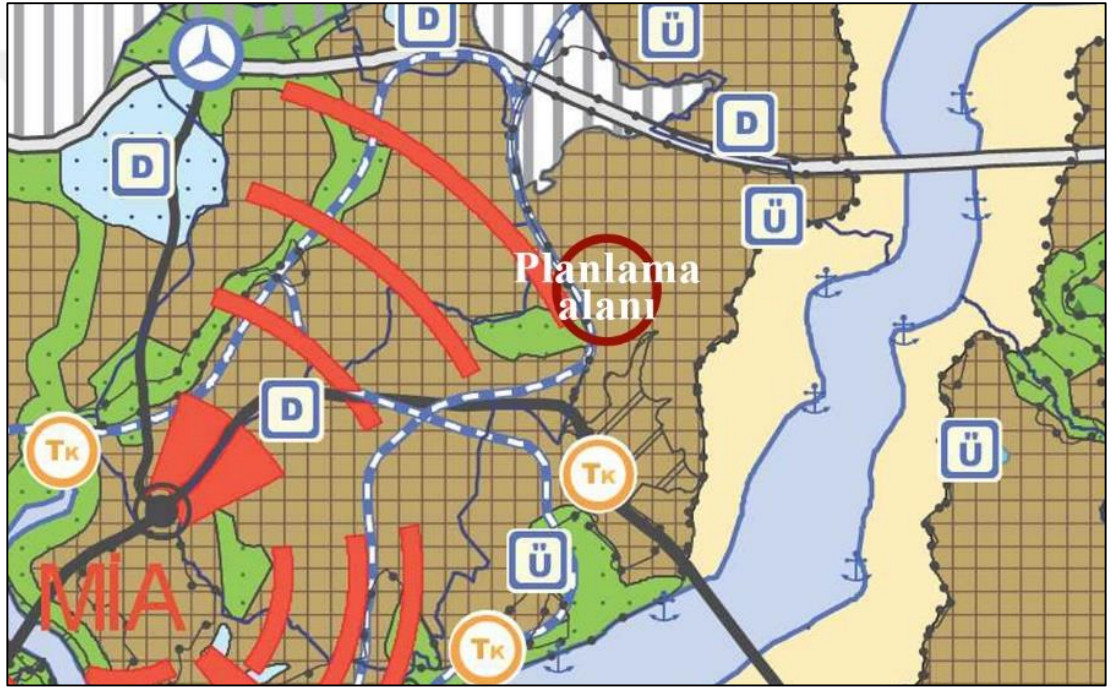
5.4.2 Meri plan durumu

Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsele ait meri planlar; İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanan 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı ve ticaret+turizm alanı lejantına alınmasına yönelik Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan 31.08.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 08.07.2013 tarihli ve 2013/5118 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24.07.2013 Tarihli ve 28717 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım

İmar Planı ve yine Bakanlıkça hazırlanan 31.08.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 08.07.2013 tarihli ve 2013/5118 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24.07.2013 Tarihli ve 28717 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planıdır.

5.4.2.1 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı

Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, 15.06.2009 tasdik tarihli 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında “Meskun Alan” lejantında kalmakta olup merkezi iş alanı olarak tanımlanan Büyükdere-Maslak aksına yaklaşık 900 metre uzaklıktadır (Şekil 5.29).



Şekil 5.29 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Url-10).

Çevre Düzeni Planı Raporunda meskun alanlar için aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir:

Plan'da “Yerleşmelerin Tarihsel-Kültürel Değerlere Duyarlı Gelişmesini Sağlamak” şeklinde tanımlanan Ana Strateji 6'yı hayata geçirmek üzere de “İstanbul'un sahip olduğu tarihi ve kültürel dokusu, evrensel kimliği, peyzajı, kentin simgeleri ve silüetini korumaya yönelik çalışmaların yapılması”, “Tarihi Yarımada ve Boğaziçi üzerindeki kentsel gelişme baskısının, kentin doğu ve batı yönünde kademeli-doğrusal gelişmesi sağlanarak engellenmesi” ve “İstanbul'un geleneksel kent dokusunun; sanayi, imalat, depolama gibi tarihi

dokuyla uyumlu olmayan tahrip edici fonksiyonlardan arındırılması” politikaları tanımlanmıştır.

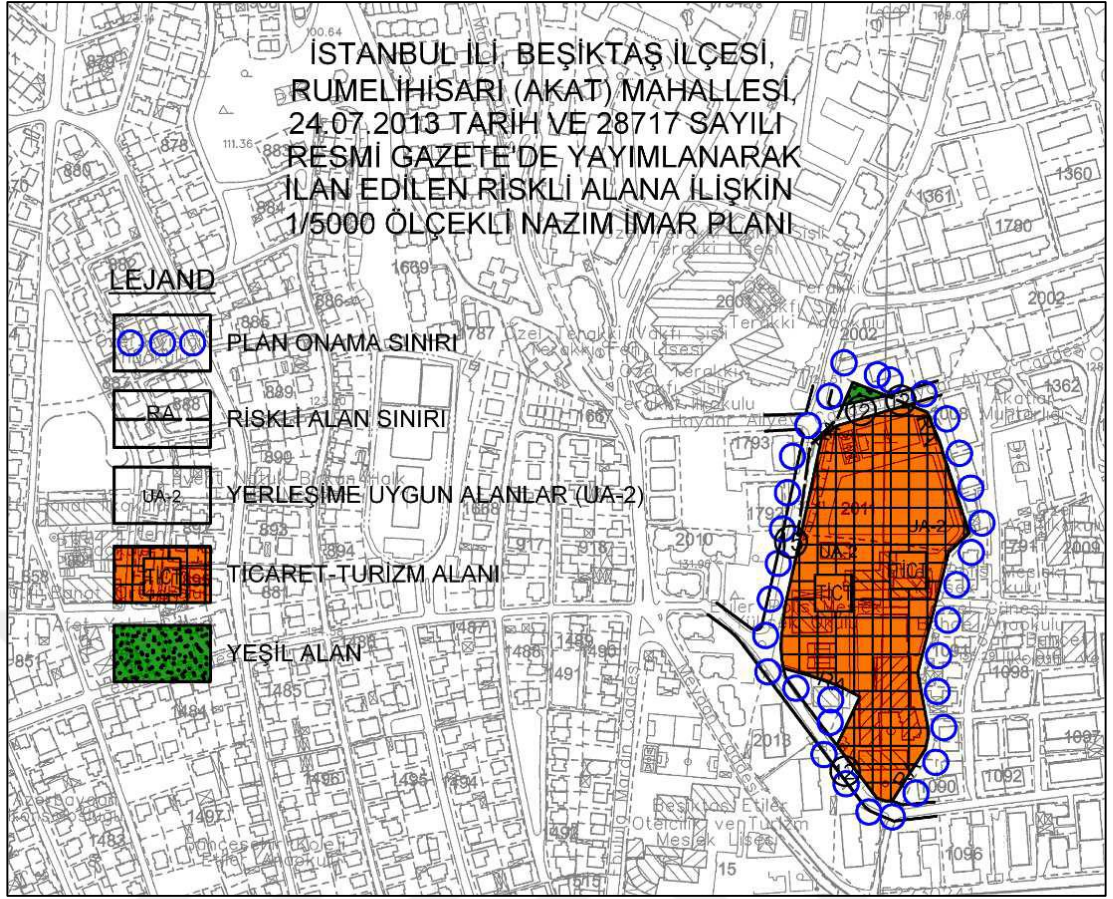
5.4.2.2 Nazım ve uygulama imar planları

26.12.2012 tasdik tarihli imar planlarının İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 4. İdare Dava Dairesi tarafından iptal edilmesi üzerine, Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin planlı hale getirilmesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokolün gereklerinin yerine getirilmesi, 6306 sayılı kanun kapsamındaki riskli alanda dönüşüm sürecinin tamamlanması ve İstanbul’un merkezi iş alanına entegre bir ticaret+turizm tesisinin inşa edilmesi amaçlarıyla 31.882,49 m² büyüklüğündeki alanda yeni bir imar planı çalışması yapılmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).

İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 08.07.2013 Tarihli ve 2013/5118 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24.07.2013 Tarihli ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı, Cumhurbaşkanlığı 1 Nolu Kararnamesi ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun hükümleri uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 31.08.2022 tarihinde onaylanmış olup 01.09.2022 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İstanbul İl Müdürlüğünde askıya çıkarılmıştır.

İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planında, 2011 ada 272 parsel kısmen “Ticaret+Turizm Alanı” ve kısmen “Yeşil Alan” lejantında (Şekil 5.30) kalmakta olup aşağıdaki plan notları düzenlenmiştir:

- 1- Plan onama sınırı 24.07.2013 tarih ve 28717 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak ilan edilen riskli alan sınırıdır.
- 2- Jeolojik ve jeoteknik etütler doğrultusunda yürürlükteki Deprem Yönetmeliğine uyulacaktır.
- 3- 1/1000 ölçekli uygulama imar planı onanmadan uygulama yapılamaz ve uygulamaya ilişkin hükümler 1/1000 ölçekli uygulama imar planında belirlenecektir.



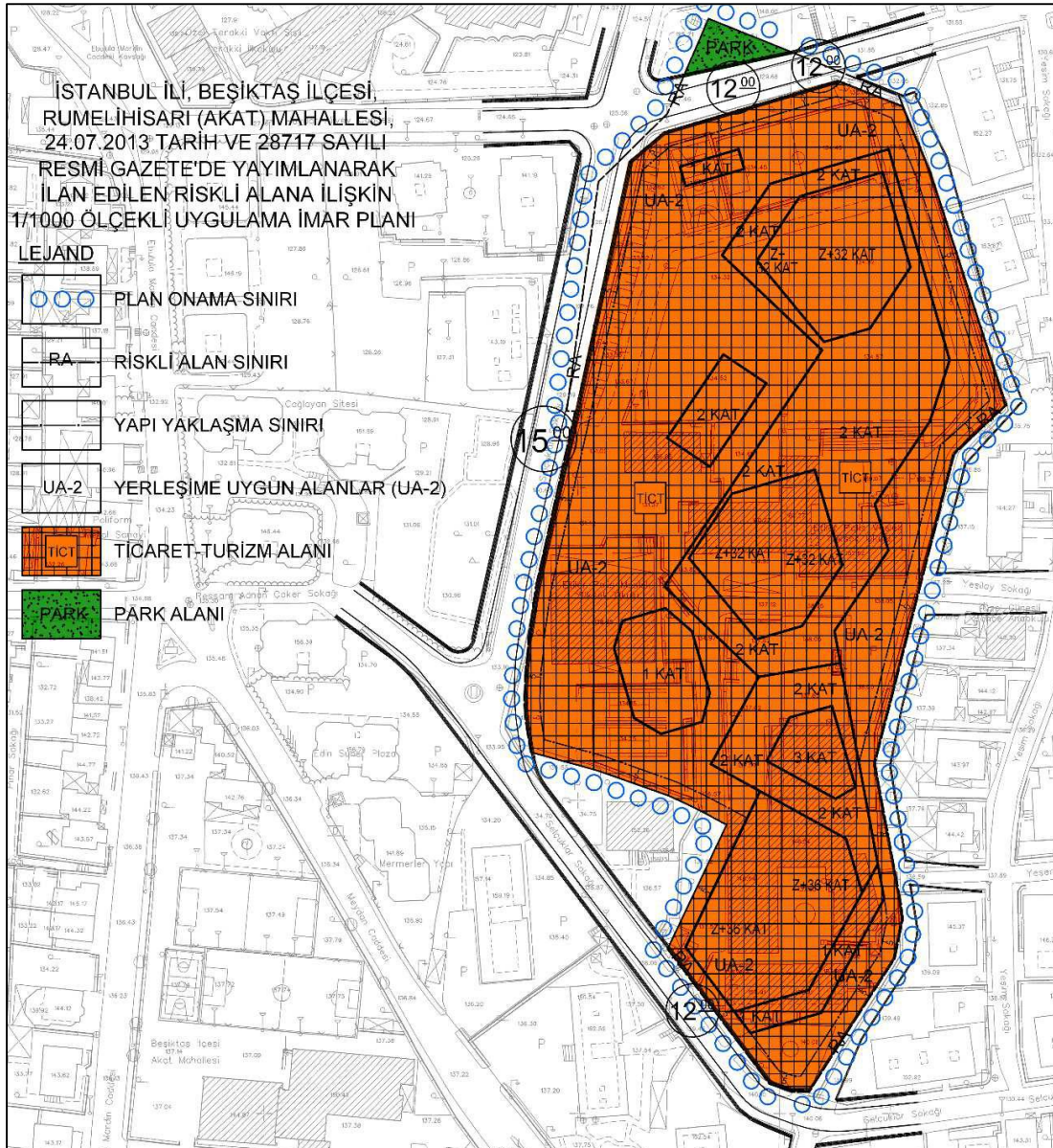
Şekil 5.30 : 31.08.2022 tasdik tarihli nazım imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022e).

İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planında, 2011 ada 272 parselin bir kısmı 12 metre genişliğinde “Yol Alanı”, 305 m²’si “Yeşil Alan” ve 30.422 m²’si Zemin+32 kat ve Zemin+36 kat yapılaşma koşullarına sahip “Ticaret+Turizm Alanı” olarak planlanmıştır (Şekil 5.31). 1/1000 ölçekli uygulama imar planında aşağıdaki plan notları düzenlenmiştir:

- 1- Plan onama sınırı 24.07.2013 tarih ve 28717 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak ilan edilen riskli alan sınırıdır.
- 2- Ticaret+Turizm Alanında: İş merkezleri, yönetim binaları, banka, finans kurumları, ofis-büro, çarşı, çok katlı mağazalar, otoparklar, alışveriş merkezleri, konaklama tesisleri, rezidans, sinema, tiyatro, müze, kütüphane, sergi salonu gibi sosyal ve kültürel tesisleri ile lokanta, restoran, gazino, düğün salonu gibi eğlenceye yönelik birimler yapılabilir.

3- Ticaret+Turizm Alanında: İstanbul İmar Yönetmeliğinin 60. maddesinde belirtilen hususlar doğrultusunda avan projeye göre uygulama yapılacak olup onaylanacak avan projenin iskâna konu alanlar toplamı, İstanbul 4 Nolu Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonunun 19.07.2019 tarih ve 04-983 nolu kararı ile uygun görülen mimari projede belirlenen iskâna konu alanlar toplamını geçemez.

4- Asma kat yapılabilir. Kat yüksekliği, çatı şekli, blok boyut ve şekli serbest olup avan projede belirlenecek ve ilgili Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonunun görüşleri doğrultusunda uygulama yapılacaktır.



Şekil 5.31 : 31.08.2022 tasdik tarihli uygulama imar planında 2011 ada 272 parsel ve yakın çevresi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022f).

- 5- Zemin altında çekme mesafeleri içerisinde kalmak kaydıyla otopark amaçlı bodrum kat yapılabilir.
- 6- İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İSKİ Genel Müdürlüğünün 15.10.2012 tarih ve 512630 sayılı yazısında belirtilen hususlara uyulacaktır.
- 7- TAKS: 0.40'ı aşmamak kaydıyla birinci ve ikinci bodrum katlar iskân edilebilir.
- 8- 23.06.2022 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylanan İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporunda belirtilen hususlara uyulacaktır.
- 9- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun hükümlerine uyulacaktır.
10. Onaylanacak avan projede tabi Zemin kotunda alanine asgari %10'u kamuya açık peyzaj alanı olarak düzenlenecektir.
- 11- Bahsedilmeyen hususlarda İstanbul İmar Yönetmeliği hükümlerine uyulacaktır.

5.4.3 Dava süreci

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine (TMMOB) bağlı Şehir Plancıları Odasının davacı taraf olarak, İstanbul İdare Mahkemesi Başkanlığına sunduğu dava dilekçesinde; Beşiktaş İlçesi, Akat Mahallesi 2011 ada 272 parseli ilişkin olarak hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının yürütmesinin durdurulması ve akabinde iptal edilmesi talebinde bulunmuştur. İstanbul İdare Mahkemesi Başkanlığına sunulan dava dilekçesinde dava konusu; davalı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 31.08.2022 tarihinde Cumhurbaşkanlığı 1 Numaralı Kararnamesi ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun hükümleri uyarınca onaylanan İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi 24.07.2013 Tarihli ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planının ve 31.08.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planının yürütmesinin

durdurulması ve akabinde iptali talebi olarak belirtilmiştir. Dava dilekçesinde, hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı raporlarında iptal edilen 26.12.2012 tasdik tarihli planların iptal gerekçelerinin giderildiğinin belirtildiği ancak bunun gerçeği yansıtmadığı ifade edilmiştir.

1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile belirlenen yapılaşma şartlarının 2960 sayılı Kanun ile örtüşmediği ve sadece kat sayısı verilmiş olmasının mevzuata aykırı olduğu, eğitim alanının ticaret+turizm alanına dönüştürülmesi ve artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanının planda ayrılmamasının şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırı olduğu ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı raporlarının birbirinin aynısı olduğu belirtilmiştir.

1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun onama prosedürlerini tamamlamamış olduğundan onaylı sayılamayacağı ile ilgili olup durum şu şekilde özetlenmiştir: Söz konusu planlar koruma amaçlı imar planı niteliğinde hazırlanmamış olup İstanbul III Nolu Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ile İstanbul Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonuna sunulmamış ve bu kurumlardan onay alınmadan askı işlemleri yapılmış olduğundan süreç 2863 sayılı Kanunun tanımladığı sürece uygun değildir.

Ayrıca Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, 2960 sayılı Boğaziçi Kanununa tabi olup kanunun 10. maddesinde Boğaziçi etkilenme bölgesinde imar planlarının ve plan değişikliklerinin nasıl onaylanacağını belirtildiği ve 1/5000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planının İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca onaylanması gerektiği ancak bu sürece uygun hareket edilmediğinden 2960 sayılı Kanuna uygun değildir.

Söz konusu dava dilekçesinde belirtilen son durum ise Boğaziçi alanında konumlanan parselin planlanması sürecinde silüetin dikkate alınması gerektiği, 3194 sayılı Kanunda belirtilen nazım imar planı ve uygulama imar planı tanımlarına uygun planlar hazırlanmadığı, hazırlanan planların, Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel üzerinde gerçekleştirilecek projenin kağıt üzerine çizilmiş hali niteliğinde olduklarıdır.

5.4.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar

Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu örneğinin 1993 yılında ilk kez nazım imar planı hazırlandıktan sonra karşılaştığı süreçler Çizelge 5.3'te aktarılmıştır.

Çizelge 5.3 : Tarihsel süreçte Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu.

Tarih	Olay
20.07.1983	2960 sayılı Boğaziçi Kanunu Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
18.06.1993	2011 ada 272 parsel, 1/5000 Ölçekli Beşiktaş Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgesi Revizyon Nazım İmar Planında “Ortaöğretim Tesis Alanı” lejantına alınmıştır.
10.12.1993	2011 ada 272 parsel, 1/1000 Ölçekli Beşiktaş Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgesi Revizyon Uygulama İmar Planında “Ortaöğretim Tesis Alanı” lejantına alınmıştır.
15.06.2009	1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planında Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun bulunduğu alan “Meskun Alan” lejantına alınmıştır.
07.04.2012	Emniyet Genel Müdürlüğü ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında protokol imzalanmıştır.
26.12.2012	2011 ada 272 parsel, Beşiktaş İlçesi, Akat Mahallesi, 2011 Ada 29/271 Sayılı Parseller İle Bu Parsellerin Kuzeyinde Kalan Park Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliğinde ve 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliğinde “Ticaret+Hizmet Alanı” lejantında kalmaktadır.
06.05.2013	TMMOB Şehir Plancıları Odası ve TMMOB Mimarlar Odası 26.12.2012 tasdik tarihli plan değişikliklerine dava açmıştır.
08.07.2013	2011 ada 272 parsel riskli alan ilan edilmiştir.
2014	2011 ada 272 parsel üzerindeki Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu Bakanlar Kurulu kararı ile kapatılmıştır.
04.04.2018	İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselde hasılat paylaşımı yöntemiyle ihaleye çıkmıştır.
27.06.2018	Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel üzerindeki Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu yıkılmıştır.
30.10.2018	TMMOB Şehir Plancıları Odası ve TMMOB Mimarlar Odasının, 26.12.2012 tasdik tarihli planlara birlikte açmış olduğu dava 7. İdare Mahkemesi tarafından reddedilmiştir.
01.11.2018	Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel için yapı ruhsatı verilmiştir.
07.11.2018	Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselde yönetim planı doğrultusunda kat irtifakı kurulmuştur.
20.09.2019	İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesi, İstanbul 7. İdare Mahkemesinin kararını bozarak 26.12.2012 tasdik tarihli planların iptaline karar vermiştir.

Çizelge 5.3 (devamı) : Tarihsel süreçte Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu.

Tarih	Olay
28.06.2021	Danıştay 6. Dairesi, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesinin iptal kararını kesinleştirmiştir.
06.12.2021	Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Yapı ve Yapı Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş isimli şirkete satışı gerçekleştirilmiştir.
Mayıs 2022	Yapı ve Yapı İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş tarafından henüz imar planı bulunmayan parsel üzerinde inşai faaliyetler başlatılmıştır.
15.08.2022	İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, 2011 ada 272 parsel için 1 Kasım 2018 tarihli yapı ruhsatını iptal etmiştir.
24.08.2022	TMMOB Şehir Plancıları Odası parsel üzerinde başlayan inşai faaliyetler nedeniyle Cumhuriyet Savcılığına suç duyurunda bulunmuştur.
31.08.2022	Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanmıştır.
01.09.2022	2011 ada 272 parsel için 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından askıya çıkarılmıştır.
2022	TMMOB Şehir Plancıları Odası hazırlanan planlara dava açmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Türkiye’de 269 adet riskli alan, İstanbul’da 67 adet riskli alan ve Türkiye’de riskli yapılar içerisinde yaklaşık 706.000 adet bağımsız bölüm niteliğinde konut ve işyeri, İstanbul’da ise 72.039 adet riskli yapı tespit edilmiş olduğu, kentsel dönüşüm uygulamaları faaliyetlerinin açıklamasında “Vatandaşlarımızın can, mal güvenliğinin ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli alan ilan edilen alanlara ilişkin imar planı ve uygulama işlemleri Bakanlık tarafından yapılarak onaylanmaktadır. Kentsel dönüşümle, özgün kimliğini koruyan, deprem ve afetlere hazırlıklı, estetik ve çevre dostu dönüşüm anlayışıyla zayıf ve dayanıksız olan bağımsız birimlerin dönüşümü gerçekleştirilecektir.” (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021) denilmekte olup Etiler Polis Meslek

Yüksek Okulu üzerinde inşası başlayan projenin ve sonrasında gelişen planlama sürecinin bu durumla örtüşmediği görülmüştür.

3 Haziran 2022 tarihinde TMMOB Mimarlar Odası internet sitesinde yapmış olduğu duyuruda, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun planlanması sürecinden bahsetmiş, Eylül 2019 tarihinde iptal edilen planları nedeniyle plansız kalan alanda başlatılan inşai faaliyetlerin kaçak olduğunu ve durdurulması gerektiğini vurgulamıştır (Mimarlar Odası, 2022b).

29 Ağustos 2022 tarihinde, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu arazisi üzerinde devam eden inşai faaliyetler ile ilgili Beşiktaş Kent Konseyi tarafından gerçekleştirilen basın açıklamasında öncelikle Akat Mahallesi 2011 ada 272 parselin geçmiş plan durumu, dava süreci ve iptal kararları konu edilmiş daha sonra Mayıs 2022 tarihinde başlayan inşai faaliyetler ile ilgili yapılan kurum görüşmeleri aktarılmıştır. Beşiktaş Kent Konseyi konu ile ilgili yorumlarını ise,

Deneyimlerimiz ve edindiğimiz izlenimler çerçevesinde, biliyoruz ki, bu değerli araziye ranta çevirmek için asla durmayacaklar. Büyük olasılıkla çok kısa bir süre sonra, bu kez Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı devreye girecek. Daha önce Bomonti Bira Fabrikası Ek Binaları örneğinde gördüğümüz gibi; bakanlık belediyeleri by-pass ederek bu korkunç rant projesinin tekrar yolunu açabilir. Yeni bir imar planı yaparak, bir öncekine göre daha düşük bir emsalle araziye imara açabilir...

şeklinde belirtmiştir (Url-12).

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı, 15 Eylül 2022 tarihinde Twitter hesabından “Beşiktaş, Rumelihisarı Mahallesi; Etiler Polis Okulu olarak bilinen araziden yapılan inşaatın ruhsatlarını İBB olarak iptal etmiştik. Bakanlık tarafından onaylanan 1 Eylül 2022 tarihinde askıya çıkarılan, yeni imar planlarına da itirazımızı yaptık!” (Url-18). Daire Başkanı, Twitter hesabında yapmış olduğu diğer bir paylaşımında 17 Ağustos 2022 tarihli iki farklı açıklamada 2009 yılında onaylanan 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında askeri alan lejantında kalan alanların sosyal ve teknik altyapı alanlarına dönüştürülebileceğinin belirtildiğini ancak paylaştığı görsel ile Jandarma Dikimevi, Büyükyalı, Ormanköy gibi birçok bölgede toplam 130 proje ile 3.226.041 m²’lik alanın yapılaştığını belirtmiştir. İstanbul’un risk haritasının çıkarıldığını, 6306 sayılı

Kanun ile merkezi yönetime verilen yetkiler yoluyla 78 donatı alanında, örneğin Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu, 16.112.518 m² inşaat gerçekleştirildiğini ve asıl riskli alanların dikkate alınmadığını belirtilmiştir (Çizelge 5.4) (Url-24; Url-25).

Çizelge 5.4 : Aktörler ve çatışma süreçleri.

Tarih	Aktör	Olay
03.06.2022	TMMOB Mimarlar Odası	Mayıs 2022’de başlatılan inşai faaliyetlerin kaçak olduğunu ve durdurulması gerektiğini belirtmiştir.
29.08.2022	Beşiktaş Kent Konseyi	ÇŞB’nin, belediyeleri devredışı bırakarak rant projeleri geliştirdiğini belirtmişlerdir.
17.08.2022	İBB İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı	Söz konusu parsel üzerinde inşaatı başlayan projenin ruhsatlarının iptal edildiğini duyurmuştur.
15.09.2022	İBB İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı	Bakanlık tarafından riskli alan ilan edilen alanların, İBB tarafından riskli görülen alanlar ile örtüşmediğini belirtmiştir.

5.5 Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı Örneği

Planlama yetkilerinde yasal düzenlemeler sonucu değişen merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerinin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkilerini incelemek adına seçilen üçüncü ve son örnek, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı örneğidir. Söz konusu örnek kapsamında, mevcut durum, meri olmayan plan durumları ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının hazırlamış olduğu meriyetteki nazım imar planı değişikliği ve uygulama imar planı çalışmaları ve meri planlara ilişkin dava süreçleri aktarılmıştır. Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanının örnek olarak seçilmesinin nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır: Çok aktörlüdür; merkezi yönetim birimi olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı; yerel yönetim birimleri olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Eyüpsultan Belediye Başkanlığı, hizmet bakımından yerinden yönetim birimi olan meslek odaları olarak TMMOB Şehir Plancıları Odası süreç içerisinde rol sahibidir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan 04.09.2018 ve 05.09.2019 tasdik tarihli nazım imar planı ve uygulama imar planına, Bakanlığın bu alanda plan hazırlama yetkisinin bulunmadığı vb. gerekçeler ile mahkeme kararınca yürütmeyi durdurma ve iptal kararları verilmiştir. Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait meri planlar,

TMMOB Şehir Plancıları Odasının açmış olduğu davaya ve daha çok bilinen ismi ile “Kemer Country” ve “golf sahaları” olarak birçok habere ve Twitter sosyal medya ağında yaşanan tartışmalara konu olmuştur.

Öncelikle, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanının kapsadığı alandan bahsetmek faydalı olacaktır. Eyüpsultan ilçesi, Göktürk Mahallesinde Kemer Country isimli şirket tarafından inşa edilen Kemer Country yerleşim birimi içerisindeki, Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. tarafından işletilmekte olan golf sahalarının bulunduğu, 1242, 1243, 1513, 1514, 1516, 1652, 1664, 1665, 1666, 1667, 380, 386, 393, 410, 416, 439, 457, 301, 349, 351 parselleri ve 239 ada 1 parseli kapsayan alan, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından rezerv yapı alanı olarak ilan edilmiş olup rezerv yapı alanı ilanının hangi tarihli ve sayılı Makam Oluru ile yapıldığı bilgisine erişilememiştir. Planlamaya konu 21 adet parsel ve tescil dışı alanları kapsamakta olan alan halihazırda golf sahaları olarak kullanılan açık yeşil alanlar olup yaklaşık 358.758 m² büyüklüğe sahiptir (Şekil 5.32, Şekil 5.35, Şekil 5.36).



Şekil 5.32 : Göktürk Mahallesi Kemer Country yerleşimi içinde konumlu parseller (Url-8).

İstanbul ili, Eyüpsultan ilçesinde kentleşmenin tarihi 1453 yılına kadar dayanmaktadır. 1559 tarihli Melchior Lorichs paftalarında cami, mescit, türbe, kervansaray, depo,

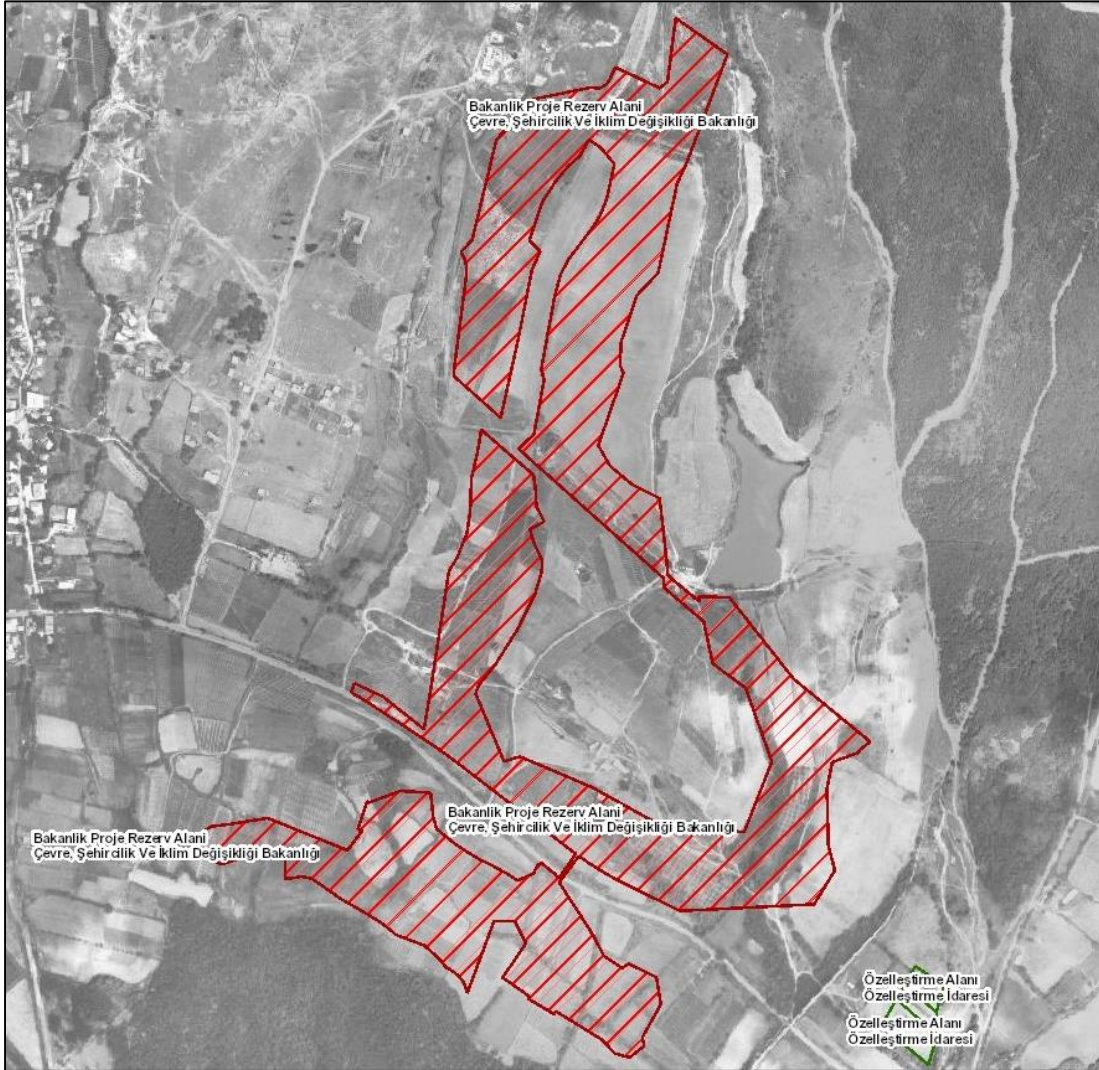
konut, liman ve Haliç görülebilmektedir. İlçede, Kanuni Sultan Süleyman devrinde, İstanbul'un artan nüfusunun su ihtiyacını karşılamak amacıyla Mimar Sinan tarafından yapılan birçok su kemeri bulunmaktadır. Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanını kapsayan planlamaya konu alan, 1554-1564 yılları arasında inşa edilen Uzun Kemere yakın mesafede konumlanmaktadır. 17. yüzyılda Haliç kıyısında kıyıya paralel şekilde başlayan yapılaşmalar ve 19. yüzyılda Haliç'in iki yakasında sanayi alanlarının ortaya çıkması ve plansız büyümesi sonucunda, Eyüpsultan ilçesinin ve çevresinin çehresi değişmeye başlamıştır. 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun gereği Kemerburgaz yerleşim alanı ve kırsal alanı Eyüpsultan ilçesine bağlanmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).

Eyüpsultan ilçesinin 2021 yılı nüfusu 417.360 kişi iken planlamaya konu; 1242, 1243, 1513, 1514, 1516, 1652, 1664, 1665, 1666, 1667, 380, 386, 393, 410, 416, 439, 457, 301, 349, 351 parselleri ve 239 ada 1 parseli kapsayan rezerv yapı alanının konumlandığı Göktürk Mahallesinin nüfusu 39.137 kişi ve ortalama hane halkı büyüklüğü 3,03 kişidir. Eyüpsultan ilçesi, 242 km² yüz ölçümüne ve 28 adet mahalleye sahip olup Göktürk Mahallesi ilçenin en çok nüfusa sahip dördüncü mahallesidir. Türkiye'deki tüm ilçeleri demografi, istihdam, eğitim, sağlık, finans, rekabetçilik, yenilikçilik ve yaşam kalitesi bakımından değerlendirerek sıralayan İlçe SEGE-2022 isimli çalışmaya göre Eyüpsultan ilçesi, İstanbul'un 39 ilçesi arasında 26. sırada iken (Şekil 5.6) Türkiye'de 54. sıradadır.

Eyüpsultan ilçesi kuzeyde Karadeniz, doğuda Sarıyer ve Kağıthane ilçeleri, güneyde Bayrampaşa, Beyoğlu, Zeytinburnu ve Fatih ilçeleri ve batıda Gaziosmanpaşa, Sultangazi ve Arnavutköy ilçeleri ile komşudur (Şekil 5.33). İlçe sınırlarından Kuzey Marmara Otoyolu (O7), Alemdağ Şile Yolu ve E5 Karayolu geçmektedir. Göktürk, Kemerburgaz ve Hasdal'da açılacak metro istasyonları ile Eyüp ilçesinden geçecek şekilde planlanan Gayrettepe-İstanbul Havalimanı-Halkalı Metro Hattının inşaatı devam etmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren Eyüpsultan ilçesinde nitelikli ve düşük yoğunluklu konut alanları ortaya çıkmaya başlamıştır. 1986 tarihinde projesi hazırlanan ve 1989 yılında inşaatına başlanan Kemer Country yerleşim alanı Göktürk Mahallesi sınırları içerisinde 120 hektarlık alanı kapsamaktadır. Yaklaşık 30 hektar golf sahası, 90 hektarı ise konut alanları, yeşil alanlar, ağaçlık alanlar, göletler ve diğer ortak alanlar olarak planlanmıştır. Kemer Country projesinin gerçekleştirilmesinden sonra etrafında nitelikli konut alanları gelişim göstermiştir. 1999 yılında yaşanan



Şekil 5.34 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanının Eyüpsultan ilçesindeki konumu (Tez çalışması kapsamında yazar tarafından oluşturulmuştur.).



Şekil 5.35 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait 1982 yılı ortofotosu (Url-10).



Şekil 5.36 : Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait 2006 yılı ortofotosu (Url-10).

Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanında bulunan 21 adet parselin üç tanesi kamu, 18 tanesi kamu iştiraki mülkiyetindedir. Çizelge 5.5’te verildiği üzere, kamu ve kamu iştiraki mülkiyetindeki parsellerin toplam alanı 33,9 hektar iken tescil dışı alanların planlamaya konu edilmesi ile planlama alanı büyüklüğü 35,8 hektara ulaşmaktadır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).

Demirören Holding, 4 Nisan 2018 tarihinde T.C. Ziraat Bankasından kullandığı banka kredi borcuna karşılık, halihazırda golf sahası olarak kullanılan parselleri teminat olarak göstermiştir. Söz konusu parseller, 23.10.2019 tarihinde T.C. Ziraat Bankası A.Ş. tarafından, Demirören Holding’in kredi borcuna karşılık ipotek edilmiştir.

Emlak Konut GYO Göktürk projesi için 19 Ekim 2022 tarihinde, yüklenici Özyazıcı İnşaat ile sözleşme imzalanmıştır. İstanbul Eyüpsultan Göktürk projesinin sözleşme bedeli 1 milyar 550 milyon 25 bin Türk Lirası olarak açıklanmıştır (Url-23).

Çizelge 5.5 : Parsellerin mülkiyet durumu (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).

Ada	Parsel	Yüz ölçümü	Maliki
0	1242	605.00	Kamu İştiraki
0	1243	928.39	
0	1513	450.00	
0	1514	450.04	
0	1516	28551.03	
0	1652	16750.32	
0	1664	1596.21	
0	1665	20484.79	
0	1666	1660.69	
0	1667	8063.31	
0	380	3029.00	
0	386	43463.00	
0	393	41.00	
0	410	22.00	
0	416	1291.00	
0	439	40700.00	
0	457	126025.00	
239	1	35210.52	
0	301	5454.91	Kamu
0	349	2508.75	
0	351	1747.71	
Toplam Parsel Alanı		339,032.00	
Tescil Harici Alan		19,726.00	
Toplam Planlama Alanı		358,758.00	

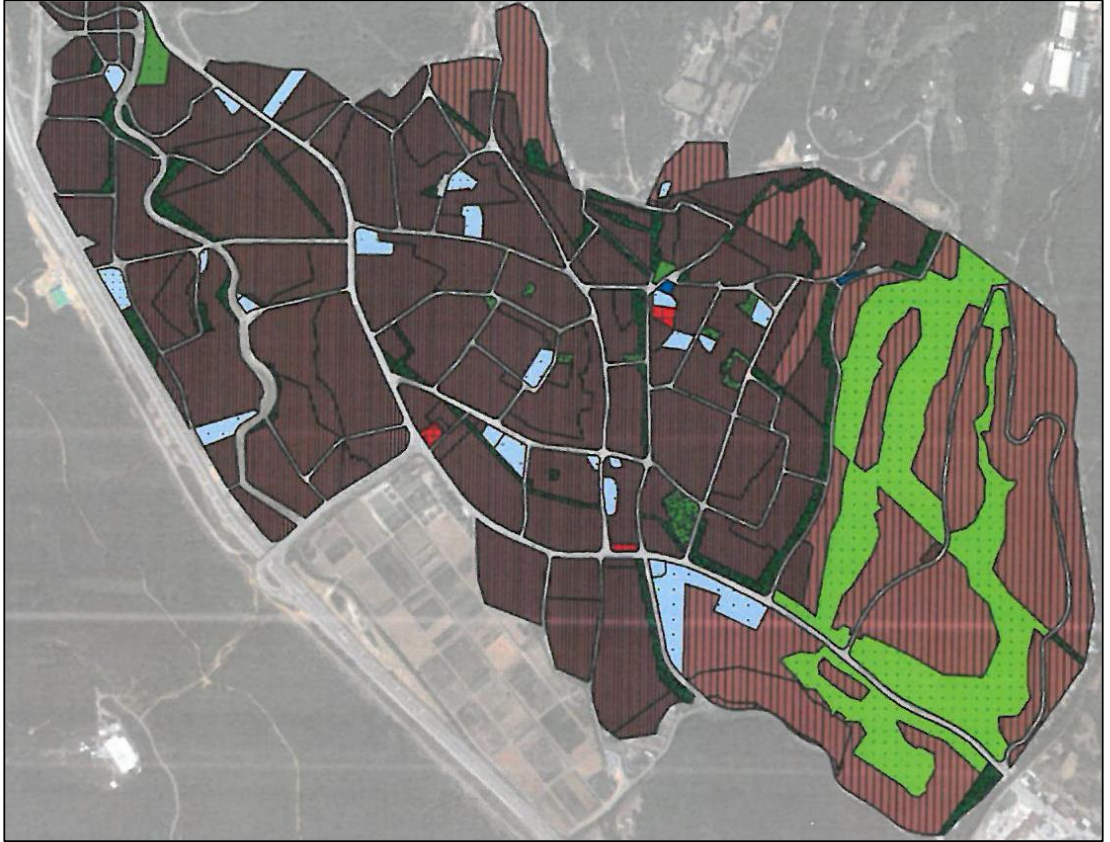
5.5.1 Planlama geçmişi

Göktürk Mahallesi Kemer Country içerisindeki golf sahalarını kapsayan alanda, 19.06.2003 tasdik tarihli Göktürk Mahallesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı, 19.06.2003 tasdik tarihli Göktürk Mahallesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı, 04.09.2018 tasdik tarihli Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği, 04.09.2018 tasdik tarihli Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği, 05.09.2019 tasdik tarihli Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı, Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country

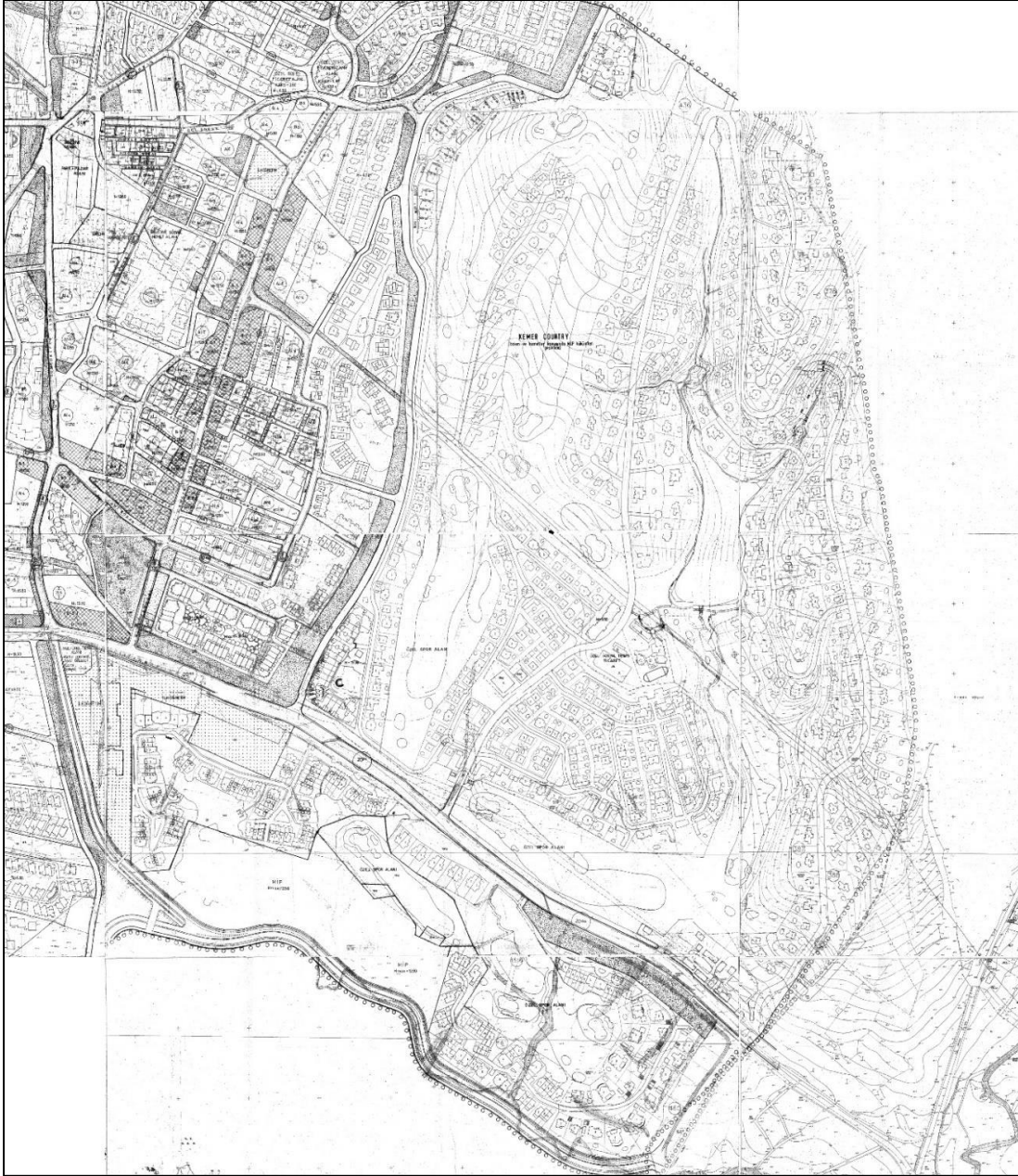
Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı, 17.11.2020 tasdik tarihli Eyüpsultan İlçesi, Kemer Country Yerleşkesi İçinde Yer Alan Muhtelif Parsellere İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı ve meri durumdaki 06.04.2022 tasdik tarihli İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı bulunmaktadır.

5.5.1.1 Nazım ve uygulama imar planları

Planlama alanını kapsayan 19.06.2003 tasdik tarihli 1/5000 Ölçekli Göktürk Mahallesi Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Göktürk Mahallesi Uygulama İmar Planı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından onaylanmıştır. 19.06.2003 tasdik tarihli Nazım İmar Planında planlamaya konu rezerv yapı alanı “Özel Spor Alanı” lejantında (Şekil 5.37) ve aynı tasdik tarihli uygulama imar planında ise, “Özel Spor Alanı” ve “Özel Sosyal Tesis-Ticaret Alanı” lejantlarında (Şekil 5.38) kalmaktadır.



Şekil 5.37 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2020).



Şekil 5.38 : 19.06.2003 tasdik tarihli uygulama imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2018a).

19.06.2003 tasdik tarihli planlarda yer alan özel spor alanı lejantı, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerinde tanımlanmamış olduğundan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, “...çevre karakteristiklerine uygun, içinde bulunduğu doğa ve çevreyle bütünleşik, mevcut yapılaşmaların nitelik ve konsepti ile uyumlu olacak biçimde yeni bir düzenleme yapılması...” gereksinimi duyulmuş ve 04.09.2018 tasdik tarihli Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği (Şekil 5.39) ve Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000

Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği (Şekil 5.40) hazırlanmıştır. Hazırlanan plan değişikliklerinde; “Özel Spor Alanı” lejantındaki alanların bir kısmı emsal:0,30 ve Yençok:2 kat yapılaşma koşullarında “Gelişme Konut Alanı” ve bir kısmı ise mevcut konut alanları ile planla belirlenen gelişme konut alanları arasında tampon oluşturmak amacıyla “Yeşil Alan” olarak düzenlenmiş olup plan ile gelecek nüfusun 1040 kişi olduğu belirtilmiştir. Ayrıca planda emsal:0,50 ve Yençok:2 kat yapılaşma şartlarında “Sosyal Kültürel Tesis Alanı” ve emsal:0,50 ve Yençok:1 kat yapılaşma şartlarında “Ticaret Alanı” plan kararları da bulunmaktadır. Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliğinde ve Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliğinde plan notları aynı olarak düzenlenmiştir. Plan notlarının “Özel Hükümler” başlığı altında aşağıdaki plan notları düzenlenmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2018a):

2.1 Gelişme Konut Alanı (Düşük Yoğunluklu): Planda düşük yoğunluklu gelişme konut alanı olarak tanımlı bölgelerde ada bütününde vaziyet planı ve peyzaj projesi hazırlanacak olup vaziyet planları/peyzaj projesi ile mimari projelerde topografya ve bitki örtüsüne uygun çözümler getirilecektir.

Subasman kotu; planlama alanı dahilinde İSKİ tarafından belirlenen taşkın risk kotuna göre ilgili belediyesince belirlenecek olup bina yüksekliğine dahildir.

Yapılaşma koşulları maksimum inşaat alanı kat sayısı-emsal=0,30 ve maksimum bina yüksekliği (Yençok)=2 kattır.

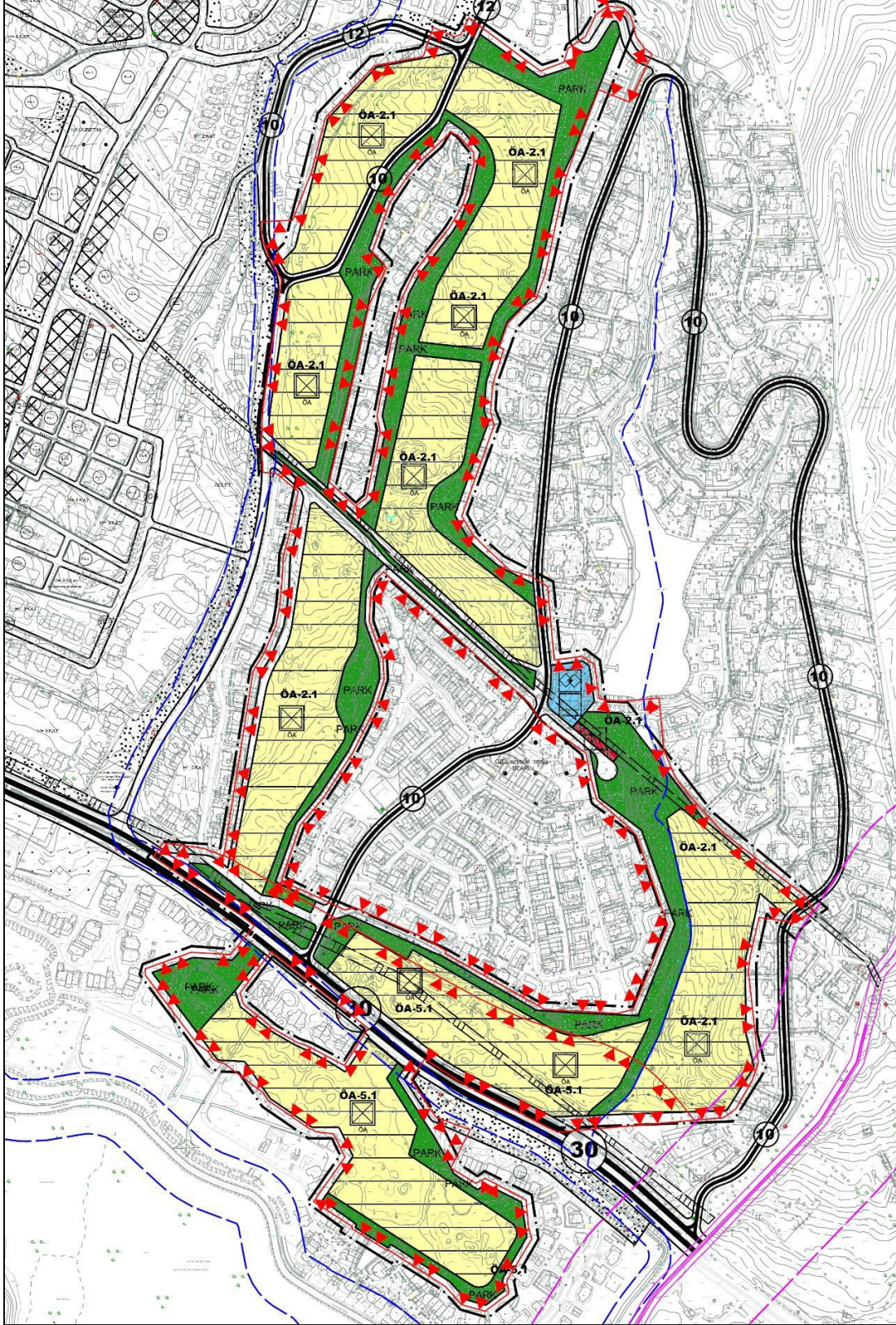
2.2 Sosyal-Kültürel Tesis Alanı: Sosyal kültürel tesis alanında belediyesince onaylanacak avan projeye göre uygulama yapılacaktır.

Sosyal kültürel tesis alanında emsal=0,25 ve bina yüksekliği (Yençok)=2 kattır.

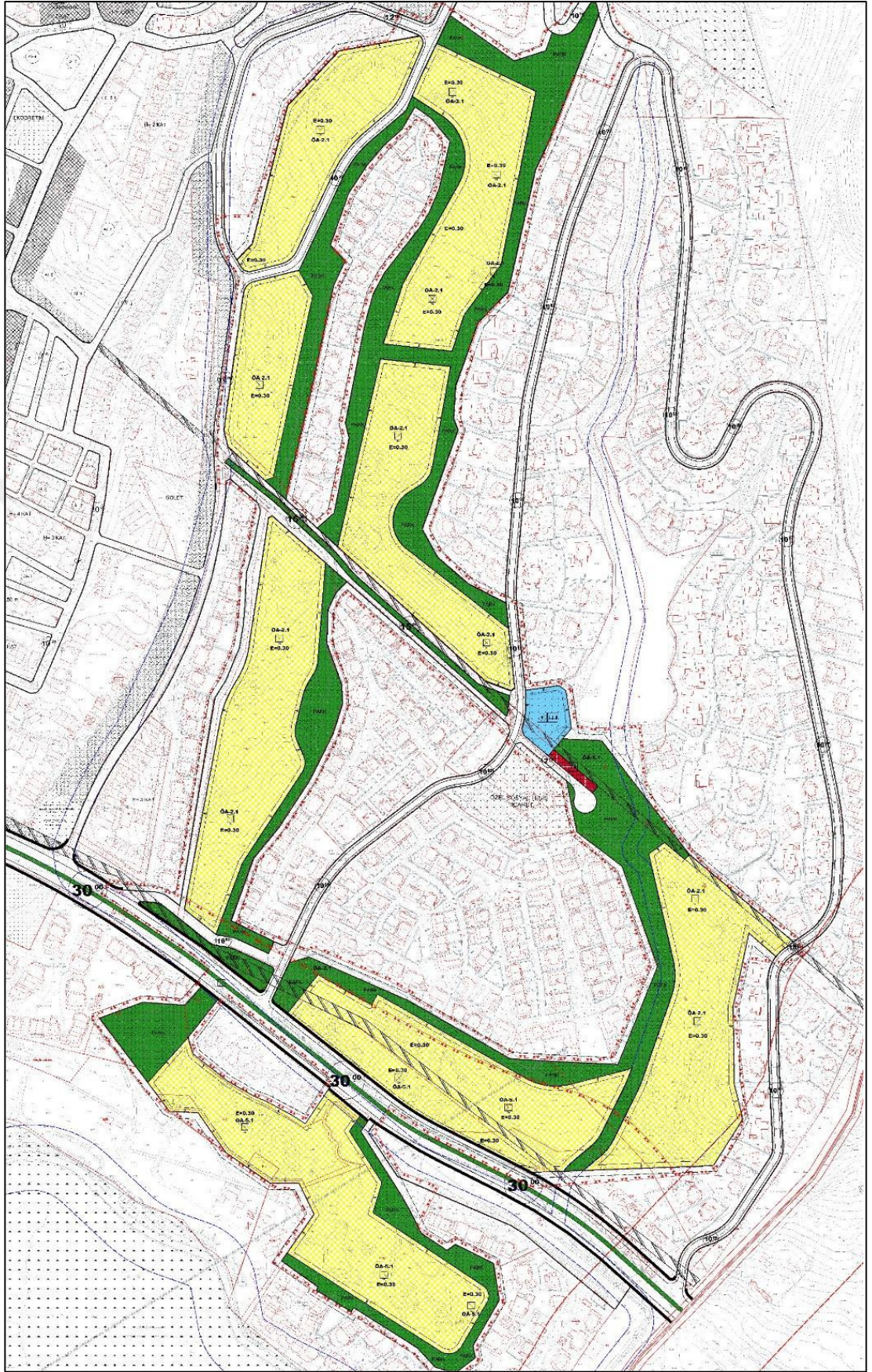
2.3 Ticaret Alanı: Ticaret olarak ayrılan alanda emsal=0,50 ve bina yüksekliği (Yençok)=1 kattır.

2.4 Park Alanı: Plan onama sınırı içinde park alanı olarak gösterilen alanda sadece gölet alanı, yaya gezinti yolları, yeşil alan (bitkilendirme), kent mobilyaları (oturma grubu, köprü, iskele, çeşme, süs havuzu, tuvalet, çöp kutusu, aydınlatma elemanı, spor aletleri vb.) temalı çocuk parkları, açık spor

alanları, açık otopark yer alacak olup; planlı alanlar imar yönetmeliğinde park alanı kullanımı içinde yer alan diğer fonksiyonlar yapılmayacaktır.



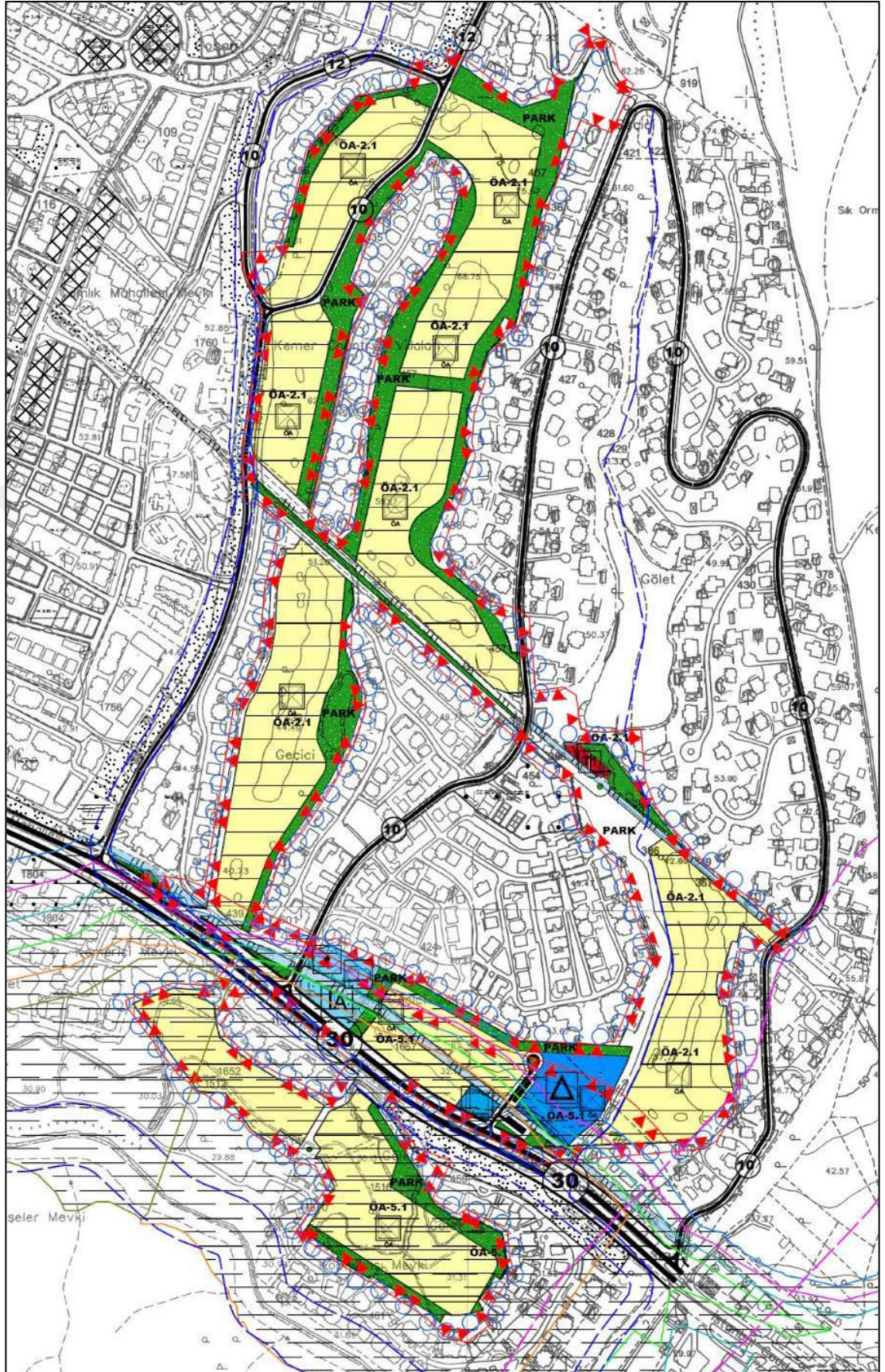
Şekil 5.39 : 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).



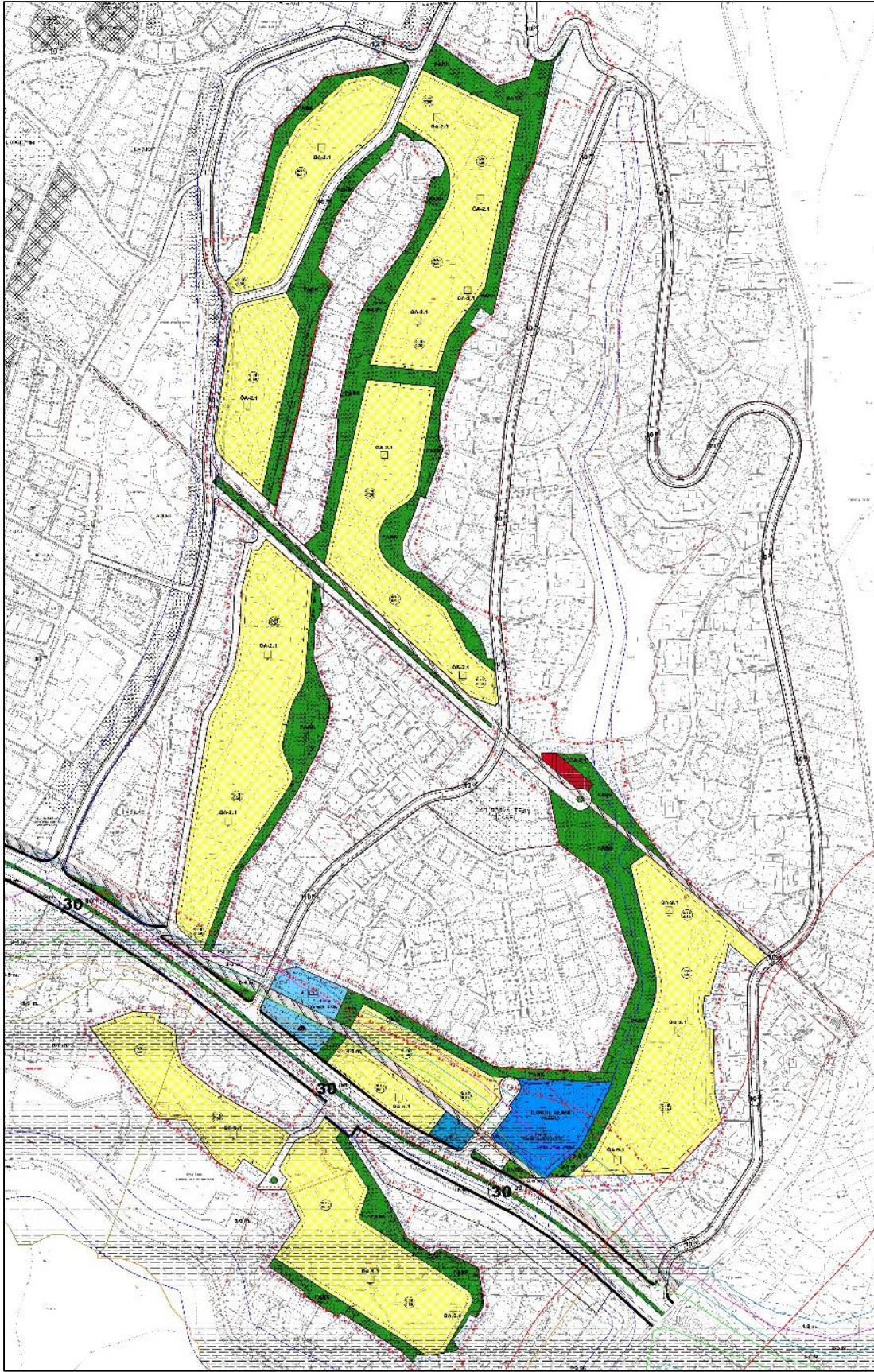
Şekil 5.40 : 04.09.2018 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).

Planlamaya konu parseller halihazırda golf sahası olarak kullanılan açık yeşil alanlar olduğundan, 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliğine ve uygulama imar planı değişikliğine karşı Kemer Country sakinleri, kat malikleri ve Kemer Country yönetimi tarafından muhtelif davalar açılmıştır. 04.09.2018 tasdik tarihli planların, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 14.06.2019 tarihli kararı ile yürütmesi durdurulmuş ve planlar İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 27.06.2019 tarihli ve 2018/1965 esas numaralı ve 2019/1377 karar numaralı kararı ile iptal edilmiş olup daha sonra bu kararın, İstanbul İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesinin 01.08.2019 tarihli ve 2019/1530 sayılı kararı ile yürütmesi durdurulmuştur.

04.09.2018 tasdik tarihli planlar, mahkeme kararıyla iptal edilmiş ardından iptal kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir ancak iptal sebebi olan mahkeme kararları ve askı süreci içerisinde plana yapılan itirazlar değerlendirilerek Bakanlık tarafından revizyon nazım imar planı ve revizyon uygulama imar planı hazırlanmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 05.09.2019 tarihinde onayladığı Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı (Şekil 5.41) ve Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı (Şekil 5.42), Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. ve İSKİ adına kayıtlı 80, 393, 410, 386, 412, 418, 439, 457, 1513, 1516, 1652, 1664, 1665, 1666, 1667 parselleri kapsamaktadır. 05.09.2019 tasdik tarihli planlarda TAKS:0,15, emsal:0,30 ve Yençok:2 kat yapılaşma şartlarına sahip “Düşük Yoğunluklu Gelişme Konut Alanı”, emsal:0,50 Yençok:1 kat yapılaşma şartlarına sahip “Ticaret Alanı”, emsal:0,50 Yençok:2 kat yapılaşma şartlarına sahip “Sosyal Kültürel Tesis Alanı”, emsal:0,50 ve Yençok:2 kat yapılaşma şartlarına sahip “Aile Sağlığı Merkezi”, emsal:0,90 ve Yençok:3 kat ve 12 metre yapılaşma şartlarına sahip “Özel İlkokul Alanı”, “İbadet Alanı” ve “Park” lejantlarına yer verilmiştir. 05.09.2019 tasdik tarihli 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı incelendiğinde, alanda düşük yoğunluklu gelişme konut alanları ile park ve sosyal altyapı alanları ve dere işletme bandı fonksiyonlarının bulunduğu görülmektedir. Alandaki 05.09.2019 tasdik tarihli 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı incelendiğinde ise planlama alanının %60’ını konut alanlarının, %23’ünü park alanlarının oluşturduğu ve plan ile gelecek nüfusun 927 kişi olduğu görülmektedir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019b).



Şekil 5.41 : 05.09.2019 tasdik tarihli revizyon nazım imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019a).



Şekil 5.42 : 05.09.2019 tasdik tarihli revizyon uygulama imar planı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019b).

Söz konusu 05.09.2019 tasdik tarihli 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 25.12.2019 tarihli ve 2019/2038 esas numaralı kararı ile yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir (Url-17).

İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 25.12.2019 tarihli ve 2019/2038 esas numaralı kararı incelendiğinde;

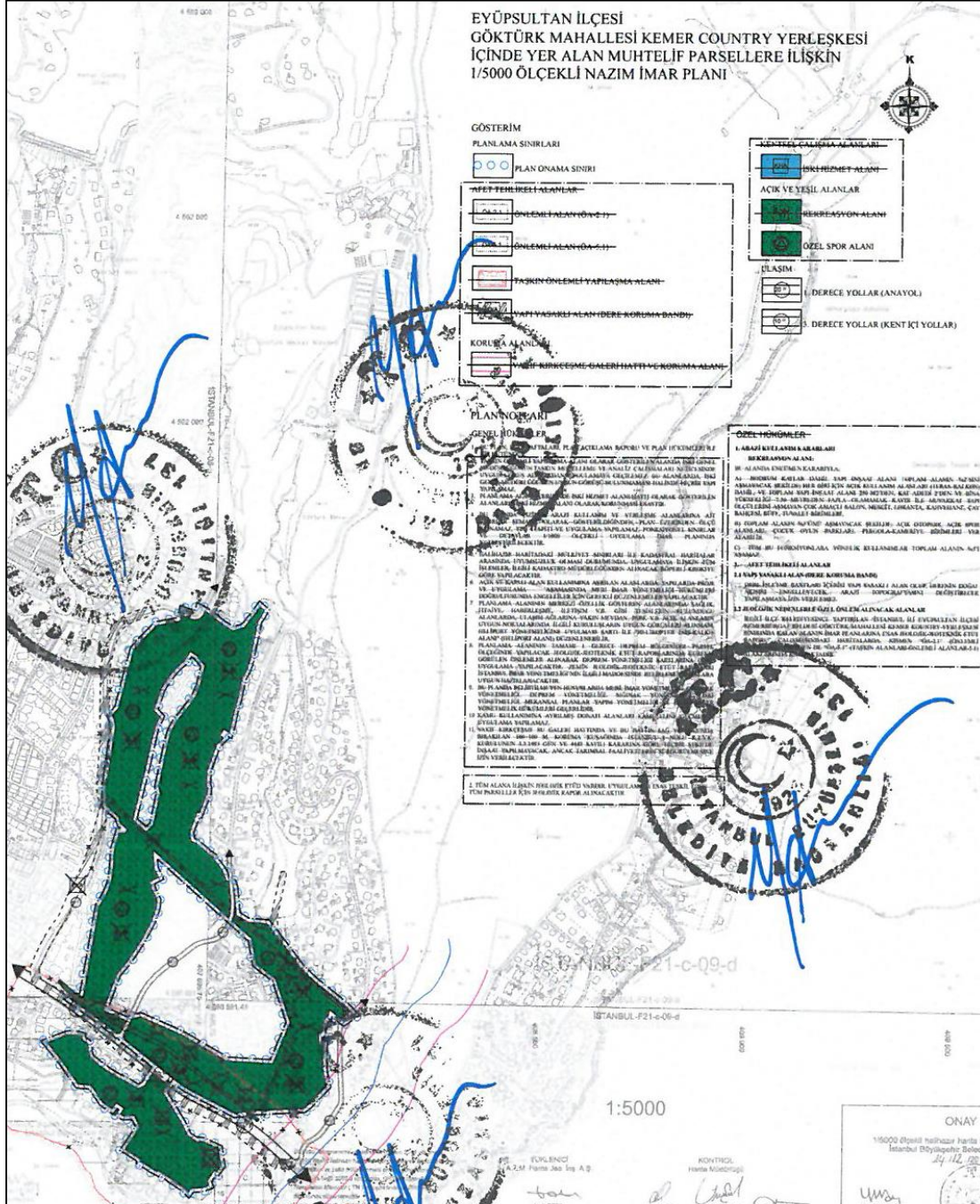
Bakılmakta olan uyuşmazlıkta, imar planına konu alanın, konut fonksiyonuna ilişkin ve özel hukuk kişisine ait olduğu ve yasal düzenlemeler uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tanınan imar planı yapma yetkisine dahil yerlerden olmadığı açık olduğundan, bu hususta plan yapma yetkisinin Nazım İmar Planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na, Uygulama İmar Planı yapma açısından ise ilgili ilçe belediyesine ait olmasına karşın, davalı Bakanlıkça yapılan dava konusu planın yetki unsuru yönünden de hukuka uyarlı olmadığı aşıkardır.

denilmekte olup Bakanlığın söz konusu alanda plan yapma yetkisi bulunmadığı gerekçesi ile yetki unsuru yönünden iptal edildiği görülmektedir.

05.09.2019 tasdik tarihli revizyon nazım imar planının mahkeme kararı ile iptal edilmesinin ardından, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından halihazırdaki yeşil alanların korunması amacıyla plansız kalan alanda nazım imar planı çalışması yapılmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ilgili kanun ve mevzuatlar doğrultusunda, 18.02.2020 tarihli Başkanlık Oluru ile Eyüpsultan İlçesi, Kemer Country Yerleşkesi İçinde Yer Alan Muhtelif Parsellere İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı hazırlanmaya başlanmış ve plan 17.11.2020 tarihinde onaylanmıştır (Şekil 5.43). Planlama alanının yerele hizmet edecek şekilde açık yeşil alan olarak değerlendirilmesi, halihazırdaki yeşil alanların korunması sayesinde oluşacak imar faaliyetlerinin ve artacak yapı yoğunluğunun engellenmesi amaçlarıyla hazırlanan nazım imar planında söz konusu muhtelif parseller “Özel Spor Alanı” lejantına alınmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2020).

İstanbul 7. İdare Mahkemesine, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından 17.11.2020 tasdik edilen Eyüpsultan İlçesi, Kemer Country Yerleşkesi İçinde Yer Alan Muhtelif Parsellere İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planının iptali istemiyle T.C. Ziraat Bankası A.Ş. tarafından açılan 2021/1654 esas numaralı davada,

23.11.2021 tarihli mahkeme ara kararı ile mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmiş olup dava süreci devam etmektedir.

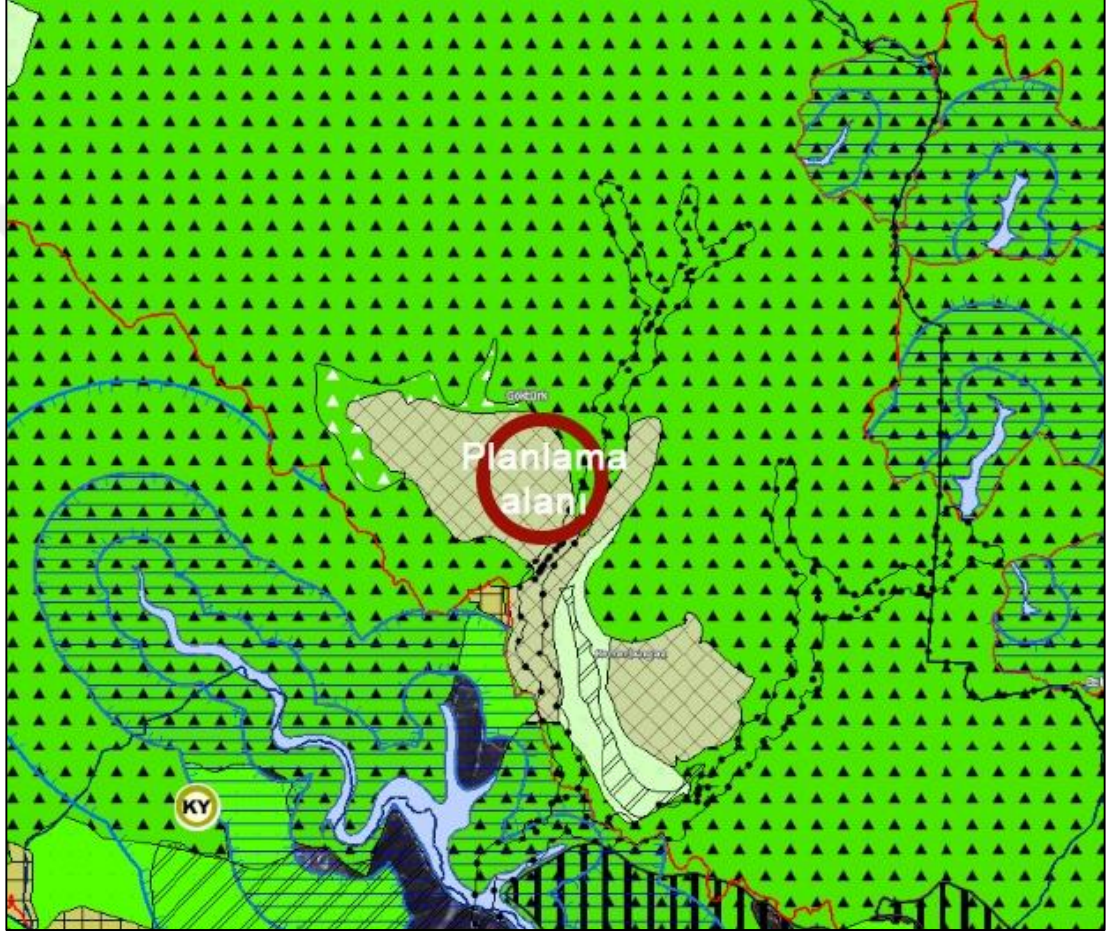


Şekil 5.43 : 17.11.2020 tasdik tarihli nazım imar planı (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2020).

5.5.2 Meri plan durumu

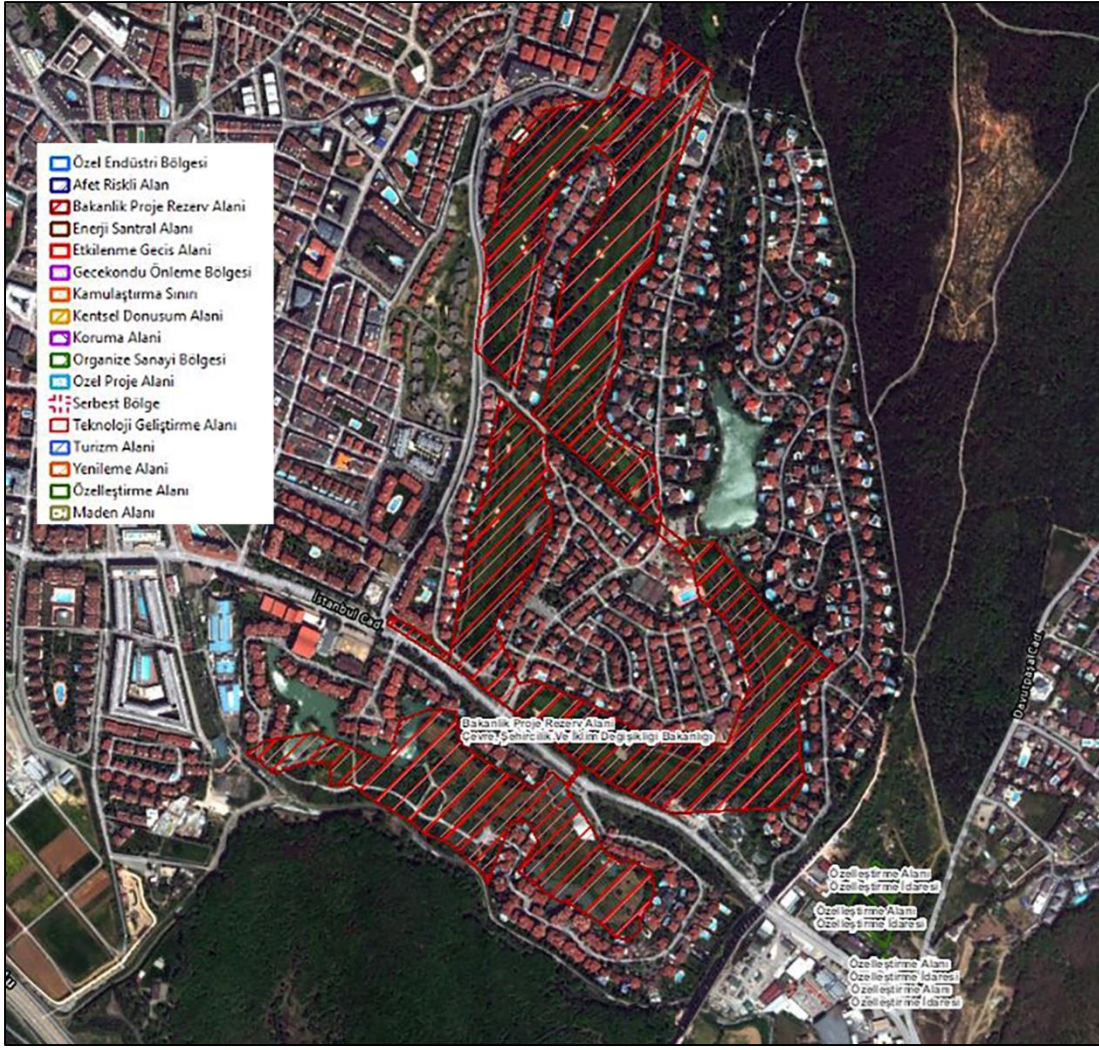
Planlama alanı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 15.06.2009 tarihinde onaylanan 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında, çevresinde orman alanları ve havza koruma kuşakları bulunduğundan, “Gelişimi ve Yoğunluğu Denetim

Altında Tutulacak Alanlar” lejantında kalmaktadır (Şekil 5.44). Çevre düzeni planı plan raporunda, gelişimi ve yoğunluğu denetim altında tutulacak alanlar, su toplama havzaları dışında kalan, gelişmesi durumunda çevresindeki yaşam destek sistemleri için tehdit oluşturacak ve doğal değerler üzerinde risk oluşturacak alanlar olarak tanımlanmakta olup bu alanların gelişiminin ve yoğunluğunun denetim altında tutulmasına yönelik kararların, çevresel sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda, alt ölçekli planlarda belirleneceği belirtilmektedir.



Şekil 5.44 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planı (Url-10).

İstanbul ili, Eyüpsultan ilçesi, Göktürk Mahallesi 1242, 1243, 1513, 1514, 1516, 1652, 1664, 1665, 1666, 1667, 380, 386, 393, 410, 416, 439, 457, 301, 349, 351 parselleri ve 239 ada 1 parseli kapsayan alan 6306 sayılı Afet Riskli Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından “Rezerv Yapı Alanı” ilan edilmiştir. 6306 sayılı Kanunun 6. maddesinin 6. bendinde, rezerv yapı alanlarında Bakanlık tarafından plan yapılabileceği/yaptırılabilceği ve planın onaylanabileceği belirtilmektedir (Şekil 5.45).



Şekil 5.45 : Göktürk rezerv yapı alanı, “Bakanlık Proje Rezerv Alanı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” lejantında (Url-10).

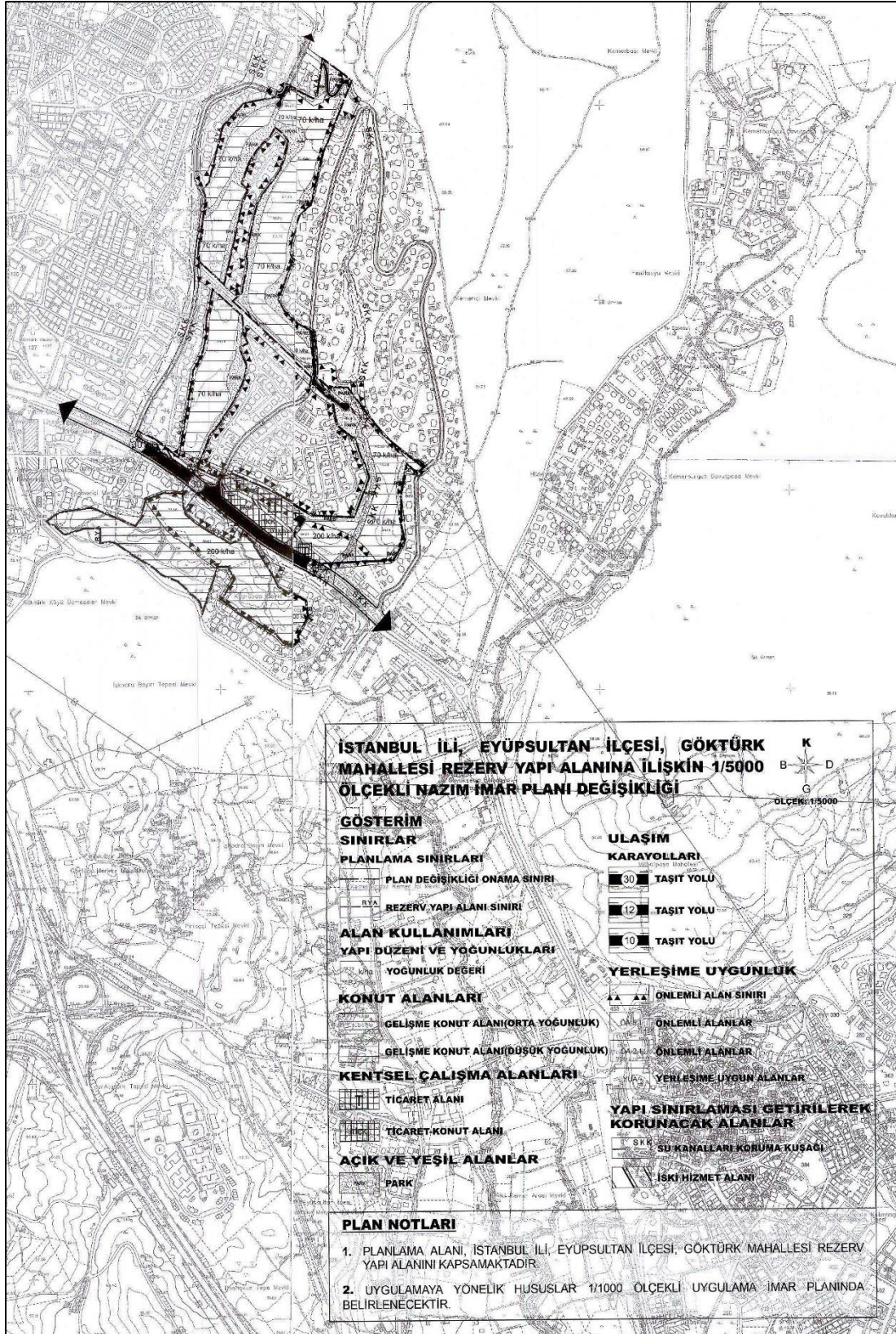
İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği (Şekil 5.46) ve İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı (Şekil 5.47) 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun ilgili hükümleri ve 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 06.04.2022 tarihinde resen onaylanmış ve onaylandığı gün askıya çıkarılmıştır.

Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Plan Raporları incelendiğinde; yaklaşık 35,8 hektar büyüklüğündeki planlama alanının boş durumda olduğu ve kullanılmadığı, İstanbul

Havalimanı, Kuzey Marmara Otoyolu (O7) vb. yatırımların Avrupa Yakasının artan nüfusuna hizmet etmek için yapıldığı ve artan nüfusun yeni yerleşim alanlarına ihtiyaç duyduğu, 05.09.2019 tasdik tarihli planların mahkeme kararı ile iptal edilmesinin ardından plansız kalan alanın tekrar işlevlendirilmesi, çevresiyle bütüncül olarak planlanması, kontrollü kentsel gelişme sağlanması ve sosyal ve teknik altyapı alanları ihtiyacının karşılanması gerekçeleriyle plan değişikliği çalışması yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca ilgili kurum görüşleri, 05.09.2019 tasdik tarihli plana yapılan itirazlar, ilgili mevzuat ve planlama gereklilikleri bir bütün olarak değerlendirilerek 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği çalışmasının yapıldığı belirtilmiştir. Planlama alanının 23,42 hektarlık kısmında gelişme konut alanı (70 kişi/hektar yoğunlukta ve 200 kişi/hektar yoğunlukta) ve ticaret+konut alanı fonksiyonları önerilmiş olup gelecek nüfusun 2817 kişi olduğu hesabı bulunmaktadır (Çizelge 5.6).

Çizelge 5.6 : 06.04.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı nüfus hesabı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022h)

Fonksiyon	Alan (m ²)	Emsal İnşaat Alanı (m ²)	Nüfus (kişi)
Gelişme Konut Alanı (Emsal:0,30)	135.546	40.664	858
Gelişme Konut Alanı (Emsal:0,80)	30.517	24.413	515
Gelişme Konut Alanı (Emsal:1,00)	10.000	10.000	211
Gelişme Konut Alanı (Emsal:1,10)	51.176	56.294	1188
Ticaret Konut Alanı (Emsal:0,80)	4927	3942	44
Toplam	232.166	135.313	2817
Park Alanı	76.158		
İSKİ Hizmet Alanı	9537		
Yol	29.883		
Toplam Alan	358.759		



Şekil 5.46 : 06.04.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022g).



Şekil 5.47 : 06.04.2022 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022h).

5.5.3 Dava süreci

TMMOB Şehir Plancıları Odası, İstanbul İdare Mahkemesi Başkanlığına verdiği dava dilekçesi ile 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının ve bu planlara konu rezerv yapı alanının belirlenmesine ilişkin Bakanlık Makam Olurunun yürütmesinin durdurulmasını ve akabinde iptalini talep etmektedir. İlgili dilekçede itiraza konu edilen nedenler, aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. tarafından hazırlanan Kemer Country golf sahaları ile bir bütün olarak tasarlanmıştır. TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından İstanbul İdare Mahkemesi Başkanlığına sunulan dilekçede Kemer Country içerisinde yaklaşık 30 hektarlık golf sahasının kat maliklerine devredilmediği, bu alanların mülkiyetinin düzenleme ortaklık payı olarak kamuya terk edilmesi gereken alanlar olduğu, kat maliklerine bu alanların yeşil alan olarak kullanılacağına dair taahhütnameler verdiği, tapu kayıtlarında inşaat yapılmayacağına dair irtifaklar şerh edildiği ve Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. tarafından projenin bir parçası olarak golf sahası niteliğinde işletildiği belirtilmektedir.
- Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. nin borçları nedeniyle mülkiyeti T.C. Ziraat Bankası A.Ş. 'ye geçen bu alanlarda banka tarafından kredi borcunun kapatılması amacıyla yapılaşmaya gidilmek istendiği belirtilmektedir.
- Bakanlık tarafından 2018 ve 2019 tarihlerinde onaylanan planlar yaklaşık 20 adet dava ile iptal edilmiştir. İstinaf ve temyiz incelemesinden geçerek kesinleşen iptal kararlarının gerekçesi Bakanlığın, özel mülkiyete konu bu alanlarda plan yapma yetkisinin bulunmamasıdır.
- 6306 sayılı Kanun gereği rezerv yapı alanlarının afetler karşısında zarar görebilecek riskli alanlara sağlıklı bir alternatif oluşturabilmek için rezerv edilen alanlar olarak düşünülmesi gerektiği ve Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı belirlenirken riski alan ilan edilmiş herhangi bir yer ile ilişkilendirilmemiş olmasının 6306 sayılı Kanunun amaçlarına ters düştüğü belirtilmiştir.
- Planlama alanı rezerv yapı alanı ilan edildikten sonra hazırlanan 2022 tasdik tarihli planlarda, 2018 ve 2019 tasdik tarihli planlardaki yapılaşma şartlarına sahip konut alanları planlanmıştır.

- Daha önceki planların uygulanabilir olması için planlamaya konu alanın rezerv yapı alanı ilan edilerek Bakanlığın yetkili kılınmasının amaçlandığı görülmektedir.
- Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı, rezerv yapı alanı olarak ilan edilmeden önce, afet ve acil durumlar sonrasında geçici barınma merkezleri hazır oluncaya kadar yaşanacak paniği önlemek ve sağlıklı bilgi alışverişi sağlamak amaçlarıyla, halkın tehlikeli bölgeden uzaklaşarak toplanabileceği güvenli alanlar olarak tarif edilen toplanma alanı olarak belirlenmiştir (Url-26).
- Teknik mütalaalar değerlendirildiğinde rezerv yapı alanı ilan edilen alanda yapılaşmaya gidilmesi halinde yaklaşık 30 yıldır korunan ekolojik ve hidrojeolojik dengenin bozulmasının söz konusu olabileceği belirtilmiştir.
- Tüm planlama faaliyetlerinde örnek teşkil etmesi gereken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2018, 2019 ve 2022 yıllarında neredeyse aynı olan planları onaylaması, kamu yararına uygun olmamakla birlikte, şahısların ve şirketlerin kar amacını gözetten bir kurum olarak nitelenmesine neden olmaktadır.
- Kemer Yapı ve Turizm A.Ş. Kemer Country sakinlerine yeşil alanları ve sosyal yaşam alanları ile bir proje satışı gerçekleştirmiştir.
- Planlama alanındaki konut alanlarında, 131.371 m² emsal inşaat alanı ortaya çıkmaktadır. Kişibaşına düşen inşaat alanı 45 m² kabul edildiğinden projeksiyon nüfusu 2919 kişi çıkmakta olup plan raporunda belirtilen projeksiyon nüfusu ile aynı sayı olmamaktadır.
- Plan raporlarında açıkça belirtildiği üzere plan kararları alınırken sosyal ve teknik altyapı alanlarının büyüklükleri noktasında Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğine uyulmamıştır.

5.5.4 Planlama süreci ve aktörler arasında ortaya çıkan çatışmalar

Eyüpsultan ilçesi, Göktürk Mahallesinde konumlanan 1980’li yıllarda projesi hazırlanarak inşaatına başlanan Kemer Country yerleşiminin o yıllardan günümüze karşılaştığı olaylar Çizelge 5.7’de özetlenmiştir. Alana dair ilk planlar ilgili yerel yönetimler tarafından 1988 yılından hazırlanmıştır. Göktürk Mahallesine ait nazım imar planı ve uygulama imar planı çalışmaları 2003 yılında ilgili belediyeler tarafından hazırlanmıştır.

Çizelge 5.7 : Tarihsel süreçte Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı örneği.

Tarih	Olay
1986	Kemer Country projesi hazırlanmıştır.
04.07.1988	Göktürk Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı onaylanmıştır.
1989	Kemer Country inşaatına başlanmıştır.
12.03.1990	Göktürk Belediye Başkanlığı tarafından imar uygulamaları gerçekleştirilmiştir.
1991	Golf sahası olarak kullanılan alanlar mülga Orman Bakanlığından 49 sene süreyle tahsis edilmiştir.
19.06.2003	Göktürk Mahallesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından onaylanmıştır.
15.06.2009	Kemer Country ve çevresinin “Gelişimi ve Yoğunluğu Denetim Altında Tutulacak Alan” lejantında kaldığı, 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı onaylanmıştır.
04.09.2018	Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği Bakanlık tarafından hazırlatılarak onaylanmıştır.
14.06.2019	İstanbul 8. İdare Mahkemesi kararı ile 04.09.2018 tasdik tarihli planların yürütmesi durdurulmuştur.
27.06.2019	04.09.2018 tasdik tarihli planlar, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 2018/1965 esas ve 2019/1377 karar numaralı kararı ile iptal edilmiştir.
01.08.2019	İstanbul İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesinin 2019/1530 sayılı kararı ile 27.06.2019 tarihli iptal kararının yürütmesi durdurulmuştur.
05.09.2019	Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı ve Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlatılarak onaylanmıştır.
23.10.2019	Kemer Yapı ve Turizm A.Ş.’nin kredi borcu nedeniyle, söz konusu parsellerin mülkiyeti T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’ye geçmiştir.
25.12.2019	İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 2019/2038 esas numaralı kararı ile 05.09.2019 tasdik tarihli planların yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Çizelge 5.7 (devamı) : Tarihsel süreçte Göktürk Rezerv Yapı Alanı örneği.

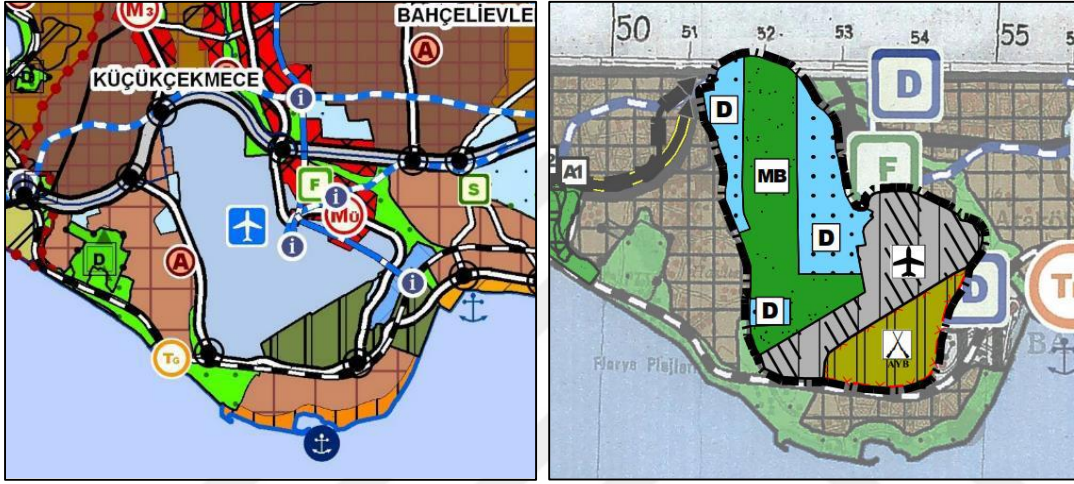
Tarih	Olay
12.09.2019	İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi 2019/1530 esas ve 2019/1470 karar sayılı kararı ile Bakanlığın istinaf başvurusunu reddetmiştir.
17.11.2020	İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanan Eyüpsultan İlçesi, Kemer Country Yerleşkesi İçinde Yer Alan Muhtelif Parsellere İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı onaylanmıştır.
23.11.2021	Ziraat Bankası tarafından dava açılan 17.11.2020 tasdik tarihli planların konu edildiği davada, mahkeme keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar vermiştir.
2021	Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı ilan edilmiştir.
06.04.2022	İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve İstanbul İli, Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylanmıştır.
06.04.2022	Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına ait 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı askıya çıkarılmıştır.
2022	TMMOB Şehir Plancıları Odası hazırlanan plan değişikliğine ve plana dava açmıştır.

5.6 Bölüm Sonucu

Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin, planlama sürecinde yapılan çalışmalar incelendiğinde, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanarak onaylanan 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni planının Atatürk Havalimanını kapsayan kısmında plan değişikliğini hazırlayan ve onaylayan kurumun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olduğu görülmektedir.

Bakanlık tarafından hazırlanan plan raporunda 1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni planında yapılan değişikliğin amacı, İstanbul kentinin yeşil ve açık alan ihtiyacının ve afet ve acil olaylar ile karşılaşılması durumunda oluşacak toplanma alanı ihtiyacının giderilmesi olarak belirtilmiştir. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, oluşabilecek ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılmak üzere kentin içindeki ve erişilebilirliği yüksek havalimanının niteliğinin korunması gerektiğini belirtmiştir. Süreç incelendiğinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimin Atatürk Havalimanının

dönüşüm süreci ile ilgili görüş birliğine ulaşmadığını görülmektedir. İstanbul'un önemli bir altyapı alanı olan bir alanın millet bahçesi yapılması kararı, merkezi yönetimce, herhangi bir katılım mekanizması kurgulanmadan ve toplumsal bir uzlaş sağlanmaksızın gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim birimi tarafından hazırlanan bölgesel ölçekli planın merkezi yönetim birimi tarafından değiştirilmesi (Şekil 5.48) ve onaylanması durumu göstermektedir ki, üst ölçekli plan üzerinde, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin yetkili olması, planlamada yetki karmaşası yaratmaktadır.



Şekil 5.48 : 15.06.2009 tasdik tarihli çevre düzeni planı ve 27.05.2022 tasdik tarihli çevre düzeni planı değişikliği karşılaştırması.

Benzer şekilde havalimanı ve yakın çevresini kapsayan İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanarak 10 Şubat 2005 tarihinde onaylanan 1/5000 Ölçekli Bakırköy Florya ve Çevresi Nazım İmar Planı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından değiştirilerek onaylanmış; 1/1000 ölçekli uygulama imar planı bulunmayan alan için, yine Bakanlıkça uygulama imar planı hazırlanmıştır. Hükümetin İstanbul Havalimanı projesini hayata geçirmesi sonucunda işlevsizleştirilen Atatürk Havalimanı, 2005 tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planında havalimanı lejantında kalmakta iken merkezi yönetim birimi tarafından hazırlanan nazım imar planı değişikliğinde millet bahçesi olarak işlevlendirilmiştir. Yine merkezi yönetim birimi tarafından hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında da millet bahçesi, sağlık alanı, sosyal tesis alanı, kültürel tesis alanı, ibadet alanı ve fuar alanı plan kararları getirilmiştir. Yerel yönetim birimi tarafından hazırlanan yerel ölçekli nazım imar planının, merkezi yönetim birimi tarafından değiştirilmesi ve onaylanması ve yerel yönetim birimlerinin yetki alanındaki yerel ölçekli uygulama imar planının

merkezi yönetim birimi tarafından hazırlanarak onaylanması süreçleri göstermektedir ki, yerel ölçekte kentsel mekanı doğrudan etkileyen plan kararları üzerinde hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin yetkili olması gibi ikili bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum ise planlama süreçlerinin karmaşıklaşması anlamını taşımaktadır. Şöyle ki, merkezi yönetim tarafından yapılan plan değişikliği, meri nazım imar planı ile uyumsuzluk göstermektedir. Nitekim, merkezi yönetim tarafından hazırlanan uygulama imar planının plan kararlarının, kentin hangi ihtiyaçları doğrultusunda verildiği plan raporunda da açıklanmamıştır. Bu durum, planlama sürecinde ortaya çıkacak olan uyumsuzlukların ya da negatif dışsallıkların çözümünün planlama aracı ile sağlanamadığı anlamını taşımaktadır. Diğer taraftan da, bu şekilde plana getirilen müdahalelerin geriye döndürülmesinin de mümkün olamayacağı ve böylelikle de farklı durumların ortaya çıkmasına neden olacağı olasıdır.

Atatürk Havalimanı Millet Bahçesine ait ihale, henüz plan ve plan değişiklikleri onaylanmadan önce, Mayıs 2022 tarihinde TOKİ tarafından yapılmıştır. Yerel yönetim birimleri ve halk, plan hazırlanması, onaylanması, ihale edilmesi ve uygulamaya başlanması aşamalarında devre dışı bırakılmıştır. Yerel yönetim birimi olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, Atatürk Havalimanını İstanbul'un olası ihtiyaçları ve yaşanabilecek acil durumlara karşı havalimanı niteliğinde tutma fikri sürece etki edememiş, İstanbul halkının havalimanına ne yapılması gerektiği ile ilgili görüşü alınmamıştır.

Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin ihale sürecine ve meri planlarına karşı, meslek odaları niteliğindeki TMMOB Mimarlar Odası ve TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından dava süreçleri başlatılmıştır. İlgili dava dilekçesinde, davacı taraflar çevre düzeni planı değişikliğinin üst ölçekli bölge planı ve kalkınma planı ile uyumsuz olduğunu, plan raporlarında teknik analizler bulunmadığını, plan raporlarının birbirinin tekrarı/aynısı niteliğinde olduğunu belirtmiştir.

Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin ihalesi, alana ait planlar onaylanmadan önce gerçekleştirilmiştir. Bakanlık tarafından hazırlanan meri planların, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi projesini yasallaştırmak adına hazırlandığını ve bu durumun planlama sistemine uygun olmadığını belirtmiştir. Burada karşılaşılan durum, merkezi yönetim müdahalesindeki bölgesel ölçekli çevre düzeni planının ve yerel ölçekli nazım ve uygulama imar planlarının planlama süreçlerinin sistematik olarak ilerlemediği yönündedir.

Diğer bir konu, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi planlama sürecinde İstanbul halkının katılımının sağlanmamış olduğu ile ilgilidir. Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi planlama sürecinde, tüm ülkeyi ve özellikle İstanbul halkını etkileyecek planlama kararlarının bölgesel ve yerel ölçekte her aşamasında halkın katılımının sağlanması ve yerinden yönetim temsilcileri olan sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, Bakırköy Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sürece dahil edilmesi toplumsal uzlaşının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Berlin’de bulunan Tempelhof Havalimanının park alanına dönüştürülmesi sürecinde demokratik katılım süreçlerinin planlama sürecine entegre edildiği, düzenlenen referandum ile kentin değerli bir alanında kararı kentlinin verdiği bilinmektedir (Kahraman vd., 2022).

Yerel ve bölgesel ölçekte etkileri bulunan, Türkiye’nin en önemli ulaşım noktası niteliğindeki Atatürk Havalimanının planlanması sürecinde planı ve plan değişikliklerini hazırlayan ve onaylayan kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmuş; yerel yönetim birimleri, sivil toplum örgütleri, meslek odaları gibi yerinden yönetim uygulayıcıları ve kent sakinleri karar alma sürecinin dışında bırakılmıştır.

Merkezi yönetimler kentsel mekanı ideolojik bir temsil yeri olarak görürken halk kentsel mekanı eğlenme, barınma, çalışma gibi günlük faaliyetlerini gerçekleştirdiği alan olarak görmektedir. Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin yerel demokrasinin önemli parçası olan halkın hangi yaş grubuna, hangi ihtiyacına cevap vereceği; toplumun sahip olduğu farklı sosyolojik bakış açılarına uygun hangi aktivitelerin gerçekleştirileceği ile ilgili soru işaretleri bulunmaktadır. Bunun nedeni, merkezi yönetim tarafından Atatürk Havalimanının millet bahçesine dönüştürülmesi uygun bulunmuş olması ve planlama sürecine halkın katılımının sağlanmamış olmasıdır. Planlama sisteminin katılımcılık ve şeffaflık ilkelerinden uzak yürütülen süreç sonunda ortaya çıkan millet bahçesi fikrinin kentlinin hangi kesimi tarafından talep edildiği, hangi ihtiyaca yönelik olduğu gibi soruların cevabı bilinmemektedir. Castells’in (2017) ifade ettiği üzere medyanın bir projeyi/uygulamayı topluma duyurması ile uygulamanın görünürlüğü artmakta ve halk kendini sürecin içerisinde hissetmektedir.

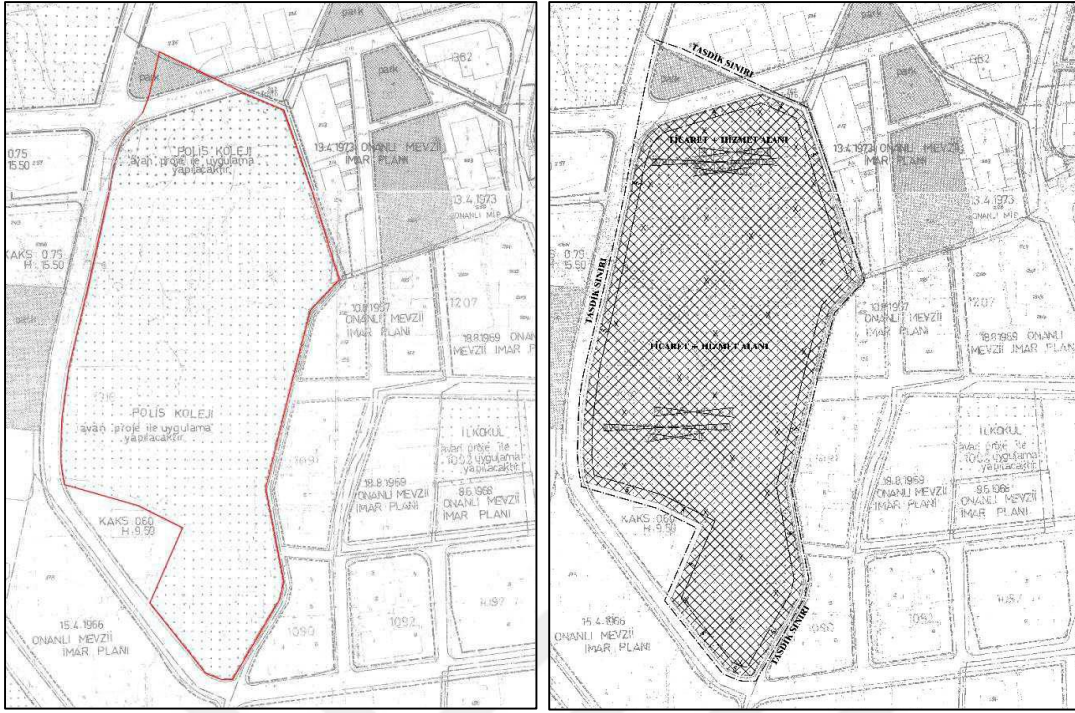
Millet bahçeleri, 2018 yılından bu yana hükümetin kentsel mekana yeşil alan kazandırma girişimlerinin sonucunda oluşmuş, TOKİ bünyesinde yürütülen

Çalışmalardan biridir. Günümüz kent politikalarında inşaat sektörü içerisinde kurgulandığı görülen millet bahçeleri, kente entegre olarak yeşil sistemin bir parçası mı olmaktadır yoksa Lefebvre'nin (2016) zerinde durduğu konulardan biri olan, bir doğanın ya da ütopyanın yansıması olarak mevcut yeşil sistemin görüntüsüne sahip cılız bir doğa temsili midir tartışmasında (Işıklar Bengi, 2019) Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi örneğinin inşaat sektörünün devamlılığını sağlamak adına, herhangi bir ihtiyaç ve talep tanımlanmaksızın ortaya çıkarılan bir temsil olduğu görülmektedir.

Atatürk Havalimanı Millet Bahçesinin planlama sürecinden çıkarılan genel sonuç, Cumhuriyet tarihinin en büyük yatırımlarından biri olan Atatürk Havalimanının yeniden işlevlendirilmesi amacı kapsamında yürütülen çalışmaların her aşamasında, İstanbul halkının, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, Bakırköy Belediyesinin ve meslek odalarının ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlandığı bir planlama sürecinin gerçekleştirilmesi gerektiğidir.

31 Ağustos 2022 tasdik tarihli imar planlarına konu Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun bulunduğu Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan 18.06.1993 tasdik tarihli nazım imar planı ve 10.12.1993 tasdik tarihli uygulama imar planında ortaöğretim tesis alanı lejantında kalmakta iken 26 Aralık 2012 tarihinden sonra evre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan planlarda, herhangi bir sosyal ve teknik altyapı alanı ayrılmaksızın ticaret+hizmet alanı veya ticaret+turizm alanı lejantlarına alınmıştır (şekil 5.49).

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasında imzalanan 7 Nisan 2012 tarihli protokole göre EGM'nin ihtiyaç duyduğu hizmet yapılarının yapım işinin İBB tarafından gerçekleştirilmesi için Akat Mahallesi 2011 ada 272 parsel İBB'ye devredilmiştir. 2012 yılına kadar, meri durumdaki planlarda eğitim tesisi alanı lejantında olan parsel, 26.12.2012 tasdik tarihli evre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylanan nazım ve uygulama imar planı değişikliklerinde "Ticaret+Hizmet Alanı" lejantına alınmış ve TMMOB şehir Plancıları Odası ve Mimarlar Odası tarafından açılan davalar sonucunda, 26.12.2012 tasdik tarihli plan değişiklikleri 20.09.2019 tarihinde İstanbul Blėe İdare Mahkemesi 4. İdare Dava Dairesi tarafından iptal edilmiştir.



Şekil 5.49 : 10.12.1993 tasdik tarihli uygulama imar planı ve 26.12.2012 tasdik tarihli uygulama imar planı değişikliği karşılaştırması.

24 Temmuz 2013 tarihinde 6306 sayılı Kanuna dayanarak riskli alan ilan edilen Etiler Polis Meslek Yüksek Okulunun bulunduğu parselde planlama yetkileri 6306 sayılı Kanun gereği Bakanlığa geçmiştir. Riskli alan ilanından sonraki yıl okulun kapatılması, 2018 tarihinde yıkılması ve henüz dava süreci devam eden plan değişiklikleri olmasına rağmen 2018 yılında parselde ait ihalenin gerçekleştirilmesi 3194 sayılı İmar Kanununun tarif ettiği planlama süreci ile uyuşmamaktadır.

26.12.2012 tasdik tarihli plan değişiklikleri henüz yürürlükte ancak davaya konu edilmiş iken; 4 Nisan 2018 tarihinde ihalesi yapılan, 1 Kasım 2018 tarihinde yapı ruhsatı düzenlenen ve Mayıs 2022’de inşai faaliyetlere başlanan Etiler Polis Meslek Yüksek Okuluna ait parselde, 31 Ağustos 2022 tarihinde Bakanlık tarafından Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin Nazım ve Uygulama İmar Planları onaylanmıştır. 31.08.2022 tasdik tarihli planlara TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından açılan davada, plan değişikliklerinin gerekçelerinin belirtilmediği, ticaret+hizmet fonksiyonu getirilen alanda gerekli sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılmadığı, mevcut altyapının bu plan değişikliğini kaldıramayacağı, nazım ve uygulama imar planlarına ait plan raporlarının içeriklerinin aynı olduğu, planda belirtilen yapılaşma şartlarının çevresi ile uyumsuz olduğu ve parsel bazında

ayrıcalıklı bir durum yaratıldığı belirtilmiştir. Ayrıca plan değişikliklerinin 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğine aykırı olduğu belirtilmektedir.

Göktürk Mahallesi Kemer Country yerleşmesi içerisinde bulunan 21 adet parseli kapsayan ve halihazırda golf sahaları olarak kullanılan 358.758 m² büyüklükteki Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı son örnek olarak sunulmuştur. Söz konusu alanı kapsayan ilk imar planları olan 19.06.2003 tasdik tarihli nazım ve uygulama imar planlarında “Özel Spor Alanı” lejantında kalan alan, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 04.09.2018 tarihinde onaylanan nazım imar planı değişikliği ve uygulama imar planı değişikliği ile emsal:0.30 ve Yençok:2 kat yapılaşma koşullarına sahip “Konut Alanı” lejantına alınmıştır. 04.09.2018 tasdik tarihli plan değişikliğine gerekçe olarak,

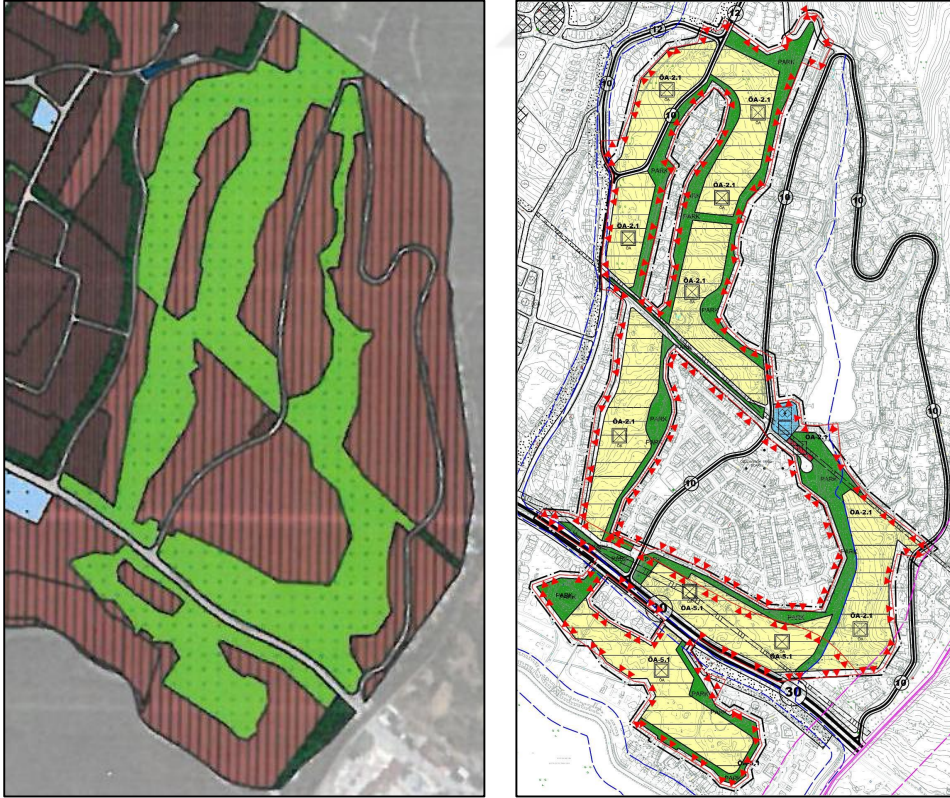
Konut alanları arasında planlanan 6 delikli golf sahalarının ilgili Bakanlık tarafından kuzeydeki tahsisli alan üzerine taşınmasının istenmesi, 2003 onaylı planda bu bölgelerin özel spor alanı olarak tanımlanması ancak 3194 sayılı İmar Kanunun ve ilgili yönetmeliklerinde “Özel Spor Alanı” kullanımının olmaması ve söz konusu Kullanım kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanları arasında sayılmaması

olarak belirtilmiştir. Söz konusu planlar mahkeme kararı ile iptal edilmiş ancak daha sonra iptal kararı, mahkeme tarafından yürütmeyi durdurma almıştır. Buna rağmen, Bakanlık tarafından 05.09.2019 tasdik tarihli revizyon nazım imar planı ve revizyon uygulama imar planı çalışmaları yapılmıştır. Kemer Country sakinlerinin açtığı davalar sonucunda 05.09.2019 tasdik tarihli plan, plan yapma yetkisinin Bakanlıkta olmaması gerekçesiyle iptal edilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak 05.09.2019 tarihinde onaylanan planların iptal edilmesinin ardından plansız kalan alanda, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı alanın bölge halkına hizmet edecek açık yeşil alan olması ve mevcut yeşil doku korunarak yapı ve nüfus yoğunluğunu arttırıcı faaliyetlerin gerçekleştirilmemesi adına nazım imar planı çalışması yapmıştır. 17.11.2020 tasdik tarihli bu planlara T.C. Ziraat Bankası tarafından dava açılmış olup dava süreci devam etmektedir. Daha sonra Bakanlık plan yapma yetkisini kullanabilmek adına söz konusu golf sahalarını 6306

sayılı Kanununu dayanak olarak göstererek rezerv yapı alanı ilan etmiş ve 06.04.2022 tasdik tarihli nazım imar planı ve uygulama imar planı çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan nazım imar planı değişikliğinde ve uygulama imar planında belirlenen yoğunluk kararları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan üst ölçekli çevre düzeni planı kararlarına ve meri nazım imar planı ve uygulama imar planı kararlarına uygun olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan 09.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı ve uygulama imar planı kararları ile örtüşmeyen ve uyumlu olmayan plan ve plan değişiklikleri, Kemer Country ve Göktürk Mahallesi'nde sosyal ve teknik altyapı alanları dengesini bozmaktadır.

Bakanlık tarafından onaylanan 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı ve uygulama imar planı değişikliklerinde, sosyal ve teknik altyapı alanları (özel spor alanı) gelişme konut alanlarına (emsal:0,30 ve Yençok:2 kat) dönüştürülmüş (Şekil 5.50) ve planlama alanında 1040 kişinin yaşayacağı belirtilmiştir. Bu durumda artan nüfusun ihtiyaç duyacağı sosyal ve teknik altyapı alanlarına dair herhangi bir plan kararına, plan raporlarında rastlanmamıştır.



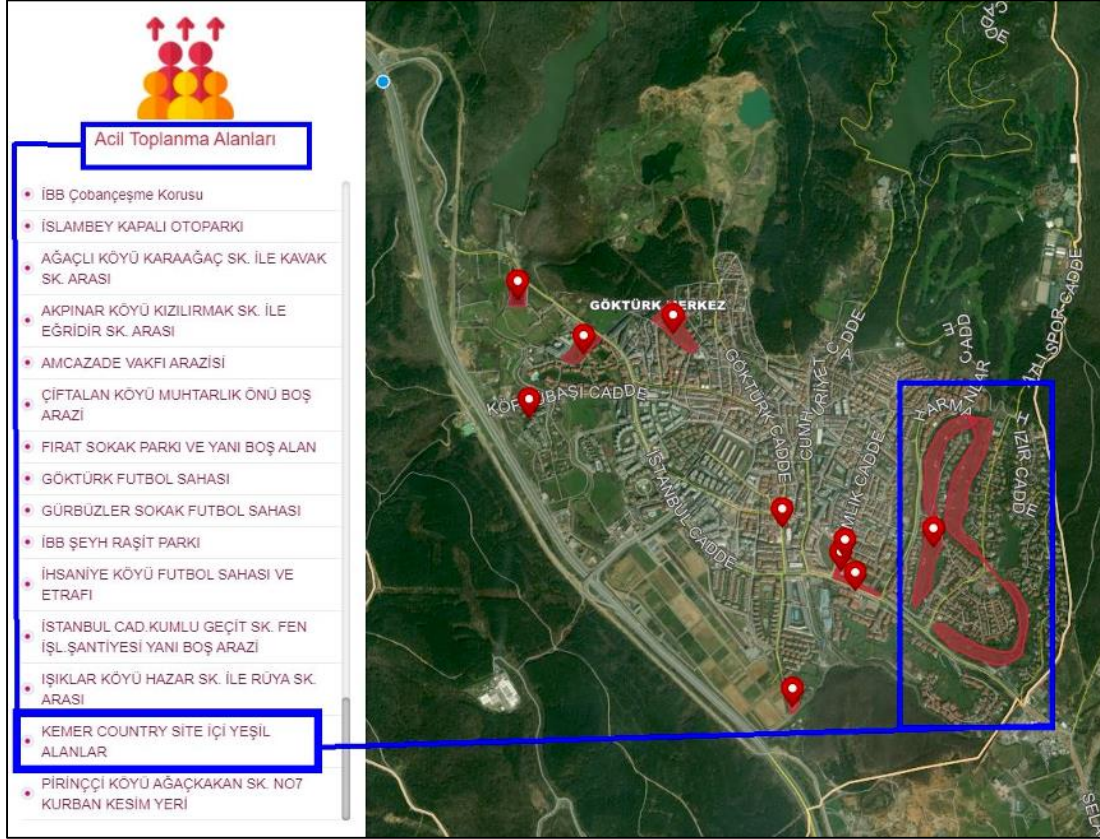
Şekil 5.50 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı ve 04.09.2018 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği karşılaştırması.

Bakanlıkça hazırlanan Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliğine ait plan raporları incelendiğinde, plan değişikliğine konu parsellerin boş olduğunun ve kullanılmadığının belirtildiği görülmektedir ancak söz konusu parsellerin yeşil alan ve golf sahası olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Bakanlık tarafından onaylanan planların, nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının, uygulama imar planı açısından Eyüpsultan Belediye Başkanlığının planlama yetkisinde kalan bir alana ilişkin olarak davalı Bakanlıkça hazırlanan planlarda, yetki unsuru yönünden hukuka uyarlılık bulunmadığı belirtilmiştir. Planlama alanının tamamı park alanı olarak kullanılırken 77.881 m² park alanı ayrılmış olması nüfusun 2700 kişi arttırılmış olması bölgede sosyal ve teknik altyapı alanları ile yeşil alanların kullanımında kişi başına düşen alan miktarını çift yönlü olarak azaltmaktadır. 2018 tarihli planlarda mahkeme kararı ve itirazlar göz önünde bulundurularak hazırlanan 05.09.2019 tasdik tarihli plan değişikliği karşılaştırıldığında, 05.09.2019 tasdik tarihli planlarda okul, sağlık tesis ve dini tesis önerilerinin olduğu, itiraza konu golf sahalarının ise TAKS belirlenerek konut alanı lejantında kaldığı görülmektedir (Şekil 5.51).



Şekil 5.51 : 19.06.2003 tasdik tarihli nazım imar planı ve 06.04.2022 tasdik tarihli nazım imar planı değişikliği karşılaştırması.

Şekil 5.52’de verilen, ilgili belediyesi tarafından acil toplanma alanı olarak belirlenen yaklaşık 200.000 metrekare büyüklükteki alan Bakanlık tarafından rezerv yapı alanı ilan edilmiş ve 2022 tasdik tarihli planlar ile yapılaşmaya açılmıştır. Bu durum iletişimsizliği göstermektedir. Bu durumda kamu yararının ortadan kaldırıldığının bir kanıtı niteliğindedir.



Şekil 5.52 : Eyüpsultan ilçesi acil toplanma alanları.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan, onaylanan plan ve plan değişiklikleri ile şu yorumlarda bulunmuştur:

Plancı arkadaşlarımız yoğun bir çalışmayla, imar oyunlarıyla İstanbul’a monte edilen 130 projenin ve kente yaptığı etkinin röntgenini çekti. Kamusal kullanımlara ayrılmış, okul, hastane, yeşil alan gibi sosyal donatıların imar planı değişiklikleri ile özel kullanıma açıldığı durumlara bakıldı. Gördük ki çok katmanlı bir adaletsizlik ve adeta yağmacılıkla karşı karşıyayız (Url-27).

6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de, 2011 yılı öncesinde ve sonrasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile ortaya çıkan yönetsel yapının planlama yetkilerinde yarattığı değişimlerin ve bu değişimlerin planlama süreçlerine ve kentsel mekâna etkisinin ortaya konulması amacıyla hazırlanan tezin genel değerlendirme bölümünde her bir bölüm çapında değerlendirmeler aktarılacak, sonuç bölümünde ise alt soruların bulguları aktarıldıktan sonra hipotezin doğruluğu tartışılacaktır.

6.1 Genel Değerlendirme

Sanatların en eskisi olarak nitelendirilen yönetim kavramı, insanları belirli bir amaca yönlendirmek için gerekli kaynakların en verimli şekilde kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Devletler, sınırları içerisinde birlikte yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarına cevap vermek adına kaynakları en doğru şekilde kullanmalıdır. Yönetimde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim yönetim olmak üzere iki yönetim türü karşımıza çıkmaktadır. Merkezden yönetim anlayışında yönetim için gerekli tüm kaynakların tek bir merkezde toplanması ve kamusal hizmetlerin merkezi yönetim hiyerarşisi içerisinde ilgili birimler tarafından gerçekleştirilmesi söz konusudur. Dünya üzerinde sadece merkezden yönetilen bir ülke bulunmamakta olup bu durum, bir ülkenin ihtiyaç duyduğu tüm kamusal hizmetlerin bir başkent tarafından karşılanmasının gerçekçi bir yaklaşım olmadığını ispatlar niteliktedir.

Merkezden yönetimin alternatifi ya da karşıtı olarak değil, tamamlayıcısı olarak değerlendirilen yerinden yönetim anlayışında, merkezi yönetimin kendi hiyerarşik yapısı içerisinde olmayan, yasalar ile kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip ve karar organları seçim yoluyla işbaşına gelmiş olan yerel yönetim birimlerine, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde bazı roller tanımlamasıdır. Bu rollerin gerçekleştirilmesi amacıyla, merkezi yönetimin yetki, sorumluluk ve kaynaklarını yerel yönetim birimlerine aktarması söz konusu olup yerinden yönetim türleri, bu aktarma durumu karşısında dört türe ayrılmaktadır. Politik yerinden yönetim türünde, yerel sorunlara hızlı bir şekilde dönüş sağlamak amacıyla yerel yönetim birimlerine yetki

verilmektedir. İdari yerinden yönetimin yetki genişliği, yetki aktarımı ve yetki paylaşımı olarak üç türü bulunmaktadır: Yetki genişliği (deconcentration), yerelleşmenin en zayıf türü olarak nitelendirilmektedir çünkü merkezi yönetim kendi hiyerarşisi içindeki birimlere kendisi adına karar alması adına yetki ve sorumluluk devretmektedir. Yetki aktarımı (delegation), yerelleşmenin en karmaşık türü olarak nitelendirilmekte olup kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla merkezi yönetimin kendi hiyerarşik yapısı içerisinde bulunmayan bir tüzel kişiliğe sorumluluk vermesi olarak tanımlanmaktadır. Yetki paylaşımı (devolution), yerelleşmenin en kapsamlı şekli olarak nitelendirilmiştir çünkü merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine, kamusal hizmetlerin sağlanması amacıyla yasal yolla karar verme ve kaynak oluşturma yetkisini aktarmasıdır. Mali yerinden yönetim türünde, yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri yerine getirebilmesi için gerekli maddi kaynakların merkezi yönetim tarafından sağlanması durumu söz konusudur. Ekonomik yerinden yönetim türünde ise, kamusal hizmetlerin sunumunun merkezi yönetim tarafından sorumluluk verilen özel sektör veya sivil toplum kuruluşlarına eliyle gerçekleştirilmesi durumu söz konusudur.

Merkezden yönetimin devletin üniter yapısının korunması, milletin birliği ve ülkenin bütünlüğünün korunması, mali denetimin kolay olması, nitelikli beşeri güce kolay erişim sağlanması, kamusal hizmetlerin bölgeler arasında eşit dağıtılması gibi avantajlarından söz etmek mümkündür. Buna karşı, halkın karar mekanizmasına müdahalesinin zor olması, demokrasi ile ters düşen yönlerinin olması, bürokratik süreçler nedeniyle kırtasiyeciliğin fazla olması ve zaman kaybı yaşanması, yerelin ihtiyaçlarının doğrudan karşılanamaması ve kamusal hizmetlerin sunumunda verimliliğin yakalanamaması dezavantajları bulunmaktadır. Yerinden yönetimde ise yerel halkın katılımının olması, demokrasi ile uyumu, bürokratik süreçlerin hızlı ilerlemesi ve yerele özgü çözümler üretilmesi avantajlarından ve bölgeler arası eşitsizliklerin artması, denetimde zorluklarla karşılaşılması, mali yetersizlikler yaşanabilmesi ve teknik eleman eksikliği duyulabilmesi dezavantajlarından bahsetmek mümkündür.

Bir ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki ve yönetimdeki ağırlıkları, ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi durumundaki değişimlerden doğrudan etkilenmektedir. Yerel yönetimler, ortaçağda ticaretin ortaya çıkışı ile birlikte, ticaret sayesinde gelişen kentlerde artan nüfusun ihtiyaç duyduğu

hizmetlerin artması ve çeşitlenmesi üzerine ortaya çıkmıştır. 14. yüzyılda, kentlerdeki burjuva sınıfı yerel yönetim ile ilişkilendirilmiş, 16. yüzyıla gelindiğinde ise imparatorluklar merkezi yönetimlerini güçlendirerek yerel yönetim niteliğindeki komün yönetimlerin özerkliğini kaybetmelerine neden olmuştur. Bugünkü yerinden yönetim mantığına uygun ilk yerel yönetimler, 1789 tarihli Fransız Devrimi ile birlikte, yerelin değişen şartlarına uygun, yerele özgü kamusal hizmetlerin ve halkın katılımının sağlanması amacıyla ortaya çıkmıştır. 1980'li yıllar ile birlikte dünyada küreselleşme hareketinin başlaması, merkezi yönetimlerin uluslararası alanda etkinlik göstermesi gerekliliği, ulusal ve uluslararası ölçekte artan sorumlulukları karşısında merkezi yönetimlerin, yerel hizmetlerin sağlanmasında yerel yönetimlerin rollerini arttırması sonucunda, dünyada küreselleşme ile paralel olarak yerelleşme süreci yaşanmıştır.

Türkiye'de kamu yönetim sisteminin başında cumhurbaşkanı, bir alt basamağında ise merkezden yönetim ve yerinden yönetim birimleri bulunmaktadır. Merkezden yönetim hiyerarşisinde sırayla; cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı kabinesi, cumhurbaşkanlığı ofisleri, cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve taşra teşkilatları bulunmaktadır. Yerinden yönetimde ise bir hiyerarşiden bahsetmek söz konusu değildir. Burada yer bakımından yerinden yönetim birimleri ve hizmet bakımından yerinden yönetim birimleri bulunmaktadır. Yer bakımından yerinden yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Hizmet bakımından yerinden yönetim birimlerine ise Karayolları Genel Müdürlüğü, YÖK, Barolar, Ticaret Odaları, meslek odaları, Kamu İktisadi Kuruluşları gibi örnekler verilebilmektedir.

Türkiye'de merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri, Osmanlı Döneminden itibaren ele alınmıştır. 19. yüzyıl ile birlikte güç kaybetmeye başlayan Osmanlı Devleti merkezi yönetimi, Batılı devletlerde yönetimde gerçekleşen reform hareketlerinin baskısı ile yerinden yönetim anlayışına geçmiş ancak yerel yönetimlere özerklik verilmemiştir. İlk kez İstanbul'da ortaya çıkan belediyeler, merkezi yönetimin uzantısı olarak görülmüş olup belediyenin karar organı merkezi hükümet tarafından atanmıştır. 1876 tarihli Kanun-i Esasinin 112. maddesinde belediyelerin karar ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmesi üzerinde durulsa da sonraki yıllarda çıkarılan kanunlar belediyelerin daha merkeziyetçi bir yapıya evrilmesine neden olmuştur. 2000'li yıllara kadar, ülkede merkezi yönetimin güç kaybetmesi endişesi nedeniyle yerelleşme alanında ciddi bir değişim süreci yaşanmadığı, 2002 yılında gerçekleştirilen seçimlerin

ardından değişen merkezi yönetim yerel yönetimlerin yasal dayanaklarının düzenlenmesi çalışmaları gerçekleştirmiştir. 2004 yılından sonra yapılan yasal düzenlemeler ile yerel yönetimlerin özerkliğini arttırıcı kararlar getirilmiş olsa da idari ve mali açıdan merkezi yönetime bağımlılıkları devam ettirilmiştir.

Benzer şekilde, planlama alanında yapılan yasal düzenlemeler ile merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki karmaşası oluşturulmaktadır. Merkezi yönetim birimi olarak Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 644 ve 648 Sayılı KHK'lar ile getirilen düzenlemelerden önce planlama alanında strateji belirleyen, üst ölçekli planları hazırlayan ve onaylayan bir kurumdur. Alt ölçekli plan kararları ise yerel yönetim birimlerinin yetki alanıdır. Ancak 644 sayılı Çevre ve şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 648 sayılı KHK ile Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına her tür ve ölçekteki fiziki planların uygulanmasına yönelik strateji ve standartların belirlenmesi, uygulanmasının sağlanması; her tür ve ölçekteki çevre düzeni planı, nazım ve uygulama imar planları, parselasyon planları ve plan değişikliklerini yapma, yaptırma, onaylama ve ruhsatlandırma yetkisi verilmiştir.

16 Mayıs 2012 tarihinde kabul edilen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürölmesi Hakkında Kanun, 2011 yılı sonrasında görölen planlama yetkilerinde merkezileşme eğiliminin örneklerindendir. Kanunun 2. maddesinden hareketle, Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı müdahale etmek istediği kentsel mekanı rezerv yapı alanı, riskli alan veya riskli yapı alanı ilan ederek planlama adına tüm yetkileri üzerinde toplayabilmektedir. Afet adı altında ortaya konan olağanüstü hal durumu, TOKİ gibi kurumlar aracılığı ile kentlerde daha fazla değer yaratma aracı olarak kullanılmaktadır. Van Depremi sonrasında ihtiyaç duyulan zeminin ortaya çıkması ile kabul edilen 6306 sayılı Kanun, tüm kentsel ve kırsal alanlara, kentsel dönüşüm amacı ile müdahale etme yetkisi tanımlamaktadır. Meri mevzuat sisteminde tanımlanan kentsel dönüşüm alanlarını da içine alan planlama süreçleri, 6306 sayılı Kanunun ortaya çıkması ve merkezi yönetim tarafından daha kolay şekillenebilen, daha hızlı ilerleyen, kentsel rantı arttırabilen, denetimdeki zorlukları ortadan kaldıran bir süreç yaratılması sonucunu doğurmuştur. 6306 sayılı Kanun merkezi hükümetin talepleri ve tercihleri doğrultusunda yaratılmış bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Meri mevzuat sistemi içerisinde yer alan 3194 sayılı İmar Kanunu, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,

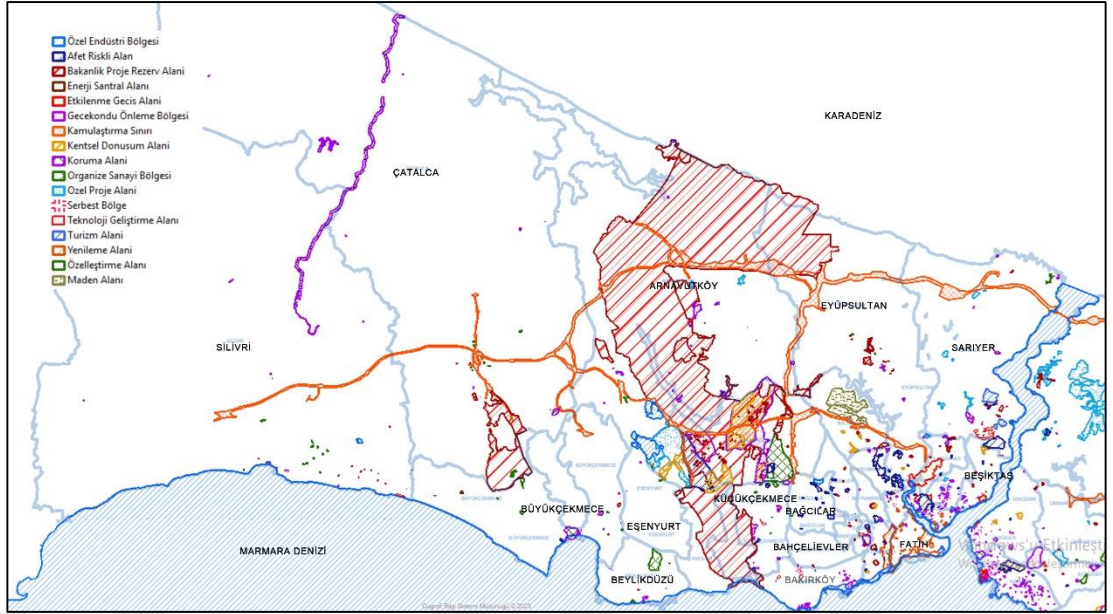
775 sayılı Gecekondu Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu; 6306 sayılı Kanun ile düzenlenerek istisnalaştırılan afet riskinin bertaraf edilmesine ilişkin hükümleri içermekte ve bu istemi karşılamaktadır (Çizelge 6.1).

Çizelge 6.1 : Türkiye’de planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme.

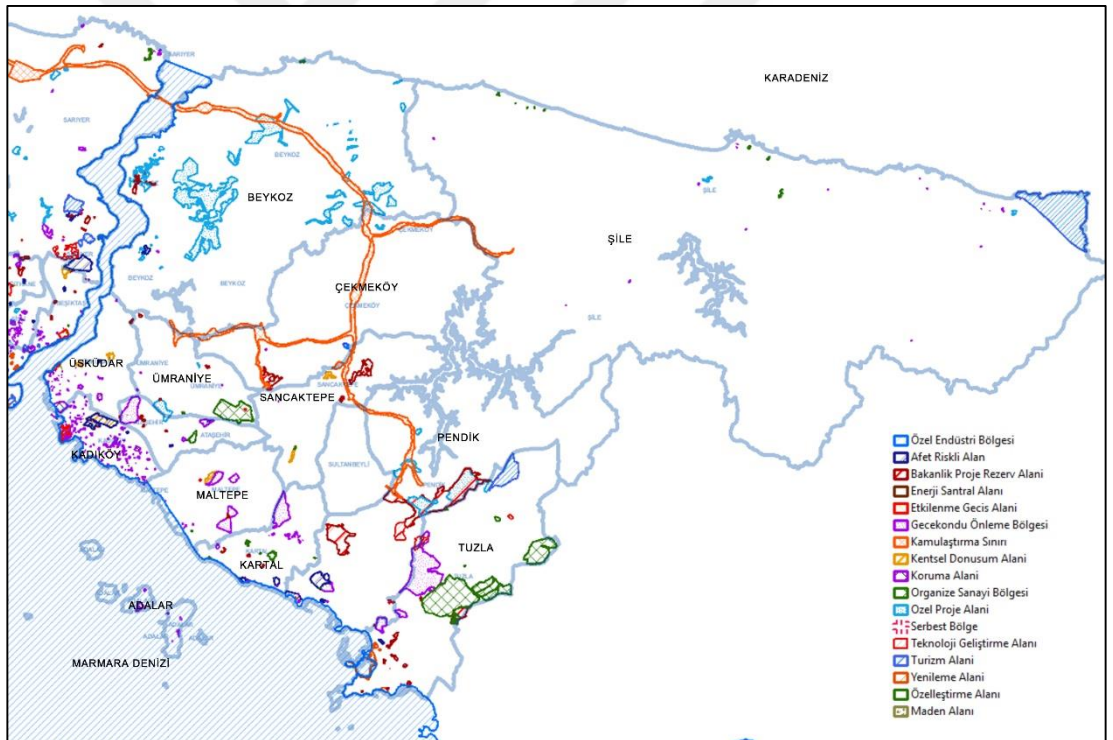
Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
1848	Ebniye Nizamnamesi	Kentleşme kuralları, sokak genişletmesi, kamulaştırma, ruhsatlandırma	Yerel yönetimler
		Demiryolları, karayolları vb. inşa etmek, devletin yapı işlerini yapmak	Nafia Nezareti (Bayındırlık Bakanlığı)
1863	Turuk ve Ebniye Nizamnamesi	Kentleşme kuralları, sokak genişletmesi, bina-yol-meydan ilişkileri, kamulaştırma, ruhsatlandırma	Yerel yönetimler
1882	Ebniye Kanunu	Kentleşme kuralları, yol ve altyapı sistemlerinin düzenlenmesi, ruhsatlandırma, vergilendirme, yasaklar ve cezalar	Yerel yönetimler
1930	1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Kanunu	Ankara'nın imar planlarını hazırlanması	İçişleri Bakanlığına bağlı Ankara İmar Müdürlüğü
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1933	2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1956	6785 sayılı İmar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
1972	1605 Sayılı 6785 Sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun	İmar planlarının hazırlanması	Yerel yönetimler
			İmar ve İskan Bakanlığı
1983	180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Bazı konularda imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Çizelge 6.1 (devamı) : Türkiye’de planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme.

Yıl	Kanun	Görev	Planlama Yetkisi
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	İmar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler
1985	3194 sayılı İmar Kanunu	İmar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde, gerekli görülen hallerde ve kamu yapıları ile ilgili durumlarda imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler Valilikler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	İmar planlarının hazırlanması onaylanması ve uygulanması	Yerel yönetimler
2008	5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3194 sayılı İmar Kanunu Ek Madde 3. Özelleştirme İdaresi tasarrufundaki alanlarda imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
2011	644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin	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 imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
2012	6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	Rezerv yapı alanı ve riskli yapı alanı ilan edilen alanlarda, imar planlarının hazırlanması, onaylanması, uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
2018	1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin	Her tür ve ölçekte imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı



Şekil 5.53 : İstanbul ili Avrupa Yakasında merkezi yönetimin yetkili olduğu alanlar (Url-10).



Şekil 5.54 : İstanbul ili Asya Yakasında merkezi yönetimin yetkili olduğu alanlar (Url-10).

2011 yılından sonra planlama yetkilerinde yaşanan merkezileşmenin görsel olarak sunulduğu Şekil 5.53 ve Şekil 5.54'te, İstanbul ilinde yaşanan yetki çatışmasını görmek mümkündür. Özel Endüstri Bölgesi, Afet Riskli Alan, Bakanlık Proje Rezerv Alanı, Enerji Santral Alanı, Etkilenme Geçiş Alanı, Gecekondu Önleme Bölgesi, Kamulaştırma Sınırı, Kentsel Dönüşüm Alanı, Koruma Alanı, Organize Sanayi

Bölgesi, Özel Proje Alanı, Serbest Bölge, Teknoloji Geliştirme Alanı, Turizm Alanı, Yenileme Alanı, Özelleştirme Alanı ve Maden Alanı lejantları altında merkezi yönetim birimlerinin ilgili kanunlar aracılığıyla, kendilerine kentsel mekanda birçok faaliyet alanı yarattıklarını görmek mümkündür.

6.2 Sonuç

Bu başlık altında, tez çalışması kapsamında, belirlenen “Plan yapma ve onaylama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemi, planlama sistemini ve mekanı olumsuz etkiler.” hipotezine ulaşabilmek için belirlenen alt sorular cevaplanmış ve daha sonra hipotezin doğruluğu tartışılmıştır.

Planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerinin süreçleri aktarılmadan önce merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının genel çerçevesinin çizilmesinde fayda görülmüş olduğundan birinci alt soru, “Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının tanımı ve tarihsel süreci nedir?” şeklinde belirlenmiştir. Merkezileşme kavramı yönetimin merkezi hükümet ve merkez hiyerarşisindeki birimler tarafından gerçekleştirilmesi olarak tanımlanırken yerelleşme kavramı merkezi hükümetin kamusal hizmetleri yerine getirmedeki görev ve sorumluluklarını özerk yapıdaki yerel yönetim birimleri ile paylaşması şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetimlerin merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri, yaşanan siyasi ve sosyo-ekonomik olaylar karşısında değişim gösterebilmektedir.

İkinci alt soru, “Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde yasal dayanaklar ışığında, yönetim sisteminde merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri nasıl şekillenmiştir?” şeklindedir. Tarihsel sürece bakıldığında, Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve sorumlulukların dağılımı net bir şekilde yapılamamaktadır. Tarih boyunca, merkezi hükümetin milletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü korumak endişesi nedeniyle yerel yönetimlere tam anlamıyla bir özerklik verilmemiştir. Günümüzde de, dünyada kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi aşamasında yerel yönetimler yaklaşık %50’lik sorumluluğa sahipken Türkiye’de bu oran yalnızca %12 olmakla birlikte günümüz yerel yönetimleri merkezi yönetimin idari ve mali baskısı altındadır.

Üçüncü alt soru, “Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde yasal dayanaklar ışığında planlama yetkilerinde merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri nasıl şekillenmiştir?” şeklinde belirlenmiştir. Türkiye’de planlama geçmişi 1860’lı yıllara dayanmaktadır.

19. yüzyılda mevzi düzeyde yangın yerlerinin günün koşullarına uygun biçimde yeniden yapılaşması amacıyla kent parçaları için yapılan kısıtlı planlama yaklaşımı, 1930'lı yıllarda yerel düzeye, 1950'li yıllarda mücavir alan düzeyi ile kent düzeyine taşınmıştır. Yürürlükteki 3194 sayılı İmar Kanunu ile bölge düzeyine kadar genişletilen planlama alanı, 2011 yılı itibariyle yapılan yasal düzenlemelerle ulusal düzeye kadar yükselmiştir. 2011 yılından bu yana yapılan yasal düzenlemeler ile plan yapma yetkisinin birçok kuruma verildiği ve ÇŞB'nin bu konudaki yetkilerinin son derece arttırıldığı görülmektedir. Planlama alanında yapılan yasal düzenlemeler ile plan yetkilerinin adım adım merkezleştirildiği görülmektedir.

Dördüncü alt soru, “2011 yılı sonrasında planlama yetkilerindeki değişimlerin kentsel mekana etkileri nelerdir?” şeklindedir. 2011 yılından bu yana, 644 sayılı KHK, 648 sayılı KHK, 6306 sayılı Kanun ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi yasal düzenlemeler planlamada merkezileşme eğilimindeki artışın en önemli kanıtlarıdır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belirtilen yasal düzenlemeler aracılığıyla tüm üst ölçekli plan yetkileri ile birlikte yerel düzeyde planları yapma ve değiştirme yetkisine sahip olmuştur. Bu durum, planlama süreçleri aktarılan örneklerden görüleceği üzere, daha önce yerel yönetim birimleri tarafından hazırlanan planların Bakanlık müdahalesi ile işlevsizleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bakanlık, yaptığı plan çalışmaları ile nüfusu ve yapı yoğunluğunu arttırıcı kararlar getirirken planlama alanı çevresinde oluşacak yapılaşma baskısı, imar artışı taleplerinin fazlalaşması, artan nüfusun ihtiyacı olan park, okul, sağlık tesisi, vb. donatı alanlarının planlanmaması ve ulaşım sistemi üzerinde artacak talebin düşünülmemesi sorunlarına neden olmaktadır. İncelenen örneklere göre, Bakanlık tarafından onaylanan, çevresindeki mevcut yapılaşma ve meri plan kararları ile uyumsuz plan kararları içeren planlar, kentsel mekan üzerinde yapılaşma baskısını arttırmakta, ulaşım yoğunluğunu arttırıcı nitelik taşımakta ve sosyal ve teknik altyapı alanları dengesini bozmaktadır. Kentsel mekanın geleceğine yönelik, nüfus ve yapı yoğunluğu gibi plan kararlarının bulunduğu planların işlevsizleştirilmesi, artan kentleşme baskısı nedeniyle doğal kaynakların hızla tükendiği ve halihazırda yaşam kalitesi standartlarının sağlanamadığı kentlerin geleceğini belirsiz hale getirmektedir.

2011 yılından bu yana gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına her tür ve ölçekteki planları ve plan değişikliklerini yapma ve onaylama yetkisi verilmiştir. Tez kapsamında ele alınan Atatürk Havalimanı

Millet Bahçesi örneği, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu örneği ve Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı örnekleri incelenirken söz konusu plan yapma ve onaylama yetkileri üzerinde durulmuş ve bu yetkiler aracılığıyla gerçekleştirilen merkezi müdahalenin planlama süreçlerine ve kentsel mekana etkileri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın hipotezinde öngörüldüğü ve seçilen örneklerden anlaşıldığı üzere, planlama sürecinde plan yapma ve onaylama aşamalarında yaşanan yetki karmaşası merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki çatışmayı göstermektedir. Alan çalışmalarından elde edilen sonuçlar aşağıda verilmiştir. Bu sonuçların hipotezi doğrular nitelikte olduğu tespit edilmiştir:

Atatürk Havalimanının millet bahçesine dönüştürülmesi, Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu bulunan alana, Beşiktaş ilçesinin yoğunluğunu arttıracak şekilde plan değişikliği yapılması ve Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına, konumlandığı site ve çevresinde yoğunluğu arttıracak şekilde plan değişikliği yapılması doğrudan planlama sisteminde tariflenen hiyerarşi prensibini ortadan kaldırıcı nitelik taşımakta, bu nedenle 3914 sayılı İmar Kanunu ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğindeki hükümlere aykırılıklar ortaya çıkarmaktadır. Hatta Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına, konumlandığı site ve çevresinde yoğunluğu arttıracak şekilde plan değişikliği yapılması örneğinde olduğu gibi, doğrudan 3194 sayılı İmar Kanununun by-pass edilmesi ve özel amaçlı kanunların devreye sokularak karar alınması durumunu ortaya çıkarmakta ve doğrudan merkezi hükümetin mekânda yerel ölçeğe ilişkin kararlar alması ve hatta mekânı istediği gibi şekillendirmesine imkan sağlamaktadır.

Diğer taraftan, planlama süreçlerinde büyükşehir belediyesinin, ilgili ilçe belediyelerinin, meslek odalarının, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel demokrasinin en önemli unsurlarından halkın katılımının sağlanmamış olduğu tespit edilmektedir. Merkezden gelen kararlar doğrultusunda yürütülen ilgili planlama süreçlerinde onaylı planı bulunmayan alanlarda inşai faaliyetlerin başladığı, dava süreçleri devam ederken merkezi yönetim biriminin süreçlere ilişkin bilgi sağlamadığı gibi durumlar ile karşılaşmış ve bu durumların planlama süreçlerini olumsuz yönde etkilediği ve planları işlevsizleştirdiği tespit edilmektedir. Ayrıca kentsel mekânda getirilen plan kararlarının kentin kullanıcıları olan halkın ihtiyaç ve beklentileri göz ardı edilerek yapıldığı bu durumun mekânda doğru kararlar alınamamasına neden olmaktadır. Her bir örnek kapsamında oluşturulan imar haklarının, çevresinde imar hakkı artışı

talebi/baskısı oluşturacağı, sosyal ve teknik altyapı ve yeşil alan dengesi gözetilmeksizin hazırlanan planların gelecek talepleri de olumsuz şekillendireceğini söylemek de mümkündür. İmar haklarında yaşanması olası artışlar, korunması gerekli orman alanları, havza koruma alanları, tarım alanları vb. yerleşimi kısıtlayıcı alanlarda yapılaşma baskısı oluşturacağı öngörülebilmektedir.

Tez kapsamında İstanbul özelinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanan sadece üç örneğin incelemesi yapılmıştır. Oysa, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanarak onaylanan çok sayıdaki plan değişikliğinin bulunduğu düşünüldüğünde, bu değişikliklerin nüfusu ve yapılaşmayı arttırıcı nitelik taşıması ve artan nüfusun ihtiyaç duyduğu sosyal ve teknik altyapı alanlarına dair bir plan kararı getirmemesi nedenleri ile mevcut planlarla uyumsuzluk durumu ortaya çıkaracağından, mevcut planları işlevsiz hale getireceği açıktır.

Türk planlama sisteminde plan değişiklikleri ancak kamu yararı sağlamak amacıyla yapılabilmektedir. Seçilen örneklerin meri plan raporlarında plan değişikliği gerekçesine de rastlanmamıştır. Bu durumun nedeni, kentsel mekânının öncelikle özel sektör yatırımlarının kolaylaştırılması yönünde taleplerin gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Nitekim, planlamada bu yetki karmaşası, politikanın etkisini daha da arttırarak, rasyonellikten uzak planların hazırlanması ve onaylanması süreçlerini sağlamaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ile birlikte hareket etmediği, karar mekanizmasını tek başına ilerletmesi, mevcut nazım ve uygulama imar planları ile uyumsuz ve yerel ölçekte ihtiyaçlara cevap veremeyen/cevap verme amacı olmayan planlar ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu tez çalışmasından sonra, 2002 yılından bu yana, yerel düzeydeki nazım imar planlarında ve uygulama imar planlarında yetkilendirilen kurumlar ve hazırlanan planlar, nicel ve nitel anlamda karşılaştırılarak, yerel düzeydeki planların yerel yönetim birimleri tarafından hazırlanmasının yerele uygun olacağı, katılım sağlanarak demokrasinin güçleneceği, denetiminin kolay olacağı vb. açılardan olumlu sonuçlar doğuracağı yönündeki düşünceye katkı koyması beklenmektedir.

Çizelge 6.2 : Seçilen örneklerin planlama süreçleri.

Örnek	Plan	Plan Adı	Tasdik Tarihi	Planı Hazırlayan	Planı Onaylayan
Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi Örneği	Eski Plan	1/5000 Ölçekli Bakırköy Florya ve Çevresi Nazım İmar Planı	10.02.2005	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı	15.06.2009	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
	Meri Plan	İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği	27.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği	31.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		İstanbul İli, Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri, Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı	31.05.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çizelge 6.2 (devamı) : Seçilen örneklerin planlama süreçleri.

Örnek	Plan	Plan Adı	Tasdik Tarihi	Planı Hazırlayan	Planı Onaylayan
Etiler Polis Meslek Yüksek Okulu Örneği	Eski Plan	1/5000 Ölçekli Beşiktaş Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgesi Revizyon Nazım İmar Planı	18.06.1993	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		1/1000 Ölçekli Beşiktaş Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgesi Revizyon Uygulama İmar Planı	10.12.1993	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı	15.06.2009	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
	Meri Plan	Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 08.07.2013 tarihli ve 2013/5118 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24.07.2013 Tarihli ve 28717 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı	31.08.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 08.07.2013 tarihli ve 2013/5118 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24.07.2013 Tarihli ve 28717 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı	31.08.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çizelge 6.2 (devamı) : Seçilen örneklerin planlama süreçleri.

Örnek	Plan	Plan Adı	Tasdik Tarihi	Planı Hazırlayan	Planı Onaylayan
Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanı Örneği	Eski Plan	Göktürk Mahallesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı	19.06.2003	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		Göktürk Mahallesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı	19.06.2003	Eyüpsultan Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği	04.09.2018	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı	04.09.2018	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		Eyüpsultan (İstanbul) Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı	05.09.2019	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		Eyüpsultan İlçesi, Kemer Country Yerleşkesi İçinde Yer Alan Muhtelif Parsellere İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı	17.11.2020	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
	Meri Plan	1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı	15.06.2009	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
		Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği	06.04.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
		Eyüpsultan İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı	06.04.2022	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Sonuç olarak, planlama sisteminde plan hazırlama ve onaylama aşamalarında 2011 yılından bu yana yapılan yasal düzenlemeler ile merkezileşme eğiliminin artmış olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin yerel unsurlardan uzak yapmış olduğu planlar ve plan değişiklikleri, sivil toplum kuruluşları, halktan tepkiler almasına, bu nedenle dava süreçlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Görülmektedir ki, planlama sürecinde merkezileşme ve yerelleşme ikilemi kentsel alanda yetki karmaşası yaratarak planlama süreçlerinde ilgili mevzuat ile uyuşmayan durumlar ortaya çıkarmakta hem de karar alma mekanizmasına dahil edilmeyen kentlinin ihtiyaçlarına ve taleplerine uygun hazırlanamayan yerel ölçekli planlar ve kentsel mekanda olumsuz etkiler yaratmaktadır. Tüm bunlar, plan yapma ve onaylama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi ikilemi, planlama sistemini ve mekânı olumsuz etkilemektedir, hipotezini doğrular niteliktedir.

Bu tez çalışmasında, Türkiye’de yönetim sisteminin merkezileşmesi ve yerelleşmesi süreçleri ve yaşanan ikilemler ve paralel olarak planlama sisteminde plan yapma, onaylama ve uygulama yetkilerinin merkezileşmesi ve yerelleşmesi süreçleri yasal dayanaklar ışığında aktarılmıştır. Seçilen üç örnek üzerinden merkezi yönetimin planlama süreçlerine müdahalesi, bu müdahalenin kentsel mekâna etkileri ortaya konulmuştur. Bu çalışma ile ortaya konulan planlamada merkezileşme ve yerelleşme ikilemi, yasal düzenlemeler ile planlama yetkilerinin çok aktöre dağıtılması sorunsalının giderilmesi ve planlama hiyerarşisi göz önünde bulundurularak üst ölçekli stratejik planlarda merkezi yönetimin, alt ölçekli yerel düzeydeki planlarda yerel yönetim birimlerinin yetkili kılınması, merkez-yerel arasındaki koordinasyonun artırılması yönündeki yaklaşımlarla bertaraf edilebileceği düşünülebilir. Aksi durum, kentsel mekânın planlama disiplininin giderek uzaklaşması anlamını taşır.



KAYNAKLAR

- Akıllı, M. (2019). *6306 sayılı Kanun kapsamında yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarında süreç yönetimi; İstanbul-Esenler örneği* (Yüksek lisans tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul
- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Alioğlu, M. (2020, 20 Nisan). Atatürk Havalimanı, 17-35 pistleri ve hastane. *Mimdaporg*. Erişim adresi <http://mimdap.org/2020/04/ataturk-havalimani-17-35-pistleri-ve-hastan-musa-alioglu/>
- Alkay, E., Watkins, C., and Keskin, B. (2018). Explaining spatial variation in housing construction activity in Turkey. *International Journal of Strategic Property Management*, 22 (2), 119-130.
- Anbarlı Bozatay, Ş. ve Kızılkaya, K. (2016). Merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarının odağında bir düzenleme: 6360 sayılı yasa hakkındaki değerlemeler, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (1), 609-637.
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden yönetim ve merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yetkilerin dağıtılması, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34.
- Atatürk Havalimanı Ne Zaman İnşa Edildi? Neden Yıkılıyor? (2022, 18 Mayıs). Euronews. Erişim adresi <https://tr.euronews.com/2022/05/17/ataturk-havaliman-ne-zaman-insa-edildi-neden-y-k-l-iyor>
- Aykun, D. (2016). *Düzenleyici planlama sistemi içinde büyük ölçekli projelere yönelik kısmi iptal davaları ve sonuçları* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Bademli, R. (1980). *Yeni Bir Kent Planlama Çerçevesi Arayışı*. Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009). Kentleşme Şurası Sonuç Bildirgesi. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı. Erişim: 18 Nisan 2021, https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editordosya/7-5-09_kentlesme_surasi_sonuc_bildirgesi.pdf
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2010). *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023*. Ankara: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.
- Bilgiç, V. (1998). *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınevi.
- Bongwa, A. (2004). *Decentralization, Public Management and Urban Governance in Transitional Countries*, Short Course Training Materials, IHS, Rotterdam, Holland.
- Canan, C. (2022, 1 Eylül). Mahkeme Atatürk Havalimanı'na millet bahçesi projesi hakkında aylardır susuyor. *Diken Gazetesi*. Erişim adresi

<https://www.diken.com.tr/mahkeme-ataturk-havalimanina-millet-bahcesi-projesi-hakkinda-aylardir-susuyor/>

- Canan, K.** (2008). *Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları* (Doktora tezi). Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Canpolat, H.** (1999). *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Castells, M.** (2017). *Kent, Sınıf, İktidar* (A. Türkün, Çev.) Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Çelebi, E.** (2019). *Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti: Kuruluş, Teşkilat Yapısı ve Faaliyetleri*. İstanbul: Hiperlink Eğitim İletişim Yayın.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2018a). *Eyüp Sultan (İstanbul), Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2018b). *Eyüp Sultan (İstanbul), Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliği*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2019a). *İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2019b). *İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Mahallesi Kemer Country Kesimine Yönelik 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2021). *2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2022a). *İstanbul İli 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı (İstanbul İli Bakırköy İlçesi Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi ve Çevresi)*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2022b). *İstanbul İli Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2022c). *İstanbul İli Bakırköy ve Küçükçekmece İlçeleri Atatürk Havalimanı Millet Bahçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı*. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2022d). Etiler polis okulu çdp
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı.** (2022e). *İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı*

Resmi Gazete’de Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı. Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2022f). *İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı (Akat) Mahallesi, 24.07.2013 Tarih ve 28717 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanarak İlan Edilen Riskli Alana İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı.* Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2022g). *İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği.* Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2022h). *İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Mahallesi Rezerv Yapı Alanına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı.* Ankara: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü.

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetimler, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.

Cohen, M. J. and Peterson, S. B. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization.* Cambridge: Harvard Institute for International Development.

Coşkun, C. (2022, 1 Eylül). Mahkeme, Atatürk Havalimanına millet bahçesi projesi hakkında aylardır susuyor. *Diken.* Erişim adresi <https://www.diken.com.tr/mahkeme-ataturk-havalimanina-millet-bahcesi-projesi-hakkinda-aylardi-susuyor/>

Daşkiran, F. ve Ak, D. (2015). 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 13(3), 264-288.

Daşöz, H. İ. (1996). Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin kanun tasarısı üzerinde bir değerlendirme, *Türk İdare Dergisi*, (410), 83-99.

Demiroğlu, A. T. (2021). *Üniter devletlerde yerelleşmenin kolluğa etkileri: Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye Örnekleri* (Doktora tezi). İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2009). *Orta Vadeli Program 2010-2012.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Dik, E. (2017). *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği.* İstanbul: İmge Kitabevi.

Dursun, D. (1998). *Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumları, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları.* İstanbul: İlke Yayıncılık.

Erbay, Y. ve Akgün, H. (2013). *Modernleşmeden Küreselleşmeye Türkiye’de Yerel Yönetimler Tarihi ve Bugünü.* İstanbul: Kazancı Kitap.

Erbay, Y. ve Keleş, T. (2013). Bölge yönetimlerinin özerkliği ve Avrupa Konseyi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21 (2), 25-47.

- Erem, O.** (2019, 28 Haziran). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: 24 haziran 2018'den bugüne kaç kanun çıktı, kaç kararname yayımlandı? *BBC New*. Erişim adresi <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48788902>
- Ersoy, M.** (1989). Tarihsel perspektif içinde Türkiye'de merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi, *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9 (1), 45-66.
- Ersoy, M.** (2017). *Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar*. İstanbul: Ninova Yayınları.
- Eryılmaz, B.** (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- Eryılmaz, B.** (2022). *Merkezileşme-yerelleşme tartışmaları bağlamında 6360 sayılı kanun sonrasında ilçe belediyelerinin mali değerlendirmesi* (Yüksek lisans tezi). Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir.
- Fehmi, Y.** (1980). *Kentsel Topraklar: Ülkemizde ve Başka Ülkelerde*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Fesler, J. W.** (1947). *The 50 States and Their Local Governments*, New York: Alfred A. Knopf Inc.
- Geray, C.** (1973). Kent planlaması konusunda merkez ve yerinden yönetim ilişkileri, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (4), 48-58.
- Geray, C.** (1995). Nasıl bir yerel yönetim düzeltimi?, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2 (5), 13-21.
- Gitelson, A. R., Dudley, R. L. and Dubnick, M. J.** (2012). *American Government*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Görgülü, Z. ve Ekinci, K.** (2015). İstanbul'da Yeni Kentsel Devingenliğin İktidar Gramerini Açıklayıcı Bir Olgu Olarak "Bir Sonraki Proje Endişesi", *Planlama Dergisi*, 25(1), 64-79.
- Görmez, K.** (2000). Demokratikleşme açısından merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4, 82-85.
- Gözler, K.** (2019). Türk belediyesi sistemi üzerinde Fransız etkisi: 3 nisan 1930 tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı iktibas edilmiştir?, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28 (1-2), 1-24.
- Gözler, K. ve Kaplan G.** (2016). *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş.** (2008). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ.** (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. İstanbul: Detay Yayıncılık.
- Güler, B. A.** (1998). 1998 reform tasarısı üzerine inceleme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7 (4), 3-25.
- Günel, V. A.** (2010). *Türkiye'de merkezi yönetim-belediye ilişkileri* (Doktora tezi). Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.

- Güneri, S.** (2013). *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması (644 sayılı KHK) ile planlama yetkilerinin merkezileşmesi ve kent mekânına etkileri-Çorlu örneği* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- Gürsoy, N.** (2015). *Stratejik planlama yaklaşımının düzenleyici plan sistemine entegre edilmesi: Fikirtepe kentsel dönüşüm alanındaki planlama çalışmaları* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- International Labour Organization.** (2001). *The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services*. Geneva. 15-19 October 2001.
- Işıklar Bengi, S.** (2019). Kentte Devletin Ayak İzi: Atatürk Kültür Merkezi Millet Bahçesi. *IV. Uluslararası Kent Araştırmaları Kongresi: Ekonomi ve Kentleşme*, (pp. 783-796). Ankara, 10-12 Ekim 2019.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi.** (2020). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- Jansen, H.** (1937). *Ankara İmar Planı Raporu* (M. Yenen, Çev.). İstanbul: Alaaddin Kral Basımevi.
- Kahraman, T.** (2017). *Kent Hukukunda Devletin İstisna Yaratma Durumu* (Doktora tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kahraman, T., İnal Çekiç T. ve Demir Kahraman, M.** (2022). Otoriter kentleşmeyi Atatürk Havalimanı üzerinden Berlin-Tempelhof'a bakarak okumak. *Planlama Dergisi*, 32 (3), 536-541.
- Kalabalık, H.** (2009). *İmar Hukuk Dersleri*. Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları.
- Kara, M.** (2016). Türkiye’de merkezileşme-yerelleşme tartışmaları ve hizmet sunumunda ölçek sorunu, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14 (27), 249-276.
- Karaesmen, E.** (1981). Yerel Yönetim Bakanlığının İşlevleri ve Kapanmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler. *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları* (79-89) Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, Ankara: Ankara Üniversitesi, Haziran 1979-Ocak 1980.
- Karasu, K.** (2013). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- Keleş, R.** (1990, 3 Kasım). 60 yaşındaki çocuk: Türk belediyeciliği. *Cumhuriyet Gazetesi*. Erişim adresi <https://egazete.cumhuriyet.com.tr/katalog/192/1990/11/3>
- Keleş, R.** (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R.** (2020). Yerel demokrasiyi merkezîyetçilik virüsünden arındırmak, *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 2 (1). 45-58.
- Kılınç, N.** (2021). *İmar planı değişikliklerinin yasal, mekansal ve kentsel rant perspektifinden incelenmesi: İstanbul örneği* (Doktora tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- Kıral, Ö.** (1980). *6785/1605 sayılı İmar Yasasının 42. maddesine eleştirel bir yaklaşım* (Basılmamış yüksek lisans tezi). Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

- Koç, İ.** (2019). *Kentsel dönüşüm kapsamında merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri* (Yüksek lisans tezi). İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A.** (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye’de yerel yönetimler, *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010 (21), 295-307.
- Koçel, T.** (1989). *İşletme Yöneticliği*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Koçyiğit, M. M.** (2018). *Havaalanı Yönetimi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Köse, H.** (2019). *Kamusal Yararlar Ülkesi: Sağ Populist Siyaset Çağında Medya ve Kamu Yararı İlkesi*. Ankara: Ütopya Yayınevi.
- Lefebvre, H.** (2016). *Mekanın Üretimi*. İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Litvack, J. L. and Seddon, J.** (1999). *Decentralization Briefing Notes*. Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Lovering, J., and 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.
- Mimarlar Odası.** (2022a, 24 Mayıs). Atatürk Havalimanı mega bir özelleştirme projesine kurban ediliyor, Millet Bahçesi projesiyle kamuoyu oyalanıyor. Erişim adresi <http://www.mimarist.org/ataturk-havalimani-mega-bir-ozellestirme-projesine-kurban-ediliyor-millet-bahcesi-projesiyle-kamuoyu-oyalaniyor/>
- Mimarlar Odası.** (2022b, 3 Haziran). Etiler Polis Okulu arazisindeki inşaat hukuksuzdur, derhal durdurulmalıdır! Erişim adresi <http://www.mimarist.org/etiler-polis-okulu-arazisindeki-insaat-hukuksuzdur-derhal-durdurulmalidir/>
- Nadaroğlu, H.** (1998). *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Ökmen, M.** (2003). Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ve son reform tasarısı üzerine bir değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi*, 10 (1), 117-139.
- Oktal, H.** (2018). *Havaalanı Sistemi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ortaylı, İ.** (1973). Türk belediyesinin denetim yetkisinin tarihi gelişimi ve günümüzdeki durumu, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (4), 14-24.
- Ortaylı, İ.** (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu U.** (2014). *Türkiye’de Sayılı Dönemdeki Yönetmelik Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Ömürgönülşen, U., Sadioğlu, U. ve Özacit, İ.** (2015). Yeni büyükşehir belediyesi modeli: Türkiye’de değişen/değişmeyen merkezileşme ve adem-i merkezileşme politikaları, *Yasama Dergisi*, (30), 70-92.
- Övgün, B.** (2016). Kamu reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi merkezileşme mi?, *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

- Özden, P. P.** (2016). *Kentsel Yenileme; Yasal-Yönetmelik Boyut Planlama ve Uygulama*. İstanbul: İmge Kitabevi.
- Özgür, H. ve Parlak, B.** (2006). *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*.
- Özlüer, F.** (2012). Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Sorunları. *Mimarlık Dergisi*, (336), Temmuz-Ağustos 2012.
- Özkaya Özlüer, I.** (2015). Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64 (2), 435-458.
- Özkaya Özlüer, I.** (2018). 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Riskli Alanlarda Riskli Olmayan Yapıların Durumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 76(1), 245-269.
- Özmüş, L.** (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara, 28 Mart-1 Nisan.
- Öztürk, K.** (2019). Yerel yönetim reformunda yerelleşme-merkezileşme dikotomisi: 6360 sayılı yasa örneği, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11 (2), 133-148.
- Parlak, B.** (2014). Avrupa birliği perspektifinden merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri, *Tesam Akademi Dergisi*, 1 (1), 7-40.
- Parlak, B. ve Ökmen M.** (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Pirenne, H.** (1994). *Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması* (Ş. Karadeniz, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Renard, V.** (2003). Infrastructure Provision, the Negotiating Process and Property Market Cycles. In F. Ennis, *Infrastructure Provision and the Negotiating Process* (pp.75-95). Retrieved from https://books.google.com.tr/books?hl=en&lr=&id=4mtBDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT8&dq=Infrastructure+Provision+and+the+Negotiating+Process&ots=AJUdc2SaIQ&sig=jIF7NmOzfFkUgrNKFQmf_uf6WeE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Rondinelli, D. A.** (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47 (133), 133-145.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. and Cheema, G. S.** (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington: The World Bank.
- Şahin, İ.** (2022, 28 Temmuz). İmar planı iptal edilen Etiler Polis Yüksekokulu arazisinde inşaat devam ediyor! *Sözcü Gazetesi*. Erişim adresi <https://www.sozcu.com.tr/2022/emlak/imar-plani-iptal-edilen-etiler-polis-yuksekokulu-arazisinde-insaat-devam-ediyor-7275599/amp/>
- Şahin, S. Z.** (2018). Neoliberal yeniden ölçeklenme etkisi altında Türkiye’de kentleşme politikasının dönüşümü, *Alternatif Politika*, 10.
- Schneider, A.** (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 32-56.

- Selçuk, H.** (2014). *Yerel yönetimler ve idari vesayet* (Yüksek lisans tezi). Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Sezer, Ö.** (2008). *Küreselleşme sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel dönüşümü* (Doktora tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sezer, Ö. ve Büyükpınar, R.** (2021). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye’de yerelleşme politikaları, *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 5 (1), 80-105.
- Taylor, F. W.** (1997). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* (B. Akın, Çev.). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Tekeli, İ.** (1983). Yerel yönetimlerde demokrasi ve Türkiye’de belediyelerin gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 3.
- Tekeli, İ.** (2010). *Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tileuberdi, Y.** (2014). *Türkiye ve Kazakistan yerel yönetim reformlarının karşılaştırmalı analizi* (Yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- TMMOB,** (2011). *AKP’nin KHK’leri ve TMMOB*. Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği.
- Toker, Ç.** (2022, 9 Mayıs). Atatürk Havalimanına millet bahçesi operasyonu. *Sözcü Gazetesi*. Erişim adresi <https://www.sozcu.com.tr/2022/yazarlar/cigdem-toker/ataturk-havalimanina-millet-bahcesi-operasyonu-7122731/>
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A.** (2014). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Turuk ve Ebniye Nizamnamesi.** (1863).
- TÜİK.** (2021). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları. Erişim adresi <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>. Erişim tarihi 06.06.2022.
- Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği.** (1992). *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*. İstanbul: TÜSİAD.
- Türk, Ş. Ş.** (1995). *İmar planlarının uygulama araçları ve Ordu örneği* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Türk, Ş. Ş.** (2003). *Türkiye’de imar planı uygulamalarında yeni bir sistem yaklaşımı* (Doktora tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Türk, Ş. Ş.** (2016). *Şehir Hukuku Uygulamaları Ders Notları*. İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Türker, M.** (1999). *Dünyada Mahalli İdareler*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.** (1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17863, 9 Kasım 1982.

- United Nations Development Programme.** (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*. Erişim adresi http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_PN_English.pdf
- Usta, S., Akman, E. ve Kocaoğlu M.** (2017). Yerelleşme-merkezileşme tartışmaları ekseninde yerel yönetimlerde reform: İngiltere ve Türkiye üzerine mukayeseli bir analiz, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20 (1), 68-78.
- Ünal, Y.** (2008). *Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Değrem Ağırlıklı İncelemesi*. Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları.
- Ünlü, T.** (2006). Kentsel mekanda değişimin yönetilmesi, *METU Journey of the Faculty of Architecture*, 23 (2), 63-92.
- Ünüsan, T.** (1996). *Avrupa'da Yerel Yönetimler*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- West, K.** (2005). From bilateral to trilateral governance in local government contract in France, *Public Administration*, 83 (2), 473-492.
- Wickwar, H.** (1970). *The Political Theory of Local Government*. South Carolina: University of South Carolina Press.
- Yasin, M. ve Şahin, C.** (2015). *Kentsel Dönüşüm Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.** (2018). *T.C. Resmi Gazete*, 30474, 10 Temmuz 2018.
- 1351 Sayılı Ankara İmar Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Kanunu.** (1930).
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu.** (1930). *T. C. Resmi Gazete*, 1471, 14 Nisan 1930.
- 1612 Sayılı Yeniden Kaza Teşkiline ve 1452 Numaralı Kanuna Merbut (2) Numaralı Cetvelin Tadiline Dair Kanun.** (1930). *T. C. Resmi Gazete*, 1499, 21 Mayıs 1930.
- 180 Sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.** (1983). *T. C. Resmi Gazete*, 18251, 14 Aralık 1983.
- 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu.** (1933). *T. C. Resmi Gazete*, 2433, 21 Haziran 1933.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.** (1981). *T. C. Resmi Gazete*, 17354, 29 Mayıs 1981.
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu.** (1983). *T. C. Resmi Gazete*, 18113, 23 Temmuz 1983.
- 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu.** (1983). *T. C. Resmi Gazete*, 18229, 22 Kasım 1983.
- 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu.** (1984). *T. C. Resmi Gazete*, 18344, 17 Mart 1984
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.** (1984). *T. C. Resmi Gazete*, 18453, 9 Temmuz 1984.

- 307 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.** (1963). *T. C. Resmi Gazete*, 11465, 27 Temmuz 1963.
- 3194 Sayılı İmar Kanunu.** (1985). *T. C. Resmi Gazete*, 18749, 9 Mayıs 1985.
- 3414 Sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.** (1988). *T. C. Resmi Gazete*, 19751, 11 Mart 1988.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.** (2004). *T.C. Resmî Gazete*, 25531, 23 Temmuz 2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu.** (2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005.
- 5793 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.** (2008). *T. C. Resmi Gazete*, 26959, 6 Ağustos 2008.
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.** (2012). *T. C. Resmi Gazete*, 28309, 31 Mayıs 2012.
- 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.** (2011). *T. C. Resmi Gazete*, 27984, 4 Temmuz 2011.
- 648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.** (2011). *T. C. Resmi Gazete*, 28028, 17 Ağustos 2011.
- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.** (2017). *T. C. Resmi Gazete*, 29976, 11 Şubat 2017.
- 6785 Sayılı İmar Kanunu.** (1956). *T. C. Resmi Gazete*, 9359, 16 Temmuz 1956.
- 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.** (1959). *T. C. Resmi Gazete*, 10213, 25 Mayıs 1959.
- 775 Sayılı Gecekondu Kanunu.** (1966). *T. C. Resmi Gazete*, 12362, 30 Temmuz 1966.
- Url-1** <<https://www.gazeteduvar.com.tr/toki-ataturk-havalimaninda-ihale-oncesinde-calisma-yapilmadi-haber-1566742>>, erişim tarihi 29.09.2022.
- Url-2** <<https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ataturk-havalimaninin-son-hali-fotograflandi-yikim-devam-ediyor-585073h.htm>>, erişim tarihi 28.09.2022.
- Url-3** <<https://tr.euronews.com/2022/05/17/ataturk-havaliman-ne-zaman-insa-edildi-neden-y-k-l-yor>>, erişim tarihi 26.09.2022.
- Url-4** <<https://www.dhmi.gov.tr/Sayfalar/Havalimani/Ataturk/SehirTarihcesi.aspx>>, erişim tarihi 25.09.2022.

- Url-5** <<http://www.ataturkhavalimani.com/>>, erişim tarihi 25.09.2022.
- Url-6** <<https://www.birgun.net/haber/ataturk-havalimani-ihalesi-yargida-tmmob-yurutmeyi-durdurma-ve-iptal-istemiyle-dava-acti-389206>>, erişim tarihi 10.10.2022.
- Url-7** <<https://www.besiktas.bel.tr/besiktas-tarihi>>, erişim tarihi 10.11.2022.
- Url-8** <<https://parselsorgu.tkgm.gov.tr/>>, erişim tarihi 06.12.2022.
- Url-9** <<https://www.spo.org.tr/detay.php?sube=5&tip=3&kod=11749>>, erişim tarihi 06.12.2022.
- Url-10** <<https://ibbkbs.ibb.gov.tr/Map>>, erişim tarihi 06.12.2022.
- Url-11** <<https://www.gazeteduvar.com.tr/etiler-polis-okulu-arazindeki-gokdelen-projesine-ibbden-ruhsat-iptali-haber-1578643>>, erişim tarihi 06.12.2022.
- Url-12** <<https://besiktaskentkonseyi.com/baska-besiktas-yok-rant-projesine-gecit-yok/>>, erişim tarihi 06.12.2022.
- Url-13** <<https://www.yapi-yapi.com.tr/projeler/ataturk-havalimani-millet-bahcesi/47>>, erişim tarihi 07.12.2022.
- Url-14** <https://twitter.com/murat_kurum/status/1525850187159199744>, erişim tarihi 01.12.2022.
- Url-15** <<https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/ulastirma-bakani-karaismailoglu-ataturk-havalimani-hikayesi-kapandi-gitti-simdi-orada-millet-bahcesi-olarak-ise-1924107>>, erişim tarihi 10.12.2022.
- Url-16** <<https://www.spo.org.tr/detay.php?sube=5&tip=3&kod=11210>>, erişim tarihi 14.12.2022.
- Url-17** <<https://sehirplanlama.ibb.istanbul/eyupsultan-ilcesi-gokturk-mahallesi-kemer-country-yerleskesi-icinde-yer-alan-muhtelif-parsellere-iliskin-rnip/>>, erişim tarihi 20.12.2022.
- Url-18** <<https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2018/06/28/polis-okulu-rezidans-icin-yikiliyor>>, erişim tarihi 14.12.2022.
- Url-19** <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization#word-history>>, erişim tarihi 12.04.2022.
- Url-20** <<https://sozluk.gov.tr/>>, erişim tarihi 01.04.2022.
- Url-21** <<https://altyapi.csb.gov.tr/rezerv-yapi-alani-i-95273>>, erişim tarihi 06.06.2022
- Url-22** <<https://www.bakirkoy.bel.tr/bakirkoy/ilcemiz/tarihce.html>>, erişim tarihi 30.12.2022
- Url-23** <<https://emlakkulisi.com/emlak-konut-gyo-gokturk-projesi-imzalar-atildi-559-konut-ve-91-villalik-yeni-proje-geliyor/732162>>, erişim tarihi 24.12.2022
- Url-24** <<https://twitter.com/akgungurkan/status/1559967819223207940>>, erişim tarihi 18.12.2022
- Url-25** <<https://twitter.com/akgungurkan/status/1559967804165611520>>, erişim tarihi 18.12.2022

- Url-26** <https://www.eyupsultan.bel.tr/userfiles/files/toplanma_2019.pdf>, erişim tarihi 20.12.2022
- Url-27** <<https://www.gazeteduvar.com.tr/imamoglu-katmanli-bir-adaletsizlik-ve-yagmacilikla-karsi-karsiyayiz-haber-1575386>>, erişim tarihi 23.12.2022
- Url-28** <<https://www.evrensel.net/haber/461890/kemer-country-orman-olarak-baslayan-yolculuk-apartmanla-mi-son-bulacak>>, erişim tarihi 29.12.2022
- Url-29** < <https://www.yapi-yapi.com.tr/projeler/the-residences-at-mandarin-oriental-etiler-istanbul/32>>, erişim tarihi 30.12.2022.



ÖZGEÇMİŞ

Ad-Soyad : İnci ÇETİNTAŞ YILDIZ

ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 2018, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü (%30 İngilizce)
- **Yüksek Lisans** : 2023, İstanbul Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Bölge Planlama Programı

MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

- 2016-2018 yılları arasında İstanbul Teknik Üniversitesi Çevre ve Şehircilik Uygulama Araştırma Merkezinde Asistan Öğrenci olarak çalıştı.
- 2018-2019 yılları arasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İstanbul Teknik Üniversitesi iş birliğinde hazırlanan "Mekansal Strateji Planlarına İlişkin Ön Hazırlık ve Araştırma Projesi"nde Şehir Plancısı – Bursiyer olarak çalıştı.
- 2019 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İstanbul Teknik Üniversitesi iş birliğinde hazırlanan "Türkiye Mekansal Strateji Planının Hazırlanması Projesi – 1. Etap"ta Şehir Plancısı – Bursiyer olarak çalıştı.
- 2020-2021 yılları arasında Tapu.com isimli şirkette Şehir Plancısı olarak çalıştı.
- 2021-2022 yılları arasında “220K196 Kodlu TÜBİTAK 1002 – Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Hedefinde Stratejik Mekansal Planlama İçin Katılımcı AHP-TOPSIS Yönteminin Uygulanabilirliğinin Araştırılması Projesi”nde Şehir Plancısı – Bursiyer olarak çalıştı.
- 2021 yılında Çatalca Belediye Başkanlığı Plan ve Proje Müdürlüğünde Şehir Plancısı olarak çalışmaya başladı.