

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**PLANLAMA SİSTEMLERİNDE ESNEKLİK KAVRAMI:
TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hatice Aysun ÖZKAN

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

HAZİRAN 2012

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**PLANLAMA SİSTEMLERİNDE ESNEKLİK KAVRAMI :
TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ANALİZ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hatice Aysun ÖZKAN
502091820**

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Şevkiye Şence TÜRK

HAZİRAN 2012

İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü'nün 502091820 numaralı Yüksek Lisans Öğrencisi **Hatice Aysun ÖZKAN**, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “**PLANLAMA SİSTEMLERİNDE ESNEKLİK KAVRAMI: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ANALİZ**” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

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

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Mehmet OCAKÇI**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Fatma ÜNSAL
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi

Teslim Tarihi : **04 Mayıs 2012**
Savunma Tarihi : **05 Haziran 2012**

Aileme,

ÖNSÖZ

Tez çalışmam süresince beni cesaretlendiren, ilgi, destek ve bilgisiyle her zaman yanımda olan, çalışmamın temel noktalarını tartışarak kavramamı sağlayan ve bana yol gösteren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Şevkiye Şence Türk'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmada teknik bilgi ve desteğini esirgemeyen ve ilgili materyallere ulaşmamda yardımcı olan arkadaşım Selçuk Aydemir'e, meslektaşım Ayça Çelikkale'e, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ataşehir Belediyesi, Küçükçekmece Belediyesi ve Başakşehir Belediyesi'ne ayrıca teşekkür ederim.

Bu süreçte özveri ve desteğini benden esirgemeyerek her daim yanımda olan annem sevgili Hacer Özkan, babam Macit Özkan ve kardeşim Furkan Özkan'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Haziran 2012

Hatice Aysun ÖZKAN
Şehir Plancısı

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xi
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xv
ÖZET.....	xvii
SUMMARY	xix
1. GİRİŞ	1
1.1 Araştırmanın Amacı	2
1.2 Literatür Araştırması	3
1.3 Hipotez	7
1.4 Araştırmanın Kapsamı.....	7
2. PLANLAMADA ESNEKLİK KAVRAMI VE KULLANIMI	9
2.1 Planlama ve Yasal Araçların Rolü	9
2.2 Planlama Yaklaşımları ve Esneklik Kavramı.....	11
2.2.1 Planlama anlayışındaki esneklik kavramı ve değişimi	13
2.2.2 Esneklik kavramı üzerine pozitif ve negatif yaklaşımlar.....	21
2.3 Farklı Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı ve Kullanımları	24
2.3.1 Gelişmiş ülkelerde planlama sistemleri ve esneklik	25
2.3.2 Plan bazlı ve proje bazlı planlama sistemlerine yönelik eleştiriler	32
2.4 Planlama Çıktılarının Sağlanmasında Esnekliğin Kullanımı	35
2.4.1 Esnekliğin sosyal konut üretimne katkısı.....	35
2.4.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimne katkısı	45
2.4.3 Esnekliğin mekansal kalitenin sağlanmasına katkısı	59
2.5 Bölüm Sonucu	64
3. TÜRKİYE’NİN PLANLAMA SİSTEMİNDE ESNEKLİK KAVRAMI	67
3.1 Türkiye’de Planlama Sisteminin Katılık Yaklaşımı.....	67
3.2 Türk Planlama Sisteminin Katılık ve Esneklik İkilemi.....	71
3.3 Neoliberal Politikaların İmar Hakları ve Planlama Çıktılarına Etkisinin Esneklik Kavramı Açısından İrdelenmesi	76
3.4 Türk Planlama Sisteminde Esnekliğin Kullanımı	78
3.4.1 Plana yönelik müdahaleler ile ortaya çıkan esneklikler.....	79
3.4.1.1 Revizyon imar planı yapmak suretiyle esneklik sağlanması.....	80
3.4.1.2 İmar planı değişiklikleri ile esneklik sağlanması	80
3.4.1.3 Özel amaçlı planlar ile esneklik sağlanması	82
3.4.2 Plan notları ile ortaya çıkan esneklik türleri	83
3.4.2.1 Karma fonksiyonların kullanımına yönelik plan notları	85
3.4.2.2 Seçenekli fonksiyon kullanımına yönelik plan notları	87
3.4.2.3 Yoğunluk artışına yol açan plan notları	87

3.4.2.4 Arazi birleşimini teşvik eden plan notları	89
3.4.2.5 Avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları	90
3.5 Bölüm Sonucu	93
4. İSTANBUL METROPOLİTAN ALANINDA YEREL FİZİKSEL	
PLANLARDA ESNEKLİK İNCELEMESİ.....	97
4.1 Araştırmanın Metodu.....	97
4.2 Avan Proje Bazlı Gelişimi Teşvik Eden Plan Notlarının Kent İçi Alanlarda Kullanımı Örneği; Başakşehir- Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı	98
4.2.1 Çalışma alanı ve yakın çevresinin gelişimi	98
4.2.2 Ayazma kentsel dönüşüm alanında planlama süreci	100
4.2.2.1 Hazırlık süreci ve yasal çerçevenin oluşturulması	101
4.2.2.2 Gelişme süreci	103
4.2.2.3 Uygulamaya yönelik süreçler	107
4.2.3 Çalışma alanında yerel fiziki planlar	113
4.2.3.1 Plan notları ve yapılaşma koşulları	114
4.2.3.2 Arazi geliştirme süreci	117
4.2.4 Alanda üretilen konut projeleri	117
4.2.5 Planlama çıktıları açısından esnekliğin değerlendirilmesi	127
4.2.5.1 Esnekliğin konut üretimine katkısı.....	127
4.2.5.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimine katkısı	129
4.2.5.3 Esnekliğin kentsel mekan kalitesine etkisi	131
4.3 Avan Proje Bazlı Gelişimi Teşvik Eden Plan Notlarının Gelişme Alanında Kullanım Örneği: Ataşehir Toplu Konut Alanı	132
4.3.1 Çalışma alanı ve yakın çevresinin gelişimi	134
4.3.2 Çalışma alanında yerel fiziki planlar	135
4.3.2.1 Plan notları ve yapılaşma koşulları	138
4.3.2.2 Arazi geliştirme süreci	139
4.3.3 Alanda üretilen konut projeleri	140
4.3.4 Planlama çıktıları açısından esnekliğin değerlendirilmesi	150
4.3.4.1 Esnekliğin konut üretimine katkısı.....	150
4.3.4.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimine katkısı	152
4.3.4.3 Esnekliğin kentsel mekansal kalitenin sağlanmasına katkısı	153
4.3.5 Bölüm Sonucu	155
5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	161
5.1 Genel Değerlendirme.....	161
5.2 Sonuç	163
5.3 Çözüm Önerileri	169
KAYNAKLAR.....	171
ÖZGEÇMİŞ.....	181

KISALTMALAR

DOE	: Department of Environment Çevre Bakanlığı
EMLAK GYO	: Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
HLM	: Habitation à loyer Modéré Fransa Sosyal Konut Kooperatifi
NHPAU	: National Housing and Planning Advice Unit Ulusal Konut ve Planlama Birimi
ODPM	: Office of the Deputy Prime Minister Başbakan Yardımcısı Ofisi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PLU= POS	: Plan Local d'Urbanisme Fransa Yerel Planı
PPG3	: Planning Policy Guidance Note 3 Planlama Politikaları Rehberi 3
PPS3	: Planning Policy Statement Note 3 Planlama Politikaları Beyannamesi 3
PVNR	: Participation Pour Voies Nouvelles et Reseaux Fransa Yollar ve Altyapı Katkı Yasası
S106	: Section 106
SCOT	: Schémas de cohérence territoriale Fransa Bölge Planı
SRU	: Solidarité et Renouvellement Urbain Fransa Arazi Toplulaştırılması ve Kentsel Dönüşüm Yasası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
ZAC	: Zone d'aménagement Concerté Fransa İmar Planı

ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 1.1 : Tez çalışmasının içeriği ve yöntemi	6
Çizelge 2.1 : Avrupa ülkelerinde planlamada yönetim kademelenmesi.	29
Çizelge 4.1 : Protokol uyarınca tarafların yükümlülükleri.	103
Çizelge 4.2 : Ayazma bölgesi arazi kullanımı	105
Çizelge 4.3 : Ayazma bölgesi mülkiyet dağılımı.....	106
Çizelge 4.4 : Mülkiyet dağılımı	107
Çizelge 4.5 : Hak sahipleri yerleşim etapları.....	108
Çizelge 4.6 : Uygulama imar planı yapımı ve yetkili kurumlar	109
Çizelge 4.7 : Ayazma kentsel dönüşüm alanı mevcut ve devam eden projeler.....	109
Çizelge 4.8 : İhaleye esas taşınmazların ada/ parsel bilgi tablosu.	112
Çizelge 4.9 : Alanda fonksiyon dağılımı	118
Çizelge 4.10 : My World Europe konut fiyatları (2012 yılı).....	126
Çizelge 4.11 : My World Europe konut büyüklükleri	126
Çizelge 4.12 : Ayazma kentsel dönüşüm planı sonrası donatı miktarı.....	130
Çizelge 4.13 : Çalışma alanı imar durumu	139
Çizelge 4.14 : Alanda fonksiyonlar dağılımı	141
Çizelge 4.15 : My World Ataşehir konut fiyatları (2012 yılı).....	148
Çizelge 4.16: My World Ataşehir konut büyüklükleri	149
Çizelge 4.17: Proje özellikleri ve planlama kazanımları karşılaştırma tablosu.....	157

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2. 1: Plan bazlı ve proje bazlı planlama sistemleri	27
Şekil 2. 2: Yasal ve bağlayıcı konumdaki arazi kullanım planının süreçteki yeri.....	28
Şekil 4. 1: Çalışma alanı ve yakın çevresi.....	99
Şekil 4. 2: Ayazma bölgesi arazi kullanım analizi	104
Şekil 4. 3: Ayazma bölgesi mülkiyet analizi	105
Şekil 4. 4: Ayazma sosyal konut alanları.	110
Şekil 4. 5: İhaleye esas taşınmazların konumu.....	111
Şekil 4. 6: Çalışma alanı kadastral parsel sınırları.....	113
Şekil 4. 7: 1/5000 ölçekli nazım imar planı- çalışma alanı.....	114
Şekil 4. 8: 1/5000 ölçekli nazım imar planı- alan bütünü.....	115
Şekil 4. 9: Çalışma alanı imar durumu	116
Şekil 4. 10: Ağaoğlu My World vaziyet planı.	118
Şekil 4. 11: Ağaoğlu My World Europe yerleşim planı.	119
Şekil 4. 12: Ağaoğlu My World Europe ticaret alanları	120
Şekil 4. 13: Ticaret alanında yeşil alan kullanımı.....	120
Şekil 4. 14: Pool Residence.	121
Şekil 4. 15: Pool Residence konut tipolojileri.	121
Şekil 4. 16: Arena Residence.....	122
Şekil 4. 17: Arena Residence konut tipolojileri.....	122
Şekil 4. 18: Golf Residence.	123
Şekil 4. 19: Golf Residence konut tipolojileri.	123
Şekil 4. 20: Villalar.....	124
Şekil 4. 21: Villa tipolojisi.....	124
Şekil 4. 22: My World Europe alanı.	125
Şekil 4. 23: Çalışma alanı 1982 yılı.....	134
Şekil 4. 24: Çalışma alanı 2012 yılı.....	135
Şekil 4. 25: 1/ 5000 ölçekli nazım imar planı.....	136
Şekil 4. 26: 1/ 1000 ölçekli uygulama imar planı.....	137
Şekil 4. 27: Ağaoğlu My World Ataşehir vaziyet planı.	140
Şekil 4. 28: Diamond My World konut tipolojisi.	141
Şekil 4. 29: Moontown My World konut tipolojisi.	142
Şekil 4. 30: Starland My World konut tipolojisi.	142
Şekil 4. 31: Equinox My World dubleks konut tipolojisi.....	143
Şekil 4. 32: Andromeda My World konut tipolojisi.	143
Şekil 4. 33: Southside My World konut tipolojileri.	144
Şekil 4. 34: Highpark My World konut tipolojileri.	145
Şekil 4. 35: Suncity My World konut tipolojileri.	145
Şekil 4. 36: Ataşehir My World alanı proje görünümü.	146
Şekil 4. 37: Ataşehir My World alan görünümü.....	147

PLANLAMA SİSTEMLERİNDE ESNEKLİK KAVRAMI: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ANALİZ

ÖZET

Planlama literatüründe yasal bir tanımı olmamakla birlikte, esneklik olgusunun ne olduğuna ilişkin yorumlar akademik dünyada sıkça yapılmaktadır. Planlama açısından Türkiye için oldukça yeni bir kavram olan esneklik; planlama sisteminde plan hiyerarşisi, plan yapım süreci, kamu- özel sektör arasında planlama projeleri üzerinde uzlaşmaya varılması, arazi ve arsa düzenlemesi, imar haklarının dağıtımı ve planın uygulanması etaplarının her birinde veya hepsinde yapılan kolaylaştırma, pazarlığa açık olarak uzlaşmaya gitme veya alana özel karar alma işlemidir. Kavramın ortaya çıkışı, kamu kurumlarına merkezi hükümet desteğinin azalması ile eş zamanlıdır. Böylece, bir çözüm yolu olarak kamu ve özel ortaklıklarını teşvik eden “esneklik” olgusu öne çıkmıştır. Ayrıca esneklik kavramının planlama etiğinde özdeşleştiği kavramlar çok boyutlu olmaktadır. Bu noktada ülkelerin esneklik kavramına ne uzaklıkta durduklarını belirleyen ölçüt, planlama sisteminin kesinlik ve katılığa yaklaşımıdır. Pratikte ise bu durum planlama sistemlerinin plan bazlı mı yoksa proje bazlı mı geliştiğini belirlemektedir.

Temelde bir ülkenin plan sisteminin esnekliği uygulamada uyulması gereken koşulların özel sektörler anlaşmadan önce mi yoksa sonramı kesinleştiğine göre değişmektedir. Buna göre, arazi geliştiricisi uygulama öncesinde kesin kurallarla kuşatılıyor ve pazarlık süreci kamunun otoritesine dayalıysa sistemin katı olduğu; uzun uzlaşma süreçlerine imkân veren ve kesinleşmiş nihai planlar yerine taslak bir planlar ve genel ilkeler üzerinden anlaşmaya oturuluyorsa sistemin esnek olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle plan bazlı sistemle işlerlik gösteren ülkeler, yasal çerçeve ve hiyerarşinin gücünün hissedildiği, plan uygulamasında bağlayıcılığı olan kurallar bütünü içerdiğinden, geliştiriciye pazarlık imkânı vermeyen dolayısıyla esneklikten uzak ve katı olarak nitelendirilmektedir. Buna karşın, proje bazlı planlama yapılan ülkeler; plan hiyerarşisinden uzak, yapılaşmanın ana hatlarını belirleyen ve bağlayıcılığı olmayan yönergelerle alana özgü karar alma olgusunu geliştiren ve arazi geliştirme sürecinde yatırımcıyla daha fazla pazarlık yapılmasına olanak sağlayan sistemleri temsil ederek esneklik kavramının temelini oluşturmaktadır.

Avrupa ölçeğinde de farklı örnekleri gözlemlenebilen esneklik olgusu, ülkelerin sosyo-ekonomik durumu, hukuk düzeni, politik konumu ve planlama mevzuatına bağlı olarak değişim göstermektedir. Bu nedenle ülkelere göre değişim göstermektedir. Ancak tüm sistemlerin ortak noktası, her ülkede planlama görevini yerine getiren devlet kurumlarının yetki kademelenmesi ve bu kurumların planlama sisteminin esnekliğini belirleyecek yönergeler ve yasal içerikler düzenlemesidir. Bu amaçla plan yapımı ve projelendirme süreçlerinde geliştiriciye sağlanacak esnekliklerin bedellerini belirlemek üzere kamu ve özel sektör arasında yapılan

anlaşmalar (planning agreement) ve tarafların yükümlülüklerini gösteren belgeler (planning obligation) büyük önem taşımaktadır. Böylece, planlama yaklaşımının kentsel gelişme ve bu gelişmenin kontrolünü sağlayan kıstasları oluşturması sağlanmakta, arazi geliştirme süreçlerinde kamu ile özel sektör arasındaki görev paylaşımı ve müdahale noktaları belirlenmekte, ayrıca konut üretimi, altyapı temini ve mekânsal kalitenin oluşturulması amaçlanmaktadır.

Türkiye’de ise durum gelişmiş dünya örneklerinde görülen düzenlemelerden farklı bir çerçeve çizmektedir. Türkiye’de mevcut planlama sisteminin katılığına yönelik eleştiriler akademik çerçevede süregelen tartışma noktalarından biridir. Planlamanın idari bir işlem olduğu, plan yapımına yetkili olan kurumlar ve plan kapsamlarının sıradüzensel bir ilişki içinde bulunduğu Türkiye, planlama sisteminin hiyerarşik, çok katmanlı ve dikey etkileşimli yapısı nedeniyle katı bir plan yapım sistemine sahip olarak gözükmektedir. Ancak diğer bir kesim ise sistemin çok sayıda esneklik noktası bulunduğunu iddia etmektedir. Plan notu ile yerel fiziki planlarda ``avan proje`` alanlarının projelendirilmek üzere geliştiriciye bırakılması, kentsel dokunun en geniş kısmını oluşturan konut alanlarının üretimi için ileri derecede esneklik sağlamaktadır. Bu aşamada mekânsal organizasyonun temelini oluşturan yerel fiziki planların yapımı ve uygulamalarında planın piyasa temelli bir yaklaşım aracı olarak kullanıldığı ve yatırımcı projelerini yönlendirmek yerine tam tersine bu projelerle yönlenerak hazırlandığı görülmektedir.

Türkiye’de süregelen planlama sisteminin esnekliğinin tartışıldığı çalışmada, biri kent merkezinde ve dönüşüm alanı diğeri ise gelişme alanı olan iki farklı alana ait planlar incelenmiştir. Belli ortak kriterlere göre seçilmiş olan bu alanlar üzerinde yapılan çalışmalarda hem planlama süreci ve planların esnekliğine etki eden faktörler hem de planlama çıktılarının elde edinimi incelenmiştir. Söz konusu alanlar, plan notları ile sağlanan bir esneklik türü olan ava proje uygulamaları açısından irdelenmiştir. Ancak çalışma sonunda, Türkiye’de devletin deregülasyon politikaları ve avan proje uygulamalarının, özel sektörün kar odaklı yatırımlarını ve kent arazisinin satışını kolaylaştırdığı görülmüştür. Avan projenin, arazinin projelendirilmesinde yapılaşma koşullarını serbestleştiren üstelik bunları hiçbir kamusal katkı beklemeaksizin sunan bir esneklik aracına dönüştürüldüğü gözlenmiştir.

THE CONCEPT OF FLEXIBILITY IN PLANNING SYSTEMS: AN ANALYSIS OF TURKEY

SUMMARY

In this study, firstly the concept of flexibility and the change of it by time are undertaken and the policies are mentioned with in the framework of planning system and legislation of developed European countries. Then the approach of planning policies to the concept of flexibility is explained. Thereby, planning approaches effective on guiding housing and infrastructure provision and agreements defining the limits of public- private partnership are discussed. Finally, planning literature of Turkey is subjected. Planning hierarchy establishing the operation of system, planning authorization, the bindingness of plans are subjected. Then, the applicaitons create some flexibility layers in our planning system which is considered as rigid are illuminated. In this way, by mentioning the features of Turkish planning system versus European, the question of whether our planning system is flexible or not is tried to be answered.

Although flexibility doesn't have a legal definition in planning literature, opinions about what it could be, have been discussed frequently. Flexibility which is a quite new concept for Turkish planning system generally means a kind of facilitation or simplification for the planning hierarchy of countries, and stages like planning process, negotiation between public and private sector, land readjustment, distribution of development rights and plan implementation. Also it's a simplification for settling up by being open to bargaining and site- specific decision making. The fact supporting the emergence of flexibility is the decline in support of central government to public offices and getting complicated of tools which regulate land use. In this way, the concept of "flexibility" encouraging public- private partnerships for creative solutions and innovations came out. At that point, the criterion defining the distance of countries to the concept of flexibility is that whether planning systems are plan-led or project-led.

According to a general idea, the flexibility of a planning system changes whether the conditions which should be obeyed in implementation became definite before or after the negotiation with private sector. Accordingly, if land developer is put under restraint by certain rules before implementation and the last word is said by public sector, then the system is called as rigid; but if deal is made depending on general principles and draft plan instead of certain plans giving oppotunities for long term negotiation processes, the system is called as very flexible. Countries operating with plan- led systems are generally called as rigid and distant from flexibility because they contain a group of rules which are binding for plan implementation and the power of hierarchy and legislation are so strong. However, countries operating project-led systems are seen as the basis of flexibility because they are distant from hierarchy, they improve the site-specific decision making processes by circulars

which are not binding and defining the main frame of construction and they represent the systems which provide more opportunity for negotiation on land development. Although it is possible to make some distinctions in theory, it is not always easy to see that separation between plan-led and project-led systems clearly in practice. Most of the times, these two systems intertwine.

The concept of flexibility whose different samples can be observed on the scale of Europe, can change according to socio-economic situation, political position and legal ordinance of countries. That's why planning system is generally a kind of ordinance achieved by national policies. But the common points of all systems are that government tiers operating planning tasks show hierarchical structure about authority and these tiers compose circulars, legal contents defining the flexibility points and the limits of flexibility of planning systems. For this purpose, planning agreements signed between public and private actors to define the cost of flexibilities and other records showing the obligations of parties are very important for plan implementation and project preparation. Thus, the provision of urban development and the formation of criteria generating development control are secured. Also, the distribution of tasks between public and private sectors in land development processes and intervention points are determined.

When looking at the European scale, it is seen that England which is the distinctive sample of project-led systems is quite different from any other countries. In England where unique legal system supporting discretionary power is seen, local authorities have chance to give site-specific decisions without general binding rules or land use plans. However, that there are no standard, sharp and central binding rules leave local authorities alone in urbanization process. Generally it means that the nature of English planning system gives more chance to developer to build what he wants. On the other hand, that English planning system does not have a planning hierarchy and binding rules cause to the planning agreements signed between private sector. At that point, the quite efficient way to control land development process is seen as planning agreements and obligations. With the effect of these deals, English planning authorities get an edge over to gain public investments and take both financial and service aids from developer in return for given development rights and building permission.

Nevertheless, another European country- Spain- shows completely different process from England. In Spain where plan-led system is applied, planning hierarchy and centric legislations system provide more standard decision-making processes for almost all planning authorities. That plans are divided according to their content, scale and objectives, make local planning more powerful across developers. In practice, this situation gives more chance to local authorities to get what they want from private sector developers. In this case, planning agreements are generally shaped by the intention of planning authority. However in any case, either in England or in Spain, getting the balance between private investments and public gains is the prior goal.

However, the situation in Turkey is quite different from other layouts seen in developed countries. The critics about the rigidity of current planning system is one of the discussion points in academic framework. In Turkey where planning is accepted as administrative act, planning authorities and plans are representing line authority, it is considered that planning system is very rigid. However, another group claiming that Turkish planning system has a large number of points of

flexibility. The major facts flexing the Turkish planning system are; special aimed plans that divide planning hierarchy, complementary plans and plan notes. That the preliminary plans are allocated through plan note to be designed by developer provides further flexibility in producing housing areas which are almost the widest part of cities. At that point, it is seen that physical plans which are the basis of physical spatial organization are used as a approach tool for market oriented developments in the process of making physical plans. Although it is necessary that plans should direct projects in contrast they are prepared by being directed from projects of developers. At that point, deregulation policies observed between government tiers after 2000's have become a very important change. Through that policies, tiers of central government got some rights which give them unlimited freedom and independency to generate planning tasks. Thus, the process starting with handing over of large urban lands to the large scale construction companies and developers which are the producers of market houses has continued with a new period which accords wide development rights without defining flexibility limits.

The study in which flexibility of current Turkish planning system is discussed, plans belonging to different areas which one of them a renewal area in city center and the other is development area are examined. In the study performed on the areas which are chosen according to some common criteria, both planning process, the factors impressing the flexibility of plans and acquiring the planning gains are examined. Subjected areas are inspected within the basis to providing flexibility through plan notes which is one of the type of flexibility in Turkish planning system. Specifically, preliminary project applications which are one of the kind of flexibility provided by plan notes are examined. However, at the end of the study it is seen that deregulation policies of governance and preliminary project applications facilitate the profit oriented investments of private sector and sale of urban land. It is seen that preliminary project is transformed to a kind of tool for flexibility which simplifies the building conditions without expecting any public gain. Final results taken from the study show that giving priority to the private sector in planning period does not ensure planning gain and benefit for urban space. Accordingly, housing, infrastructure and spatial quality which are obtained by planning agreements in European countries do not exist in Turkish planning system. In this regard, it is not clearly understandable that the factors defined as a kind of flexibility serve for what.

To sum up, creation of local physical plan which is easily implementable and adaptable to changing conditions becomes harder. In this content, it is a matter of discussion whether plans are flexible enough to keep up with changing conditions or not. Different planning systems are shaped by being impressed from social, political systems, economical power and legal framework. Thereby, flexibility of planning is impressed by these changes. However, the important point of urban governance systems and land development is the control of flexibility. Thus, instead of a urban development process beneficial for only specific groups or communities, comprehension of urbanization protecting public interest city wide could be possible.

1. GİRİŞ

Türkiye’de planlama sistemi ve planların işlerliğine dair tartışmalar sürmekle birlikte, bu tartışmaların odak noktasına yeni bir kavram girmeye başlamıştır. Plan yapımında esneklik olarak ortaya çıkan bu kavram, dünya ülkelerinde de farklı uygulama araçlarıyla uzun yıllardır ele alınmakta olmasına karşın, Türkiye için oldukça yenidir. Ülkelerin ulusal politikaları ve hukuki temelleri ışığında şekillenen esneklik, plan yapımı, projelendirme ve uygulama süreçlerinde kolaylaştırma, belli ölçütler dâhilinde serbestleştirme veya kuralları duruma özgü esnetme olarak yorumlanmaktadır. Ancak bu esneklik yaratılırken, kent arazisinin kullanım kıstaslarını belirlemek üzere yüklenici pozisyonundaki özel sektöre bir takım görevler düşmekte, bu görevlerin içeriği ise kamu kesimiyle yapılan anlaşmalar ile belirlenmektedir. Böylece kamunun yaptığı planlama çalışmalarında, yatırımcının sunduğu projenin kabulü ve alacağı imar hakları, yerel yönetimlerle yapılan planlama anlaşmalarına bağlı olarak esneklik göstermektedir. Bu anlaşmaların içeriği ve yetki sınırları, ülkelerin planlama yaklaşımları, planlamanın politik araçları ve sınırlarına göre değişim gösterse de genellikle yatırımcının kamu yararı için doğrudan finansal katkı, sosyal konut, sosyal- teknik altyapı veya üstyapının gerçekleştirilmesi gibi gerekleri içermektedir. Böylece belediyeler veya diğer ilgili kamu kurumları, bir tür kamu- özel işbirliği ile kentleşmeyi birlikte yürütmekte, özel sektöre rant kazanmakla birlikte kamu yararına yatırım yapma şartı da konularak hizmet üretiminde eşitlik sağlanmış olmaktadır. Ayrıca devlet ve kamu planlama otoritesi elinde bulundurduğu kontrol mekanizması ile planlama politikaları ve planlamaya ilişkin yasal mevzuatlar rehberliğinde, planlama sürecinin aktif olarak denetçisi olarak, planlama ve projelendirmede özel sektörün sınırlarını da çizmekte, sınırlar aşılmamak kaydıyla yükleniciye hareket esnekliği ve alanı da tanımaktadırlar.

Öte yandan ülkemizde, belediyeler ve plan yapımı ile müellif diğer kuruluşlar, mülkiyeti şahıs veya devlet ile kamu kurumlarına ait kent arazileri geliştirilmek üzere özel sektöre ihale ettiğinde, elde edilen tüm kâr ve rant yine özel sektörün elinde kaldığı gibi, kamuya herhangi resmi bir aktarım söz konusu olmamaktadır. Oysa

sıklıkla büyük kentsel projeler için seçilen alanlar, arazi değerlerinin en yüksek olduğu, kent içinde erişilebilirliği yüksek ve pek çok fonksiyona yakın alanlar olup, yatırımcısına sağladığı kar, maliyetinin kat ve kat oldukça üzerindedir. Böylece özel sektörün karı kendine kalırken, bu kesim sürekli kazançlı çıkmakta, kamu kesimi ise elindeki arazileri pazarlamak adına planlamadan, planın amaç ve sınırlarından taviz vererek hareket etmektedir. Bu noktada yalnızca TOKİ Başkanlığı'nın sorumluluğundaki arazileri geliştirilmek üzere ihale ettiği durumlarda uygulanan hasılat paylaşım tekniği, özel sektörün bir devlet organına kazancından belli bir oranı devretmesini öngörmektedir. Fakat bu durumda bile, TOKİ tarafından elde edilecek bu gelirin, hangi kentte veya bölgede, hangi hizmet için, ne zaman ve ne kadarının aktarılacağı, proje uygulama öncesinde belirlenmiş değildir.

Avrupa literatüründen örneklerle kıyaslandığında, Türkiye'de büyük ölçekli yapı inşaat firmalarına, konut, ticaret ve karma fonksiyonlu alan kullanımlarını içeren prestij alanlarını geliştirmede verilen geniş imar haklarının, kamunun hangi kazancına denk düşecek şekilde verildiği yeterince şeffaf değildir. Kamu ile yükleniciler arasında sınırları çizilmiş belli bir anlaşma olmamakla birlikte, planlama ve tasarım süreci içinde sık sık plan değişikliği, revizyon, plan notlarında aykırı yaklaşımlar ve mevzi kararlar gibi müdahalelerle plan bütünlüğünün bozulduğu önemli bir gerçektir. Yani, başlangıçta belirlenemeyen sınırlar nedeniyle sonrasında plana dıştan müdahaleler yapılarak plan bütünlüğü bozularak, plan çıktılarının edinimi zorlaşmaktadır.

Tez çalışması kapsamında; kurallı, aşamalı, yasal mevzuat odaklı, yetki ve plan hiyerarşisine dayanması bakımlarından her zaman katı olduğu öne sürülen Türk planlama sisteminde, esnekliğin nasıl ve hangi araçlarla sağlandığı ve bu esnekliğin gelişmiş ülke örneklerinde kullanılan planlamadaki esneklik anlayışına benzer olup olmadığı sorusu yanıtlanmaya çalışılacaktır.

1.1 Araştırmanın Amacı

Son yıllarda Türkiye'de planlama sisteminin bulunduğu sıradüzen içerisinde, güne uyum sağlayamamasına yönelik katılık eleştirileri ön plana çıkmıştır. Özellikle nüfusu büyüklüğü, kozmopolit yapısı ve karmaşık sektörel ağları ile gittikçe kaotik bir duruma ulaşan metropolitan alanlarda, ana ve alt merkezler ortaya çıktığı sürece, öngörülen ve muhtemel gelişmelere de ayak uydurabilecek ve uygulanabilir nitelikte

yerel fiziki planların üretilmesi sorun halindedir. Bu kapsamda planların yeterli esneklik sağlayıp sağlamadığı tartışma konusudur.

Bu tezin amacı, Türkiye’de süregelen planlama sisteminin esnekliğinin uluslararası deneyimler de dikkate alınarak araştırılmasıdır. Bu nedenle, İstanbul metropolitan alanında kentsel gelişme ve gelişme kontrolünün odağında yer alan yerel fiziki planların, piyasa merkezli toplu konut alanlarının üretimini ne şekilde yönlendirdiği ile plan yapımı, uygulaması ve projelendirme süreçlerinde kamu kesiminin özel sektör karşısındaki rolünün algılanmasıdır. Böylece Türkiye’de süregelen planlama sisteminin esneklik kavramına yaklaşımı ve planlamanın piyasa temeli bir yaklaşım aracı olarak kullanılması durumu tartışılacaktır.

1.2 Literatür Araştırması

Çalışmada, ele alınan konuyu derinlemesine incelenmesinde geniş bir kaynakça kullanımı ve literatür araştırmasından faydalanılmıştır. İçerik bakımından farklı bölümlere ayrılan çalışmanı her bölümünde, farklı kaynakların kullanımına ağırlık verilmiştir.

Tez çalışmasının amacına ulaşması bakımından giriş bölümünden hemen sonra gelen ikinci bölümde, öncelikle planlamanın hizmet ettiği amaçlar ve çalışmaya adını veren ‘‘esneklik’’ kavramı üzerinde durulmuştur. Planlamanın amaçları ve arazi geliştirme süreci ile ekonomi arasındaki ilişkinin anlaşılması bakımından 2011 tarihli, Jae Hong Kim makalesi Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review incelenmiştir. Esneklik kavramına ilişkin açıklamalar ve kavrama yaklaşımlar konusunda ise çok sayıda kaynaktan yararlanılmıştır. Bölümün oluşturulmasında başlıca kaynaklar; Tuna Taşan- Kok’a ait, 2008 tarihli Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? adlı makale ve yine Tuna Taşan-Kok ile Demetrio Muñoz Gielen ortak çalışması olan 2010 tarihli Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands adlı yayını kullanılmıştır. Ayrıca dünya üzerindeki planlama sistemlerinin dönemsel gelişimi üzerine Melih Ersoy’un Kentsel Planlama Kuramları isimli kitabından yararlanılmıştır. Çalışmaya yön ve uluslararası bir bakış açısı kazandırmak için Gelişmiş Avrupa ülkelerini planlama sistemleri ve plan esnekliği incelenmiş olup, bu kısma dair ağırlıklı olarak yararlanılan kaynaklar; Taşan- Kok ve Gielen tarafından

kaleme alınan 2010 tarihli yayın ile 1996 tarihli Philips Booth kitabı Controlling Development- Certainty and discretion in Europe the USA and Hong Kong, 2009 tarihli ve National Housing Planning Advice Unit (NHPAU) eliyle hazırlanan Review of Urban Planning Systems olmuştur. Tezin bu bölümünde ayrıca Avrupa ülkelerinde konut, altyapı üretimi ve mekânsal kalitenin sağlanması konularında süregelen yaklaşımların incelenmesinde 2002 tarihli Roelof Verhage yayını olan Induced Cooperation in Housing Development: Comparing Housing Schemes in Four European Countries, 2010 tarihli Sarah Monk makalesi Affordale Housing Through the Planning System: The Role of Section 106, 2003 tarihli Vincent Renard yayını Infrastructure provision, the negotiating process and property market cycles ve yine 2009 tarihli NHPAU yayını kullanılmıştır. Ek olarak, 2000 tarihli, Campbell, Ellis, Henneberry ve Gladwell ortak yayını olan Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes ile Healey, Purdue ve Ennis tarafından yayınlanan Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain kaynaklarından yararlanılmıştır.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde ise Türkiye literatürü ve Türk planlama sisteminin esneklik noktaları tespit edilmeye çalışılmıştır. İkinci etapta, planlama kuramları incelenerek, Türkiye'nin planlama sistemi ve sistemin tarihsel gelişimi çerçevesinde, plan yapımında yetki, hiyerarşi, yasal düzen ve uygulama süreçlerine yönelik literatür araştırması sunulmuştur. Ayrıca konut, karma kullanım ve merkezi iş alanı fonksiyonlarıyla birlikte İstanbul metropolitan alanının en dinamik fonksiyonel parçalarından birini oluşturan Şişli- Maslak- Kağıthane aksının gelişimine yön veren imar planları, plan notları ve hükümleri incelenmiştir. Böylece imar planlarında, yapılaşma koşulları ve fiziksel mekânın şekillenmesinde esneklik yaratan plan notları ortaya konularak, bu notlar içeriklerine ve etki ettikleri unsurlara göre tasnif edilmiştir. Bu bölümde planlama sisteminde plan ve yetki hiyerarşisi ile planların kapsamı, yasal bağlayıcılığı konularına ağırlık verilmiş olup ağırlıklı kullanılan kaynaklar, Melih Ersoy'un 2000 tarihli İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki, Mekân Planlama ve Yargı Denetimi adlı yayını, 2006 tarihli Şevkiye Şence Türk ve Celil Türk tarafından yazılmış olan Arazi ve Arsa Düzenlemesi Hukuki ve Teknik Boyutları İle adlı kitap ve Yücel Ünal'a ait 1988, 1996 ve 2003 tarihli üç ayrı yayın olmuştur. Bu yayınlar sırasıyla; Kent Planlama ve Uygulamanın Yasal Yönleri, Türk Mevzuatında Plan Türleri,

Planlar Hiyerarşisi ve Planlama Yetkisi ve Türk Şehir Planlama Hukuku olmuştur. Ayrıca yararlanılan tezler ise Koca'ya ait 1997 tarihli Türkiye de İmar Planlamasında Uygulama Sorunları ve Çözüm Yolları, Kanlı'ya ait 2003 tarihli Türkiye'de Üst Düzey Planlama Sistemi ve Afet Yönetimine Afet Yönetimi Kapsamında Bakış, Altıntaş'ait 2007 tarihli, İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ve Çözüm Yolları ve Orta'ya ait 2005 tarihli İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması olmuştur. İlgili bölümde Türk plan sisteminin esnekliğine ilişkin tartışmalar ise Tolga Ünlü'ye ait 2006 tarihli Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi adlı yayın ile Osman Balaban'a ait 2012 tarihli The negative effects of construction boom on urban planning and environment in Turkey: Unraveling the role of the public sector makalesinden yararlanılmıştır. Bölümde ayrıca, İstanbul Metropolitan alanında plan esnekliğinin değerlendirilmesi bakımından MİA alanına ilişkin planlar ve plan notları kullanılmıştır.

Tez çalışmasının dördüncü bölümünde, İstanbul'un ana ulaşım iskeletini oluşturan E-5 aksı üzerinde, yüksek arazi değerleriyle rant unsuru oluşturan Ayazma Kentsel Dönüşüm Alanı ve Batı Ataşehir Konut Alanı incelenmiştir. Bu arazilerinin planlama sürecini şekillendiren yerel fiziki planlar; plan notları kapsamında detaylı incelenmiştir. Çizili planların incelenmesiyle birlikte, uygulamaya dönük arazi ve arsa düzenleme süreci ve araçları ile piyasa konutu üretiminde kamu- özel iş ortaklığı ve projelendirme sürecine yazılı ilişkin veriler birincil ve ikincil yazılı kaynaklar ile yerel yönetim birimlerine mensup yetkililerle yapılan görüşmelerden elde edilmiştir. Elde edilen veriler ışığında, nazım imar planı ve uygulama imar planlarında, uygulamanın esnekleştirilmesine imkân veren plan notları ve gösterimler ile projelerin uygulama süreçlerinde özel sektöre tanınan imar hakları ve imtiyazlara açıklık getirilmiştir. Böylece devletin planlama sürecindeki etkinliği ve özel sektör üzerindeki kontrol gücü tartışılarak, imar planlarının piyasa temelli yaklaşımlarla rant amaçlı esneklik unsuru olarak kullanılması süreci ve sonuçları değerlendirilmiştir. Bu noktada analiz Ayazma alanına dair yazınsa veriler büyük ölçüde Küçükçekmece Belediyesi tarafından yayınlanan Ayazma- Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi: Yaşama Yeni Bir Pencereden Bakın adlı kitaptan ve 2010 tarihli Sırma Turgut ile Eda Ceylan tarafından kaleme alınan Bir Yerel Yönetim Deneyiminin Ardından: Küçükçekmece Ayazma- Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi

adlı yayından elde edilmiştir. Batı Ataşehir’de yer alan diğer analiz alanına dair yazınsal veriler ise ilgili ilçe belediyesinden temin edilmiştir. Ayrıca her iki alana dair TOKİ verileri, TOKİ Başkanlığı’nın internet adresinden sağlanırken, alanlarda inşa edilen konut alanlarının özellikleri yapı firmasının kendi sitesinden sağlanmıştır. Her iki analiz alanına dair planlar, plan hükümleri ve notları ilgili belediyelerden temin edilmiştir.

Çizelge 1.1: Tez çalışmasının içeriği ve yöntemi

TEZ KONUSU: PLANLAMADA ESNEKLİK KAVRAMI ve TÜRKİYE’DE İMAR PLANLARININ ESNEKLİĞİ- İSTABUL KONUT ALANLARI	
1. Aşama	Planlamanın Kentsel Mekân Organizasyonunu Düzenleme Görevi
2. Aşama	Esneklik Kavramının Anlamı ve Planlamada Kullanımının Uluslararası Literatürde İncelemesi
3. Aşama	Türkiye’de Planlama Sisteminin Yapısı ve Mevcut Durumda Yerel Fiziksel Planlarda Esneklik Türleri
4. Aşama	Türkiye Plan Sisteminde Katılığa Yönelik Görüşler ve Gelişmiş Ülkeler-Türkiye Karşılaştırması
5. Aşama	İstanbul Metropolitan Alanında İmar Planlarının Esnekliğinin, Başakşehir ve Ataşehir İlçelerinde Geliştirilen Toplu Konut Projeleri Üzerinden İncelenmesi
GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ	

1.3 Hipotez

Tez çalışmasını yönlendiren ve sonuçlara rehberlik eden hipotezler ise şu şekildedir;

- Ana hipotez; Türkiye’de yerel fiziksel planlarda plan notları, esneklik sağlama aracıdır.
- Alt hipotez 1: Türkiye’de yerel fiziksel planlarda yer alan avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları da esneklik sağlama aracı olarak kullanılmaktadır.
- Alt hipotez 2: Avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları ile getirilen esneklik, sosyal konut, kentsel altyapı ve mekânsal kalitenin şekillenmesi gibi planlama çıktılarının sağlamasına katkısı bulunmamaktadır.
- Alt hipotez 3: Plan notları ile getirilen esneklik, kent içi alanlarda ve yeni gelişen alanlardaki arsa geliştirme süreçlerinde benzer sonuçlara sahiptir.

1.4 Araştırmanın Kapsamı

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, planlamada esneklik kavramının ne olduğu ve ülkelerin siyasi, yasal ve ulusal politikaların etkilenecek çeşitlenebilen bir kavram olduğundan bahsedilmiştir. Sonrasında çalışmanın amaç, kapsam ve yöntemi belirtilmiştir.

İkinci bölümde, planlama sistemlerinin esneklik kavramına yaklaşımıyla birlikte, gelişmiş dünya ülkelerinden seçilen örnekler incelenmiştir. Böylece ülkelerin siyasal, hukuki ve yapısal düzenlemelerinin plan yapımında ortaya çıkardığı esneklik noktaları sorgulanmış, esnekliğin konut ve altyapı üretimini sağlamak için kullanımı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de süregelen planlama sistemi yapısal nitelikleri açısından ele alınmış, plan sistemini oluşturan plan türleriyle birlikte, planlamada yetki, hiyerarşi ve planların hukuki yaptırımı konuları incelenmiştir. Bununla birlikte, Türkiye plan sisteminin katılığına- esnekliğine yönelik görüşler tartışılarak, metropoliten alandan seçilen örnek alanların imar planları üzerinden plan sisteminin esneklik noktaları sınıflandırılmaya çalışılmıştır.

Bölüm sonunda Türkiye’de plan yapım sürecinin esneklik yaklaşımı ve uygulamadaki etkileri, Avrupa ülkelerinin esneklik kavramına yaklaşım ile karşılaştırılarak farklılık noktaları ortaya konulmuştur.

Dördüncü bölümde, İstanbul metropolitan alanında, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin imar planı kararlarıyla gelişme konut alanı ve kentsel dönüşüm alanı olarak ilan ettiği farklı alanın piyasa konutu üretimine tahsis edilmesiyle başlayan planlama süreci ve sürecin esneklik unsurları tartışılmıştır.

Beşinci bölümde ise, çalışmanın genel değerlendirmesi yapılarak, esneklik unsurunun plan yapımında kullanım biçimleri tartışılmış, dünya ve Türkiye literatüründe elde edilen sonuçlar sunularak, Türkiye planlama sisteminin işleyişini olumlu yönde etkilemesi umulan çözüm önerileri getirilmiştir.

2. PLANLAMADA ESNEKLİK KAVRAMI VE KULLANIMI

2.1 Planlama ve Yasal Araçların Rolü

Yerel fiziksel planlamanın ve yasal araçların kullanımdaki temel amaç, kentsel alandaki birbirleri ile uyumsuz fonksiyonları ayırarak farklı kentsel fonksiyon tipleri arasında ortaya çıkan negative dışsallıkları minimize etmektir (Kim, 2011). Yerel fiziksel planlama ve yasal araçların kullanımı ile istenilen sosyo-ekonomik çevreyi yaratıldığı takdirde, bölgesel ekonominin performansının da artacağını vurgulamaktadır (Cervero, 2001).

Yerel fiziksel planlamanın ve yasal araçların bir diğer amacı ise, belirsizlikleri azaltarak kamu yararının geliştirilmesini sağlamaktır. Gardner (1977) ve Moore (1978), imara ilişkin kanun ve hukuki düzenlemelerin kamu yararının korunmasında en etkili yol olduğunu çünkü özel sektörün kamu yararını düşünmeden hareket ettiğini belirtmektedir. Lee (1981), arazi piyasasındaki başarısızlıkların giderilmesi için, bölge bütününde ve doğru tarif edilmiş planlama kararları ile ekonomik verimlilik odaklı arazi kullanımı da sağlanmış olacağını savunmaktadır. Belirsizliklerin azalması, yatırımcılar için yatırım yapma imkanların artması ve işlem maliyetlerinin düşmesi anlamına gelmektedir (Alexander, 2001; Buitelaar, 2004). Özellikle yerel yönetimler yaptıkları planları açıklayarak büyük ölçüde kesinlik sağlamaktadır. Alexander (1991, 1994 ve 2001), yaptığı çalışmada serbest arazi piyasalarındaki işlemlerin gelişi güzel ve planlanmadan kararlaştırıldığını, bu nedenle doğru planlama ile düşürülebilecek gereksiz maliyetlerin var olduğunu belirtirken, hükümetin arazi piyasasına müdahalesi ile belirsizlik ve işlem maliyetlerinin yok edileceğine dikkat çekmektedir. Knaap, Ding ve Hopkins (2001) arazi kullanım kararlarının geleceği yönlendirmedeki etkisini Oregon için yaptıkları bir araştırma ile ölçmeye çalışmış ve hafif raylı sistemlerin sonraki olası arazi kullanımlarına etkileyip etkilemediğini ölçmeye çalışmışlardır. Buna göre planın yerel yönetimce açıklanmasının, zamanlama ve arazi gelişiminin dokusunu etkilediği

ortaya konmaktadır. Yani planlardaki bilgilerin yanında yapılan uygulamalarda arazi piyasasını hareketlendiren etkilerdendir.

Yerel fiziksel planlamanın ve yasal araçların arazi piyasası ve arazinin değeri üzerinde etkisi bulunmaktadır. Arazi piyasasında dinamikler diğer piyasalara göre daha belirsizdir. Arazi kullanımına devlet müdahalesi ise genellikle arazi piyasasının verimliliği geliştirerek yerel ve bölgesel ekonomiyi etkilemektedir. Mevcut dokuyla birlikte geleceğe ilişkin projeksiyonlar ve uygun gelişme alanlarının tespiti yapılmakta, belirlenen veriler ise arazi gelişimine katılan tüm aktörlere karar alma sürecinde yardımcı olmaktadır (Friend ve Jessop, 1969; Schaeffer ve Hopkins, 1987).

Yerel fiziksel planlamanın ve yasal araçların bir diğer önemli amacı ise, kamu maliyetleri ve yararlarının alan bütünde dengeli dağılmasını sağlamaktır. Örneğin planlama ve yasal araçların uygulaması ile sosyal ve teknik altyapı maliyetlerinin karşılanması sağlanmaktadır. Sosyal ve teknik altyapıdan kent bütünü yararlanmaktadır. Aynı durum sosyal konut alanları için geçerlidir.

Bununla birlikte, arazi ve emlak piyasası açısından planlamanın olumlu yararlarına karşılık, planlamanın negatif etkileri de literatürde vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki, planlamanın arazi fiyatlarında artışa neden olmasıdır. Yerel fiziksel planlamanın ve yasal araçlarla oluşturulan kısıtların bir yandan bölgesel ve yerel ekonomiyi güçlendirip, alan sakinlerinin refahını arttırmayı hedeflerken diğer yandan geliştirilebilir alan arzını kısıtladığı ve gelişme sürecini yavaşlattığı görülmektedir, böylece mülkiyet piyasası da etkilenmektedir. Özellikle arazi kullanımına ilişkin kısıtlar ve kanunlar bütünü, konut maliyetleriyle birlikte her tür yapılaşma bedelini arttırırken, konut ve iş alanlarının gayrimenkul değerlerini yüksek fiyatlara ulaştırmaktadır (Kim, 2011). Arz kısıtlamalarından kaynaklanan bu fiyat değişimleri doğrudan veya dolaylı yoldan üretim maliyetlerini yükseltmekte veya hane halkının tüketim şeklini değiştirerek koşulları değiştirebilmektedir. Buna karşın, kanunlar ve konut fiyatları arasında kesin bir ilişki kurulamamaktadır (Quigley ve Rosenthal, 2005). Bununla birlikte, Bir kısım araştırmalar kanunlar ile konut fiyatları arasındaki ilişkiye işaret ederken diğerleri tam tersini gösterebilmektedir (Cheshire ve Sheppard, 2005; Gleaser, 2006).

Ancak çalışmalar, teorik olarak arazi kullanım kanunlarının hem arz hem talep bakımından konut fiyatlarındaki enflasyonda bir şekilde etkili olduğunu

göstermektedir. Fiyat artışına neden olan iki olası etmen; kalitenin artışıyla talebin artması ve arz kısıtlılığı ile gelişme maliyetlerinin artmasıdır. Konut fiyatlarındaki artış yaşam standartlarının yükselmesiyle gelişen talep artışıdır. Yerel fiziksel planlama ve yasal araçlar planlama alanında yeni sakinleri yerleşmeye teşvik ettiği ve bölgesel ekonomiyi geliştirdiğini söylemek mümkün olabilmektedir. Ancak tam tersine kısıtlı arz dolayısıyla fiyat artışı görülürse, kanunların bölgeyi büyüme trendinden alıkoyduğu söylenebilmektedir, böylece artan konut giderleri ve maliyetler bölgesel ekonomiyi oluşturan tüm sektörleri etkilemektedir. Bu da planlama alanında yaşayanların tüketim ve yatırım alışkanlıkları etkilenmekte, ekonomik hareketlere doğrudan bağlı olduğu görülen iş gücü pazarı da etkilenmektedir. Son yıllarda yapılan çalışmalar konut değerlerindeki artışta yerel fiziksel planlama ve yasal araçlar yarattığı yüksek gelişme maliyetlerinden kaynaklandığını göstermektedir. Pollakowski ve Wachter (1990), Maryland için yaptıkları bir çalışmada, kanunların konut fiyatları üzerinde doğrudan ve dışsal etkileri olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle dışsal etkiler bu çalışmanın önemli parçasıdır, yükselen konut fiyatlarının talep değil arz kısıtlılığıyla ortaya çıktığını göstermektedir. Levine (1999), California’da büyüme kontrolünü incelediğinde benzer sonuçlara ulaşmıştır; büyüme kontrolü konut arzını düşürürken konut fiyatlarında artışa neden olmaktadır. Yasalarla bütünüyle kuşatılmış alanlarda konut arzı ve arz esnekliğinde düşüş olduğu görülmektedir. Bu da arazi kanunlarının arz kısıtlayıcı etkisi olduğu çıkarımını desteklemektedir.

2.2 Planlama Yaklaşımları ve Esneklik Kavramı

Yakın dönemde, 1980 sonrası planlama literatürüne giren ``esneklik`` kavramı, akademik çevrede tartışılmakta olup, zaman içinde kavrama yönelik olumlu ve olumsuz bakış açıları gelişmiştir. Kavrama yönelik bakış açıları sürecin başında negatif özellikler gösterirken, sonrasında bu kimlikten sıyrılarak pozitif yönde değişim göstermeye başlamıştır (Taşan-Kok, 2008).

Esneklik; basitçe esnek olma, kolayca bükülebilmek veya şekil alma gibi anlamlara gelebilmektedir. Evans (1982), esneklik olgusunu; bir sistemin beklenmedik değişimlere adapte olabilmesi ve değişime karşılık vermesi olarak açıklamıştır. Faludi (1987), esnekliği, gününbirlik akış içerisinde süregelen belirsizliklerin varlığını kabul ederek, bu durumla baş edebilmek için gerekli önlemleri almak suretiyle,

mümkün olan en üst düzeyde kesinlik sağlamak olarak tanımlamaktadır. Öte yandan esneklik kavramı direnç ve dayanıklılık gibi kavramlardan farklıdır. Çünkü dirençlilik kavramı; tasarlanmış bir takım zorluklar ve risklere karşı değişim göstermede ayakta kalmayı ve beklenen veya hiç öngörülmeleyen her tür duruma karşı tolerans hatta duyarsızlık göstermeyi ifade etmektedir (Ramirez, 2002). Bu tanıma ek olarak Ku (1995), esnekliği, hızlıca bir başka duruma geçebilme kabiliyeti, yeni bir alternatif seçme ya da mevcut durumu farklı bir üretim dönüştürme şeklinde ifade etmiş, öte yandan dirençlilik kavramını, değişime gerek duymama olarak belirtmiştir. Bu bakımdan esneklik hazır olma durumuyken, direnç veya dayanıklılık mevcut durumda kalma ve sabitliktir. Esneklik ve dayanıklılık karşıt veya aynı anlamda olmayan, bir paranın iki yüzü veya belirsizliğe verilen tepkinin iki farklı yöntemidir. Ancak gerçekte, planlama etiği açısından esnekliğin algılanış biçimi “plan uygulamasına dair süreçlerin kolaylaştırılması” olarak öne çıkmaktadır (Ku, 1995).

Taşan- Kok, süreçte küreselleşmeyle birlikte sosyo- ekonomik ve kültürel devingenliklerin kent planlamayı, dolayısıyla esneklik kavramını da değiştirdiğini ifade etmektedir (2008). Özellikle ekonomi ve sosyal yapının değişimi, hükümetin gücü ve finansal kaynaklarının azalması ile kent planlama sistemini piyasa ve sosyal dinamizme adapte etmek ilk koşul olmuştur. Böylece planlamada onay ve izin verme süreçlerinin hızlandırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Friedman, 1997).

Taşan-Kok (2008), planlamada esneklik kavramına yönelik çalışmasında, “yönlendirilmiş esneklik” olgusunu ortaya atarak, bu kavramın doğru araçlar ve yaklaşımlarla kamu yararı ve özel sektör kaynakları arasında daha gerçekçi ve adil plan uygulama süreçleri yaratacağını belirtmiştir. Booth (1996), esneklik kavramının değişken ve belirsiz olan planlama sürecinde teknik anlamda önemli bir konu olduğunu ve yeri geldiğinde öngörülemezliğe uyum sağlamak için esnekliğe müsaade edilmesi gerektiğini belirtmiştir çünkü esneklik teknik sürecin işlemlerini sağlayan idari mekânizmalara yardımcı bir etkidir. Günümüzde ise planlamada çeşitli paydaşların parçalı ve belli bir derecede tutarlılığa sahip eylem ve görüşlerinin olduğu ve bunların yansıtılabilmesi için planlamanın esnek olması gerektiği üzerine geniş bir fikir birliği görülmektedir (Healey, Purdue ve Ennis, 1995). Ayrıca esneklik kavramı, planlamada değişik görüşlerin kendine yer edinebilmesi için önemli bir çeşitlilik aracı olmaktadır (Ryu, 2009).

Özellikle savaş sonrası dönemde, esneklik kavramı ve kavramı algılayış biçiminde değişimler hem uygulama boyutunda hem de dönemsel olarak görülebilmektedir. Kamu kurumlarına merkezi hükümet desteğinin azalması ile arazi kullanımını düzenleyen araçlar gittikçe karmaşık hale gelmiştir. Böylece, yaratıcı çözümler ve yenilikler için, kamu ve özel ortaklıklarını teşvik eden “esneklik” olgusu öne çıkmıştır. Bugün ise plan politikalarının uygulamasında Avrupa kıtasının kalanına göre daha esnek olduğu kabul edilen İngiltere’de olduğu gibi, farklı hukuki temel ve kamu idareleri geleneklerinin görüldüğü sistemlerde, planlar neredeyse yalnızca danışılan, yol gösterici bir rehber niteliğine getirilerek sadece uygulamanın dış sınırlarını çizmektedir. Esnekliği sağlamanın bir diğer şekli ise; Fransa planlama sisteminde olduğu gibi esnekliğin planlamanın yasal çerçevesi içine adapte edilmesidir. Böylece planda hata payına izin verilmekte, gereğinde yanlışlar ve eksikler sonradan müdahalelerle düzeltilebilmektedir (Healey ve Williams, 1993).

Planlama etiğinde esneklik kavramının ortaya çıkmasının altında pek çok değişkenin etkisi bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası ekonomik, politik ve sosyal değişimler esneklik olgusuna doğrudan etki etmektedir.

2.2.1 Planlama anlayışındaki esneklik kavramı ve değişimi

Kent planlaması, dünya üzerindeki ekonomik, sosyal, kültürel ve politik değişimlerden etkilenecek şekilde şekillenen bir bilim dalıdır. Bu nedenle hakim planlama anlayışları, içinde bulunulan dönemin ihtiyaçlarını yansıtmakla birlikte o dönemin sosyo-politik düzenini de ortaya koymaktadır. Bu noktadan hareketle, ülkelerin yönetim biçimlerinden, tarihsel olarak gelişen hukuki düzenine ve kanunların çerçevesine ve sosyo- ekonomik durum ve gereklerine kadar her aşamada hem planlama anlayışı hem de bu anlayışı destekleyen kavramlar zaman içinde değişim göstermiştir (Ennis, 2003; Gielen ve Taşan-Kok, 2010). Diğer tüm etkenler gibi esneklik kavramının da planlama etiği içindeki konumu ve algılanış biçimi değişim göstermiş, bu değişim ise ülkelere, uygulama yapılacak alanlara, fonksiyonlara ve yasal düzenleyicilere göre farklılaşmıştır.

Dünya’nın geçirdiği sosyo-ekonomik süreçler ile birlikte planlama yaklaşımları ve bu yaklaşımların öngördüğü plancı rolü de değişebilmektedir (Ennis, 2003). Bu nokta da, Friedmann (1973) plancının rolünün hiçbir zaman kontrol etmek olamayacağını ancak istenen gelişmeleri sağlamak için rehberlik etmek olacağını

belirtmiştir. Yaklaşık 30 yıl sonra ise Friedmann daha önce yaptığı bu tespiti ek olarak, planlamanın kontrol aracı olmaktan çıkıp, yenilik ve aksiyon aracı olma yönünde dönüştüğünü belirtmiştir (2003).

1950- 2000 yıllarını kapsayan 30 yıllık süreç içinde olan değişim süreci incelendiğinde süreçte göze çarpan ilk unsur 1950' lerde hakim sistem olan kapsamlı planlama anlayışıdır. Ancak bu dönemde planların kapsamı ve yaptırımını oldukça kısıtlı olup, kanun yapıcılar tarafından planların resmi kapsamı ve hukuki bağlayıcılığına açıklık getirecek düzenlemeler yapmak göz ardı edilmiştir (Altshuler, 1966). 1960' lı yıllarda ise çoğu plancı sosyal sorunların kontrol edilebildiği ve insanlığın açlık ile yoksulluktan kurtulduğu bir planlama anlayışına inanmaya başlamıştır. Bu dönemde planlamaya yönelik eleştiriler, planın olası sonuç ve etkilerinden çok planın nasıl yapılacağı üzerinde yoğunlaşmıştır. 1970 sonrası planlama bireysel özgürlük ve serbest pazar ekonomisini olumsuz etkileyen bir sistem olarak görülmüş ve 1980' lerin başında ise artan esneklik kavramı yansımaları ve katı sistemin gücünü kaybetmesi yönünde eğilimler artmıştır (Healey ve Williams, 1993). Böylece esnek, orta vadeli planlama, uzun vadeli ve sonuç-plan sistemiyle yer değiştirilmiştir. Planlamanın odağı, avan proje üretimi ve arazi kullanım kanunları yönünde değişmiştir.

1990'lı yılların başından bu yana Batı Avrupa'da planlama literatürü, stratejik mekânsal planlama öğretisini, karmaşık, hızlı ve rastgele, parçalanmış büyüme politikalarına karşı çözüm olarak görmektedir (Albrechts, 2004; Healey, 2004). Özellikle geleneksel planlama pratiklerinin, mülkiyet bazlı gelişme karşısında etkisiz kalmaya başlaması nedeniyle, daha gerçekçi ve etkin bir yöntem olarak görülmektedir (Fainstein, 1994). 2000'li yılların planlama adına en önemli sorunu ise planlama etiğinin görünür sınırlardan ve kimlikten yoksun olmasıdır (Myers ve Banerjee, 2005).

Bugün plancıların gözünde; kentsel alan her tür uygulamaya açık, geçirgen ve zar zor tanımlanabilir haldedir ve bu durum artan esneklik arayışıyla örtüşmektedir. (Taşan-Kok, 2008). Bu arayışın çözümü genellikle iki şekilde giderilmektedir. Kısaca planlama geçmişi incelendiğinde, döneme hakim olan planlama anlayışlarının kentsel arazi ve kullanım fonksiyonlarını şekillendirdiği görülmektedir. Ancak süreci etkileyen farklı unsurlar her dönemde etkisini göstermiştir. Bu nedenle mevcut durumda kentsel araziye piyasa temelli neoliberal yaklaşımlar ile yönlendiren

günümüz planlama anlayışının kavranmasında, hem zaman içindeki planlama anlayışlarını, hem sosyo- ekonomik düzen, hem de politik süreçlerin tarihi dönemler üzerinden incelemesinde yarar bulunmaktadır.

Modernizm dönemiyle gündeme gelen kapsamlı planlama anlayışı ABD’de geliştirilmiş olup, II. Dünya Savaşı sonrası devletin güç kazanması ve her alanda bunu kullanmasına koşut olarak gelişmiş ve “kamu yararı” kavramı ile “uzun vadeli” olmayı odak noktasına almış, aktörler arası denge ve eşgüdüm sağlamayı da amaçlamıştır. Kapsamlı planlama anlayışı, yukarıdan aşağı bir hiyerarşi içinde planlama anlayışı içermektedir. Yerel toplulukların talepleri yerine devletin kendi mantığı, planlama sürecinin temel belirleyicisidir. Kapsamlı planlar diğer planlar için bir üst ölçek plan görevi görerek hiyerarşiyi sağlamaktadır (Ersoy, 2004).

İlk etapta tanımı itibariyle kapsamlı ve bütüncül bir çözüm içerdiği görülse de kapsamlı planlama anlayışı farklı noktalardan eleştirilere konu olmuştur (Ersoy, 2004). Bu eleştirilerden biri yalnızca fiziksel plana yönelik olması iken diğerleri;

- a) Kamu yararı kavramı ile ilgilidir. Kamu yararı her ne kadar toplumun geneli için iyi sonuçlanabilecek bir bakış açısı ile çözüme gitme yöntemi olsa da kamu yararı kavramı hep tartışılan bir kavramdır ve toplumun tümünü tatmin edici bir plan kararı almak çoğu koşulda mümkün değildir. Bu sebeple gerçekçi bir istekte değildir.
- b) Kapsamlı plana diğer bir eleştiri ise uzun vadeli olması yönündedir. Çünkü kapsamlı olabilmenin gereği olan çok fazla veriyi toplamak, gereğince tasnif edebilmek mümkün bir yaklaşım değildir çünkü bu bilgiler pek çok meslek dalına ve bilime ait olabilmektedir. Hem zaman hem de maliyet açısından büyük sorunlar getiren uzun vadeli plan anlayışı uygulanabilir değildir.

Davidoff (1965), özellikle kapitalizmin hakim olduğu ülkelerde paranın gücünün siyasal süreçleri ve kent yönetimini de etkisine almayı başardığını, bu sebeple fakirler ile sosyo-ekonomik bakımdan dezavantajlı grupların daha da savunmasız hale geldiğini belirtmiştir. Böyle bir durumda da kamu yararı güçlü olan lehine dönmektedir, bunu engellemek için plancı tıpkı bir avukat gibi savunucu olmalı ve toplumun zayıf kesimini gözetken planlar yapmalıdır (Davidoff, 1965).

1955- 1960’lı yıllar ise kapsamlı planlama anlayışına karşın “aşamalı planlama” anlayışının gelişmeye başladığı yıllar olmuştur. Lindblom tarafından ortaya atılan bu

anlayış, kısmi ve dar kapsamlı, kısa sürede sonuç veren, daha noktasal ve sorunlara çabuk çözümler üretmek özellikleriyle savunulmaktadır (1973). Bu parçacıl planlama şekli, altyapı, sosyal konular, ulaşım gibi ayrı konularda parçacıl çözümler üretmeyi de gündeme getirmiştir. Yine 1970 ve 1980 dönemlerinde savunucu ve eşitlikçi planlama anlayışları ortaya çıkmıştır. Bu dönemlerde ABD’de yaşanan sosyal krizler, ırkçılık ve siyahilerin kötü koşullarda yaşamasına yönelik muhalif hareketlenmeler bu tür savunucu planlama anlayışlarını da ortaya çıkarmıştır. Bu bakımdan sorun olan noktaya müdahaleyi öngören bu tür planlama anlayışı, uzlaşılı yoluyla planı ve plan ereklarını esnetmeye daha yatkın olarak görülebilmektedir.

1960’ lı yıllar, planlamanın arazi kullanımlarını ayırmlaştırmak ve araziye dağıtmak olarak görüldüğü ve imar planı anlayışının sürdüğü yıllar olmuştur. Bu sistem içinde plancının rolü problemin farkında olmak, amacı iyi belirlemek, alternatifleri dikkatlice ölçmek ve aralarından uygun olanını belli bir perspektif ve sınırlara göre seçmektir (Etzioni, 1973). Bu düşünce şekli geleceğin bilinebilir ve tahmin edilebilir olduğunu da öngörülmektedir. Ancak gerçek hayatta beklenmedik olaylar gelişebilmektedir. Tahmin edilebilirlik olgusu kaybolduğunda plan başarısızlığa uğrayabilmektedir. Bu nedenle 1970’lerin başında, aşırı kesinlikçi rasyonel modeller reddedilmiştir.

Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan toplu ve hızlı, standart üretimi güçlendiren fordist yapının ise yine kent arazisi üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. Kayıpları azaltmak için ortaya konan standart ve esnekliği bulunmayan üretim, çalışan kesimin artan tüketim oranları, tahmin edilebilir ve süregelen ücret düzeyleri ve çıktı hacmi Fordist ekonominin ana özellikleridir (Boynton ve Milazzo, 1996). Bu yüzden devlet müdahalesi, kontrol, standart getirme ve belirlenebilirlik fordist ekonominin karakteristikleri olarak ortaya çıkmıştır. Fordist üretim şekli beraberinde, kent arazisinde büyük üretim sahaları, büyük arazi kullanımlarında mekânsal ayrışmalar ve geniş ulaşım ağları gibi özellikleri getirmiştir. 1970 sonrası sermayenin dünya ülkeleri arasında dolaşımı ve küresel politikalar artış gösterdikçe ekonomik ilişkilerin biçimi değişmiştir. Bu neoliberal akım serbest pazarın hakimiyetine, fiyat serbestliğine, engellerin kalkmasına, özelleştirmeye ve sosyo- ekonomik esneklik temellerine oturmuştur (Bryson, 1999). Bu dönemde, yeni ve esnek üretim türleri, standart ve katı bir üretim şekli olan fordist sisteme baskın gelmeye başlamıştır. Değişen üretim şekliyle birlikte, üretim alanlarının yer değiştirmesi olgusu da coğrafi

bir bileşen olarak değişmiştir (Scott ve Storper, 1986). Daha esnek üretim sistemine doğru geçiş, mekânsal yakınlık ve yığılma ekonomilerini ortaya çıkardığı gibi, dikey çözülme, çoklu satın alma, ana yüklenici ve taşeronlar arası yakın ilişkiler ve süregelen bilgi değişimi gibi noktalara da etki etmiştir. Bu bağlamda, post- fordist dönem; sadece ekonomik dinamikler için değil, kontrol edilmesi zor olan mekânsal güçler içinde daha esnek olma ihtiyacını beraber getirmiştir. Thrift (1994), bu dönemde kentsel değişime neden olan 4 önemli ekonomik aktörden söz etmektedir;

1. Finansın çözülmesi ve globalleşme,
2. Üretimden hizmet sektörüne olan değişim ve finans sektörünün ortaya çıkması,
3. Sermayenin yer değiştirmesi,
4. Yatırımın ulusallaşmasıdır.

Bu dört unsur, global ekonomi politikalarındaki değişimler ve global pazarın büyümesini yansıtan neoliberal dinamiklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Thrift, 1994). Sonuçta sanayiden hizmet sektörüne geçiş, kentsel arazinin kullanımı ve mülkiyet pazarı üzerinde önemli etkiye sahip olmuştur. Bu süreçte kentsel yönetimde şekli ve erekları değişmiştir. Kent yönetim anlayışında önemli değişim olmuş ve kamu yöneten pozisyondan katılımcı pozisyona yönelmiştir. Kent yönetimlerinin görevi kamu ve altyapı hizmetlerinin yönetimi ve sağlanmasından ekonomik rekabet edebilirliğin artırılması yönünde değişme göstermiştir. Kent yönetim birimleri yatırım fırsatları için yeni fikirler ararken, özel sektör yatırımcılarının ve paydaşların yatırımları önemli ve görünür hale gelmiştir. Kamu-özel ortaklıkları, yatırımların geliştirilmesi gibi konular gündeme gelmiştir (Taşan-Kok, 2008).

1970 sonlarındaki neoliberal pazar dinamikleri nedeniyle, kentsel arazinin gelişimi büyük ölçüde mülkiyet pazarı dinamikleriyle şekillenmeye başlamıştır. Bu tür planlama uygulamaları proje bazlıdır ve özel sektör aktörlerinden büyük ölçüde etkilenmektedir (Taşan- Kok, 2004). Özel sektör yüksek müdahale gücü yanında koordine edici rolü de üstlenmekte buna karşın kamu sektörünün kapasitesi gittikçe daha kısıtlı hale gelmekte ve azalmaktadır. Pek çok durumunda planlama birimleri hiçbir şansa sahip değildir ve özel sektörün istekleri doğrultusunda planlama şekillenmektedir. Belediyelerin iyi organize olmadığı durumlarda ise sonuç genellikle kaos ve parçalanmalardan ibarettir. Kanunlar, plan uygulama araçları ve planlama süreçleri ülkelere göre farklılık gösterse de ortak olan nokta çoğu durumda

imar planlarının, rant amaçlı ve yatırım yaratacak fırsatlar sağlamak amacıyla alt üst edilmektedir (Motte, 1994). Bu durumda planlar pazar talebine göre, spekülâtif olarak yönlendirilmiş olmaktadır. Bu durum mevcut planı; değiştirmek, yeni fonksiyonlar eklemek veya yeni planlar önermek yoluyla değiştirmenin, tahrip etmenin bir yoludur. Böyle bir durumda genellikle piyasada yer alan aktörlerin ihtiyaçlarını karşılamak için uygulama aşamasında bürokratik işlemler kolaylaştırılmaktadır. Bu noktada esneklik, minimum yasal standartları sağlamak anlamına gelmektedir. Healey ve Williams (1993), İngiltere, İtalya ve Fransa üzerinden inceledikleri planlama çalışmalarında göstermiştir ki; planı hazırlamak ve uzlaşmak uzun zaman aldığından genellikle projeler öne geçmektedir. Böylece ticari amaçlı kentsel yatırımlar için yapılan baskı, planlar esnetilerek azaltılmaktadır. Bu bağlamda bazıları planın esnekliğini “uzlaşmacı planlama” olarak tanımlamaktadır (Khakee ve Barbanente, 2003). Bu şekilde, plan uygulaması doğrulayıcı bir mekânizma halini almaktadır; yeni gelişmeyi düzenleyici etraflı bir politika üretmeden değişim kabul edilmektedir. Bu noktada esneklik; kolaylaştırmaktır. Belediye yönetimleri mevcut planları geniş ölçekli ticari aktivite ve yatırım projelerine cevap verecek şekilde revize etmektedir. Böylelikle, ticari alanlar için uluslararası imaj yaratımı da sağlanabilmektedir. Belediye yönetimlerinin ekonomik gücüne göre projeler mevcut kentsel dokuyla uyumlu olup olmadığına bakılmaksızın kabul edilebilmektedir. Bu tür fırsat temelli ve pazar dinamiklerine hizmet eden planlama rejimi, kontrolcü ve nispeten katı bir sistemden, noktasal gelişim sağlayan ve yönetimlere finansal girdiler kazandıran, altyapı sağlayıcılığa geçildiğinin göstergesidir. Bu sistemin sonucu ise mekânsal parçalanma ve düzensizliktir. Fırsat temelli planlama bu durumda dinamik ve değişken olarak kentsel mekân için kullanılmaya başlamıştır. Parçacıl ve noktasal yaklaşım zor olmasına rağmen, bu tür planlama anlayışında stratejik mekânsal planlamanın bazı izleri görülebilmektedir. Parçacıl yaklaşım yalnızca kısıtlı sayıda alternatifte işaret etmektedir. Uygulamada, plan politikalarını belirleyenler, resmi bir plan veya strateji üretebilmek için rasyonel karar verme süreçlerini (kapsamlı planlama methodu) izlemekte ve sonrasında bunu günlük hayata uygulayabilmek için, aşamalı planlama yaklaşımını kullanmaktadırlar. Ancak bütünüyle bakılınca bu durum stratejik değildir. Planlama otoritesi kentin gelişme rehberini kısmen belirleyen, tümüyle stratejik bir doküman veya metropolitan plan yarattıktan sonra talep ve imar planlarına göre uygulama yapılmaktadır. Bu planlama anlayışı 1970’ lerde kamu ve halktan çok, özel sektöre

yarar sağlamak bakımından eleştirilmiştir. Etzioni'nin 1973'te aşamalı planlama anlayışına yönelik yaptığı eleştiri hala geçerlidir. Etzioni, avan proje bazlı planlama sistemin her zaman güçlü olandan yana olduğunu belirtmiş, atılan adımların dağınık ve her yöne olduğunu, çok yönlü ama nereye gittiğinin belirsiz olduğunu ifade etmiştir. Neoliberal dönüşümün yavaş gerçekleştiği ülkeler ve özel sektör sermayesinin önemli rol oynadığı belediyelerde planlama sistemi en etkin ve uygun yaklaşımı bulmak için çabalamaktadır (Taşan- Kok, 2004, 2005).

1980 ve sonrasında gelişen neoliberal ekonomi anlayışı kentsel dinamikler üzerinde de etkisini göstermiştir. Kent arazisi ve kentsel alan üzerinde yapılacak planlama eylemleri de bu bakımdan etkilenmeye başlamıştır. 1970-80 sonrası devletlerin serbest piyasa temelli yaklaşımları ve özelleştirme politikaları ile birlikte özel sektörün, kentsel hizmetlerin sağlanması üzerindeki etkileri ve söz sahiplikleri artış göstermiş buna karşın devletin kontrol edici pozisyonu zamanla yerini denetleyicilik pozisyona bırakmıştır. Dönem içinde yaşanan politik ve ekonomik çalkantılar ile devletlerin politik bağlamda rolü ve yükleri artmış olduğundan, planlama üzerindeki ağırlığını kendi isteğiyle azaltmış ve planlama hizmetlerinin sağlanmasında da özel sektöre önemli pay vermeye başlamıştır. Bu durum kentsel arazinin kullanımı üzerinde de etkiler yaratmış, mali gücü kısmen ele geçirmeye başlayan özel sektör planlama çalışmalarında söz sahibi olmuş, finansman olarak bir takım yatırımları da yönlendirmeye başlamıştır. Bu yaklaşımlarla piyasa temelli arazi kullanımı gelişmeye başlamış, belediyeler ve plan yapmakla müellif kuruluşlarda yatırımcı pozisyonundaki özel sektörle uzlaşma sağlamak uğruna kentsel ranta katkıda bulunacak planlama kararları almaya başlamışlardır (Ersoy, 2004; Campbell, Ellis, Henneberry ve Gladwell, 2000; Gielen ve Taşan-Kok, 2010).

1980 ve 1990'lı yıllar ise kısa erimli ve özel sektör temelli "stratejik planlama" türünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşen dünya ekonomilerinin ve ulus devlet mantığının yıkıldığı bu dönemlerde özelleştirme ve özel sektörün piyasadaki güçleri göreceli olarak artmış, özel sektör gelişimini planlı bir temele oturtmak için stratejik planlama ile sürece yönelik karar almaya başlanmıştır. Bu mantık kent planlama disiplini tarafından da örnek alınmaya başlanmış olup aynı zamanda postmodernist görüşünde bir ürününü oluşturmaktadır. Bu dönemin devamında 1990'lı yıllar ise hedeflere ulaşmada sürecin ve politikaların planlanmasına yönelik olmuştur. Yeni örgütlenme biçimleri, bölgesel ve şehirselleşen

rekabet politikalarının belirlenmesini sağlayan stratejik planlamaya, uzlaşmacı ve aktörleri göz önüne alan bir anlayış getirmiştir. Uzlaşmacı ve aktör temelli planlama yaklaşımı, post modern görüşün bir sonucudur. Stratejik planlama, planın içeriği kadar sürecin işleyişini de dikkate alması bakımından önem arz eder. Tüm bu özellikleri ile stratejik planlama müzakereci, yatay etkileşimli, iletişimsel, çok boyutlu, çok sektörlü, paydaşlı ve katılımlı olması ile öne çıkmaktadır.

1990’larda süregelen bir diğer hakim anlayış “tepkisel planlama” olmuştur, buna göre gelişme büyük ölçüde özel sektöre bağlıdır (Davies, 1996). Bu durum arazi kullanım planlarında görülen, neyin, ne zaman ve nerede kullanılacağına yönelik ayrıntıların gittikçe azalmasına neden olmuş, planlar detaysızlaştırılmıştır (Farthing, 2001). Kent planları ve kentsel stratejiler top yekün özel sektörün ve girişimcilerin taleplerine odaklanmıştır. Esneklik bu uzlaşma sürecinde yepyeni anlamlar kazanmaya başlamıştır. 1990’lar boyunca planlama mesleği fırsat ve proje bazlı planlamaya dönüştükçe, daha pasif olmaya başlamıştır. Emlak analizcileri, araştırmacılar, danışmanlar ve plancılar, kamu sektörüyle oluşacak işbirliğini kolaylaştırmak için bu gelişim endüstrisi tarafından çalıştırılmıştır (Sagalyn, 1997). İletişimci planlama yaklaşımları ise bu proje bazlı, özel sektör öncülüğünde gelişen planlama anlayışını yasallaştırmak için popüler olmaya başlamıştır. Böylece 2000’lere gelindiğinde, esneklik kamu ve özel sektörün birbirleriyle uzlaşmaları bağlamında pozitif bir anlam kazanmaya başlamıştır.

20. yüzyıl sonrası şehirlerde sosyo- ekonomik faktörlerin kent mekânını şekillendirmekte etkin hale gelmesiyle, yeni bir eğilim oluşmuş ve şehirler yeni sıfatlar kazanmaya başlamışlardır. Bu eğilimin yarattığı kentsel kimlikler genellikle yaratıcı şehir, girişimci şehir, yenilikçi şehir gibi kavramlarla baş göstermiştir. Sosyal çeşitlilik, artan şehirlerarası rekabetin geçmişine karşı, yenilikçiliğe yönelik pozitif bir katkı olarak vurgulanmaktadır. Sonuç olarak, politika ve kanun yapıcılar şehirlerin sosyal ve kültürel çeşitliliklerini geliştirmek için planlama pratiğini dönüştürme mücadelesi ile karşılaşmışlardır (Sandercock,1998). Plancılar, yaratıcılık, çeşitlilik gibi kavramlarla baş edebilmek için gittikçe daha yenilikçi yollar bulmaya çalışmaktadır (Landry, 2000). Tüm bunlar uygulamada belli ölçüde esneklik gerektirmektedir. Denge ve katılım ise planlamada açılan bu yeni yolda anahtar konular olmuştur.

Günümüzde farklı kent gruplarının ihtiyaçlarını karşılamak ve çözüm üretmek planlama kurumlarının ortak hedefidir. Bu yüzden çıkar gruplarına katılımcılık sağlayan düzenlemelerle, kurumsal ve yönetsel yapılarda da yenilikler gerekmektedir. Plancılar kültürel olarak uygun olacak planlama sistemlerini kurmak için yapabildikleri en iyi şekilde savaşmakla görevlendirilmektedir. Bu noktada esneklik standart uygulamalardan kaçınmak anlamına gelmektedir. Çok kültürlülük ve çeşitliliğin farkına varılması ve mülkiyet odaklı planlama anlayışının, insan odaklı planlama anlayışına dönüşmesini gerektirmektedir. Bu durum planlama araçlarının, farklı grupların ihtiyaçlarına karşı hassas ve tepkici olmasını gerektirir (Quader, 1997). 1990'lı yıllardan bu yana işbirlikçi planlama yaklaşımı, insan merkezli, interaktif ve kapsamlı olması bakımından övülmektedir. Quader (1997) kapsamlı planlama anlayışının, tutarlılık bir plan için gerekli olan belirliliği sağladığını ve performansa yönelik standartlar ve kriterlerin belli ölçüde esneklik sağlayabildiğini söylemiştir. Ancak eşit katılımcılık ve yerel toplulukların güçlenmesini veya daha fazla kamusal katılımın artışı amaçlayan planlama yaklaşımlarını kolayca tanımlamak mümkün değildir. Planlamanın insan merkezli yaklaşım konusundaki ilk endişesi sosyal ayrımlaşma ve entegrasyon konuları arasındaki dengeye yöneliktir. Umemoto (2005), bunu sağlamak için kültür- temelli planlama anlayışını savunmakta, bu sistemle bireylerin kültürel farklılıklarını, bakış açılarını, değer ve vizyonlarını belirtebileceklerini söylemektedir. Bu noktada esneklik, çıkar gruplarının ihtiyaçlarına adapte edilebilir ve karşılık verir düzeyde olmalıdır. Ancak kent planlama etiği sınırları içinde, tüm aktör ve çıkar gruplarının sosyo-ekonomik ve kültürel talep ile ihtiyaçlarına karşılık verebilen bir sistem yaratmak, uygulamada oldukça zordur.

2.2.2 Esneklik kavramı üzerine pozitif ve negatif yaklaşımlar

Özel sektörün serbest piyasa anlayışı içinde kentsel arazi kullanımlarına müdahale etme ve hizmetlerin sağlanmasında kamu ile ortaklık etme gibi yollarla planlamaya dahil oluşu, zamanla plan kararları üzerinde ki etkilerini arttırmış ve bu durum ister plan bazlı ister proje bazlı arazi planlaması yapan ülkelerde olsun planların başlangıçta kurgulanan taslaklarından dışa çıkmasına neden olmuştur. Elbette ki planlar, kamu yararını korumak ve gözetmek için yeterince kesinlik sağlamalıdır ancak kentsel gelişmenin ihtiyaçlarını karşılayacak kadarda esnek olmalıdır, öte

yandan bu durum kamu kesiminin planlama üzerinde gücünü yitirmesine neden olmamalıdır (Gielen ve Taşan-Kok, 2010).

Faludi; esneklik kavramı ile piyasa temelli yaklaşımlara eşlik eden fırsatçılık kavramı arasında şu ayrımı yapmaktadır: esneklik, belirsizliği kabul edip, öngörüye dayalı olarak tedbirler almaktır, fırsatçılık ise; ne zaman ve nereden çıkacağı kestirilemeyen belirsizliklere açık olmaktır. Ayrıca Faludi, plan bazlı sistemlerin altında yatan varsayımların (plancı gelecek ihtiyaçlarını hesaplayabilir, arazi kullanımını bu yönde planlayabilir vs.) geçersiz olduğunu söylemektedir (1986). Moroni (2007); esnek plan sisteminin belirsiz olduğunu ve stabil olmadığını söylemekte ve her durumun kendi değerleri içinde yargılanarak tahmin edilebilir olmadığını savunmaktadır. Günümüz kent planlama sisteminin karmaşık yapısının üstesinden gelinmesinde daha esnek bir hukuki çerçeve oluşturulması ve yeni hamleler yapılması gerektiğine işaret etmektedir.

Esneklik planlama etiği üzerinde pozitif ve negatif olmak üzere çift taraflı etki ve anlamları olan bir kavramdır. Bugünkü literatür, hala planlama sisteminin esneklik olgusunu tanımlamaya çalıştığını göstermektedir.

Kentsel politikalarda neoliberal dönüşle birlikte kent yönetimleri, piyasa bazlı etkenlerin ve kuruluşların finansal darboğazları aşmada kullanılabileceğine inanmıştır. Kamu yönetim birimleri planlamada idareci konumundan girişimci konumuna geçtikçe, hiyerarşik olan karar verme süreçleri etkisini yitirmiş, hiyerarşik olmayan karar verme süreci de daha kabul görür hale gelmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak planlama mesleğinin kentsel gelişmenin gücüne karşı durabilmek için esnek olunması gerektiği düşünülmüştür. Friedman (1997), kentsel büyümeyi hiyerarşik bir devamlılıkla birlikte yürütmenin esneklik yarattığını, bunun da değişen ekonomik, demografik ve teknolojik durumlara uyum sağlamakta özgürlük sağladığını belirtmiştir. Böylece esnekliği, uyum sağlama ve özgürlük kavramlarını gözetken pozitif bir kavram olarak nitelemiştir. Ayrıca avan proje bazlı gelişme ve fırsatçılık üzerinde odaklanmaya başlayan literatür, esnekliği kapitalist kentsel gelişmenin hızla değişen dinamikleriyle baş edebilmek için önermektedir (Albrechts, 2004; Etzioni, 1973; Healey, 2004; Lindblom 1973; Motte, 1994; Taşan- Kok, 2004). Bu açıdan esneklik; sağlayabilme, kolaylaştırma, adapte edebilme, düzenleme, izin verme, doğrulama gibi nosyonların birer parçası gibidir. Ancak çoğu kaynak esneklik kavramını kuralları esnetmek, hedefi saptırmak ve planları

değiştirmek kavramlarıyla bütünleştirerek olumsuz yönde kullanabilmektedir. Bu çağrışımlar, planlamanın kamu ve özel yatırımın dengesini sağlamak konusunda yetersiz kaldığı ve esas amacına ulaşmada sorun yaşadığı konusundaki endişelere işaret eder niteliktedir.

Buna karşın literatürde bazı kaynaklar ise esnekliğin pozitif çağrışımları olarak yaratıcılık, yenilik, katılım, sürdürülebilirlik, çoğulculuk ve çeşitlilik gibi kavramları göstermektedir. Bu noktada esneklik; farklı grupların ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı olma ve tepki verme ile çok kültürlü toplumların etkilerine saygı duyma anlamına gelmektedir (Albrechts, 2003; Amdam, 1997; Fainstein, 2005; Quader, 1997; Umamoto, 2005). Bu nedenle planlama katılıktan uzak durmalı, daha açık, sürdürülebilir ve sağlayıcı olmalıdır. Öte yandan, uygulama aşaması aşırı esnek olduğunda (fırsatçı- piyasa bazlı), özel sektörün talepleri üstün gelmekte ve kamu sektörünün planlama üzerindeki kontrol gücü kaybolmaktadır. Planlama etiğinde yer alan esneklik olgusuna ilişkin karmaşıklık, fırsatçılık ve çeşitlilik gibi çağrışımlar arasındaki dengeyi bulmak plancılar için savaş haline gelmiştir.

Planlama disiplinde, günümüzün daha karmaşık, hızla değişen, hızlı gelişen ve çok aktörlü kentsel gelişme dokusuna karşı tepki olarak görülen esneklik kavramına yönelik tartışmalar, 2000'lere gelindiğinde, şu üç başlıkta incelemiştir (Taşan-Kok, 2008, s.188);

1) Değişen karar verme yaklaşımları ve kent (Dworkin, 1977) yönetim sistemleri açısından esneklik tartışmaları;

1980 sonrası, geleneksel ve kanıksanmış kontrolcü, yönetimci kamusal idare rolünden, katılımcı pozisyona geçiş, yerel yönetimleri girişimci bir bakış açısına yaklaştırmıştır. Buna paralel olarak, rasyonel ve lineer karar verme süreçleri yerini doğrusal olmayan ve karmaşık süreçlere bırakmıştır. Bu noktada esneklik; sadelik, kolaylık, girişimcilik ve katılım kavramlarıyla örtüşmektedir.

2) Planlama pratiğinin bakış açısı ve değişen kentsel gelişme gelenekleri açısından esneklik tartışmaları;

1980'lerin başından bu yana, aşamalı yaklaşım ve fırsatçılık planlamanın ana özellikleri olmuştur. Esneklik; avan proje bazlı kentsel gelişmeler üzerindeki etkiyle başa çıkabilmek için planlama pratiğinde ihtiyaç duyulan bir olgu haline gelmiştir.

Bu noktada esneklik; sağlamak, adapte etmek, düzenlemek, izin vermek, kuralları rahatlatmak ve doğrulamaktır.

3) Kent toplumunun çeşitlilik, çok kültürlülük ve heterojenliğini kapsayan, pozitif olarak gelişen esneklik tartışmaları;

Taşan- Kok, ``katılımcı süreçler, toplum ve planlama için gittikçe daha önemli olmaktadır, bu noktada esneklik; sosyal ihtiyaçlara, yaratıcılık, yenilik, katılım ve sürdürülebilirlik yoluyla cevap vermektir'' demektedir (2008, s.188).

Şehrin gelişmesini ve pek çok paydaşın bakış açısını kontrol etmek uzun zamandır plancıların gündeminde değildir. Açıklamalar ışığında, günümüz planlama sistemi, şehri ve içinde yaşayan toplumu yönlendirmekte daha esnek olan, katı ve kuralcı olmayan ancak değişim ve gelişim için temel rehberlik verilerini sağlayan uygulama süreçlerine işaret etmektedir. Ancak bu durum “dağınık ve kaotik” olarak eleştirilmektedir.

Genel olarak bakıldığında esneklik; politik, kurumsal- yönetsel ve plan yapımına dair yasal süreçlerin değişime uğramasının hem sebebi hem de sonucu olacak şekilde gelişmiş, büyük ölçüde yerel yönetimlerin kontrolcü taraftan, girişimci ve katılımcı tarafa geçmesiyle belirginleşmiştir. Plan yapımı ve uygulaması süreçlerine, kozmopolit toplum yapısına ve kent arazisi ile arazi üzerindeki hizmetlerin sağlanması ve gelişimine kadar her aşamada kamu- özel ortaklığının ortaya çıkması, ekonomik süreçleri dolayısıyla esneklik kavramını da etkilemiştir. Bu açıdan bakıldığında, kent planlamasında kapitalist sistemde var olan kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki denge, ülkelerin özgün planlama yaklaşımları, ekonomik süreçler, kamunun finansal gücü ve özel sektörün yatırım talebi gibi konular esneklik olgusuna dair ibreyi, kimi zaman olumlu kimi zaman olumsuz yöne çevirmektedir.

2.3 Farklı Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı ve Kullanımları

Kent planlaması açısından katılık ve kesinlik; arazi düzenlemesi ve kullanımına ilişkin bağlayıcı, resmi kuralların ve belirleyici çizili planların, kamu-özel sektör arası uzlaşmadan öncemi yoksa sonra mı yürürlüğe konulduğuna bağlıdır. Bu durumda esneklik kavramının yansıması olarak ülkelerde iki çeşit yaklaşımla plan çalışmalarının yürütüldüğü görülmektedir; bunların ilki ``plan bazlı yaklaşım'', ikincisi ise ``proje bazlı yaklaşım''dır.

2.3.1 Gelişmiş ülkelerde planlama sistemleri ve esneklik

Literatürde İngiliz sistemi ve Kıta Avrupası sistemi olarak ortaya çıkan ayrım, proje bazlı ve plan bazlı gelişme şekillerini simgelemektedir. İngiliz sistemi bu bakımdan proje bazlı gelişme türünün en keskin örneği olarak ortaya çıkmaktadır. İngiltere’de planlar geniş yerel planlama yönetimlerince yapılmakta olup, daha az kesinlik içermekte ve yasal bağlayıcılıktan uzaktır. Böylece geliştiriciye planlama izni verilmeden önce daha fazla pazarlık yapma şansı doğmaktadır. Bu durum geçmişten bugüne var olan İngiliz yargı sisteminin de bir sonucudur. İngiltere’nin yerel fiziksel planlara bakış açısı, İngiliz hukuk sisteminin geçmişine dayalı olarak gelişmiştir (Booth, 2003). Kıta Avrupası sisteminde ise plan bazlı gelişme yaklaşım ortaya çıkmaktadır (Faludi, 1987). Yine bu gelişme türü de ilgili devletlerdeki hukuk geçmişi ile yakından ilgilidir.

Plan esaslı gelişme gösteren ülkelerde (Almanya, İtalya, İspanya, Fransa) plan kararları, yatırımcılar kendi taleplerinin kentsel gelişme koşullarıyla uyum sağlayıp sağlamadığını öğrenmeden çok önce resmi olarak bellidir ve bağlayıcıdır. Yani hukuki geçerliliği bulunan planlar, plan hükümleri ve uygulamaya ilişkin kanunlar, kurumlar arası uzlaşma öncesinde kesinleştirilmiştir. Bu yüzden resmi ve imara ilişkin planlar uzlaşma ve uygulama döneminde kabul edilir ve gelecekteki kentsel gelişme olanaklarına yönelik önemli ölçüde kesinlik sağlarlar (Gielen ve Taşan- Kok, 2010). Plan yapımı ve uygulama süreçlerinin sıradüzensel ve kesin tutumu, bu ülkelerde İngiltere’ye kıyasla çok katı bir planlama sistemi olduğunu düşündürmektedir. Ancak temelde plan bazlı olmalarına karşın bu ülkeler arasında bazı farklılıklar görülmektedir.

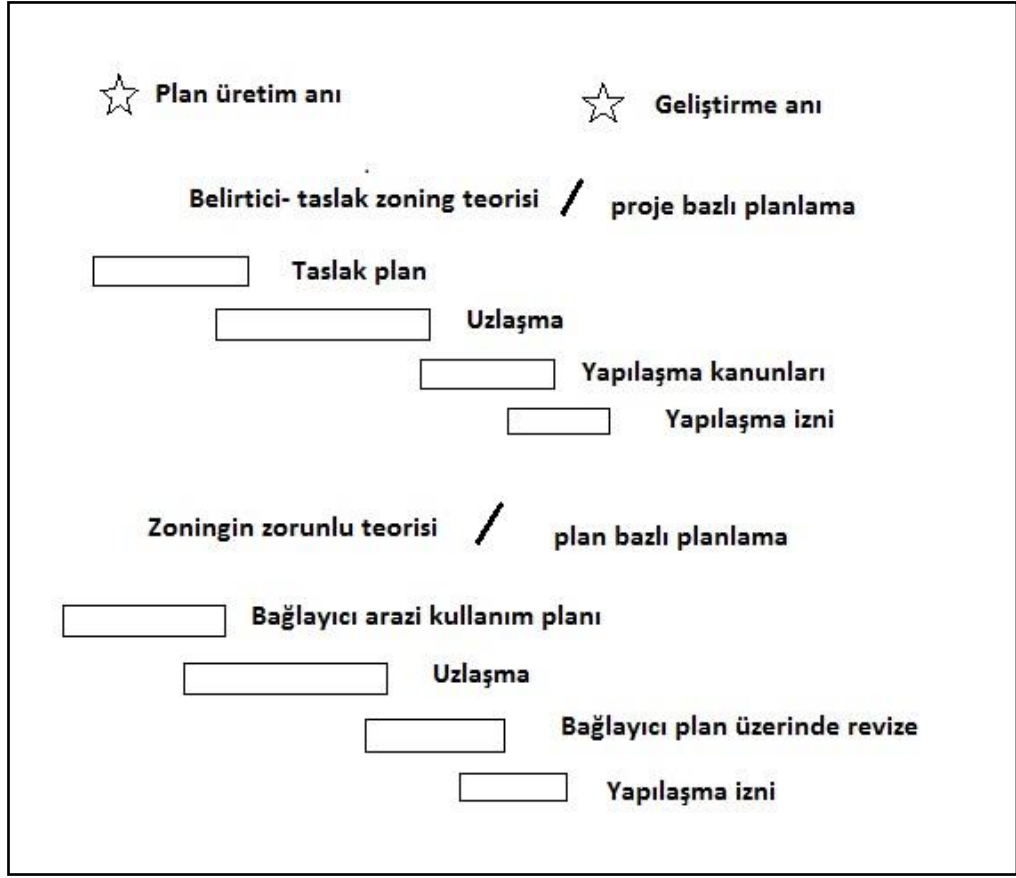
Planlama sisteminin hiyerarşik düzen ve yetki bakımlarından en katı olduğu süreç işaret eden İspanya’da, plan bazlı gelişim görülmekte olup, yatırımcılar ve geliştiricilerle uzlaşmak üzere masaya oturulmadan çok önce, genel bir arazi kullanım planı ve beraberinde plana yönelik yönetmelik veya açıklayıcı rehber şeklinde yasal dokümanlar bulunmaktadır (Gielen ve Taşan- Kok, 2010). Bu bakımdan planın hukuki yaptırımı ve bağlayıcılığı göz ardı edilemez boyuttur. Arazi geliştiricisi; uzlaşma öncesinde plan hükümlerine bağlı kalarak yatırım yapmak zorunda olduğunun farkındadır. Uzlaşma sonrasında belirlenen koşullara göre, mevcut planda gerekli yerlerde değişiklik yapılarak veya planın detaylandırılarak uygulamaya geçilmesi söz konusu olmaktadır.

Plan kademelenmesi ve yönetimde çok katı bir tutum izleyen İspanya'nın yanında, Fransa daha esnek görünmektedir. Fransa'da yerel yönetimlerinin desantralizasyonu yaklaşımının bir parçası olarak yerel planlar onaylanır onaylanmaz planlama ve imar işleri belediyelerin sorumluluğuna geçmektedir. Taslak plan ve yerel planların imar hakkı üzerindeki yasal etkileri büyük olmasına karşın belediyelerin imar uygulamaları çok esnekleşmiştir. Planın ana ereklerinin değiştirilmemesi suretiyle plan sınırları içindeki hükümlerin değiştirilebilir olması, plan revizyonu ve plan değişikliği yöntemlerinin sıkça kullanılması plan yapım sürecini esnekleştiren uygulamalar olarak görülmektedir (Renard, 2003). Fransa'nın planlama sürecindeki tutumuna bakıldığında Fransa'da genel bir arazi kullanım planı ve yönetmelikler bulunmasına karşın uygulama aşamasına açıklık getirecek plan değişiklikleri, revizyonlar ve yazılı plan ek raporları ancak uzlaşma anı veya sonrasında kesinleşmektedir. Bu nedenle Fransa'da plan bazlı gelişme esaslarının uygulamada tamamen işlediğini söylemek mümkün değildir.

Almanya ve Hollanda ise, literatürde plan bazlı gelişme gösteren ülkelerden olmalarına karşın, planlama sistemleri Fransa ve İspanya'dan daha da esnek bir düzenekte hareket etmekte, proje bazlı gelişme gösteren İngiltere'ye daha yakın durmaktadır. Çünkü Almanya'da yönetimler özel sektörle uzlaşma sürecine girmeden önce İngiltere'de olduğu gibi sadece taslak plana sahiptir. Söz konusu taslak planlar, planlama ilkelerinin ana hatlarını genel çerçevesiyle çizen planlar olup, ancak özel sektörle yapılan uzlaşma sonrası plan değişikliği veya revizyonu ile detaylandırılmaktadır. Bu bakımdan Almanya'da da plan bazlı gelişme esaslarının uygulamada tamamen işlediğini söylemek mümkün değildir (Gielen ve Taşan- Kok, 2010).

Diğer yandan; plan yapımı ve uygulama süreçlerinde proje bazlı sistemle işleyen İngiltere diğer Avrupa ülkelerinde görülen sistemlerle tamamen zıt bir tutum göstermektedir. İngiltere'de özel sektör ile uzlaşma ve proje uygulama öncesinde, kısmen belirleyici etkisi olan arazi kullanım planları bulunmasına karşın, arazi kullanımına ilişkin yasal bağlılık gerektiren düzenlemeler, kurumlar arası uzlaşma başarılı bir şekilde sağlanıp, gelişme anlaşması ile son bulduktan sonra onaylanmaktadır (Faludi, 1987). Bu durum, teoride, plan bazlı ülkelerin proje bazlı ülkelere göre daha katı ve kesin planlama çalışması yapmakta olduğunu, buna karşın proje bazlı kentsel gelişmenin görüldüğü bazı ülkelerde yapılan planların daha esnek

olduğunu işaret etmektedir (Gielen ve Taşan- Kok, 2010; National Housing and Planning Advice Unit [NHPAU],2009). Şekil 2.1’de plan bazlı ve proje bazlı planlama sistemlerinde yapılaşma iznine giden süreçteki farklılaşmalar belirtilmiştir.

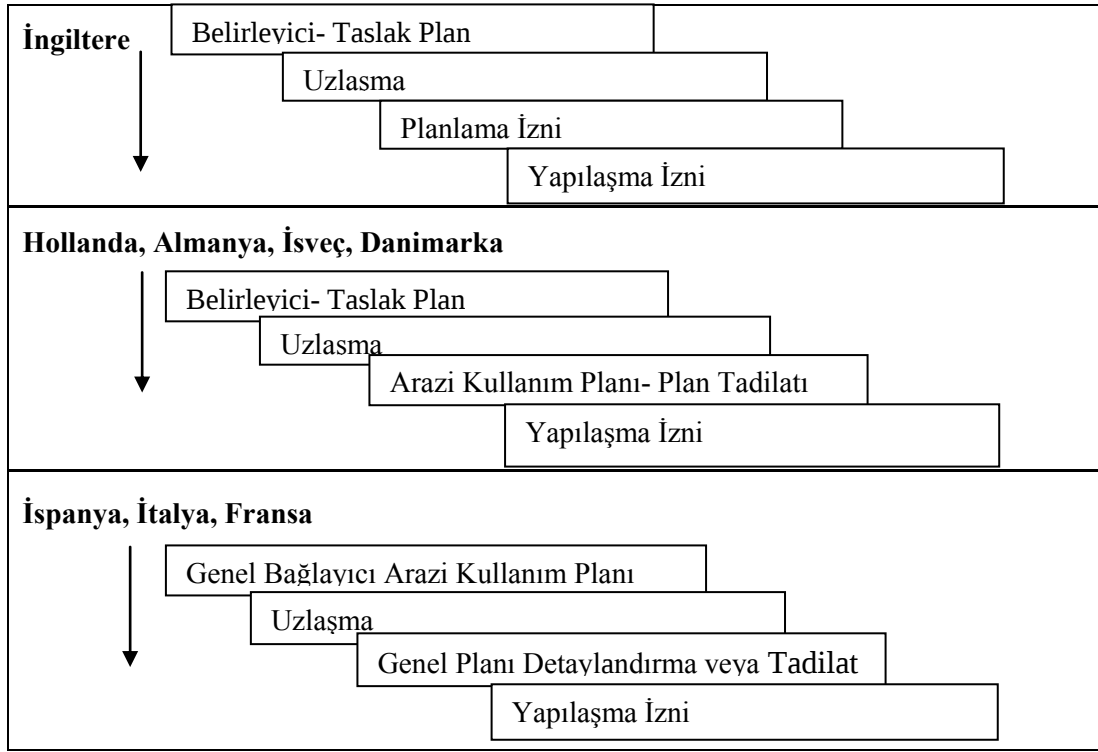


Şekil 2. 1: Plan bazlı ve proje bazlı planlama sistemleri (Flexibility in Planning and the Consequences for Public- Value Capturing in UK, Spain and The Netherlands, 2010).

İki sistem arasında farklar özetle şu şekildedir;

1. Plan bazlı sistemler yasal bağlayıcılığı olan yerel fiziksel planlara sahiptir.
2. Yerel fiziksel plan yatırımcı talebi ortaya çıkmadan önce yasal statü kazanmaktadır.

Şekilde görüldüğü gibi, proje bazlı planlama sistemlerinde yapılaşma iznine giden süreçte başlangıçta yalnızca şematik bir plan bulunurken, uzlaşma süreci sonunda plan detaylandırılarak yapılaşmayı belirleyen nosyonlar kesinleşmektedir. Ancak bu aşamalar tamamlandıktan sonra geliştiriciye yapı izni verilmektedir. Plan bazlı sistemlerde ise, detaylı arazi kullanım planı uzlaşmaya öncülük eder ve uzlaşma öncesi imar ve çevre koşulları planla belirlenmiştir. Şekil 2.2’de Avrupa ülkelerinde arazi kullanım planının süreçteki yeri belirtilmiştir.



Şekil 2. 2: Yasal ve bağlayıcı konumdaki arazi kullanım planının süreçteki yeri (Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and The Netherlands, 2010).

Planlanma sistemini belirlilik ve kesinlik tabanına oturtan Fransa’da kesinlik, geliştirme sürecine katılan herhangi bir kişinin önceden sürecin getirilerinin ne olduğu, neyin yapılabilir neyin izne tabi olmadığı konusudur. Öte yandan İngiltere’nin planlama anlayışında bu tür bir endişe yoktur, kesinlik yerine sistemin esnekliğinin garanti edilmesi aranmaktadır. Kesinlik tartışmalarının bir kısmı plan koşullarının belirliliği, bir kısmı ise Fransa’da olduğu gibi arazi geliştirme sürecinin sonuçlarının kesinliği hakkındadır; ancak tüm bunların altında yatan kesinlik arayışı sürecin kesinliğine yani bir kararın ne olması gerektiğini ve ne zaman alınması gerektiğine ilişkindir. Bu yüzden bir diğer soru da, Fransız ve İngiliz gelişme kontrolü sistemlerinin kesinlik ilkesi ile nasıl baş ettikleridir (Booth, 1996). Ülkelerin planlama sistemini büyük ölçüde belirleyen yönetim yapıları ise farklı şekilde kademelenme göstermektedir (NHPAU, 2009).

NHPAU tarafından yapılan çalışma ile, Avrupa ülkelerinin yönetim katmanlarına ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Buna göre her ülke belli bir sıradüzen gösterirken, tüm ülkelerden farklı olarak İspanya “özerk yönetim” kademesine sahiptir. Çizelge 2.1’de ülkelerde süregelen yönetim kademelenmesi görülmektedir.

Çizelge 2.1: Avrupa ülkelerinde planlamada yönetim kademelenmesi (National Housing and Planning Advice Unit [NHPAU], 2009).

Yönetim Kademeleri	İngiltere	Fransa	Almanya	Hollanda	İspanya
Merkezi /Federal Yönetim	Plan	Yerel düzenin sağlanmasına temel oluşturan ulusal kodlar belirler	Rehberlik sağlar ve ilkeleri belirler	Politikalar belirler, rehberlik sağlar	Planlama sisteminin genel çatısını oluşturur
	Fonksiyon	Yönetimi alt kademelerince uyulması gereken politikaları belirler. Ulusal ve bölgesel planlama arasındaki koordinasyonu sağlar	Yönetimi alt kademelerince uyulması gereken politikaları belirler. Ulusal ve bölgesel planlama arasındaki koordinasyonu sağlar	Yönetimi alt kademelerince uyulması gereken politikaları belirler. Ulusal ve bölgesel planlama arasındaki koordinasyonu sağlar	Yönetimi alt kademelerince uyulması gereken politikaları belirler.
Özerk (Otonom) Yönetim	Plan				Politikalar belirler, rehberlik sağlar
	Fonksiyon				
Bölge	Plan	SCOT (topluluklar arası yerel plan)	Bölgesel gelişme planı	Bölgesel planlar	Bölgesel planlar
	Fonksiyon	Bölge için mekânsal vizyon belirler. Bölge ve yerel yönetimlerin, yerel gelişme taslaklarında kullanacağı konut tipolojilerinin genel çerçeveye belirlenir	SCOT, çok sayıda yerel idareyi kapsar ve düşük maliyetli konutlar, altyapı, çevrenin korunması politikalarında idareleri birbirine bağlar	Mekânsal planlamayı düzenler. Bölge planları, ulusal mekânsal plandan türetilir.	Arazi kullanımı ve fonksiyonların mekânsal organizasyonu için taslak hazırlar.
Yerel	Büyükölçekli Ortalama Nüfus	119.000	5.000	23.000	4.800
	Plan	Yerel Gelişme Taslağı	Hazırlık niteliğinde arazi kullanımı	Arazi Kullanım Planı	Master (İmar) Planı
	Fonksiyon	Yerel planlamanın nasıl yapılacağını genel çerçeveyi ile belirler.	Yerel yönetim veya yönetim toplulukların gelişme planları için belirleyici bir yasal dokümandır. Planlama zonlarını belirler.	Bölge planına uyuma zorunluluğu vardır. Belediye sınırları içindeki yapıların maksimum yüksekliği, bina derinlikleri ve yapılaşma şartlarının yanında, arazi kullanımını da düzenler.	Yerelin kendi sınırları içinde, farklı fonksiyon alanlarının dağılımını belirler. Planlar, yoğunluk ve bina tipolojileri gibi konularda detaylı hükümlere sahiptir.

Yönetim kademelenmesine göre, Fransa uzun yıllardır yereldeki gücünü arttırmak üzere çalışmalar yapan üniter bir devletken, İngiltere'ye kıyasla daha merkeziyetçi bir yapıya sahiptir (Newman ve Thornley, 1996). Devlet, bölge valisi yoluyla çevre planlama ve çıkarların yönetilmesi noktasında önemli yetkilere sahiptir. Plan bazlı gelişme gösteren bir ülke olarak yönetimin katmanları arasında görülen üst- ast ilişkisi önemli bir yönetim aracıdır. Ülke yönetimindeki kademelenme ulusal devlet, bölgeler ve yerel yönetimler olmak üzere üç aşamalıdır.

İngiltere ise Fransa'dan farklı bir hukuki düzenek içinde işlerlik gösterirken, yasal çözüm gerektiren konuların duruma özgü takdir yetkisi ile çözümlenmesi daha az merkeziyetçi bir yapıya işaret etmektedir. Planlama sistemin, plan ve proje temelli sistemlerin orta noktasında bulunan

Almanya'da yönetim kademelenmesi üç aşamalı ve hiyerarşik bir düzende işlemektedir. Kentsel gelişmenin kilit noktalarını oluşturan kararların alınması genellikle en alt düzeydeki yönetim kademelerini görevi olurken, üst kademe ancak alt kademelerin kendi kaynaklarıyla çözüm bulamadığı noktalara müdahale etmektedir. Federal devlet, yerel devlet ve yerel belediye olmak üzere sıralanan yönetim kademeleri arasında, en alt kademe olan yerel belediyelerin pozisyonu oldukça güçlüdür ve özerk güçleri yasalarla da garanti altına alınmıştır (NHPAU, 2009). Alman yönetim sisteminde büyük etkisi olan iş birliği anlayışı ise sistemin yapı taşlarından biri olmakta, her bir alt kademe hiyerarşik düzen içinde bir üst kademeye uymak zorundadır.

Desantralize olmuş üniter bir devlet olan Hollanda'da Alman sisteminin hiyerarşik etkileri görülmektedir. Üç aşamalı yönetim kademelenmesi ulusal devlet, iller ve belediyeler olarak sınırlandırılmaktadır. Ulusal ölçekte alınan mekânsal politikalar taşra ve belediye yönetimlerinde de uygulanmak zorundadır. Yönetim katmanları arasındaki görev dağılımı 2009 sonrası yapılan bir düzenlemeyle değiştirilmiştir. Bu değişiklikte birlikte; ulusal devlet ve il düzeylerinin arazi kullanım planları konusuna belediyelere direktif vermesi görevi verilmiştir. Buna karşın ulusal devlet ve illerin gerekli gördükleri hallerde arazi kullanım planı üretmeye yetkisi bulunmaktadır.

İspanya'da ise diğer ülkelerden farklı olarak özerk yönetimler bulunmaktadır. Burada yönetim kademeleri özerk yönetimler, iller ve belediyeler olarak ayrılmaktadır. Şehir planlama faaliyetleri büyük ölçüde özerk yönetimler ve yerelin sorumluluğu altında

sürdürülmektedir. Devlet planlama sisteminin genel çerçevesini çizmekle yükümlüken yerel yönetimler ise detaylandırılmış yerel planları üretmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca plan odaklı şehircilik ve gelişme kontrolünün en keskin örneği olan İspanya’da doğal olarak planlama ve yönetim hiyerarşisi belirgin şekilde görülmektedir.

2.3.2 Plan bazlı ve proje bazlı planlama sistemlerine yönelik eleştiriler

Gielen ve Taşan- Kok (2010), Batı Avrupa ülkeleri üzerinde yaptıkları çalışma da çoğu ülkede teoride plan bazlı sistemle işler görünmesine karşın proje bazlı gelişme gösteren ülkelerle daha benzer özelliklerde oldukları ortaya çıkmıştır. Avrupa Komisyonu ise ülkelerin genel olarak ikili bir eğilim içinde olduğunu belirtmiştir. Buna göre; katı ve plan bazlı sistemle gelişen ülkelerde daha çok uzlaşmaya yönelik esneklik modeline eğimli görülürken, proje bazlı gelişen ülkelerde de daha çok kesinlik sağlayacak sistemlere doğru arayış görülmektedir (1997). Booth, İngiliz sistemi kısmen Fransa’ya, Fransız sistemi ise kısmen İngiliz sistemine benzerse en iyi sistemin bulunmuş olabileceğini, Planning and Compensation Act (Planlama ve Bedel Yasası) adlı yasanın geçmesi ve imar planları üzerindeki yenilenen vurgu ile İngiliz sisteminin gün geçtikçe diğer Avrupa ülkelerinde görülen sistemlere yaklaştığını belirtmiştir (1996). Öte yandan, Booth (1996) doğrudan bu sonuca varmanın hatalı olabileceğine de değinmiştir. Çünkü her ülke kendi sistemi içerisinde işlemektedir. Her iki yaklaşımda, onları yaratan koşullar altında incelendiğinde anlaşılabilir olmasına karşın, ikisi de tatmin edici değildir.

İngiltere’nin geçmişten bugüne taşıdığı takdire dayalı yargı sistemi, planlama sisteminin de temelini oluşturmaktadır. Ham ve Hill (1985); bir kamu memurunun gücünün sınırları, yani harekete geçme veya eylemsiz kalma durumlarından birini seçme konusunda özgür olmasının, takdir yetkisinin kullanılması olarak ifade edilmektedir. Jowell (1973), ise takdir yetkisini “karar verici tarafından kararlardaki manevra alanı” olarak tanımlamış, ayrıca takdir yetkisinin nadiren mutlak olduğunu ve nadiren var olmadığını belirtmiştir. Bu söylemler diğer yazarlarca da desteklenmektedir. Ancak özetlemek gerekirse, takdir yetkisi karar verme sürecindeki seçimlerle ilgilidir. Dworkin (1977), takdir yetkisi için daha farklı bir benzetme yapmış; takdir yetkisi bir çöreğin ortasındaki boşluk gibidir, kendisini çevreleyen sınırlar ve kuşaklardan arta kalan boşluk olmadan var olamayacağını

söylemiştir. Bu nedenle takdir yetkisi göreceli bir kavramdır. Bu durum, hangi standartlara göre yol belirleneceği ya da hangi idareye göre takdir yetkisinin kullanılacağı sorularını sormaya yönetmektedir (Dworkin, 1977; Booth, 1996). Dworkin'in yaptığı tanımda iki önemli nokta bulunmaktadır. İlki; bu tanım, Jowell'in takdir yetkisinin nadiren mutlak bir kavram olduğu ve kendi sınırları içinde işlemesi gerektiği varsayımını desteklemektedir, ikincisi ise, takdir yetkisi, karar almak için gerekli gücün kullanımı, karar alınmasına neden olan kriterler ve karar vericilerin kendi eylemlerinden sorumlu olmasına ilişkin mekanizmalardır (Booth, 1996). Adler ve Asquith (1981), takdir yetkisinin toplum bütünündeki güç ilişkilerinin doğrudan bir yansıması olduğunu ifade etmektedir.

Needham (2006), İngiliz sistemini, devlet yönetiminin yargısına- takdirine fazlaca açık olmanın örneği olarak görmüş ve bu durumun hukuk üstünlüğüne uygun olmadığını belirtmiştir. Öte yandan, Needham, kamu iradesinin tahmin edilebilirlik prensibiyle kuşatılmak istemediğini ifade ederken, tahmin edilebilirlik olgusu çerçevesinde kesinlik kavramına da yer vermekte ve aslında kamu otoritesinin planları gayri resmi şekilde incelemek ve eğer gerekliyse planı çeşitli uygulamalara adapte edecek biçimde değiştirmek istediğini ifade etmektedir (2006). Böylece aslında plan yapılırken ve onaylanması sırasında katı kurallar takip edilirse, vatandaşlar için kesinlik sağlanabileceğini belirtmektedir (Needham, 2007). Bu nedenle plancılar, özellikle de kamu-özel ortaklığını kullanan yerel idareler, uygulama sürecinde olabilecek riskler ve uzlaşma ortamı için açık kapı bırakabilmek adına katı bir kesinlik sağlamamayı tercih edebilmektedir.

Diğer yandan, Faludi (1986) plan bazlı sistemlerin temelinde yatan her şeyin tahmin edilebilir ve hesaplanabilir olduğu düşüncesinin geçersizliğini ifade etmektedir. Booth (1996) ise 'mutlak kesinlik elde edilemez' bir amaç olduğu gibi 'mutlak esneklikte mümkün değil' demektedir. Günümüzde planlama pratiği, sosyal ve ekonomik çevrenin yarattığı olgulardan ve gelişmelerden bağımsız değildir. Neo liberal politikalar, kent yaşamını ve yerel idarelerin plan yapımı ve uzlaşma sırasında aldığı tutumu etkileyebilmektedir. Dolayısıyla bu durum ile plan esnekliğine de müdahale anlamına gelebilmektedir.

Allmendinger ve Tewdwr-Jones (2000)'a göre; proje bazlı planlamanın karakteristik özellikleri serbest piyasa ekonomisi ve kontrolün kalkması ile daha fazla şeffaflıktır. Bu sonuca ulaşmak için en önemli araç piyasa yönelimidir. Proje temelli planlamada,

piyasa önemli bir koordinasyon aracıdır. Allmendinger ve Tewdwr-Jones (2000), proje ve plan bazlı planlama sistemlerini karşılaştırdıklarında, plan bazlı gelişmede, güçlü bir merkezi planlama mekanizması ve hukuk üstünlüğüne vurgu yapıldığını görmüşlerdir. Plan bazlı sistemde hiyerarşi, koordinasyon sistemini sağlayan araçtır.

Plan bazlı gelişmede, planlama otoritesinin gelişme sürecinin getirilerini etkilemesini sağlamak için, hiyerarşi prensibini kullanmak iki yolla yapılabilir. Planlama otoritesi, yerel planlar ve planlama izni prosedürleri gibi araçları yürürlüğe koyabilir. Diğer bir seçenek ise ön alım ve kamulaştırma araçlarını kullanmasıdır. Bu nedenle belediye ve özel aktörler arasındaki güç dengesi değişebilir. Örneğin Almanya'da belediyenin ham araziye alamamasına neden olan finansal kaynak eksikliği, kurallar ve kanunlar ile dengelenmektedir.

Proje bazlı gelişmede, planlama birimi, gelişmeye dahil olacak diğer aktörleri etkilemek için, hizmet götürülmemiş ham araziye satın almaya başlayabilir. Belediye tarafından arazi sahibine ödenecek kamulaştırmanın değerini düşürebilmek için belli önlem ve politikalar gözetilebilir. Bunu gerçekleştirebilmek için, yatırımcılar ve yüklenicilerin, bu ham arazi ve konut çevresi için yapmaları gereken finansal katkı belirlenmiş olmalıdır. Sonrasında kendileri arazi için harcamaya hazır oldukları değeri hesaplarlar.

Avrupa ülkelerinde plan yapımı ve uygulama sürecinde esneklik faktörlerini etkileyen iki önemli kavram; yapılaşma koşullarının belli olmasına yönelik kesinlik faktörü ile sosyal ve teknik altyapı alanlarının kazanımına yönelik belirlilik düzeyidir. Planlama kontrol sistemlerindeki farklı aktörlerin ihtiyaç duyduğu kesinliğin türü ve boyutu değişim göstermektedir; planlamada kesinlik ilkesi, sürece katılan aktörlerin her biri tarafından aynı algılanmamaktadır. Planlama sistemi, kontrol mekanizmaları ve planlar hangi yaklaşımı temsil ederse etsin kesinlik sağlamada önemli etkenlerdir. Booth ``bu noktada geliştiriciler büyük riskler almaya karşı hoşnutsuz olup, karar almada sınırsız serbestlik tanıyacak sistemleri seçmeyi tercih etmezler'' demektedir (1996, s.106).

Özellikle konut sektörü ve altyapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelik kamunun rolü ve plan sürecinde özel sektör ve diğer aktörlerle birlikte aldığı roller, planlama sürecini, sürecin kesinliğini ve sonucu farklı şekillerde etkilemektedir.

Verhage (2002) İngiltere, Fransa, Almanya ve Hollanda'da, gelişme alanlarındaki konut geliştirme yapılan arsa geliştirme süreçlerinde aktörler ve kamu- özel uzlaşmasının sağlanmasında söz konusu esneklikleri ve bunu sağlamakta kullanılan yasal süreçleri incelemiş, National Housing and Planning Advice Unit ise 2009 yılında yaptığı bir çalışmayla İngiltere, Fransa, İspanya, Hollanda ve Almanya'da süregelen arazi arzı, konut üretimi ve altyapı temin yöntemlerinin, planlama sistemi ve yönetim kademelenmesi ile ilişkisini araştırmıştır (bkz. Çizelge 2.1). Benzer şekilde Gielen ve Taşan- Kok (2010), Batı Avrupa ülkelerinde, çeşitli kentsel dönüşüm ve yenileme alanları üzerinde planlama çalışmalarını ve yerel yönetimler ile diğer aktörlerin süreçteki uzlaşma yöntemlerini inceleyerek esneklik kavramını incelemiştir.

Bu çalışmalarda kent arazisini geliştirme sürecinde atılan adımların, planlama sistemi ve ülkelerin yasal- yönetsel düzenekleri içindeki konumu ele alınmış, kamu ve özel sektör arasında sağlanacak uzlaşmada tarafların rolleri ortaya konulmuştur. Arazi geliştirme sürecinde yatırımcı olarak önemli özelliklere sahip olan geliştiricinin, gerçekleştireceği projeler ve elde edeceği imar hakkına karşılık sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarının karşılanması konusunda kamuya yaptığı mali katkı veya hizmetlerin içeriği planlamanın esnekliği olgusu üzerinden incelenmiştir.

2.4 Planlama Çıktılarının Sağlanmasında Esnekliğin Kullanımı

Tez çalışması kapsamında, plan yapımı ve arazinin projelendirilerek geliştirilmesi sürecinde esneklik olgusunun konut üretimi, altyapı hizmetlerinin sağlanması ve kentsel mekân kalitesinin edinimi noktalarındaki etkileri araştırılmıştır.

2.4.1 Esnekliğin sosyal konut üretimine katkısı

Konut piyasası, yerel yönetiminde içinde bulunduğu çok aktörlü bir pazar olup, arazi sahipleri, yatırımcılar, konut inşaat firmaları ve kooperatifler ve özel sektör gibi çoklu bileşenlere sahiptir. Bu sektör içinde her aktör gibi kamunun da üstlendiği özgün roller bulunmaktadır. Üstlendiği rol nedeniyle kamu otoritesi kent planlamadan sorumludur. Ancak bu, uygulamada kamu idaresi doğrudan kendi fikirlerini diğer aktörlere kabul ettirmemektedir. Kentsel gelişmenin sağlanmasında, kent planlama tüm aktörlerin birlikte katılımı ile sağlanmaktadır (Verhage, 2002, s. 306). Konut üretiminde aktörlerin katılımı ve birbiriyle ilişkisi sağlandıktan sonra bu

işbirliğinin sınırlarını çizme görevi planlamaya yeni bir boyut getiren anlaşmalarla sağlanmaktadır. Tam bu noktada ülkeler politik ve yasal temellerini yansıtan çözümlerle, konut üretimine katkı sağlayan anlaşma yollarını üretmektedirler.

Konut arzını sağlamaya yönelik politikalar ülkeler arasında çeşitlilik göstermekte olup, bazı ülkelerde planlama sistemi kentsel gelişmeyi teşvik etme fonksiyonunu daha sık kullanmaktadır (NHPAU, 2009). Hollanda'da yerel yönetimler, arazi piyasasında ticarete ve gelişmeye açık arazilerin arzını sağlama süreçlerine aktif olarak katılırken, Almanya'da yerel yönetimler arazinin ediniminde ve araziye gelişmeye hazır hale getirmeye büyük önem vermektedir. Ayrıca Almanya yerel yönetimleri, sosyal konut arzını kolaylaştırmak ve bu yöndeki üretimi sağlamak için, araziye ucuza satma hakkına sahiptir. Piyasa konutu üretiminin, sosyal konut üretme politikasıyla birebir ilişki içinde olduğu Almanya'da, sosyal konutun üretilmesinde özel sektör sıkça rol almaktadır. İspanya ve Fransa'da ise yerel düzeydeki sosyal konut üretim miktarının ne olması gerektiğine ilişkin belli oranlar bulunmakta ve bu amaç dahilinde çevrenin gelişimi için bazı finansal teşvik veya cezalar kullanılmaktadır. Böylece sosyal konut arzında artış sağlanmakta ve karma sosyal grupların yaşadığı çevrelerin düzenlenmesi teşvik edilmiş olmaktadır.

Bununla birlikte konut piyasasında kamu ve özel sektörün yerini anlayabilmek ve planlama anlaşmalarındaki esneklik noktalarını algılayabilmek için piyasa ve politika süreçleri arasındaki bağlantı anlaşılmalıdır. Verhage (2002), yerel yönetimlerin konut geliştirme sürecindeki rollerine ilişkin farklı tutumları belirlemek ve yerel yönetim politikaları ile özel sektör aktörleri arasında yapılan iş birliğinde güç dengelerinin nasıl kurulduğunu anlamak üzere İngiltere, Fransa, Almanya ve Hollanda örnekleri üzerinden gelişme alanlarındaki konut yatırımları sürecini incelemiştir. Geliştirilen fikirler yerel planlama otoritesinin konut üretimindeki amaçlarını elde etmesi yoluna karşı yaklaşım oluşturmak için hazırlanmaktadır. Bu yaklaşım ``induced cooperation – işbirliği teşviki'' olarak adlandırılmaktadır.

Ayrıca Verhage, konut geliştirme sürecinde ekonomik ve kurumsal yapılar arasında bağlantı kurmak üzere bazı kavramlar ortaya atmıştır. Buna göre konut geliştirme sürecinde piyasa akışında karşılaşılan iki tür klasik koordinasyon sistemi; piyasa ve hiyerarşidir (2002). Piyasa tüm aktörler bir açıdan eşit fırsatlara sahip olarak görülmektedir. Buna karşın hiyerarşik düzende, tüm aktörlerin davranış ve eğilimlerini koordine etmek üzere merkezden gelen kural ve kanunlar bulunmaktadır.

Ancak konut piyasasının hareketi sadece piyasa sistemi veya sadece hiyerarşik sistemle açıklanamaz, onun yerine her iki sistemin iç içe geçtiği bir düzen söz konusudur. Fakat bu durumda bile sistemlerden biri her zaman diğerine baskındır. Daha genel bir ifadeyle bir ülkenin planlama sistemi plan bazlı ise konut piyasası hiyerarşik düzene yakınken, proje bazlı planlama sisteminin hüküm sürdüğü ülkelerde piyasa sistemi düzenine yakınlık görülmektedir (Verhage, 2002). Bu nedenle araştırmada, konut piyasasının ülkelerin planlama sistemiyle olan ilişkisini anlamak adına, Avrupa ülkelerinde konut üretimi sürecine etki eden yasal araçlar ve ulusal politikaları incelemek gerekmektedir.

İngiltere’de konut üretiminin yasal düzenleyicisi, Section 106 (S106) olarak bilinen araçlardır. Bu düzenleme, kamu otoritesinin gelişmeyi güvence altına almak, hizmet üretmek ve uzlaşma sağlamak gibi temel amaçların ötesinde, gelişme safhasında altyapının da karlı biçimde sağlanması gözetmesini kapsamaktadır. Kent planlama çalışmalarında alandaki yatırımcıların, kentin temel bir ihtiyacı olan barınma konusuna ve özellikle sosyal konut stokuna katkı sağlamasını öngören bu yasal düzenek, uzun yıllardır İngiltere’de uygulanmakta olup, planlamanın konut üretimine direkt etkisini gözlemlemek açısından da oldukça önemli bir noktada durmaktadır.

İngiltere’de geleneksel olarak sosyal konut ihtiyacı, 1947’de yürürlüğe giren Town and Country Planning Act (Şehir ve Ülke Planlama Yasası) adlı yasaya kadar, merkezi hükümet desteği ile yerel yönetim tarafından sağlanmıştır. Sosyal refah ve reformlara yönelik radikal hareketin bir parçası olarak gelen bu yasanın sonrasında, özelleştirilmeye başlanan ulusal sağlık servisi vb. diğer kurumlarda ortaya çıkmıştır. 1947 yasası arazi üzerindeki gelişme haklarını ulusallaştırmış ve arazi sahiplerinin yalnızca mevcut kullanım hakları üzerinde hak sahibi olmalarını sağlamış, yani mülkiyet hakkı ile imar hakkı kavramını birbirinden ayırmıştır (Monk, 2010).

Kent yönetiminin ekonomik döngüsü içinde, 1947 yasası sonrasında bağımsız ve kar amacı gütmeyen konut kooperatiflerinin rolü gittikçe önem kazanmış ve piyasada alınabilir- sosyal konut stokunun karşılanmasında öncü olmuşlardır. 1989 yılında kırsal planlama yönetimlerine düşük maliyetli konutların inşası için izin verilmesi ise İngiltere boyunca büyük çaplı sosyal konut alanlarının gelişmesine yönelik stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır (Monk, 2010).

Tüm bu gelişmelere karşın 1980-90' lara kadar planlama sistemi, planlamanın çıktıklarından olan konut ihtiyacını karşılamak için doğrudan kullanılmamıştır. Söz konusu döneme kadar konut ve planlama fonksiyonları arasında keskin bir ayırım yapılmamıştır (Crook, 1996). Planlamanın amaçlarından biri yeterli konut üretimini sağlayacak arazinin temin edilmesi olduğundan, ya imar planları yoluyla arazi tahsisi yapılmış ya da konut üretimine yönelik stratejiler geliştirilmiştir. Ancak planlarda alan tahsis edildiği durumlarda, plancılar piyasa konutu ile alınabilir- sosyal konut arasındaki farkı görmemişlerdir. Yoğunluk ve yapılaşma nizamnameleri dışında, plancıların piyasa, sosyal konut ve diğer konut türlerine yönelik alan tahsisi yapmak için bir yaptırım güçleri olmamıştır. Böylece yerel yönetimler konut üretme güçlerini kaybetmiş, düşük gelirli kaybetmeye mahkum olmuş ve genellikle ya piyasa konutlarına güçleri yetmemiş ya da yüksek yoğunluklu konut alanlarından kullanım alanı oldukça küçük olan evleri almak zorunda bırakılmışlardır. 1980'lerde ise kiralık sosyal konut sağlanmasının tek yolu sosyal konut sağlayıcılarına arazi piyasasında rekabet edebilmek için sermaye desteği vermek olmuştur (Monk, 2010).

Bu süreçte yüksek arazi değerleri ve bütçe kısıtlamaları konut üretimini azaltıp maliyetleri arttırdığı için, dar gelirli sosyal konut piyasasına girişleri de gittikçe zorlaşmıştır. Oysa planlama herkese eşit derecede araziye erişim hakkı tanımalıdır (Cullingworth, 1999; Rydin, 2003). Bu nedenle düşük gelirli için yeterli arazi arzı sağlanması hukuki çerçevede haklı bir amaçtır. Bu sorunlar 1980'lerin başında neden yerel yönetimlerin özellikle baskı altındaki gelişme alanlarının bulunduğu yerlerde yerel konut ihtiyacını karşılamak üzere planlama sistemini kullanmanın yeni yollarını aramalarının esas sebebini oluşturmaktadır. Bu yönde ilk teşebbüsler genellikle ilk alıcıların piyasaya girişini sağlamak üzere yüksek yoğunluklu küçük birimlerin geliştirilmesi yönünde olmuştur. Sonrasında ise bu yaklaşım, uzlaşmalarda kimi yasal anlaşmalar ve planlama izinlerinin birbirine bağlanması ile devam etmiştir. Planlama sisteminin bu yönde kullanılması merkezi yönetim tarafından hoş karşılanmamış ve resmi politikaların kapsamına dahil edilmemiş olsa da yerel yönetimler sosyal konut ihtiyacını karşılayabilmek adına kendi takdir yetkileri ve inisiyatiflerini kullanarak yatırımcılarla uzlaşma yoluna gitmiştir (Monk, 2010). 1980'lerin sonlarına doğru merkezi yönetimin onaylamadığı bu gayri resmi uzlaşmalar, yerel konut ihtiyacının sağlanabilmesi için yapılaşmaya istisnai olarak izin verilen yerlerde için sık sık kullanılmaya başlanmıştır. Yapıları gereği bu tür

alanlar beklenmedik kazanç veya ek imar hakkı olarak görülmüşler çünkü öncesinde herhangi bir yerel planda tanımlanmamışlardır. Ancak bu gayri resmi sistemlerin imar planlarının kontrol gücünü zayıflattığı düşünülerek daha tutarlı düzenlemelere gidilmesi gerektiği düşünülmüştür (Monk, 2010).

1990 yılında Şehir ve Ülke Yasası planlamadaki bu yeni yaklaşım için bir temel sağlamıştır. Geliştiricilerin sosyal konut yatırımı yapmaya anlaştıkları yerlerde, planlama otoritesi ile S106 yasası altında yasal anlaşmalar yapılması bağlayıcı bir prosedür haline gelmiştir. S106 yerel yönetimlerin, gelişme maliyetlerinin azaltılmasına yönelik geliştiricilerden beklediği mali katkılar ile özellikle üçüncü şahısların dışsal maliyetlerine yönelik genel haklarına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Ayrıca S106, yerel sakinlerin ekonomik- sosyal konut ihtiyaçlarını da kapsayan kamusal katkılarda uzlaşılmasına olanak tanımaktadır. Böylece planlama birimlerinin geniş alanlarda ekonomik konut üretimi üzerinde pazarlık yapmasına olanak sağlamaktadır (Campbell ve diğerleri, 2000; Healey ve diğerleri, 1995). 1991 yılında ilgili yasa S12 olarak revize edildiğinde, planlama yükümlülükleri yerel idare ve geliştiriciler arasında uzlaştırıcı ve geliştiricilerin tek taraflı teşebbüslerini düzenleyici bir nosyon olarak görülmüş ve herhangi bir arazi parçası ile ilgilenen yatırımcının, gerektiğinde arazi kullanımını kısıtlayan, altyapı ve üstyapı yatırımlarına katkı sağlanmasını öngören ve yerel yönetime tek seferlik veya periyodik ödemeler gerektiren bazı planlama yükümlülükleri altına girebileceği belirtilmiştir (Monk, 2010). Planlama yükümlülükleri araziye özgü ve arazi sahipleri için bağlayıcı niteliği bulunan, koşullu veya koşulsuz, zaman kısıtlı ya da kısıtsız olabilmekte, yapılacak ödemeler nakit veya diğer şekillerde olabilmektedir. Kısaca S106 altında imzalanan planlama yükümlülükleri, yerel yönetim ve arazi ile ilgilenen çıkar grupları arasında yasal açıdan bağlayıcı nitelikte anlaşmalardır (ODPM, 2005; Crook ve diğerleri, 2007).

1992 yılında planlama politikalarında önemli bir değişim yerel yönetimlere sosyal konut politikalarını geliştirilmesine yönelik sorumluluk tanımıştır. Planning Policy Guidance Note 3 (PPG3- Planlama Politikaları Rehberi 3), yerel plan politikalarının sosyal konutu da kapsayan konut ihtiyacına da hitap etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Ekonomik, sosyal konutun sağlanması planlama kararlarında maddi bedel kapsamına alınmıştır, bu da sosyal konuta katkı yapılmasını vaat etmeyen uygulamaların reddedilebileceğini ve planlama koşulları ile yükümlülüklerin uygun

görülen gelişmenin temin edilmesi için kullanılabilir olduğunu göstermektedir. S106 politikaları ilerleyen yıllarda eklenen genellgeler ile güncellenmiştir, bu güncellemelerle ilk kez direkt olarak sosyal, alınabilir konut sağlanmazsa planlama izninin reddedileceği ifade edilmiştir

Planlama birimlerinin uzlaşmalarda S106 yoluyla, planlama izni vermesi ve karşılığında kamu yararı olarak sosyal konut ihtiyacına yönelik katkı sağlaması, planlama kazanımları kategorisine girmektedir. Bugün S106 uzlaşma yöntemi, sosyal konutu da kapsayan geniş çaplı altyapı ve toplum ihtiyaçlarına katkı sağlamak için artan şekilde kullanılmaktadır (Campbell ve diğerleri, 2001; Crook ve diğerleri, 2006). Bu özellikleriyle sosyal konut ve ekonomik konut stokunun üretilmesinde önemli bir araç olan S106, planlama kazanımlarının (iyileştirme ücreti) geliştirici yoluyla arazi sahibinden kamuya aktarımını sağlamak amacındadır (Monk, 2010). S106 anlaşmalarının hem geliştirici hem de yerel yönetimler için çekici olmasının nedeni sağladığı esnekliktir. Çoğu yerel yönetim genel politikaları izlemektedir ancak çok az kesinlik vardır. Bu durum planlama kazanımları konusunda belirsizlik yaratsa da, alanların ihtiyaçlarına özgü, durum bazında vergilendirme yapılmasına olanak tanımaktadır. Yerel otoriteler böylece normal koşullarda sağlayabileceklerinden daha yüksek oranda sosyal konut karşılığında, yüksek yoğunluklu yapılaşmaya izin vermektedir.

S106'nın İngiltere'deki başarısı özellikle imar hakkı ile mülkiyet hakkını birbirinden ayıran özgün bakış açısından kaynaklanmaktadır. Hükümet mülkiyet haklarından bağımsız olarak imar hakkına sahip olan taraftır ve son dönemde yapılan hukuki düzenlemeler, planlama izni verilmesinin ön şartı olarak sosyal konut stoku sağlanmasını öngörmektedir.

Günümüzde ise konut piyasasını takip eden hükümet denetçilerine göre, ekonomik konut piyasa konutlarına gücü yetmeyen kesim için sunulmalıdır. S106'nın ekonomik konut üretimi için kullanılması, tamamen piyasa konutlarının sağlanmasına bağlıdır ve eğer piyasa konutu üretiminde düşüş görülürse, ekonomik konut üretiminde de kıtlık yaşanacaktır. Bugün artık sosyal konut üretiminin, piyasa konutu üretim oranına bağlılığı geçmişe göre çok daha yüksektir.

Şehir hayatında yer alan farklı ekonomik düzeylere mensup kesimlerin barınma ihtiyacına yönelik yasal düzenlemeler ve sosyal konut temin etme yöntemleri

temelde aynı maksatla ancak ülkelere göre değişen yöntemlerle sağlanmaktadır. Görüldüğü üzere İngiltere çapında yasal anlaşmalar ile başlayan uzlaşma şekilleri, bugün Avrupa genelinde oldukça yaygın şekilde kullanılmaktadır.

Plan bazlı gelişme sistemiyle merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Fransa'da geniş bir sosyal sektör doğrudan devlet yardımı (sübvansiyonla) konut yatırımı ve üretimine katkı sağlamaktadır. 2003 tarihli Solidarity and Urban Renewal Act (Arazi Toplulaştırma ve Kentsel Dönüşüm Yasası) konut üretimi konusunda belirleyici etkiye sahip olmaktadır. Yasaya göre mevcut bir gelişme alanında yapılacak konut yatırımlarının % 20'sinin sosyal konuta ayrılması şartı getirilmiştir. Ulusal ölçekte alınan bu karar yerel yönetimlerce uyulması mecburi olup, uygulamalarda göz önüne alınmadığı takdirde cezaya sebebi olabilmektedir. Plan sisteminde konut üretimin yerine bakıldığında ise, Fransa'da SCOT (ortak yerel plan), PLU (yerel plan) ve ZAC (kentsel imar zone) üç ana plan türünün varlığı görülmektedir. Birden çok yerel yönetim için ortak bir yerel plan olma özelliği taşıyan SCOT, kentsel gelişmeye rehberlik eden, koruma kullanma dengesini sağlayan bir plan olarak, düşük gelirliilere konut üretimi politikalarını da belirlemektedir (NHPAU, 2009).

Fransa'da boş kentsel alanın geliştirilmesinin temeli, ilgili yerel idarenin `` gelişme prensipleri genel rehberi'' ile atılmaktadır (Verhage, 2002). Bu rehber gelişmeye yönelik geniş üst başlıkları kapsar, bunlar; ana ulaşım aksları, sınırlar ve ortalama bir konut programı gibi içeriklerdir. Alanın gelişimine yönelik teşebbüs, belediyeden gelmektedir. Bu noktada belediye bir geliştirme uygulamasını yürütecek yeterli ve gerekli bilgi düzeyinde olmadığını öngörerek işbirliği sağlamayı düşünmektedir. Bu sebeple, belediye kendisine süreçte yardımcı olacak özel bir ortak seçerek, projenin başarısızlığa uğraması durumunda finansal riskleri paylaşacağı bir yöntem bulmuştur. Fransa'da çeşitli kanuni prosedürler ile desteklendiği üzere yerel idarenin kamulaştırma hakkı bulunduğundan, gerektiğinde bu hakkı veya ön alım haklarını kullanabilmektedir. İlk etapta bu haklarını aktif olarak kullanmaz, bunun yerine arazi sahiplerinin arazilerini satmaları için teşvik aracı olarak kullanabilmektedir. Ayrıca alanda yapılacak gelişmenin yasal çerçevesini oluşturmak üzere hazırlanan prosedürler aracılığı ile süreçte takip edilecek adımlar ve gelişme alanının sınırları da yerel idarece belirlenmektedir. Bu sınırlandırmadan sonra geliştirici plan önerisini sunar, belediye yatırımcı ile planı tartışır ve istenilen plan gerekleri ve politikalarıyla uyumluluğunu kontrol etmektedir. Planların kontrolü ve tasarım aşaması belediye ve

geliştirici arasındaki uzlaşma sürecinde oluşmaktadır. Geliştirici, konut şemasını oluşturmak ve gelişme sağlamak için belediyenin sahip olmadığı teknik ve ekonomik bilgiye sahiptir. Ancak, ilgili yasal mevzuatlar ile belediye, geliştiricinin adımlarının yakından takip etmektedir. Gelişim sürecine katılan son grup inşaat firmalarıdır. Öncelikle konutlarını kendileri inşa eden bireysel inşaatçılar vardır, sonrasında devreye özel konut üretim firmaları girmekte ve konut üretimi sağlanmaktadır. Söz konusu üretici gruplar farklı adet ve türlerde, kimi zaman bitişik veya ayrık kimi zaman ise teras evler veya apartman dairesi şeklinde konutlar üretmektedir. Son üretici ise HLM (konut kooperatifleri) olup, sosyal konut üretmekle müelliftir. Sonuçta kendi konutunu üreten bireysel inşaatçılar dışında alanda yaklaşık 15 inşaat firması bulunmaktadır. Bunların etkileri kısıtlıdır. Çünkü yapı firmaları, yapı yüksekliği ve yoğunluklarıyla ilgili bazı tanımlamalar ve tasarım prensiplerinin belediyece belirlendiği parselleri satın almışlardır. Bu koşullar, inşaat firmalarının alanın nihai dokusunun oluşmasındaki etkisini azaltmıştır. Fransa’da uzlaşmalar ve görüşmeler sonucu ortaya çıkan plan, yasal bir plan dokümanıdır ve yine yasal şartlara dayanmaktadır (Verhage, 2002). Planla ilgili bir sorun olduğunda itirazlar için kamu oylamasına başvurulmaktadır. İtirazların sonuca bağlanması sonrasında planın son halinin yayınlanması, uzlaşma sürecinin sona erdiğini işaret etmekte ve sonuçları belirlemektedir. Bu noktadan sonra planlarda yapılacak değişiklikler ve plan revizyonu kamu oylaması ile sağlanmaktadır. Uzlaşmaların sonuçları belediye ve geliştirici arasında imzalanan anlaşmanın altında yatmaktadır. Bu anlaşmada, tüm finansal koşullar belirlenir, her iki tarafında sorumluluk ve zorunlulukları açıklanır.

Sonuç olarak Fransa’da görülen planlama süreci yerel yönetimin idaresi altında, yönlendirici ve bağlayıcı yasal çerçeveler eşliğinde sağlanmaktadır. Yerel idare her aşamayı kontrol etmekte ve özel haklarını kullanarak gerektiğinde kamulaştırma yapma yoluna da gidebilmektedir. Bu nedenle belediyeler arazinin de sahibi olarak plan çalışmasına yön veren ana kurumdur.

Almanya’da özellikle belli dönemlerde yoğun iç göçlerin yaşanması şehirlerde nüfus ve arazi üzerindeki yapılaşma baskısını arttırmıştır. Öte yandan yerleşim ve rekreasyon alanlarının yüksek standartlarda olduğu kentsel alanlardaki baskı arazi piyasasını etkilemektedir. Bunun sonucunda, hem arazi piyasası üzerindeki baskı hem de arazi değerleri de çok yüksektir. Sürecin başlangıcında büyük bir sosyal konut yatırımı gerçekleştirmeyi isteyen belediye yüksek arazi değerleriyle

karşılaştığında durum lehine çevirmek üzere en azından alanın bir kısmında arazi fiyatlarını uygun hale getirecek bir araca başvurmaktadır. Bu araç ``gönüllü yeniden parselasyon düzenlemesi'' prosedürü veya ``gönüllü düzenleme'' olarak kullanılmaktadır (Verhage, 2002). Aslında parselasyon düzenlemesi tam olarak gönüllü değildir ancak gerçekleştiği koşullar altında gönüllü olarak görülür.

Konut alanı gelişiminde belediye, arsa sahipleri ve aracı kurumlar olmak üzere üç ana aktörün bulunduğu Almanya'da, hükümet konut üretimin doğrudan sağlayıcısı değil sürecin kolaylaştırılmasını sağlayan aracısı, düzenleyicisi konumundadır. Belediye süreci başlatan kurum olarak, gelişmenin yönü ve konut şemasının formuna ilişkin kararları almaktadır (Verhage, 2002). Aracı organ, projenin denetleyiciliğini ve yönetimini üstlenir, arazi sahipleriyle yapılan görüşmelerde belediyeyi, belediyeyle yapılan görüşmelerde ise arazi sahiplerini temsil eden tarafsız kurumdur. Arazi sahiplerinin neredeyse tamamı, gelişme sonrası parsel sahibi olabilmek için arazilerini ellerinde tutmak isterken, arazilerini satmak isteyen mülk sahipleri ise bunu arazi düzenlemesi ve hizmetlerin sağlanması aşamasından önce yaparlar. Arazinin ilk sahipleri, arazinin gelişmesinden sorumlu olan topluluğun üyeleri olarak önemli bir rol oynamaktadır. Belediye aynı zamanda mülk sahibi olarak bu organizasyonun bir parçası olup arazinin kullanımıyla ilgili özel bir pozisyonundadır. Bu sürecin özelliği, belediyenin arazi kullanım değişimini elinde tutarak, arazi sahiplerini bir şekilde buna bağlı kalmaya zorlamasıdır. Arazi sahiplerinin işbirliği olmaksızın, sürecin devam etmesi mümkün değildir. Bu durum, hem belediye hem de arazi sahiplerinin, yani iki tarafın da kabul edebileceği bir çözüm geliştirmek üzere uzlaşma ve görüşmeler yapılmasını gerektirmektedir. Mülk sahiplerinin gönüllü düzenlemeye ikna edilmesi iyi bir iletişimle sağlanmaktadır.

Belediye ise alanda yer alacak konut türlerinin belirlenmesi için aynı zamanda yerel planları da kullanabilmektedir. Belediye, alandaki konutların yalnızca üst gelir grubu tarafından ulaşılabilir olmasını istemediği durumda, konutlarda maksimum taban alanı uygulamasında bulunabilmekte, ayrıca plan içinde ticaret ve hizmet alanları gibi kentsel fonksiyonları belirleyebilmektedir. Bu yüzden belediye bazı hizmetlerin sağlanmasında etki sahibi olmuştur. Buna göre Almanya'da konut üretim sürecine bakıldığında yerel idarenin etkin şekilde arazi sahipliği ve planlama çalışmasına müdahale ettiği görülmektedir. Ancak burada Fransa'dan farklı ancak uzlaşma sonrası kesin bir plan oluşturulmaktadır.

Planlama ve konut politikaları arasında sıkı bir ilişkinin görüldüğü Hollanda'da özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında hükümet konut ve mekânsal politikalarla sorumlu bir bakanlık kurarak, konut üretimini mekânsal planlama ile bağdaştırmıştır (Priemus, 1998). Planlama ve konut politikaları arasındaki ittifak gittikçe güçlenmiş ve hükümet konut projelerini destekleyerek konut birimlerinin yeri ve üretimi konusunda büyük ölçüde söz sahibi olmuştur (Faludi ve Van Der Valk, 1994).

Hollanda'da konut üretimi sürecinde yer alan aktörler belediye, özel inşaat firmaları, konut kooperatifleri ve arazi sahipleri olmaktadır. Bu süreçte faaliyetlerin çok büyük bir kısmı belediye tarafından yönetilmekte, diğer aktörlerin sürdürdüğü çalışmalar ise yine belediye etkisi ve kontrolü altında devam etmektedir. Çünkü gelişmenin sınırların çizen yerel planı yapan organ belediyelerdir. Konut üretim sürecinde ikinci önemli etmen ise, belediyenin arazinin geliştirilmesi sürecine girilmeden önce alanın mülkiyetini ele almış olmasıdır. Böylece arazinin sahibi olma gücünü elinde tutan Hollanda belediyeleri, araziye geliştirecek yatırımcıyı seçme ve kontrol etme hakkını elinde tutar. Yapılacak alanların satışına ilişkin anlaşmalar belediye tarafından hazırlanır, geliştirici ise bu anlaşmaların içeriğinin kendisine uyup uymadığını hesapladıktan sonra sürece dahil olur. Geliştiricilere sınırlar dahilinde bazı manevralar yapma imkanı sunulsa da, belediyenin planlama üzerinde ki etkisi göz ardı edilemez derecededir. İlk önce belediye, geliştiricilerle yapılacak işbirliğine girdi olarak planı ve koşulları ortaya atmakta, sonrasında geliştirici buna cevap vermektedir. Bu karşılıklı etkileşimin sonucu ise, uygun şekilde plana adapte edilmektedir.

İspanya'da ise barınma hakkı en temel haktır. Yasada belirlendiği üzere her İspanyol vatandaşının saygın şekilde yaşamasını sağlayacak konut hakkı bulunmaktadır. Kamu yönetimleri ise bu hakkı sağlamak için gerekli koşulları sağlamak zorundadır. İspanya sistemi de kent planlaması ve konut politikalarından sorumlu organ özerk yönetimler kademesidir. Yerel yönetimler ise sosyal konut üretimini desteklemekle ve kiralanabilir konutun teşvikine fon ayırmakla yükümlü olup, tarihi merkezlerdeki konut alanı yenilemelerini de gözetmek zorundadır.

2.4.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimine katkısı

Modern kentsel çevrenin işleyişi için gerekli olan her tür altyapının, geliştirici ve arazi sahibinin finansmanı ile sağlanması konusu genelde tartışma alanıdır. Bu konuda farklı planlama türleri arasında belirgin ayrılmalar mevcuttur ve altyapı temini ulusal ve yerel düzeyde, kamu ve özel sektöre çeşitli araçlarla finanse edilmektedir (Ennis, 2003). Geliştirici ve arazi sahipleri ile yapılan uzlaşmaların bir sağlam bir düzleme oturtulamamasının sebebi, geniş anlamda altyapı ve planlama arasındaki ilişkinin günümüze kadar göz ardı edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Geliştiricilerin kentsel alana kamusal yatırımları ve katkılarına bakıldığında, bu katkıların ölçek ve çerçevesini her örnekte farklı boyutlarda olduğu görülmektedir. Geliştiricilerden talep edilen kamusal katkı, her bir ülkenin politik kültürünü ve kurumsal yapısını yansıtmaktadır. Bu kurumsal yapılaşma, geliştiricilerin kamuya katkıları üzerine yapılan uzlaşma süreçlerinin temel kurallarını belirlemektedir. Ülkeler arasındaki farkları derinlemesine anlamak için, kurumsallaşmaya yönelik detaylı incelemeler gereklidir. Ülkeler arası kurumsallaşma yapısındaki farkları göz önüne sermek için başlangıç noktası olarak düşünülebilir (Ennis, 2003).

Bir şehrin sağlıklı bir kentsel gelişme çerçevesi içinde, verimli işleyen bir altyapıyla donanmasında, kullanımı oldukça eskiye dayanan altyapı maliyetlerinin arazi geliştiricisi veya inşaatçı firmadan sağlanması yöntemi hala kullanılmakta olup, zaman içinde bu yöntem çeşitli değişimler geçirmiştir. Yöntemler ne tür varyasyonlarla evrimleşirse evrimleşsin, kamu hizmetlerinin temin edilmesinde kullanılan finans kaynağı türleri sabittir; bunlar yerel veya ulusal vergi mükellefleri, geliştiriciler ve arazi sahipleri (Renard, 2003).

Özellikle 1980 sonrası, organizasyon, yapı ve altyapı sağlayıcılarının gayrimenkul piyasasındaki operasyon rolü ve yerel planlama otoritesi ile merkezi yönetim birimlerinin dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Buna karşın planlama sisteminin iki önemli bileşeni; imar planları ve gelişme kontrolü, varoluşlarından bu yana değişmeden kalmıştır. Ancak son yıllarda İngiltere ve diğer İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ülkelerinde hükümet gelirlerinin genel vergiden alınan pay ve bağışlar yerine, kullanıcı vergileri ve gönüllü vergiden sağlanması yönünde genel bir eğilim oluşmaktadır. Ağır finansal baskıların eşliğinde, alan dışı altyapı ihtiyaçlarının servislerin ve diğer sosyal ve çevresel karşılanması için alternatif fon

arayışları sürmektedir. Amaç bu altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasından doğan finansal yükünü acilen hükümetten, müteahhit firmalara veya konut tüketicileri yönüne kaydırmaktır. Bu bağlamda hizmetlerin özelleştirilmesi konuya farklı bir boyut katmıştır. Piyasadaki yatırımcı ve geliştiriciler projelerinin gerektirdiği altyapıyı sağlamak için, altyapı sağlayıcılarla uzlaşma yoluna gitmek zorundadır. Hükümet yerel planlama otoritelerini; imar planlarını altyapı sağlayıcılar ve yatırımcılar arasında koordinasyon sağlayacak bir faktör olarak kullanmaları yönünde desteklemektedir. Aynı zamanda hükümet, planlama sisteminde verimliliğin, ekonomik etkenler kullanılmak suretiyle planlama politikalarına etki edilmesi yoluyla olması gerektiğini düşünmektedir. Planlama anlaşmaları ve bu anlaşmalarla belirlenen koşullar kent planlamanın kendi koşullarıyla çözülemeyen problemlerin çözülmesi için geliştirilmiş ayrıntılı prosedürlere sahip araçlar olarak düzenlenmiş olsa dahi bu durum unutulurken; gelişmeye bağlı altyapı ve servis ihtiyaçlarının paraya çevrilmesi yönünde kullanılmaktadırlar. Buna karşın planlama yükümlülüklerinin etkilerinin azalacağını gösteren hiçbir işaret bulunmamaktadır.

Sonuçta, planlama anlaşmaları; yatırımcı, altyapı sağlayıcı ve geniş çerçevede toplum için kilit rol oynamaktadır. Ekonomik araç olarak kullanılmaları süreci parça parça olmuştur. Planlama yükümlülükleri ve politikaları farklılaşarak karşılaşılan durumlara göre evrimleşmiştir. Sonunda, hâlihazırda merkezi hükümet yerel planlama birimlerini planlama yükümlülüklerini koordinasyon ve uzlaşma aracı olarak kullanılması yönünde teşvik etmiştir. Geçen yıllarla birlikte planlama yükümlülükleri planlama kararları içindeki kullanım oranları artmaya devam etmiştir. Büyük kentsel projeler de kullanılan planlama anlaşmaları, planlama izinleri ile bir arada kullanılmakta olup, kentsel gelişmenin türüne göre farklılaşabilmektedir.

Özel girişimciden, kamu yatırımlarına yönelik katkı payı alınması yönteminin uzun bir geçmişe dayandığı İngiltere, sistemin incelenmesi açısından örnek teşkil etmektedir.

İngiltere’de kritik olan nokta, altyapının yerel sağlayıcılar yerine, ulusal sağlayıcılardan temin edilmesi yönündeki dönüşümdür. 19.yy’ye dayanan yöntemin işleyişine bakıldığında, söz konusu dönemde altyapı hizmetlerinin gerek yerel yönetim gerek özel şirketçe olsun yerelde sağlandığı görülmektedir, bu durumda kamu idaresi ve özel kurumlar arasında sıkı bir işbirliği olmuş, iki kesimde aynı kentsel alanın gelişmesinden sorumlu olacak şekilde gerekli hizmetlere karşı

duyarlılık geliştirmiş ve ortak bir çıkar ile ilgi içine girmişlerdir. Ancak savaş sonrasında bu durum değişmiş, kentsel hizmetlerin karşılanması ulusallaştırılmıştır. Böylece yerel seviyenin ihtiyaçları olan kanalizasyon, su altyapısı gibi hizmetlere karşı yerel hizmet sağlayıcıları ve belediyeler arasında ilişkilerde keskin dönüşümler yaşanmıştır. Yerel idare birimleri daha çok merkezi yönetimin birer müdürlüğü gibi hareket etmiş ve hizmetlerin sağlanmasında doğrudan sağlayıcı olmaktan çok kontrolcü duruma geçmiş, gerektiğinde ilgili komitelerle süreci gözlemlemişlerdir. Ancak tam da bu noktada özel şirketlerin kamu sektörü gibi yerel etkilere duyarlı olmadığı ve yerel yönetimlerin özel sektörün stratejileri üzerinde etki ve yetkisi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Böylece, ulusallaşma yaklaşımı, bu hizmetlerin kontrol ve sorumluluğunu yerelin kontrol sınırlarından çıkarmıştır. Bunun anlamı, İngiltere’de kentsel hizmet ve ihtiyaçların ulusallaştırılmasının, plancılar ve altyapı sağlayıcıları arasında bir ayırım oluşturduğudur (Renard, 2003).

1970’lerde Keynesçi ekonomik sisteme inancın yok oluşu, ve baş gösteren ekonomik belirsizlik, merkezi hükümetin kamusal maliyetler konusunda endişe duymasına neden olmuştur. Bu endişenin görüldüğü alanlardan biri yerel yönetimlerin karşıladığı altyapı giderleridir. 1972 yılında yayınlanan bir rapor ile planlama mevzuatının az bilinen bir yönü olan, altyapı arzı yaratmak üzere geliştirici katkısı alınması tavsiye edilmiştir. Sonrasında 1970 ve 1980’lerde yerel yönetimler bu yöntemden faydalanarak, altyapı üretiminde geliştirici katkısı alınmasına yönelik anlaşmalar yapmışlardır. Sonuç, gelişme alanlarında yapılacak uygulamalarda, bu alanlara özel amaçlı geçici bir uygulama yapılması olmuştur, yani ancak bir planlama uygulamasının sunulmasından sonra yerel yönetim alanın gelişmesi için gerekli gördüğü altyapı ihtiyaçlarının bedeline ilişkin geliştirici ile uzlaşma sürecine girmektedir. Bu uygulama bazı tartışmalara yol açmıştır. Uygulamanın başladığı ilk yıllarda, planlama birimlerinin talep edebileceklerinin sınırlarını belirleyen ve yasal olarak tanımlayan bir yönerge mevcut değildir. Bu nedenle 1980’lerde, yerel yönetimlerin, yetkilerinin sınırlarını aşp aşmadığına karar vermek konusunda anlaşmazlıklar ve tartışmalar süregelmiştir (Healey ve diğerleri, 1995). Nihayetinde merkezi hükümet, yerel yönetimlerin gelişecek alanların altyapı maliyetlerini karşılamak üzerine arazi geliştiricileriyle pazarlığa oturmasına izin veren bir yönergeyi yayınlamıştır. Ancak bu yönerge sorunları çözememiştir çünkü yönerge uzlaşma sürecine yalnızca gelişme kontrol mekanizması olarak yaklaşmıştır.

Yerel yönetimlere altyapı katkısı almaları yönünde yetki verilmesinin anlamı, anlaşmaların belli standartlardan ve tutarlılıktan uzak olması ve klasik İngiliz yargısının bir örneği olan, her duruma özgün müdahale yönteminin geliştirilmiş olmasıdır. Yerel yönetimler özel girişimcilerden bekledikleri katkıların kapsamını genişlettikçe, yönergelerle bazı sınırlamalar getirilmeye çalışılmış ancak bu sınırlamalar yerel birimleri daha çok katkı istemeye yöneltmiştir. Çünkü ancak bu şekilde geliştiricilerin uygulamaya koyduğu planların dışında kalan alanlara da katkı sağlanabilecektir.

1940’larda süregelen ulusallaşma dönemiyle, 1980’lerde baş gösteren özelleştirme dönemleri arasında, ulusal veya yerelde faaliyet gösteren altyapı sağlayıcıları kamu hizmetlerini sağlamakta üstün konuma gelmiştir. Böylece 1980’lerin en önemli özelliklerinden biri, planlama sisteminin yönetimin takdir yetkisiyle işlemesi ve imar planlarının önemini yitirmesi olmuştur. Bu nedenlerle İngiliz planlama sistemi örneğinde, 1980 sonrası arazi geliştiricisinin mali katkısına bakıldığında, yerel yönetimlerinin talep sınırlarının genişlediği ve bunda öncü faktörlerden birinin özelleştirme politikaları olduğu görülmektedir. Planlama sistemiyle bağdaştırıldığında bunun anlamı, artan altyapı türleri için geliştirici katkısının temin edilmesidir. Bilhassa, 1980 sonrasında hükümet piyasa bazlı gelişmeyi daha çok teşvik etmiştir (Thornley, 1991). 1980’ler ve sonrasında yerel yönetimlerin piyasa bazlı plan yapma güdüsü teşvik edilmesi ve kamu hizmetlerine yönelik katkı beklentilerinin çerçevesi genişlemeye devam etmesi, 1990’lı yıllara gelindiğinde ilgili yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.

1990’ların başında ilgili mevzuat ve yönergeler ile, kamu katkısına yasal statü kazandıran 1991 tarihli Planning and Compensation Act (Planlama ve Bedel Yasası) yürürlüğe girmiştir. Planlama Bedel Yasası 1991 ile ilk kez, planlama yükümlülükleri ve anlaşmalarının içeriğine yönelik tanımlamalar getirilmiştir. Planlama yönergesi, planlama anlaşmalarında yer alan yükümlülüklerin kapsamını genişletmiştir (DOE Genelgesi). Plan bazlı sistemin tanıtılması ve yerel yönetimlerin imar planlarında planlama yükümlülüklerine yer vermesini ön gören yönergeler ile yerel yönetimlerin planlama yükümlülüklerini geliştiriciden sağlamaya yönelik etkileri güçlendirilmiştir (Ennis, 2003).

Bugün İngiltere’de planlama sisteminin takdir yetkisine dayalı olması ve gerekli altyapının sağlanması konusuna bağlı özelleştirme gündeminin ortaya çıkışı, bir

süredir tartışılmaktadır ve her zaman tartışmanın merkezi hizmetlerin ödemesini kimin yapması gerektiği olmaktadır. Planlama anlaşmaları ile sağlanan altyapı hizmetlerinin çoğu, önceden kamu sektörünün sorumluluğunda olup yerel ve ulusal vergiden karşılanırken, son yirmi yıldır yavaş yavaş kamu sektöründen özel sektör yönüne kaymıştır. Bunun anlamı, İngiliz yerel yönetimlerinin pazarlık için oturdukları uzlaşmalardaki rolünün diğer ülkelere göre daha zayıf olduğudur. Duruma göre değişen alan bazlı yaklaşım, diğer ülkelerin uzlaşma sürecine göre daha fazla zaman, enerji ve para tüketimine neden olmaktadır. 1990'larda yaşanan ilerlemeler durumu geliştirse de uygulamada hala bu kısa vadeli, alana özgülük yaklaşımı devam etmektedir (Ennis, 2003).

Günümüzde İngiltere'de imzalanan planlama anlaşmaları üç noktadan oluşmaktadır. İlki; okul, yol, açık alan vb. ortak kamusal hizmetlerin sağlanması için arazinin özel geliştiriciden, yerel otorite eline devredilmesidir. Sonrasında, geliştirici tarafından karşılanması gereken drenaj- kanalizasyon hizmetleri gelmektedir. Üçüncüsü ise ``acre katkısı`` olmaktadır. İnşaat firmaları, yapılaştıkları her bir akre için, planlama organına ödeme yapmak zorundadır. Bu ödeme sonrasında okul ve açık alan gibi kamu ihtiyaçları için kullanılmaktadır (Verhage, 2002).

Gelişme şemasını yürüten inşaat firmaları, yerel otoritenin belirlediği belli bir düzeye kadar olan birincil hizmetlerden (parselasyon, yol düzenlemesi, kamu alanları) sorumludur. Bu geliştiricinin söz konusu yapılaşma için olağan gelişme maliyeti olarak ödemesi gereken kısımdır. Geliştirici bunun yanında ikinci derece hizmetlerin bir kısmında ödemekle yükümlüdür. ``acre katkısı`` yoluyla ve arazinin okul ve açık alan yapımı için ucuz transferine yönelik anlaşmalarla, yerel yönetim gelişme karının bir kısmını bu amaçlara yönelik kullanmak üzere elinde tutmaktadır.

Bu noktada Campbell (2000), İngiltere'de yürütülen sosyal konut üretimi sürecinde kamuya yapılan yatırımı ve konut alanlarının hizmetlerinin karşılanmasına yönelik unsurları yerel idareler ve özel kesim açısından inceleyerek plan yapım sürecinin ekonomik boyutlarını ortaya koymuştur. Çalışmanın bulgularından biri, planlama yükümlülüklerinin ve anlaşmaların kullanım çerçevesinin, yatırımcılardan talep edilenler eşliğinde genişletildiğini göstermektedir. Campbell'ın çalışmasında, araştırmaya dahil olan kurumlar 500 çeşit yükümlülük türünü yatırımların türüne (on-site ve off-site yatırımlar, genel hizmetler vb.) ve ödeme şekillerine göre sınıflandırmışlardır. Bunun sonucunda, yatırımcıdan talep edilen kamusal

yardımlarda ve fiziki altyapının sağlanmasında, doğrudan hizmet sağlamanın ötesinde, hizmetin mali karşılığını sağlamanın daha yaygın olduğu ve daha önemli konuma geldiği görülmüştür (Campbell, 2000). Bu durumda istisna olan on-site (alanın tesviyesi ve düzeylemesi, sokaklar, alt derece bağlantı yolları, kaldırımlar ve yaya bağlantıları, ışıklandırma, park- bahçe ve bulvarların peyzaj düzenlemeleri, su kanalları, lağım, kanalizasyon yapısı, sıhhi tesisat, bireysel hizmet bağlantıları, yangın muslukları vb.) yatırımlardır, çünkü bu noktada geliştirici doğrudan hizmeti sağlamayı tercih etmektedir. Geliştiriciden beklenen off-site yatırım (ana yollar, otoyollar ve birinci derece akslar, kanalizasyon sistemleri, alan içi ve dışındaki kamu hizmet yapıları ve alanları ile kamu yararına açık her türlü kamu hizmeti) katkısı, on-site yatırımların yaklaşık iki katı olup, on-site yatırımlar % 26,6 off- site yatırımlar ise % 15,1 oranındadır. En temel off-site ihtiyaçlar ulaşım altyapısı ve anayol- otoyol çalışmalarıdır. Hizmet ve servislerin karşılanması tüm diğer eylemlerin % 18.9'unu oluşturmakta olup, büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Bunlar, temel ihtiyaçlar, kamusal sanat yapıları, park alanlarının karşılanması, toplu taşıma, yeşil çevre girişimleri ve işgücü eğitimi gibi çeşitlenebilmektedir. On-site hizmetlerin ise tüm eylemlerin içindeki yeri % 15,1 civarında olup; peyzaj düzenlemeleri ve çevre güzelleştirme, açık alan ve oyun alanları sağlama ve sosyal konut yatırımlarını içermektedir (Campbell, 2000).

Genel olarak planlarda politika ve yükümlülöklere bakıldığında, toplum yararına hizmetlerin sağlanmasının, soysö- ekonomik ve çevresel etkilerin ıslahı ve yaygınlaştırılması gibi stratejilerin ortaya konulduğu görölmektedir. Campbell yaptığı çalışmada farklı kurumlarda çalışan plancılarla yaptığı görüşmeler sonucunda planlama yükümlölüklerinin ve anlaşmaların plancılar tarafından hizmetlerin karşılanmasında ve finansal yükün paylaşılmasında çıkar yol olarak göröldüğünü göstermektedir. Öyle ki, özel sektör ve yatırımcının katkısı olmandan hizmetlerin sağlanması mümkün değildir (Campbell, 2000).

Farklı ölkelere ilişkin araştırmalar göstermektedir ki, geliştiriciden sağlanan katkıların anahtar noktası, her bir ölkenin kurumsal yapısıyla bağlantılıdır. Bu düzenlemeler, ortaya çıktıkları ölkelerin sosyo- kültürel konumuna bağlıdır.

Altyapı maliyetlerinin bu aktörler arasında nasıl paylaştırılacağı konusu her ölkede olduğu gibi Fransa'da da tartışma konusudur. Fransa, yıllardır bölgesel düzeydeki kapasitesini arttırmak ve yeterliliğini sağlamak için çaba sarfeden üniter bir devlet

olup, İngiltere'ye kıyasla farklı bir yasal sisteme sahiptir ve İngiltere'de bugün hüküm süren proje odaklı kent planlama yaklaşımına, plan bazlı yaklaşımıyla zıt bir örnek teşkil etmektedir (NHPAU, 2009)

Ülke çapında altyapı maliyetlerinin özel sektörden temin edilmesine yönelik pek çok değişik yöntem uygulanırken, yöntemlerin bazıları uzun yıllardır kullanımdadır. Başta İngiltere olmak üzere diğer ülkelerde de olduğu gibi Fransa hükümeti de, özel sektörün kamu hizmetlerine yönelik giderlerin çok büyük bir kısmının karşılamasını beklemektedir. Fransa'da bu ihtiyaç, 1980'lerde planlama sisteminde yerel yönetimin desantralizasyonuna dayanan değişiklikler ile baş göstermiştir (Renard, 2003).

Altyapı ihtiyaçlarını karşılanmasına yönelik birebir yasal bir düzeneğin yokluğunda, kentsel büyümenin ilk dönemlerinde altyapı ihtiyacının temini tamamen gayri resmi olmuştur. Bu konuda atılan ilk adımlardan biri 1958'de yayınlanan bir kararname olmuştur. Buna göre bir parselde, geliştiriciden yol, açık alan, su gibi kamusal ihtiyaçların mal olarak karşılanmasının beklenebileceği ifade edilmiştir. Parselasyona ilişkin bu yöntem, 1961 yılında bir diğer kararname ile geliştirilmiştir. Bu yeni kararnameye göre `` eğer söz konusu gelişme alanı, belediyenin kendi finansal olanaklarıyla uyumsuz bazı hizmetleri gerektiriyorsa, herhangi bir inşaat izni özel koşullara konu olabilir``denilmektedir (Renard, 2003).

Yerel yönetimlerin desantralizasyon süreci ise, 1950- 1980 yılları aralığını kapsayan kentsel büyüme dönemi sonrasında gelişmiştir. Desantralizasyonla beraber, özel sektörün kamu yatırımlarına katkısının artışı sağlayan düzenlemelerde görülmeye başlanmıştır. Fransa'da altyapı maliyetlerinin karşılanmasını sağlayan belli başlı yöntemlerden ilki, en eski ve doğrudan yaklaşım olarak görülen altyapı ücretlerinin vergi mükellefleri tarafından karşılanmasıdır. Bu yaklaşım çok uzun süre Fransa'da en baskın yöntem olmuştur ve hala önemli bir yere sahiptir. Ancak bu yöntem özel sektörden katkı almanın sağladığı iki temel getiriyi karşılamamaktadır. Bunlar; donatıdan yararlanan kesimin hizmetleri ödemesi ve ödeyebilme kapasitesine göre ücretlendirmedir. İkinci potansiyel ödeme kaynağı geliştirici- inşaatçıdır. Bu yöntem yasal olarak 1967'de tanınmıştır ve günümüze kadar pek çok yönden kapsamı geliştirilmiştir. Altyapı maliyetlerinin geliştiriciden karşılanması prensibi kendi ilkeleri içinde oldukça adildir ancak burada problem yasal prosedürlerin karmaşıklığıdır. Avrupa genelinde görülen bu sorun, yerel yönetimlerin artan pazarlık güçlerini- bazen suiistimallerini- kullanmalarına binaen artış göstermektedir.

Altyapının üçüncü potansiyel ödeyicisi arazi sahibi tarafından karşılanması, komşuları Belçika, Almanya ve İtalya'da olmasına rağmen, Fransa'da mevcut olan bir durum değildir. 1985 yılında ``iyileştirme vergisi`` tanımının ortaya atılması da dahil Fransa mevzuatında defalarca girişimlerde bulunulmuş olsa da bu yöntem oturtulamamıştır (Renard, 2003). Eski bir araç olan ve komşuluk vergisi yöntemi veya gelişme maliyetlerinin bir kısmının arazi sahibince ödenmesini sağlayan yaklaşımlar Fransa'da daima reddedilmiştir. Fransa'da planlama ve imar konuları 1980 sonrası kapsamlı bir değişim geçirmiştir. Planlama ve imar planı sisteminin, desantralizasyon ve hükümetin serbest piyasa politikalarıyla nasıl değiştiğinin anlaşılması, geliştiriciler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nasıl değiştiğinin anlaşılması bakımından önemlidir. Bu nedenle Fransa'da altyapı temini konusundan önce, planlama sisteminin içeriği anlaşılmalıdır. Fransız planlama sisteminin uygulamalarda iki önemli ayağını oluşturan şematik plan ve yerel plan türlerine yönelik algının özellikle 1967 tarihli Şehir ve Ülke Planlama Yasası'nın değişmesi ve ilerleyen yıllarda serbest piyasa dinamikleriyle birlikte planlamanın merkeziyetçi yapısının yerel üstün yapıya dönüşmesi, sonuçta altyapı giderlerine de yansımıştır.

Planlama ve imar planları, taslak plan (schema directeur) ve yerel plan (Plan d'Occupation de Souls- POS veya PLU) olmak üzere çift katmanlı bir planlama sistemini yaratan Şehir ve Ülke Planlama Yasası'nın 1967 yılında yürürlüğe girmesinden sonra büyük önem kazanmıştır (Renard, 2003). Taslak ve yerel planların hazırlanmasının ve planlama izinlerinin onaylanmasının merkezi hükümetçe sağlandığı düzen 1970'lerin sonuna kadar uygulanmıştır. 1980'ler boyunca ise bu kapsam önce yerelin desantralizasyonu, sonraki on yılda ise küresel ölçekte kendini gösteren serbest piyasa ekonomisinin etkisiyle değişmiştir; imar planlarındaki artan esneklik çok katmanlı uzlaşma ile imar ve planlama kazanımlarına kapı açmıştır. İmar planlarında kolaylıkla revizyon ya da plan değişikliği yapılması, imar, arazi fiyatları ve arazi geliştirme vergileri arasındaki ilişkiyi büyük ölçüde değiştirmiştir. Artan esneklik olgusu zamanla yaygınlaşmış ve bu esneklik arazi değerlerini etkilemiştir, böylece Fransa'da arazi piyasası yüzer değer (kamu kuruluşlarının türlü etkinlikleri sonucunda, bir kentin çeşitli kesimlerindeki taşınmaz malların değerlerinde yere ve zamana göre beliren değer ayrımları.) mekanizmasına yaklaşmıştır. Böylece gelişme vergileri, kamu- özel sektör arasındaki pazarlık sürecinde belirleyici etkiye sahip olmuştur.

Altyapı sağlamaya dair uzlaşi süreçlerinin belediyeler ölçeğinde desantralizasyonu, yerel uygulamaların eyalet düzeyinde kontrol edilmesini güçleştirmiştir. Bir yandan geliştirici ile yerel yönetim arasındaki finansal ilişkilerin kapsamı, bir yandan ise yerel yönetimlerin dönüşümü, özellikle 1985- 1990'larda yaşanan ekonomide yükseliş dönemi boyunca yasal düzenlemeleri göz ardı eden ve zaman zaman yolsuzlukları da kapsayan, geçmişte benzeri görülmemiş uygulamalara neden olmuştur (Renard, 2003). Bu dönemde planlama ve imar sistemi istikrarsızlaşmıştır. Arazi için yüksek talebin yarattığı baskı, arazi fiyatlarını tavana yükseltmiş, öyle ki fiyatların geldiği düzey mevcut arazi kullanımlarıyla, özellikle tarımsal fonksiyonların olduğu bölgelerde uyumsuzluk yaratmıştır. Bu yüzden, yerel planlarda gittikçe daha sık revize yapılmaya ya da plan tadilatına gidilmeye başlanmıştır. Her ne kadar oldukça gayriresmi bir yol olsa da, bir düzeye kadar planlarda yapılan bu değişiklikler üzerinde uzlaşma görüşmeleri yapılmıştır. ZAC yönteminin kullanımı çok hızlı şekilde gelişmiştir. Sistem, özellikle yerel otoriteye gelişme alanıyla bağlantılı olmayan kamu hizmetleri ve off-site altyapı için finansman sağlarken, çoğu durumda kötüye kullanılmış ve istismar edilmiştir.

Arazi piyasasında yükseliş dönemi ertesinde, 1990'ların başında bu iyimser beklentilere karşı oluşan balon patlamış, piyasalardaki durgunluk hem özel sektör hem de kamu kesimini beklentilerini gözden geçirmeye itmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinin düzeyinde düşüşe, pek çok yeni yapılaşmadan vazgeçilmesine ve arazi piyasasında ``takoz etkisine`` (geçici bir ekonomik baskıdan ötürü fiyat ya da ücret artırıldığında, baskı azaldığı zaman bu artışın gerilemesinin mümkün olamayacağı görüşü) yol açmıştır.

Fransa'da 1990-1991 yılları arasında görülen piyasada durgunluk ve düşüş döneminin şiddetli bazı sonuçları olmuştur. Bu durumla bağlantılı olarak sosyal konut üretiminde düşüş görülmüştür. Hem konut üretimi hem de altyapı temininde yaşanan krizler, kamu idaresinin arazi ve emlak piyasası daha iyi yönetmek için bazı düzenlemeler yapması ihtiyacını getirmiştir. Buna göre; ``herhangi bir arazi geliştirme projesinde yalnızca alan sakinlerinin ihtiyaçlarıyla orantılı olacak ana gereksinimler ve altyapının finanse edilmesi beklenebilir`` ilkesini ciddi bir şekilde belirten bir yönetmelik hazırlanmıştır. 1990'ların başında yürürlüğe konulan bir dizi yasa ise yine bu yönetmeliği destekler şekildedir. Bu yasalardan biri olan 1993 tarihli ve 93-122 sayılı yasa, devlet vergilerinin kapsamını; ``kamu otoritesi geliştirici ya da

inşaat firmasından, söz konusu alanda inşa edilecek yapıların kullanıcıları için sağlanacak altyapının maliyeti dışında, fazladan kamu altyapısı ücreti talep edemez'' ilkesi ile sınırlandırmak istemiştir. Bugün ise Fransa'da altyapı yatırımlarının maliyeti geliştiricinin harcamalarına dahil edilmekte, sonrasında geliştirici yaptığı bu harcamaları her bir konut biriminin satış fiyatına yansıtabilmektedir. Diğer bir alternatif ise altyapının maliyetlerini bir kısmını özel sektörün karşılaması şartıyla kalanını kamunun ödemesidir (NHPAU, 2009).

Fransa'da altyapı maliyetlerinin karşılanmasına yönelik bir diğer araç ise 13 Aralık 2001 tarihli Arazi Toplulaştırması ve Kentsel Dönüşüm Yasası (SRU) olmuştur (Renard, 2003). Bu yasa aynı zamanda; PVNR (participation pour voies nouvelles et reseaux) yani yollar ve diğer bağlantılar için planlama yükümlülükleri olarak adlandırılmaktadır. Fransa'da oldukça yeni olan bu uygulama, planlama izni almak için kamu idaresiyle yapılan anlaşma yoluyla, gelişme öncesinde ödemenin peşinen geliştirici değil, arazi sahibi tarafından yapılmasını öngörmektedir. Dahası, bu yeni yöntem geçerliliğini 5 yıl koruyan bir sözleşmeye dayalıdır. Sözleşmeye göre, PVNR ödendiği zaman anlaşılan imar hakları, 5 yıl boyunca sabitlenmektedir ve belediye tarafından ortadan kaldırılamaz veya değiştirilemez niteliktedir (Renard, 2003). PVNR olarak ödenecek tutar, altyapı bağlantı maliyetlerinin % 100'üne kadarını kapsayabilmektedir. SRU aynı zamanda kentsel yenilemeye konu olan alanlar ve altyapı ıslahı gerekire mevcut kentsel dokular içinde kullanılan önemli bir araç olmaktadır (NHPAU,2009).

Bugün Fransa'da boş bir kentsel alanın geliştirilmesi sürecinde altyapı yatırımlarını önemli bir etken olup, süreç büyük ölçüde kamu sektörünün kontrolünde ilerlemektedir.

Altyapı hizmetlerini sağlama sürecinde öncelikle geliştiricilerden, belediyenin oluşturduğu üst politikaları göz önünde bulunduran planlarını sunmaları istenmiştir. Herhangi bir kurum veya bireysel girişimci geliştirici olarak plan teklifinde bulunabilmekte ancak bu plan ulusal, bölgesel ve yerel politikalarla örtüşmeli ve sürecin finansal hesaplarını da sunan verilere sahip olmalıdır (NHPAU, 2009; Verhage, 2002). Buradaki geliştirici, arazi geliştiricisi veya sağlayıcı olarak tanımlanmaktadır. Bu geliştiricinin amacı konut yapmak ve satmak değil, yapılaşacak parselleri ve araziye geliştirmek ve satmaktır. Seçilen planda, göreceli düşük maliyetlerle konut çevresine pozitif değer sağlayan bazı etmenler ortaya konur

(yağmur sularının toplanmasını sağlayan alan içi sistem, hiyerarşik yol sistemi, küçük konut kümelerine hizmet edecek karma trafik yolları).

Arazi geliştirici, arazideki hizmetleri sağladıktan sonra, oluşturduğu parselleri satar, konut yapılaşmasına yönelik olarak satılamayan tüm parseller belediyeye devredilir. Verilen bu parsellere ek olarak, geliştirici belediyeye başka katkılarda sağlamak zorundadır. Çünkü belediye arazinin esas sahibidir. Belediye uygun bir fiyatla araziyi geliştiriciye satar ancak koşulları da bu transfere ekler. Geliştirici başlangıçta araziye uygun bir fiyata alarak avantaj sağlamış olsa da, konut kalitesi bakımından belediyenin istediği şartlara uymadığı sürece yapılaşma hakkını elde edemez. Bu yüzden geliştirici alandaki okul veya sağlık yapıları açısından katkıda bulunur ve artan yeni öğrenci sayısı ile örtüşecek şekilde orta okul yapımına da katkıda bulunur. Ayrıca geliştirici, semt meydanı, yeşil alanlar, oyun alanları gibi hizmetleri de alan içinde sağlamaktan sorumludur.

Almanya’da ise altyapının temini, yerel yönetimin görevidir. Yerel yönetim bu hizmeti karşılamak için devletten ödenek alabilmekte veya maliyetleri karşılamak için arazi sahibinden vergi toplamaktadır. İlk kez geliştirilecek bir alanda altyapı bedelinin maksimum % 90 oranına kadar olan kısmı arazi sahipleri, minimum ise % 10 kadarı yerel yönetim tarafından karşılanmaktadır. Yerel yönetim tarafından, arazi sahiplerinin ödeyeceği vergileri çeşitlendirmek adına özel yerel kanunlar uygulanabilmektedir. Arazi sahipleri yasal olarak yerel yönetimden altyapının karşılanmasını isteme hakkına sahip değildir. Ancak bunu yapmak için arazi sahipleri yerel yönetimle bir anlaşma yapmayı önerebilir ve bu anlaşma ile yerel altyapının karşılanması için bir geliştirici görevlendirilebilir. Bu durumda arazi sahibi veya geliştirici altyapıya ilişkin tüm maliyetleri (bu maliyetler geliştiriciden arazi sahibi veya kiracıya elden ele geçebilir) üstlenir. Proje ile ilgili kontratlar veya altyapı planları gibi planlama araçları, özellikle altyapının sağlanmasında anlaşmaya varılması için kullanılmaktadır (NHPAU, 2009).

Ayrıca Almanya’da gönüllü arazi düzenlemesi, belediyeye arazinin tarımsal nitelikten, ham- parsel geçişindeki değer artışından pay almasını sağlayan ve bu yüzden tercih edilen bir yöntemdir. Bu yöntem uyarınca arazi sahipleri ve belediye arasında anlaşma yapılmakta ve her bir mülk sahibinin arsasının %30 unu bedelsiz olarak belediyeye vermesi sağlanmaktadır. Belediyeye devredilen bu alan, yollar, parklar vb. kamusal sosyal ve teknik altyapının sağlanması için kullanılmaktadır.

Sonrasında arazi sahibi, arazisinin % 20 sini indirimli fiyattan satmak zorundadır. Buna ek olarak, arazi sahipleri alana hizmet götürmekle de sorumludur.

Arsa vasfından konut yatırıma açık, geliştirilebilir kentsel araziye geçiş değeri artışı sağlandığından, arazi sahiplerinin belediyeye bedel olarak verdiği % 30'un makul olduğunu düşünülmektedir. Belediye, arazi sahiplerini iş birliğine ikna etmek için, alana hiçbir hizmet götürülmeyeceğini ve arazi değerinin artmayacağını argümanını öne sürme hakkına sahiptir Ancak aynı zamanda bu argümanı halka açıklayabilmek için süreçte direkt etkisi olmayan, tarafsız bir orga olarak özel bir aracı kullanmaktadır (Verhage, 2002). Buradan hareketle Almanya'da kamu, arazi sahipleri ve yatırımcılar arasında uzlaşma sürecinin çok önemli olduğu görülmektedir. Tarafsız bir kurum aracılığıyla, her iki kesimin beklentileri karşılıklı açıklanmakta buna karşın kamu kesimi süreçte güçlü pozisyonunu korumaktadır. Kamusal sosyal altyapının sağlanması yasal çerçevede gönüllü düzenleme ile sağlanırken, arazi sahiplerinin yerel idareye teslim ettiği bedelsiz arsa devri ile Fransa ve İngiltere örneklerinden ayrılmaktadır.

Hollanda'da altyapı ve geliştirme maliyetleri hem kamu hem de özel geliştiricilerin aracılığıyla karşılanmaktadır. Maliyet paylaşımının şekli, arazi geliştirme için kullanılan modele göre değişim göstermektedir. Altyapı maliyetlerinin özel sektör tarafından karşılanmasını teşvik edebilmek için bazı önlemler alınmaktadır. Geleneksel yöntemde, belediyeler arazinin edinimini ve gerekli hizmetleri sağladıktan sonra üzerinde bina inşasının başlamasına yetecek gerekli altyapı ile birlikte geliştiriciye satmaktadır. 1990'lardan bu yana özel sektör arazi edinimi aşamasını kendisi yapmasına karşın, gelişme hacminin çok büyük bir kısmı hala geleneksel yöntemle göre devam etmektedir. Bu sistemde üstü kapalı bir şekilde de olsa, özel yapılaşmalar için yerleşime açılan alanlardan gelişme vergisi alınmaktadır (Vermeulen ve Rouwendal, 2007). 2000'lerde yapılan bir araştırma, konut birimlerinin 2/3'ünün geleneksel yöntemle inşa edildiğini ancak bu oranın gittikçe düştüğünü göstermektedir (Groetelaers ve Korthais Altes, 2004). Altyapı üretiminde kullanılan diğer alternatif modeller ise yapılaşma talebi, ortak gelişme (kamu- özel işbirliği) ve özel gelişmedir.

Yapılaşma talebi yönteminde; araziye esas sahibinden satın alan özel geliştiriciler, araziye yapı inşasına imkan verecek şekilde servisleri sağlanmış bir parsel olarak geri devralmak üzere belediyeye satar. Anlaşmaya bağlı olarak, geliştirici parselleri satın

alma hakkına sahip olabilmektedir. Bu durumda belediye daha az risk almış olmaktadır ancak arazinin birkaç kez el değıştirmesi fiyatını etkilemektedir.

Ortak gelişme yönteminde; hem belediye hem de özel geliştiriciler araziye esas mal sahibinden edinmektedir. Ortak gelişme şirketi araziye hizmet götürmekten ve parsellerin satışından sorumludur. Arazi geliştirmeye dahil olan özel geliştirici de aynı zamanda servisleri tamamlanmış parselin alıcısı veya inşaatçısı olabilmektedir. Bu ortaklığa hem belediye hem de özel geliştiriciler katılabildiği için "belediyeye ait arazi değeri" diye bir kavram yoktur. Özel geliştirme ile, özel sektör bazlı geliştiriciler arazinin gerekli servislere kavuşmasında ve inşaatçılara satılmasında kontrol sahibi olmaktadır.

2008 tarihli Land Development Act (Arazi Geliştirme Yasası), adli yasa, kamu yönetimlerine geliştiriciden altyapı giderlerinin karşılanmasını talep etmesi için önemli haklar ve güç tanımıştır. Buna göre, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin karşılanması temeline dayanarak finansal katkı istenmektedir. Bu maliyetlerin bölüştürülmesinde, parsellerin başlangıç değeri (arazi ediniminin standart maliyeti) ve gelecekteki değeri (servisi tamamlanmış parselin muhtemel kullanımına dayalı değeri) göz önüne alınmaktadır. Bu nedenle arazi geliştirme planı, alanın geliştirilmesinde kar ve maliyetlerin tahmini değerini kapsamaktadır.

İspanya'da ise, konut inşaa sürecinin önemli bileşenlerinden biri altyapı yatırımlarıdır. Özellikle AB sürecine girilmesiyle birlikte İspanya'da olağanüstü bir modernleşme ve altyapının geliştirilmesi süreci başlamıştır. Altyapı maliyetlerinin en önemli kısmını ulaşım ağlarının geliştirilmesi kapsamaktadır. En göze çarpan yatırımlar ise kentsel odak noktalarını birbirine bağlayan paralı yollar ve hızlı tren bağlantılarıdır. Daha özeldir ise, geliştiriciler kentsel gelişmenin maliyetlerini ve buna bağlı altyapıyı ödemek zorundadır. Bunlar su ve arıtma gibi temel hizmetler olabilmektedir. Mekânsal ve kentsel planlama kanunları aynı zamanda sürdürülebilir bir kent içi hareketlilik için gerekli olan kamu ulaşım altyapısının geliştirici tarafından ödenmesini de kapsayabilmektedir (NHPAU, 2009).

Tüm ülkeler göz önüne alındığında, Avrupa ülkelerinde altyapı yatırımlarının sürecine ilişkin bazı karşılaştırmalara gitmek mümkündür.

- İngiltere örneğinde, inşaat firmalarının oldukça rahat bir pozisyonda oldukları görülmektedir, çünkü sürecin başında arazinin mülkiyetine sahiptirler. Araziyi

neredeyse tarımsal değerine eşit bir fiyata elde etmişlerdir. Arazinin mülkiyetini ellerinde tutmalarından ötürü, inşa firmaları büyük ölçüde güce sahip olmuştur. Bölge meclisi ise konut üretimini gerçekleştirmek üzere inşa firmalarına bağlı konumdadır. Ancak geliştiriciler de kendi işlerinin devamlılığını sağlamak içinde bu konut üretimine dahil olmak zorundadırlar, bu nedenle bölge meclisinin yapılaşma iznine ihtiyaçları vardır. Ancak öncelikle inşa firmaları araziye oldukça düşük fiyatla elde ettiklerinden, onlar için bisiklet yolu yada park gibi bazı hizmetlere para harcamak büyük bir sorun değildir. Özellikle yeni şehir oluşumları sırasında arazi hemen hemen bütün hizmetlerden yoksun olduğundan, inşa firmaları araziye geliştirmek ve kar sağlamak için bazı kamu hizmetlerini de beraberinde sunmaları gerektiğini en başından bilir ve fark etmektedir. Belediye kamu hukuku gücüne ek olarak gücünü pekiştirmek için özel kanunları kullanmaktadır. Özel kanun eşliğinde konut inşaat firmaları ile anlaşmalar imzalamaktadır. Bu anlaşmalarda okul ve park alanları gibi ikincil hizmetlerin finansal olarak karşılanmasına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. İnşa firmaları yapılaşma iznini alabilmek için bu anlaşmalara girmek zorundadır, eğer bunu yapmazlarsa planlama otoritesi yapılaşma izni vermeyi reddedebilir. Bu durum anlaşmalara iki yönlülük verir; anlaşma özel bir anlaşma olarak işler ancak, aynı zamanda planlama otoritesinin özel kurumlarla işbirliği yapmasını sağlayan kamu düzenlemesidir.

- Fransa örneğinde, yatırımcı ve belediye arasındaki ilişki, yasal prosedür ile sağlanmaktadır. Bu prosedür iki aşamadan oluşmaktadır; tasarım ve gerçekleştirme. İlk aşamada belediye kendisine bir ortak seçmekte ve söz konusu gelişmeye dair şemanın nasıl olacağını tartışmaktadır. Bu noktada, belediye anlaşmaya yapmaktan da vazgeçebilmektedir. Bu arazi geliştiricisinin para kazanamayacağı anlamına gelmektedir. Belediye ve geliştirici arasındaki anlaşma, tasarım aşamasının sonucudur. Bundan sonra ise yapılaşmayı gerçekleştirme aşaması gelinmektedir.
- Almanya’da belediye, konut geliştirilmesi için kaynak olarak kullanılacak arazinin tasarlanmasıyla oluşacak potansiyel değer artışını koz olarak kullanmaktadır. Belediye bir şekilde, alanın arazi kullanımının değiştirilmesi hakkını elinde tutarak, arazi sahiplerini buna bağlı kalmaya zorunlu tutmaktadır. Belediyenin bir taslak planı vardır, ancak, arazi sahiplerinin alanın geliştirilmesi

ve konut çevresine yönelik katkılarına ilişkin anlaşma imzalanıncaya kadar planı resmi olarak uygulama prosedürü gerçekleştirilmez. Ancak ondan sonra arazi kullanım planı uygulanır ve arazi bölüştürülmesi- düzenlemesi resmi olarak başlamaktadır. Elbette ki arazi sahipleri ve belediye karşılıklı birbirine bağlıdır. Mülk sahiplerinin işbirliği olmaksızın sürecin devamı mümkün değildir. Bu durum, belediye ve mülk sahiplerinin her iki tarafı da memnun edecek çözümü bulmak üzere uzlaşmaya gitmesini gerektirir.

2.4.3 Esnekliğin mekânsal kalitenin sağlanmasına katkısı

Ülkeler arasında konut üretiminde izlenen yollara bakıldığında, yerel otoritenin mekânsal kaliteye bazı standartlar getirmek adına uygulamalarda bulunduğu görülmektedir. Bu şekilde, oluşacak konut alanlarının kentsel yaşamın koşullarıyla örtüşerek ihtiyaçları karşılaması ve optimum düzeyde çözüm sunması sağlanmaktadır. Yetkili idarenin uzlaşma sürecinde öne sürdüğü kısıtlar ise yine ülkelerin ve yönetim yapılarının elinde bulunan yasal araçlara göre çeşitlenmektedir.

Mekânsal kalite ise, planlar veya yönergelerle belirlenen yapılaşma şartları ve kısıtlamalar olmaktadır. Kapalı ve açık alanların mekân oluşumundaki etkisi göz ardı edilemez bir gerçek olup, aynı zamanda bu alanların nitelik ve niceliği mekânsal kaliteyi oluşturmaktadır. Çizili planlar veya ek dokümanlar ile geliştiricinin uyması için belirtilen yapılaşma özellikleri (yükseklik, blok- yapı boyutları, taban genişliği, bina derinlikleri, bahçe mesafeleri, yapı materyali, konut tipolojileri, donatı alanı standartları, açık- kapalı lan oranları vb.) genel olarak mekânın belli bir kalite düzeyine göre geliştirilmesini sağlamak için kullanılmaktadır. Yerel yönetimler çoğu durumda yaptıkları anlaşmalar ile geliştiricilere yapılaşma olanağı sunarken öte yandan gelişme kontrolünü elde tutabilmek için belli kriterleri öne sürerler. Böylece kamu ve özel sektörün mekânın şekillenmesindeki rolleri de yasal bir düzenekle belirlenmiş olmaktadır.

İngiltere literatürde proje bazlı gelişme örneği olarak görülmektedir. Kamu- özel sektör arasında uzlaşma süreci öncesinde genel bir arazi kullanım planı olmamakla birlikte yalnızca taslak planlar ile kısmi derecede kesinlik sağlanmakta, uygulamaya yönelik detaylar ancak kamu ve özel kesim arasındaki anlaşmanın imzalanmasından sonra kesinleşmektedir. Böylece uzlaşma sürecinde geliştiriciye de büyük ölçüde söz hakkı tanınmakta ve geliştiricinin pazarlık yapmasına olanak sağlanmaktadır. Bu

durumda geliştiricinin, pazarlık süreci ve projelendirme süreçlerinde kendisine esneklik sağlayacak belediyelerle uzlaşmak istemesi oldukça doğaldır (Glasson & Booth 1992). Diğer taraftan planların kısmi kesinlik sağlaması ve ancak uzlaşma sürecinden sonra detayların ortaya konması, İngiltere’de planlama sisteminin esnek olarak görülmesine olanak sağlamaktadır (Gielen ve Taşan-Kok, 2010).

Uzlaşma sırasında özel sektörle imzalanan anlaşmada, planlama koşulları ve özel sektörün karşılaması gereken kamusal yatırımların miktarı ve içeriği belirlenmektedir. Aslında bu anlaşmalarla, özel sektörün geliştireceği alana dair dokunun, bazı kesin hükümlerle kontrol edilmesi ve geniş ölçekte kamuya yatırım sağlanması amaçlanmaktadır. Bunu yaparken söz konusu gelişme alanlarını kapsayan özel taslak planlar ve uygulamalarda kamusal değer edinimine yönelik standartlar yaratan ve genel politikaları belirleyen yönergeler ile dokümanlar yayınlamışlardır. Geçtiğimiz yıllarda bu genel yazılı dokümanların onaylanması merkezi hükümet tarafından desteklenmiştir ve bu durumun kamusal değer ediniminde pozitif etki sağladığı görülmüştür. Yerel planlama otoritesinin planlama anlaşmasını imzalama sebebi oldukça açıktır; konut inşaat firmalarıyla anlaşmayı sağlamak yerel otoritenin doğrudan menfaatidir çünkü yerel organ iyi kalitede konut stoku üretimi amacını gerçekleştirebilmek için yatırımcıdan gelecek paraya ihtiyaç duymaktadır. Öte yandan, inşaat firmaları için anlaşma imzalamak daha çok negatif bir seçenektir. Çünkü konut üretimini kendi isteklerine göre yönlendirmek ve halkı konut almaya teşvik etmek isteyen geliştiriciler için anlaşma imzalamak, kamusal katkı kapsamında pek çok yatırıma para harcamak zorunda kalmaları demektir.

Bu noktada konut yatırımına yönelik geliştirilecek alanlarda, kentsel mekânın yaşam ve çevre kalitesini sağlamak için belli kriterleri göz önünde bulundurmak hem kamu hem de özel sektör kesimi için önemli bir görev olmaktadır.

Verhage’nin İngiltere üzerinde incelediği örnek baz alındığında, göze ilk çarpan unsur geniş bir çerçevede yalnızca üst koşulları ortaya koyan Comprehensive Development Area Plan (Kapsamlı Gelişme Alanı Plan) adlı planın var olduğudur. Bu plan arazideki kentsel alan kullanımlarını tahsis eden, kentsel gelişmeyi yönlendiren kanuni plan niteliğindedir ve boş araziler üzerinde geliştirilmesi planlanan alanları işaret etmektedir. Ancak plan kapsamı geniş olduğundan uygulama aşamasında alandaki gelişmenin ne şekilde ve yönde olacağı ile, aktörlerin süreçteki sorumluluklarının neler olacağına yönelik ek düzenlemelerin yapılması

ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca kamu ve yatırımcı kesimlerinin uzlaşmasını sağlayan bir planlama anlaşmasının varlığı görülmektedir. 1991 yılına kadar Planlama Yasası'nda yer alan ``planning agreement- planlama anlaşması'' tanımı bulunmasa da, söz konusu tarihe kadar katılımcı taraflar, onları uzun vadede tatmin anlaşmalara imza atmışlardır. Kapsamlı Planlama Alanı koşulları bahsedildiği üzere oldukça geniş ölçekli olduğundan, gelişmeyi yönlendirecek ve safhalara ayıracak ek yönergeler oluşturulmuştur. Kamu idaresi ek yönergeler ile tasarlanacak konutlar ve konut alanlarının ilgi çekici ve özel tasarım olmasını sağlamak ve konut dokusunun yoğunluğuna müdahalede bulunmak amacıyla olsa da bunu başaramamaktadır çünkü ilgili yerel idarenin bunu sağlamak için yatırımcı üzerinde hiçbir imkan ve yaptırım aracı bulunmamaktadır. Öte yandan özel tasarım rehberinin sunulması ile, planlama otoritesi konut alanları içinde çeşitlilik yaratılmasını istemektedir. Bu durum belli bir düzeyde başarı sağlamıştır. Sonuçta İngiltere'de yönetimin kentsel dokunun oluşmasında baskın olmadığı görülmektedir. Takdir yetkisine dayalı planlama sistemi ve pazarlıkta esneklik genellikle özel sektör lehine işlemekte, ayrıca özel sektör arazi sahibi olarak mekânın gelişiminde yapılaşma kriterlerinde fazlaca söz sahibi olabilmektedir.

Fransa'da ise mekânsal kalite; kapsam içerik ve yetki bakımından hiyerarşik düzene sahip olan planlar sistemi ile sağlanmaktadır. Fransa'da yerel plan POS (PLU) ile genel manada İngiltere'de yapılan yerel planlar arasında belirgin farklar bulunmaktadır. İngiltere'de yerel plan önemli ancak planlama izninin onayı sırasında bağlayıcılığı bulunmayan bir plan türüyken, POS tam manasıyla katı bir biçimde yasal yaptırımı olan ve bina yüksekliği, planın nihai sonucu, kat alanı sayısı ve otoparklar gibi konularda detaylı bilgiler barındıran bir plandır. Yerel plan, POS (PLU), kamusal açık alanlar, yoğunluklar ve genel konut tipolojileri gibi kriterleri belirlemektedir (Verhage, 2002).

Yerel plan ile belirlenmiş olan kentsel imar zonu ZAC ise, piyasa konutu ve sosyal konut üretimi için altlık oluşturmaktadır. Geliştiriciler ancak bu plan sınırları içinde konut projeleri için detaylı teklifler vermektedir. ZAC planı aynı zamanda nihai kullanımlar için parsel alanlarını, hizmetlere ayrılan alanları, yapılaşma için mimari ve teknik sınırlamaları belirtmektedir. Ayrıca inşaat izni almaya temel oluşturacak normlarda bu planla belirlenmektedir. Arazi geliştiricileri aynı zamanda kamuoyu yoklaması ile halkın ihtiyaçlarını belirlemeli ve bu ihtiyaçları göz önüne alarak proje

geliştirme görevini sürdürmelidir. Bu süreçte en önemli adımlardan biri, geliştiricinin sürecin finansal yüklerini ve ihtiyaçlarını tanımlayacağı bir program hazırlamış olma zorunluluğu bulunmasıdır (NHPAU, 2009).

Hollanda’da ise çevresel koruma ve arazinin korunması etiğine sıkı sıkıya bağlı planlama yürütmektedir. Tarım alanlarının ve açık alanların korunması mekânsal planlamanın merkezini oluşturmaktadır. Planlama sürecindeki yasal doküman bestemmingsplan- arazi kullanım planı olup belediye tarafından üretilmektedir. Yapılaşma izni (bouwvergunning) ise yalnızca planla uyum gösteren öneri projeler tarafından alınabilmektedir. Hollanda’da planlama sistemi 1960’larda sunulan The First Spatial Planning Report (Mekânsal Planlama Raporu) adlı yasal dokümandan etkilenmektedir. Bu rapor, kompakt ve konsantre bir gelişme eğilimini öngörmektedir. Buna göre Amsterdam, The Hague, Rotterdam ve Utrecht kentleri birbirleri arasında yeşil tampon bölgelerle ayrılacak şekilde bir halka oluşturur ve halkanın ortası asla yapılaşmaya açılmayacak yeşil alan olarak ayrılmaktadır. Halkanın ortası ve kentlerin oluşturduğu çemberin dışının yapılaşmaya kapatılması ile yalnızca izin verilen kentsel alanda yüksek yoğunluklu yapılaşma desteklenmiş olmaktadır. Böylece 1970’lerde ortaya atılan ``yoğun seyrelmiş`` kavramını destekleyen büyüme merkezleri kurulmaya başlamıştır. 1965 tarihli Spatial Planning Act (Mekânsal Planlama Yasası), ve bu yasada yapılan eklemeler, planlama açısından bir dönüm noktası olmuştur. Yasayla birlikte iller ve belediye yönetimlerinin ulusal politikalarına uyum sağlayan planlar yapması gerekliliği güçlenmiş aynı zamanda merkezi hükümetin bağlayıcı ve zorlayıcı gücüne karşın yönetimin alt katmanlarının yer alan birimlerinde ulusal politika ilkelerini yorumlamasına belli derecede özerklik sağlanmıştır. Ulusal hükümet plan ve yapılaşmaya dair katı rehberler yayınlamakta ve gereğinde bu rehberleri üst ölçekten en alt ölçeğe kadar detaylandırılmaktadır. Belediyelerin hazırladığı imar planları ise her bir parselin kullanımına ilişkin detayları barındırmaktadır (NHPAU, 2009; Vermeulen ve Rouwendal, 2009). Günümüzde Hollanda’da arazi geliştirme sürecinde katılan aktörler kendi içlerinde farklı konut tiplerine göre proje grupları oluşturarak etkileşime girebilmektedirler. Bu gruplar arzu ettikleri konut yerleşiminin tasarım kriterlerini belediye ile tartışsa dahi, belediye büyük oranda kendi ön şartlarını ortaya koymuştur ve buna uyulması gerekmektedir. Bu ön şartlar yol dokusu, parselasyon, konut tipleri hatta bunlara ilişkin tasarım özelliklerini

kapsayabilmektedir. Ön şartlar, diğer aktörlere önceden yazılı bir plan dokümanı olarak verilmektedir. Sonrasında her bir konut türünün geliştiricileri (ister özel yapı firması yada kooperatif olsun) bu şartlar altında kendi planını yapmaktadır. Belediyenin yaptığı plan her zaman yatırımcıyı memnun etmeyebilir, bu durumlarda planın temel prensipleri değiştirilmemek şartıyla geliştirici sınırlar dahilinde bazı manevralar yapabilir. Kamu özel ortaklık temelli uygulamalarda yapılaşacak alan, ancak ne şekilde geliştirileceği konusunda anlaşma sağlandıktan sonra transfer edilmektedir. Böylece Hollanda'da alanın yapılaşma koşulları ve kentsel mekân kalitesinin oluşumunda yerel yönetim etkisinin büyük olduğu görülmektedir (Verhage, 2002).

Hollanda ile benzerlik gösteren Almanya'da ise planlama sistemi plan bazlı ve proje bazlı sistemlerin bir karışımı olarak ortaya çıkmaktadır. Hükümetin üç aşamalı yönetim kademelenmesi, planlama sisteminin yasal ve politik düzeneği için temel oluşturmaktadır. Federal devlet, yerel devlet ve yerel belediye olarak üçe ayrılan bu yönetim sisteminde, yerel devlet, devlet ve bölge ölçeğindeki mekânsal planlamadan sorumlu organ halindedir Devlet ve bölge düzeyi; mekânsal gelişim planı, tasarım rehberi ve yapı yasaları (ulusal düzeydeki genel koşullara uyumlu olmak şartıyla) konularında kendilerine ait kanunlarla yönetilmektedirler.

İspanya sisteminde ise planlamanın yasal tabanı iki ilke ile desteklenmektedir. Bu ilkeler vatandaşların barınma hakkı ve gelişme faaliyetlerinden kaynaklanan yarar ve maliyetlerin eşitlik ilkesi içinde dağıtılmasıdır. Kamu yönetimleri bu hakları sağlamak ve arazi kullanımını spekülasyonu engellemek adına kamu yararı ilkesine göre düzenlemek zorundadır. Özerk topluluklar, iller ve belediyeler olarak üçe ayrılan yönetim yapısında, planlama sistemi de hiyerarşik düzene sahiptir. Planlama etiği büyük ölçüde arazi sınıflandırmasına dayanmaktadır. Araziler ise kentsel, geliştirilebilir ve kırsal (geliştirilemez) olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Kentsel mekânın kalitesine yönelik kriterler büyük ölçüde yerel yönetimlerin hazırladığı Genel Arazi Kullanım Planı yani Master Plan ile belirlemektedir. Bu planla, belediye sınırları içindeki arazilerin dağılımı, yoğunluklar, konut tipolojileri, üretilecek konut sayısı, maksimum taban alanı ve temel altyapı hizmetlerinin nitelik ve nicelikleri belirlenmektedir. Ayrıca çevresel koruma, sürdürülebilirlik, tarihi merkezin gelişimi, tarihi alanların korunması, gelişme ve saçaklanma alanlarına ilişkin farklı amaçlar gözetilmektedir (Gielen ve Taşan- Kok, 2010; NHPAU, 2009).

2.5 Bölüm Sonucu

Genel olarak planlama sistemlerinin amacı, gelişme kontrolüyle birlikte kentsel sistemlerin verimlilik ve devamlılığını sağlamak, kentsel alandaki koruma- kullanma dengesini gözetebilmektir. Kentlerin en önemli fonksiyon alanlarını oluşturan konut alanları en temel ihtiyaç olan barınma hakkına hizmet edece şekilde düzenlenirken, altyapı ve mekânsal kalitenin sürdürülebilirliğinin de sağlanması, yerel ve merkezi yönetimlerin kentsel gelişme politikalarının odağına oturmaktadır

Bu noktada ülkelerin, planlamada esneklik- katılık, kesinlik, tahmin edilebilirlik ve belirsizlik gibi kavramlara yaklaşımı plan uygulamalarındaki tutumunu da belirlemektedir. Hem kamu hem de özel sektör açısından plan esnekliğinin sağlanması hedeflenen ancak gerçekleşmesi zaman alan zor bir süreç olup, öte yandan plan esnekliğini sağlamak belirsizlikle eş tutulmamalıdır. Ancak tamamıyla esneklik mümkün olsa bile, bu durum süreçteki tüm aktörlerin isteklerini karşılamayacaktır. Tamamen açık uçluluk ve belirsizlik ise hangi durumda olursa olsun tehdit yaratmaktadır. Bu yüzden geliştiriciler, belirsizliği sınırlandıran aynı zamanda yerel yönetimlerle eşit konumda oldukları anlaşmalar isterler. Ancak kentsel mekân dinamiklerinin karmaşık yapısını düzenleyecek ama aynı zamanda mutlak kurallardan da uzak duracak kadar esnek bir sistem yaratmak oldukça zordur. Yine de dengeyi sağlamak kentsel gelişmenin kontrolü için çok önemlidir.

Avrupa literatüründe incelenen örnekler, planlama sisteminin esnekliği ile kent mekânı ve arazisinin kullanım politikaları arasındaki ilişkileri kurmak konusunda önemli veriler sağlamaktadır. Genel olarak tüm ülkelerin planlama yaklaşımında görülen ortak özellikler, her ülkede planlamada yetki ve plan hiyerarşiyi güvence altına alan sistemlerin varlığı ve planlama kazanımlarının garanti edilmiş olmasıdır. Bunun yanında, her ülkede belli bir düzeyde esneklik olmasına karşın, bunu sağlamakta kullanılan yöntem değişim göstermektedir. Ancak burada temel olan nokta, esnekliğin, kentin doğal ve yapılaşmış çevre kaynaklarını bedelsiz olarak tüketmeye yarayan bir araç olmaması gerektiğidir.

Planlamada esneklik olgusunun girdi olarak kullanıldığı konut üretimi, altyapı temini ve mekânsal kalitenin sağlanması, ülkelerin sosyo- politik ve yasal çerçevesine göre çeşitlenmektedir. Farklı ülke örneklerinde, yerel planlama birimlerinin arazi geliştirme sürecini etkilemekte kullandığı stratejilerin, aktörler arasındaki güç

dengeleriyle birebir ilişkisi olduğu söylenebilir. Genellikle bir yerel planlama birimi, gelişmeyi yönlendirme güçlerinden birine sahip değilse (planlama birimi arazi kaynağına sahip değilse) bu durum güç türlerinden bir diğerinin (örneğin kanunlar-yasal bağlayıcılar) kullanımıyla dengelenmektedir. Bu nedenle çoğu durumda arazi geliştiricisine tanınan haklar ve esneklik sağlayan yaklaşımlar, uzlaşma sürecinde veya plan yapımında ortaya konulan kısıtlarla dengelenmekte, ayrıca geliştiricinin kamu yararını da gözetecek sosyal konut ve altyapı yatırımlarında bulunması beklenmektedir. Böylece kent sisteminin sağlıklı bir şekilde devamlılık göstermesi adına, kamunun yanında özel sektörün de katkısı ve sağduyusu sağlanmış olmaktadır.

Planlama sisteminin işleyiş süreci ve kazanımlar bakımından İngiltere ile diğer Avrupa ülkeleri arasında farklar görülmektedir. İngiltere’de planlar daha belirsiz, yasal bağlayıcılıktan uzak ve geliştiriciye planlama izni vermeden önce daha fazla pazarlık yapılması imkanı sağlamaktadır. Öte yandan diğer ülkelerde planlama sistemleri gelişmeyi destekleme konusunda daha önemli fonksiyonlara sahiptir ve konut alanları için arazi arzı, arazi üretme politikaları ve süreçlerin izlenmesi İngiltere’ya nazaran daha kontrollü ve ileriye dönük karar mekanizmalarıyla işlemektedir. İngiltere’nin aksine Almanya, Fransa, Hollanda ve İspanya’da arazi arzı kamu politikaları ve gücüne bağlıdır. Diğer ülkelerin aksine İngiliz planlama sisteminde devlet, araziye ulaşılabilir bir kaynak haline getirmemekte, yalnızca alan tahsisi belirten bir aracı olmaktadır. Ancak her ülkede yerel yönetimler hem arazinin toplulaştırılması ve üretiminde önemli rol oynamaktadır.

İncelenen örneklerle sabit olduğu üzere, İngiltere ve İspanya planlama sisteminde esneklik ve kesinlik kriterlerince birbirine zıt örnekleri temsil etmektedir ve çoğu ülke sıralamada bu iki zıt ülke arasında yer almaktadır. Ancak söz konusu konut ve altyapı üretim politikaları olduğunda ise iki ülke arasında büyük ölçüde benzerlik görülmektedir.

Esneklik kavramının, takdire dayalı karar verme sistemleriyle eş tutulduğu İngiltere’de, planlamanın temel amaçlarından biri altyapı ve konut stokunun yeterli derecede arz edilebilmesidir. Bu nedenle arazi geliştirme sürecinde özel sektörlerle yapılan uzlaşma çalışmalarında anlaşmalar büyük yer tutmaktadır. Anlaşmalarla, yatırımcının sosyal konut ve altyapıyı direkt hizmet olarak inşası ya da bu hizmetin mali bedelini devlete aktarması sağlanmakta, böylece yatırımcının projeden sağladığı

kazanç bir şekilde vergilendirilmiş olmaktadır. Öte yandan İngiltere yerel yönetimlerinin arazi mülkiyeti üzerindeki kısıtlı söz sahipliği, yapılaşma koşulları ve mekân kalitesine müdahale etmelerini güçleştirmekte, mekânsal organizasyon ve tasarıma ilişkin konular büyük ölçüde geliştiricinin takdirine kalmaktadır.

1980'den beri planlama kararlarındaki mali sorumluluk ve şeffaflığı arttırabilmek için, plandaki kesinliği arttırma eğiliminde olan İspanya, yasal sistemin ve güçler arası hiyerarşik dengenin kentleşme ve planlama üzerindeki baskısının yoğun olduğu yapısıyla İngiltere'ye karşıt örnek teşkil etmektedir. Buna göre İspanya'da planlama sistemi, devletin yönetim kademeleri arasındaki hiyerarşik ilişki ile birebir uyuşmakta, planların kapsam ve detayı ise üst ölçekten alt ölçekli fiziksel planlara doğru ayrıntı kazanmakta, özellikle Genel Arazi Kullanım Planı yapılaşmaya dair kesinlik sağlamaktadır. Aynı zamanda İspanya'da uzlaşma öncesi dönemde geliştiricinin sağlayacağı kamu katkıları hakkında bir hayli kesinlik görülmekte, bu kesinlik; yasal standartlar, yerel politikalar ve arazi kullanım planlarının kabulü ile sağlanmaktadır Burada, arazi geliştiricisinin rolü büyük ölçüde yerel yönetimin söz sahipliğine göre şekillenmekte, plan uygulamalarında planlama otoritesinin kontrolü hissedilmektedir. Yapılaşma koşullarına ayrıntılı kısıtlar getiren İspanya sistemi, uzlaşma sürecinde yatırımcıdan beklediği konut ve altyapı teminine dair kamusal katkının içeriğini detaylı şekilde çizmekte, alan içi ve alan dışı altyapı yatırımlarıyla sosyal konut yatırımlarının özel geliştirici tarafından yapılmasını öngörmektedir. Böylece İspanya'da hem konut üretimi, hem de altyapı üretimi ve mekânsal kaliteye müdahale konularında, devlet büyük güce sahiptir.

Hollanda ve Almanya ise benzer olan planlama yaklaşımlarıyla proje bazlı ve plan bazlı sistemlere örnek teşkil eden İngiltere ve İspanya örneklerinin orta noktasında yer almaktadır. Taslak ve ana ilkelere odaklı plan anlayışının bulunduğu Hollanda'da, planlar rehberlik sağlayan ancak yasal bağlayıcılığı bulunmayan, kısmi kesinlik sağlayan düzenleyicilerdir. Buna karşın yapılaşma ve imar koşullarına yönelik kısıtlamaların güçlü olup, bu kısıtlar yasal dokümanlarla korunmaktadır. Öte yandan geliştiriciden alınan kamusal katkının içeriği oldukça belirsizdir ve çoğu durumda altyapı üreticisi devlet olurken, sosyal konut üreticisi de yine belediyeler veya konut birlik ve kooperatifleri karşılamaktadır.

Görüldüğü üzere ülkeler uygulamada çeşitlilik gösteren yöntemleriyle farklılaşmaktadır. Esneklik sağlama gerekliliği, hem yerel yönetim hem de

yatırımcının hemfikir olduğu bir kavramdır. Devletin planlama organları yapılaşma şartlarını geliştirici lehine serbestleştirdiğinde, karşılığında kamu yararına yatırım anlaşmaları yapmakta, kamu hizmetlerini devlet kendisi ödediğinde ise yapılaşma koşullarını sıkı sıkıya kontrol altına almakta ya da hem imar hakları hem de kamusal kazanımları bir arada kontrol altına almaktadır. Ancak her durumda sürecin şeffaflığı ve kontrol edilebilirliğini garantileyen planlama anlaşmaları ile tarafların yükümlölüklerinin belirlenmesi, esnekliğin sınırlarını belirlemek için gerekli bir koşut olmaktadır.

3. TÜRKİYE'NİN PLANLAMA SİSTEMİNDE ESNEKLİK KAVRAMI

3.1 Türkiye'de Planlama Sistemindeki Katılık

Ülkemizde planlama mevzuatı, hiyerarşik olarak birbirine bağılılık gösteren bir plan kademelenmesinden oluşmaktadır. Çeşitli plan kavramlarına yönelik tanım ve açıklamaların bir kısmı planlama sisteminin çıkış aldığı ülke hukuk düzenine ve ilgili yasalara dayanırken diğerleri imar Kanunu ve ilgili yönetmeliklere dayanmaktadır (Demir, 2009; Kanlı, 2003).

Türkiye'de ana plan türü planlar üç kategoride incelenmektedir. Buna göre planlar kapsam ve içerikleri bakımından üst ölçekten alta doğru sosyo- ekonomik planlar, üst düzey fiziki planlar ve yerel fiziki planlar (imar planları) olarak üçe ayrılmaktadır (Ersoy, 2000). Bu ana plan türlerinin dışında, imar planlarının yapımı sonrasında gündeme gelen ve İmar Kanunu ile açıklanan tamamlayıcı planlar (ilave imar planı, revizyon planı, mevzi imar planı) ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4. maddesinden çıkış alan yasal düzenlemeler ile tanımlanan özel amaçlı planlar bulunmaktadır (Demir, 2009).

Buna göre sosyo- ekonomik planlar kapsamında yer alan iki önemli plan türü; Ülke Kalkınma Planları ve Bölge Planları'dır. Üst düzey fiziki planlar; Çevre Düzeni Planı, İl Çevre Düzeni Planı ve Metropolitan Alan Nazım İmar Planı olarak ayrılırken, yerel fiziki planlar ise Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Tamamlayıcı planlar bu kategorilerin dışında yer alıp, imar planı yapımı sonrasında gerekli hallerde yapımı uygun görülen plan türleri olmaktadır. Ayrıca Ünal (2008), özel amaçlı planların özel alanlar için, yasa ile belirlenen prosedürler altında ve belirlenen kurumlarca yapılmalarına ve onaylanmalarına karşın özünde 1/25.000, 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlar olduklarını belirtmiştir. Özel amaçlı planlar ve diğer özel yasalarla belirtilen yerlerde, planlama yetkisi, yasada yer alan prosedür gereği yine yasada belirtilen ilgili idarelere aittir (Kanlı, 2003).

Plan sisteminde görülen bu çeşitlenme, yetki ve plan hiyerarşisini oluşturmakta ayrıca planların yasal bağlayıcılığı noktasını da ortaya koymaktadır.

Planların katılığı tartışmasına yetki hiyerarşisi bakımından ele alındığında; Türkiye’de imar planlarının yapımı ve uygulanması yerel yönetimler yetki sahibi olmakla birlikte, çoğu zaman merkezi yönetim yerel yönetimin önüne geçerek yönetim ve denetim yetkilerini geniş çerçevede kullanıldığı görülmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki bu yetkisi, yerel yönetimlerin özerkliğine gölge düşüren bir durum olmuştur (Koca,1997). Anayasa hükümleri gereğince, Merkezi Yönetim, hiyerarşik olarak denetim yetkisine ancak astı durumda bulunan taşra teşkilatı üzerinde ve yetki genişliği ilkesine dayalı olarak kendilerine yetki devredilmesi durumunda kullanmaktadır. Yani gerektiğinde merkezi yönetim birimi, taşra teşkilatının aldığı kararı bozma ve yerine karar alabilme hakkına sahiptir. Ancak merkezi yönetimin, yerel yönetim üzerinde bu şekilde hiyerarşik bir yetkisi bulunmamaktadır (Türk ve Türk,2006). Öte yandan, 1982 anayasasıyla bağımsız olduğu belirlenen yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetim vesayet denetimi yapabilmektedir. Vesayet denetimine göre merkezi yönetim, yerel yönetimin aldığı kararları onama, bozma veya uygulamasını erteleme hakkına sahiptir ancak bunun dışında yerel yönetim yerine geçerek karar alamaz (Türk ve Türk, 2006; Ünal, 2003). Bu nedenle merkezi yönetimin yerel hizmetlerdeki bütünlüğü ve kamu hizmetlerindeki eşgüdümü sağlamak amacıyla vesayet yetkisini kullanması doğaldır (Koca, 1997, s.35). Plan sistemine bakıldığında, ana plan türlerinden sosyo-ekonomik planlar hiyerarşi piramidinin en üstünde yer almakla birlikte merkezi yönetim birimleri tarafından yapılıp onaylanmakta, diğer taraftan alt basamaklarda yer alan yerel fiziki planların yapım ve onaması ise yerel yönetimlere devredilmektedir. Ancak pratikte bu durumu kısıtlayan durumlar söz konusudur. Özellikle plan yapımı ve onay aşamalarında hem İmar Kanunu’nda hem de diğer kanunlarda yerel yönetimlerin bu özgürlüğü kısıtlanmaktadır (Koca, 1997; Türk ve Türk, 2006).

Türkiye planlama sisteminde yetki konusu kadar önemli olan bir diğer konu plan hiyerarşisi olmaktadır. Şehir planlama, zaman içinde evrimleşerek kent mekânının fiziksel planlama boyutunu aşarak, sosyal çevreninde planlamaya dahil edildiği bir meslek alini almıştır. 1960 sonrası gelişen planlama yaklaşımları ise, üst ölçekte ortaya konan plan stratejilerinin alt ölçekte imar planları yoluyla fiziki mekâna

indirgenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylece planlar arasında hiyerarşik bir düzen sağlanması ve üst ölçekten alt ölçeğe değin planların birbirini tamamlar nitelikte olması amaçlanmıştır. Öte yandan 1980'lere kadar büyük ölçüde uygulamaya yönelik olan imar planlarına önem verilerek, bu planlara kılavuzluk etmesi gereken üst ölçekli ülke ve bölge planları göz ardı edilmiştir (Koca, 1997). Bugün Türkiye'de plan sisteminin önemli özelliklerinden biri, hiyerarşik düzenin varlığıdır (Demir, 2009). Sıradüzen, üst ölçekte alınan kararların her bir ölçekte mekâna indirgenerek uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır, ayrıca bu şekilde, alt ölçekte alınan kararların noktasal ve parçacıl olmak yerine, üst ölçek planların rehberliğinde gelişmesi ve bütünün parçası olması ve planlar arası eşgüdüm sağlanmaktadır (Demir, 2009; Ünal, 2003; Türk ve Türk, 2006). Bu nedenle kent planlamanın bir bütün içinde ele alınabilmesi için planlamanın kademeli birlikteliği konusu önem taşımaktadır (Koca, 1997, s.32). Sıradüzensel bu sistem, kendi içinde bir kontrol ve koordinasyon mekanizması sağlamaktadır (Koca, 1997; Türk ve Türk, 2006) İmar Kanunu'nun ilgili maddelerinde çevre düzeni planlarının ülke ve bölge planlarına, imar planlarının çevre düzeni ve bölge planlarına, uygulama imar planının ise nazım imar planına uygun olarak yapılması gerektiğine dair ifadeler bulunmaktadır. `` Uygun olarak hazırlanma ibaresi'', bir üst planın ana karar ve ilkelerine uyum sağlama manasına gelmektedir (Ünal, 1996). Ersoy ise aynı durumu ``planların kademeli birlikteliği ilkesi'' ile tanımlamıştır (2000). Buna göre alt ölçekte yer alan plan ilkeleri üst ölçekle uyumlu olmalıdır ancak alt ölçekte uygulamaya dönük bir sorun çıktığında ise üst ölçek kararları tekrar gözden geçirilebilmelidir. Durağan bir plan anlayışı içinde planlar arasında yalnızca ölçek farkına odaklı planlama yapmaktan ziyade, ölçekler arasında geri besleme yapılarak, önceden kestirilemeyen koşullardan koruyan dinamik bir sistem yaratabilmektir. Ayrıca üst ölçek plan kararların soyut ve kısmi detaylar sağlayan ilkeler olduğunu, üst ölçekte ayrıntıdan yoksun bu kararların alt ölçekte daha ayrıntılı olup gerektiğinde yeni kararlarda alınabileceğini belirtmiştir (Demir, 2009; Ersoy, 2007; Türk ve Türk, 2006). Ersoy; ``ancak, her durumda, alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlardır, bu nedenle, üst ölçekli planlarda alınacak kararlar, alt ölçeklerde yapılacak binlerce planın aynı bir hedefler sisteminin ana ilkelerini benimsemelerini, diğer bir deyişle aynı dili konuşmalarını sağlamaları açısından son derece önemlidir'' ibaresiyle üst ölçek planların her durumda yol gösterici olduğunu ortaya koymuştur. Yani her bir alt

ölçek kendine özgün içerik ve ayrıntıyı barındırdığı ve üst ölçek ana ilkelerine uyduğu gibi, kendi içinde farklılıklar ve yeni kararlar alması olası olup, bu durum üst ölçek planlara uyumsuzluk olarak açıklanmamalıdır (Demir, 2009; Ersoy, 2000; Türk ve Türk; 2006).

Planlama sisteminde katılık gerekçelerinden bir diğeri de yasal kapsam ve bağlayıcılık olmaktadır. Planların geçerlilik ve bağlayıcılık kazanabilmesi hukuk disiplini kurallarına uygun hareket edilmesiyle mümkün olur. İmar planı yapılabilmesi, planlama sürecinin normatif dayanaklar ile destelenmesine bağlıdır (Altıntaş, 2007, s.22). Anayasa’da yerel fiziki planlar konusunda direkt bir hüküm olmasa da üst ölçekten bakılan bu ibareler dolaylı yoldan planlamanın alt basamağı olan imar planlarını ve çevrenin düzenli şekilde geliştirilmesini de içermektedir ve devletin planlama görevinden sorumlu olduğunun açık kanıtıdır (Türk ve Türk, 2006). Bu genel kural kentleşme ve imar uyumsuzlukları bazında önemli sonuçlar doğurabilecek niteliktedir (Mengi ve Keleş, 2003). İmar planları genel hukuki çerçevede `` düzenleyici idari işlem`` seviyesindedir (Kalabalık, 2003; Kansu, 1994; Sancakdar, 1996; Ünal, 1996; Yayla, 1975). Düzenleyici idari işlemler; genel durumlara ilişkin hükümleri içeren genel, soyut ve sürekli durumları ifade eden hukuki boyutu işaret eder (Özay, 1992). Yaygın kanı, imar planlarının genel düzenleyici işlemler sınıfında olduğuna yönelik olup, Danıştay kararları da bu durumu destekler niteliktedir. İmar planlarının açıklayıcı bir özelliği olan plan notları da düzenleyici işlem olup, kamu ile kişiler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir (Akçura, 1982). İmar planları yasalara dayalı ve kanunla eşit düzeyde yasal düzenleyici niteliğe sahiptir (Abama, 1992). Bu nedenle imar planlarının her biri kendi içinde bir bütün olup, kendi başına kanuni niteliktedir. İmar planlarında yönetmelik koşulları uygulanabilir, ya da söz konusu plan içinde bu koşullar devreden çıkarılabilir. Planda belirlenen özle bir koşul olmadığı müddetçe uygulamalar imar yönetmeliğine göre yapılır. Ancak imar planları hukuki belge niteliğinde olup Genel Hukuk kurallarına tabidir.

Görüldüğü üzere Türkiye planlama sisteminde planlar hem yönetim kademelenmesi ve plan hiyerarşisi hem de planların yasal kapsamı bakımlarından oldukça sıradüzensel bir ilişki ve kesinlik içinde gözükmektedir. Bu durum planlama sisteminin katılık eleştirisine maruz kalmasına neden olmaktadır.

3.2 Türk Planlama Sisteminin Katılık ve Esneklik İkilemi

Türkiye’de planlama sistemi kent mekânının değişimi ve şekillenmesinde imar planlarını temel alan bir yaklaşım içindedir. Kent ölçeğinde ‘‘nazım imar planları’’, alana yönelik olarak ise , ‘‘uygulama imar planları’’ olarak sunulmuş imar anlayışı esneklikten uzak ve katıdır. Bu nedenle kentsel mekânda değişimin yönlendirilmesi için gerekli esnekliğin ve katılımın sağlanması noktaları açık kalmaktadır. Böylece Türk plan sisteminin tartışma noktalarından biri olan katılık- esneklik çelişkisi ortaya çıkmaktadır.

Benzer sorunlar farklı dönemlerde Avrupa ülkelerinde de yaşanmış olup, sonuçta tasarım denetimini kontrol altında tutmaya yarayan bazı yasal araçlar geliştirilmiştir. Öte yandan Türkiye özelinde yaşanan sorunlar ve nedenleri diğer ülkelerde farklılık göstermektedir. Söz konusu sorunlar parsel bazında, sürecin bürokratik özelliklerinde veya bireysel olarak öne çıkmaktadır (Ünlü, 2006).

Türkiye’de kent mekânının düzenlenmesinde uygulanan imar planları, katı bir düzen içerisinde mekânı kontrol etmektedir. İmar planı üretmenin amaç ve sonuç olarak görüldüğü bu düzen içerisinde, kent mekânı niceliksel ölçütlerin denetimin altında koşullu olarak gelişmekte, parsellerin denetimi öncül amaç olmaktadır. Ancak parselleri temel alan bir mekân planlama anlayışı bütünsellikten uzak, yapı-çevre ilişkisini göz ardı etmektedir (Bademli, 2002; Ünlü, 2006). Bu nedenle parsel bazlı yaklaşım kent mekânının nasıl oluştuğu yerine parsel ve imar- inşaat haklarının nasıl dağıtıldığını önemseyen bir yapıyı beraberinde getirmektedir. ‘‘Denetimin parselleşmesi’’ olarak adlandırılabilen bu yaklaşımla parsellerin denetim için yeterli bir çerçeve sunduğu kabul edilmektedir. Böylece kentlerde tek tipleşmeye, yerel ve özgün kimliğin yitimine yol açan sonuçlar görülmektedir.

Planlama sisteminde görülen bir diğer sorun, sürecin yönetimine yöneliktir. Şehir planlama tek başına teknik bir süreç olarak ele alınıp, katı plan anlayışı plan kararlarının uygulanması ve planların gözden geçirilmesi sürecinde de devam etmektedir. Bu kapsamda plan kararları değiştirilemez, mutlak doğrular gibi algılanıp, mekânda değişiklik yapmaya yönelik teklifler daima bu mutlaklığın sınırları içinde değerlendirilmektedir. Böylece plan ve tasarıma ilişkin her bir teklif plan kararlarına uygunluğu ölçüsünde kabul edilirken, plan kararlarının verimliliği sorgulanmamaktadır. Öte yandan süreçteki bürokratik işlemlerin yürütülmesine

yönelik zorlu prosedürler çoğu zaman kentsel mekânın kalitesinden ödün verilmesine neden olmaktadır Bürokratik sınırlamaların yüksek olduğu bu süreçte katılım ancak planın askı süresi ya da sürecin dışından açılan davalar ile minimum düzeye inmektedir (Ünlü, 2006, s.76- 77).

Üçüncü bir sorun ise plan yapı sürecinde aktörlerin katılımı ve bireysellik sorunudur. Planlama sürecine katılan her bir meslek grubu kendi bilgileri ve sınırlarına göre plan yapımına dahil olmakta, sürecin sonuç ürünü olan plan ise askıya çıktıktan sonra onay almakta veya reddedilmektedir. Ancak önemli olan nokta sürecin aktörleri birbirinden bağımsız ve ayrı ayrı kararlar almaya yönlendirmesidir, bu da yapılaşmış çevrenin bir takım bireyselleşme çabaları sonucunda ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Oysa kent mekânında yaşam kalitesinin artması ve kentlerin yerel özgün kimliklerini bulmalarında bireyselleşme yerine, tüm aktörleri ortak amaç doğrultusunda yönlendirmektir (Ünlü,2006).

Pek çok Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde görülen tasarıma denetimiyle yapılaşma ile, kent mekânının fiziksel öğeleri olan, kentsel form, doku, peyzaj öğeleri ve yapılaşma özellikleri niteliksel ölçütler, ilkeler ve planlama anlayışları kapsamında bir arada yorumlanmaktadır. Böylece kentlerin fiziksel ve yerel yapısı ortaya çıkarılırken, diğer yandan katılım, aktörler arası anlaşma ve uzlaşma süreçleri, kamusal politikalar gibi noktalarda gerekli ölçüde tartışılmaktadır. Böylece sürece esneklik kazandırılmaktadır.

Öte yandan Türkiye’de plan sisteminin statik oluşuna yönelik diğer eleştiriler de mevcuttur. Buna göre, sosyo- ekonomik ve politik çalkantıların sürdüğü Türkiye’de, uzun vadede geçerli olabilecek 15-20 senelik projeksiyonları barındıran planların yapılması gerçeklikten uzak olarak görülmektedir. Şartların değişebileceğine göz yuman bu uzun vadeli ve statik planlama anlayışı, şehirleşme dinamikleri ve plan uygulama araçlarının birbiriyle uyum sağlayamamasından uygulamada güçlük yaratmaktadır (Altın, 2006; Aykut ve Öztimur, 1992).

Tüm bu katılık eleştirilerine karşın Türkiye’de planlama sisteminin esnek olduğuna dair bulgu ve yaklaşımlarda mevcuttur. Özellikle Türkiye’de planlama süreci ve inşaat sektörünün etkinliği göz önüne alındığından, katı sayılan sistemin bazı esneklik noktaları bulunduğunu görmek mümkün olabilmektedir.

Ülkemizde planlama süreci ve uygulamalarında esnekliğin gözle görülür hale geldiği dönem özellikle 2000’li yıllar sonrası inşaat sektörünün patlama göstermesi ile yaşanmıştır (Balaban, 2012). Kent planlamanın sistemi ve yasal çerçevesi üzerinde ve kentsel gelişmenin kontrol altına alınması süreçlerinde yaşanan deregülasyon yani serbestleştirme politikaları inşaat sektöründeki bu artışı desteklemiştir. Ancak inşaat sektöründeki bu artış ve kamu planlama otoritesinin, planlama sisteminde yaygınlaştırdığı serbestleştirme politikaları değerli doğal kaynakların yapılaşmaya açılmasına hem de dağınık ve yaygın yerleşme dokusunun alanları ele geçirmesine neden olmuştur. Türk planlama sistemi açısından daha endişe verici olan durum ise 2000 sonrası yaşanan bu süreçte kamu sektörünün bu plansız ve yaygın yapılaşmayı destekleyecek yatırım ve planlama kararları almış olmasıdır. Böylece iş dünyasında olumlu rüzgarlar esmesi adına kamu- özel iş ortaklığı adı altında büyük ölçekli kentsel projeler yapılarak, şehirciliğin temel ilkelerinden olan bütünlük ve sürdürülebilirlik kavramlarının dışına çıkan, parçacıl ve kar odaklı rant projeler geliştirilmiştir.

Türkiye’de inşaat sektörünün etkinliği büyük ölçüde devlet yetkisi ve mali desteğine bağlı gelişmektedir (Batmaz, Emiroğlu ve Ünsal, 2006). İnşaat sektörünün üretkenliği ile kamu yatırımları arasında yüksek derecede korelasyon görülmekte olup bu durum kamu yatırımlarının bu sektörün verimliliğindeki artış ve azalmada karar verici olduğunu göstermektedir (Ercan ve Saatçioğlu, 2004).

İnşaat sektöründe 2002 ve 2007 yılları arasında yaşanan patlamada kamu sektörü ve yerel yönetimler girişimci olarak başı çekmişlerdir. Bu süreçte özellikle TOKİ, ülke çapındaki en büyük yatırımcılardan biri olmuştur. Kamu birimleri de konut üretimine aktif olarak katılmış ancak bu katılımda çevresel değerleri hiçe sayan yatırımlarla doğal kaynakları ve kenti tahrip eden birincil aktör olmuşlardır (Balaban, 2012).

2000’lerde yaşanan inşaat sektöründeki patlama 1980’lerde yaşanandan oldukça farklıdır. Çünkü 1980 yılında yaşanan bu artışın sebebi ülkenin iç dinamiklerinden ileri gelmiştir (Turel, 1989). 2000’lerde yaşanan artışın sebebi yabancı yatırımları ve sermayenin iç akışı olmuştur. Sermaye akışının büyük kısmını direkt gayrimenkul alımı ve inşaat yatırımları sağlamıştır. Bu dönemde inşaat ve gayrimenkul sektörüne yabancı girişi de hızlanmıştır. Yabancı sermayenin piyasaya girişi sıcak para akışını güçlendirirken finans piyasaları hareketlenmiş inşaat sektöründeki arz ve talepte artış görülmüştür. Böylece 2002 sonrası merkezi ve yerel yönetimler inşaat sektörünün

ivme kazanmasında rol almıştır. Tüm bu yaşananlarda sürdürülebilir ve planlı yerleşmelerin üretilmesi noktasına ise gereken önem verilmemiş, hem devlet hem özel sektör eliyle yapılaşma baskısı önlenemez biçimde artış göstermiştir.

Yatırımcıların istekleri çoğu zaman olumlu karşılanarak bu istekler teşvik edilmiş ancak kar odaklı ve spekülatif isteklerin sonuçları sorgulanmamıştır. Bu bağlamda kamu kesimi planlama sistemi ve yasal düzenlemelerde yeniliklere giderek, yapılaşmayı desteklemiş gerektiğinde özel sektörün projelerine göre planlama sistemini değiştirme yoluna gitmişleridir (Balaban, 2012). Planlamayı kolaylaştırmak ve serbestleştirmek adına yapılan yasal deregülasyonlar üç şekilde öne çıkmaktadır.

Deregülasyonun başlıca çeşidi, planlama sistemi ve kentsel gelişmenin kontrolünde bazı hukuki düzenleme ve revizyonlarla yapılan kolaylaştırmalardır. Bu şekilde yapılan deregülasyonda amaç, kamu ve özel sektör yatırımcılarına alan seçimi ve yatırım hacmini belirlemede yetki sağlamaktır. Uygulamada bunu iki şekilde yapmak mümkündür; ilki ilgili planlama kurumları arasındaki güç ve yetki dağıtımını yeniden yapılarak, arazi kullanımı ve imar planlarının hazırlanması görevinin paylaştırılmasıdır. Böylece bazı özel alanlar veya sektörel yatırım alanları için ilgili olabilecek kurumlara planlama yetkisi tanınır. Bunun bir örneği Özelleştirme Kanunu ve TOKİ Kanunu'dur. İlgili kanunlar kapsamında bu kurumlara kendilerine tahsis edilen araziler üzerindeki her tür ve ölçekteki planı yapma ve onaylama hakkı verilmektedir, böylece plan yapım sürecine hız kazandırılmaktadır. İkinci yöntem ise bazı devlet veya kamu kurumlarına plan yapımında sınırsız yetki verilmesidir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (bkz. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı), imar kanununa bağlı olmaksızın ve sınırlandırılmaksızın plan yapma hakkına sahiptir. Bu düzenlemelerle belli projeler ve yatırımların kolaylıkla ve hızla gerçekleştirilebilmesi için mevcut kanunlara baypas yoluyla ek düzenlemeler getirilmektedir.

Deregülasyonun ikinci çeşidi, kamu mülk ve arazilerinin kullanımına getirilen kolaylıklardır. Bu düzenlemeler ile kamu mülklerinin özel yatırımlar ve projelere açılması sağlanır. Örneğin Maliye Bakanlığı, yasa gereği herhangi bir kamu mülkünün mevcut kullanım durumuna son vererek satışa çıkarma hakkına sahiptir. Özellikle merkezi konumdaki yüksek gelir sağlayan rant odağı alanlar büyük projelere ev sahibi olmaktadır. Bazen bu kamu mülkleri orman veya kıyı alanı gibi korunması gerekli doğal alanları da kapsamaktadır. Diğer durumlarda ise kamu arazilerinin turizm ve gayrimenkul yatırımları amacıyla özel yatırımcılara dağıtılması

ve tahsislerinin kolaylaştırılması görülebilmektedir. Bu düzenlemelerin planlama açısından üzücü ve tehlikeli olan yanı, tahsis edilen kamu mülkleri ve arazilerinin özel koruma alanları üzerinde yer almasıdır. Korumaya tabi olması gereken bu alanlarda yasaların kolaylaştırılması ve alanların koruma statülerinin düşürülmesi ile yapılaşmaya olanak tanınması şehirleşme bakımından tehlike yaratmaktadır.

Söz edilen bu düzenlemeler dışında kentsel yenileme kapsamında yapılan deregülasyonlarda ayrıca planlama sisteminde önemli ye tutmaktadır. Kentsel yenileme projelerinin gelişimi için TOKİ ve hükümet tarafından çok sayıda düzenleme ve yasa tasarı ele alınmış, ancak küresel yenileme örneklerinden farklı bir anlayışla Türkiye’de yapılan çalışmalar pazar odaklı ve kar merkezli işleyen inşaat yatırımlarına dönüşmüştür. Bu şekilde kentin değerli alanları karlı olduğu varsayılan ticari yatırımlarla şekillendirilerek yenileme boyutu yalnızca fiziksel açıdan ele alınmıştır. Bugün Türkiye’de kentsel yenilemenin bir şehirleşme aracı olarak kullanılmasının amacı, tarih ve kültür mirası olan alanların yenileme projesi adı altında baypas edilmesidir (Balaban, 2012).

Planlama süreci, plan yapımı ve uygulamasında sağlanan bu kolaylıklar kentsel yayılmayı da tetiklemiştir. Kamu sektörünün 2002 sonrası konut üretimine gayrimenkul yatırımı ve TOKİ eliyle giriş yapması konut yatırımları ve konutun kent içi ile çeperindeki dağılımını da etkilemiştir. Aynı dönemde merkezi hükümetin konut politikalarında yeniliğe giderek yaptığı yasal değişimler ile TOKİ’ye yeni sorumluluklar, arazi ve arsa kaynakları verilmiş ve kurumun planlama yetkileri adeta sınırsızlaştırılmıştır, böylece TOKİ emlak piyasasında direkt konut sağlayıcısı rolünü üstlenmiştir (Türk ve Altes, 2010). Bu düzenlemeler ile Arsa Ofisi’nin yetkileri ve hükmündeki araziler TOKİ’ye devredilmiş, hızlıca konut üretim faaliyetleri başlatılmıştır. Bu projelerin yarattığı ortak sorun kentsel yayılma, kent içi alanlar ve tarım arazileri üzerindeki gelişmeler olmuştur. Genellikle yer seçiminde yapılan hatalar sorunlu kentleşmeyi beraberinde getirmiştir. Uygulamaların yarattığı bir diğer sorun TOKİ’nin kendi hükmündeki arazileri geliştirme olgusuna takılı kalmasıdır (Balaban, 2009; Özdemir, 2010). Bu mantık, kentin çeper alanlarının gereksiz biçimde yaygın konut projelerine tahsis edilmesine ulaşım gibi temel hizmetlerden dahi yoksun kalmasına neden olmuştur. Bu projelerle birlikte araç bağımlılığı ve seyahat sürelerini yükseltmekte, TOKİ çeper alanlardaki yayılmayı teşvik ederek özel sektöre kötü örnek teşkil etmiştir.

Görüşler ve çalışmalar dikkate alındığında Türkiye’de süregelen planlama sisteminin katı olduğuna veya esnek- kolaylaştırılmış olduğuna dair farklı bulgulara rastlamak mümkündür. Plan sisteminin katı olduğunu savunan görüşler genellikle planların yetki ve kapsam bakımından hiyerarşik bir düzene sahip olduğu ve fazlaca matematiksel hesaplara dayandırılan katı projeksiyonlara dayandırıldığını savunmaktadır. Ancak görüldüğü üzere planlama sistemini esnek kılmamanın bir yolu da deregülasyon politikaları olabilmektedir. Bu şekilde planlama gücü ve yetkilerinin dağıtımı ile kamu ve devlet kurumlarına sınırsızca kullanabilecekleri planlama hakkı tanınarak, yasal düzenlemeler de piyasa koşullarına uygun hale getirilebilmektedir.

3.3 Neoliberal Politikaların İmar Hakları ve Planlama Çıktılarına Etkisinin Esneklik Kavramı Açısından İrdelenmesi

Neoliberal politikaların ortaya çıkışına sahne olan 1980 sonrasında büyükşehirler kentleşme politikalarının odağına oturmuştur. Bu şehirlerin başında gelen İstanbul, bu politikaların yönlendirdiği sosyo- ekonomik çevre dahilinde şekillenmiştir (Öktem, 2011). Kentsel rantın yeniden dağıtımı noktasında da bu politikaların büyük etkisi görülürken, yerel yönetimler ve merkezi yönetimin görev tanımları da yeniden yapılandırılmıştır. Buradan hareketle neoliberalizm rüzgarların estiği 1980- 1990 tarihleri ve 2002- 2010 yılları arasında kentleşme ve kentlerin mekânsal dönüşümü- değişimi hızlanmıştır. Böylece yeni bir planlama yaklaşımının doğuşu gerçekleşmiş kentte yaşayan sosyal sınıfların farklılaşmasına yol açan yeni kentsel projeler ortaya atılmıştır.

1970 sonrası dünya çapında uygulanmaya başlayan neoliberal stratejiler, sermayenin serbest dolaşımıyla birlikte kişilerin refah düzeyi ve ekonomik verimliliği arttırmakla birlikte deregülasyon, esnekleştirme ve özelleştirme gibi kavramlarından göz önüne çıkmasına neden olmuştur (Mütevellioglu ve Işık, 2009). Ekonominin yenilendiği bu dönemde kırsal ve kentsel alanların dönüşümü de hızlı şekilde gelişmiştir, böylece sermayeyi destekleyen politikalar güçlenmiştir (Doğan, 2007). Kentsel mekân neoliberal küreselleşme projesinin kurucu öğelerinden biri olur iken aynı zamanda bu projenin işsizlik, mekânsal ayrışma, kentsel gerilim, vb. olumsuz sonuçlarının da en çok hissedildiği mekânlar olmuşlardır (Öktem, 2011, s. 24).

1980 sonrası ve özellikle 1990’larda neoliberal politikaların hızla uygulandığı ve ekonominin dışa açıldığı dönemle birlikte, kentleşme üzerindeki spekülasyon baskıları

yoğunlaşmış böylece finans ve turizm gibi alanlarda rant yaratma yarışına girilmiştir (Boratav ve diğ, 1996). Küresel bir kent olarak, çağın globalleşme sürecine katılan İstanbul'da bu süreçte çok sayıda mekânsal değişimi yaşanırken, sanayinin kent dışına taşınmasıyla birlikte boşalan alanlara rant sağlayan turizm, finans, iş merkezi, alışveriş merkezi ve lüks konut alanı yatırımları çekilmiştir (Keyder ve Öncü, 1993). Devlet bu sırada, sanayi alanlarında yeni yatırımlar yapmak yerine özelleştirme yoluna gitmiş, büyük ölçekli altyapı yatırımlarının inşasına yönelerek toplu konut yatırımlarını desteklemiştir (Öktem, 2011).

Bu süreçte özellikle İstanbul metropolitan alanında toplumun farklı gelir düzeylerine mensup kesimlerinin kent mekânındaki dağılımı ve konut seçimlerinde farklılaşma görülmeye başlanmış, bu farklılaşma gittikçe artmıştır (Kurtuluş, 2005). Kent genelinde görülen bu eğilim, özellikle lüks konut üretimin desteklemiş, ``özel`` sıfatlı kamu kullanım alanlarının oluşmasına yol açmış ve kent makroformunu etkileyecek büyük projelerin hızla gelişmesini sağlamıştır. Öte yandan çoğunluklu bu yapılaşmalar, nazım planlarda yapılaşmaya kapalı olarak görülen alanlarda gerçekleştirilmiş, planlama süreci esnetilmiştir. Böylece, kenti etkileyen ana projelerin rant merkezli geliştirilmesi ve yerel yönetimlerinde rant amaçlı planlama çalışmaları yaptığı döneme adım atılmıştır, sonuçta yerel yönetimin üretmesi gereken hizmetlerde birer birer özelleştirilerek ticari meta haline getirilmiştir (Sönmez, 2009).

Neoliberal politikaların kent arazisinin gelişimi üzerindeki etkileri yanında, arazi geliştirme sürecindeki imar hakları ve yatırım maliyetlerine etkisi de esneklik unsuru haline gelebilmektedir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de 1980'lere kadar altyapının finansmanında kamu idarelerinin bütçesi kullanımı görülmüştür. Ancak 1980 sonrası dönemde, kentsel altyapıyı karşılamakta birincil sorumlu olarak görülen belediyeler, zamanla değişen ekonomik koşullar karşısında bütçelerinde bir geliştirme yapılmadığı için hizmet temininde sorun yaşamaya başlamıştır. Bugün ülkemizde kamu yatırımları büyük ölçüde bütçe ve dış kaynaklı finansman yöntemiyle finanse edilmektedir (Türkiye Kalkınma Bankası [TKB], 2007).

Altyapı yatırımlarında kullanılan alternatif bir yöntem ise son yıllarda Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı olarak gözükmektedir. Kent içinde büyük ölçekli ulaşım, konut, ticaret, hizmet, ofis vb. kullanım alanlarının inşasında sıkça kullanılan GYO yöntemi,

finansmana büyük ölçüde katkı sağlamaktadır. TOKİ’de günümüzde bu modelin kullanımı yoluyla çok sayıda konut alanının yapılanmasına dayanak sağlamaktadır (TKB, 2007).

Günümüzde arazi geliştirme sürecinde üst derece yetkileri bulunan TOKİ’nin, arazi geliştirme, konut ve altyapı üretimi konularında birincil yetkili olduğu gerçeği gözle görünür hale gelmektedir. Yapılan yasal düzenlemeler kuruma ayırıcı yetkiler tanımıştır (Geray, 2007). Özellikle 2003 sonrasında kuruma devredilen yetkiler, inşaat ve gayrimenkul sektöründe iktisadi bir teşebbüs rolü üstlenmesini sağlamıştır (Kaya, 2010).

Sonuç olarak planlama kazanımları açısından değerlendirildiğinde, serbest piyasa ekonomisi ve buna dayalı neoliberal stratejilerin görüldüğü 1990 sonrası dönemde, planlamanın mekânsal organizasyonu sağlamak konusundaki etkisi farklı bir yöne kaymış, devletin arazi piyasası üzerindeki kontrolü azalarak projeler ve planlamanın odağı rant amaçlı kazanımlara yönelmiştir. Böylece plan esnekliğini sağlama yolunda hem yönetimin deregülasyonu hem de hukuki kavramlar ve kanunlara ilişkin yeniden düzenlemelerle planlama zemini kayganlaştırılmıştır. Ancak önemli olan nokta, planlamanın üzerine inşa edildiği zemin ve ilkeler doğrultusunda esneklik sağlanırken, planlama çıktılarının da sağlanması gerektiğidir. Planlamanın ana amaçlarından olan kentliye konut, altyapı temini ve mekân kalitesinin sağlanması birer gereklilikten çok zorunluluk olup, kamu- özel ortaklığının temelini oluşturmalıdır.

3.4 Türk Planlama Sisteminde Esnekliğin Kullanımı

Türkiye’de planlama sisteminde var olduğu iddia edilen katı yaklaşımın omurgasını kıran üç önemli etkenler, tamamlayıcı plan türleri (imar planı değişikliği, revizyon plan ve ilave plan), plan notları ve özel amaçlı plan türleridir. Tamamlayıcı planlar, mevcut planın gelişen koşullara karşın yetersizliğini gidermek veya yeni oluşan durumlara adaptasyon sağlamak üzere yapılan imar planı değişiklikleri, plan revizyonları ve ilave planları içerirken, plan notları ise yapılmakta olan plana işlerlik sağlamak ve uygulamaya bazı normlar kazandırmak için aktif olarak kullanılmaktadır. (Altın, 2006; Karadavut, 2008). Özel Amaçlı Planlar ise, İmar Kanununun 4. Maddesinden çıkış alan anan plan türü planlardan farklı olarak farklı plan türleri ve yetkileri ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu müdahale yöntemleri kimi

zaman planın yapım sürecinde kimi zaman onay ve uygulama süreçlerinde kullanılmak suretiyle plan katılığı kırılmaktadır.

3.4.1 Plana yönelik müdahaleler ile ortaya çıkan esneklikler

Plana yönelik müdahale türleri revizyon imar planlarının yapılması ve imar planı değişiklikleri olarak iki grupta sınıflandırılabilir. Bu ki yöntem sık sık birbiriyle karıştırılmaktadır. Ancak özünde imar planı değişikliği ve revizyon planlar, mevcut planın günün koşullarına yetersiz kalmasından ileri gelmektedir. Planda değişikliği sağlayan bu iki uygulamanın tamamlayıcı planlardan farkı; plan alanına bitişik veya yeni bir alan için değil, yürürlükteki planın kapsadığı alandaki gereklilikleri için yapılmasıdır. Yani bu uygulamalar mevcut planı tamamlayan değil, değiştiren müdahalelerdir (Orta, 2005).

3.4.1.1 Revizyon imar planı yapmak suretiyle esneklik sağlanması

Revizyon imar planları, sadece nazım ve uygulama imar planları için yapılmayıp, üst ölçekli planlar için de yapılabilen, halihazırda mevcut bulunan planın günün gelişme koşullarına ayak uyduramadığı durumlarda farklı gerekçelerle yapılabilir (Altıntaş, 2007; Ünal, 2003). Kimi zaman, “kentte birbirini izleyen çok sayıda plan değişikliği yapılmış olması nedeniyle, plan bütünlüğünün hemen hemen tümüyle yitirilmiş ve yürürlükteki planın veya planların çelişik ve anlamsız duruma gelmiş olması hallerinde” veya yürürlükteki planın öngörmüş olduğu “nüfus projeksiyonuna eriştiği ya da geçtiği ve giderek kentin genel yerleşme düzenine ilişkin ilke kararlarında büyük bir değişimin söz konusu olduğu durumlarda” bu yola başvurulabilir (Orta, 2005, s. 49). Gereğinde revizyon planlar, plan yapımından sonra ortaya çıkan olumsuz koşulların giderilmesi için yapıldığı gibi, sonradan yapılan veya mevcut olan üst ölçekli bir planda yeniliklere uyum sağlamak amacıyla da yapılabilir. Tanımı ve sebeplerinden anlaşıldığı üzere revizyon planlar gerekli olduğu düşünülen durumlarda ilgili idare tarafından yapılabilir. Ancak revizyon yoluyla idarenin yaptığı düzenlemelerin plan ana ilkelerine uyma zorunluluğu olmadan yapılabilecek nitelikte olması, revizyon planının büyük çaplı değişikliklere neden olabileceğinin de göstergesidir.

Planda revizyon eliyle yapılan bu değişiklikler, başlangıçta ele alınan hedeflerden kimi zaman zorunlu kimi zaman keyfi sapmalara neden olabilmektedir, ilgili yerel yönetimin bu noktada ki tutumu plan bütünlüğüne ve hiyerarşisine de esneklik

sağlamaktadır. Sonuç olarak, revizyon planların kullanım şekilleri, Türkiye plan sistemi üzerinde süregelen katılık eleştirilerine karşı bir esneklik unsurudur.

3.4.1.2 İmar planı değişiklikleri ile esneklik sağlanması

Plan değişikliği, “plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçelere dayanan, kamu yararının zorunlu kılması halinde yapılan plan düzenlemeleri” şeklinde ifade edilmektedir. Plan değişikliğine gidilebilecek durumlar Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik’te belirtilmekte olup bu durumlar; sosyal ve teknik altyapı alanları ve bu alanların dışındaki alanlara ilişkin değişiklikler, yoğunluk değişimleri ve ulaşım ile ilgili yol genişliği ile güzergah yenilemelerini kapsamaktadır (Altın, 2006; Orta, 2005). Ancak Türkiye planlama sisteminde ilgili yönetmeliklerce de düzenlenerek yasal bir çerçeveye oturtulmuş olan imar planı değişiklikleri, plan bütünlüğünü sekteye uğratması ve noktasal değişimlere neden olarak planın esas ereklerinden sapmaya uğramasına neden olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir (Orta, 2005). Yerel yönetimler tarafından, mevcut planın kent mekânındaki değişimlerle bağdaşmadığı durumların çözümü imar planı değişiklikleri olarak görülebilmektedir. Kent yaşamında görülen dinamizmin kentsel mekâna yansması plan değişiklikleri ile sağlanmaktadır (Altın, 2006; Aykut ve Öztimur, 1992). Buna karşın planda değişikliği ancak son çare olarak görülmelidir (Altın, 2006).

İmar mevzuatı gereğince, imar planlarının mümkün mertebe değiştirilmemesi esastır, çünkü ancak bu şekilde başlangıçta ortaya konan hedeflere ulaşılabilecektir. İmar planı yasal bir belge olmasına karşın kati suretle değiştirilemez bir belge değildir, ancak ilgili idarenin gerekli görebileceği her durumda planda değişikliğe gidebilmesi, imar planlarının esasına uygun değildir (Altın, 2006; Mengi ve Keles, 2003). Ayrıca plan yapımı ve onaması süreci tamamlanıp uygulama aşamasına gelindiğinde yerel halkın talepleri doğrultusunda da plan değişikliğine gidilmesi yaygın görülen bir durumdur. Böylece yerel idarece halkın ve genellikle arazi ve mal sahiplerinin bireysel çıkarları doğrultusunda yönlendirilmektedir. Bu da imar planlarının kentsel ranta yönelik düzenlenmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu yanlış yönlendirilmiş tutumun aksine imar planı değişikliklerinin sebebi bireysel çıkar olmayacağı gibi sonucu da kamu yararını gözetmelidir (Altın, 2006).

Bu duruma ilişkin Danıştay kararları da açıklayıcı olmaktadır. Danıştay 6. Dairesinin 5.1963 Tarih ve E.1962/964, K. 1963/45 Sayılı kararına göre; imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesi için imar açısından kamu yararına uygun düşen zorunluluk ve kesinlik açıkça belirtilmedikçe, belli parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmaya çalışılan uygulamaların idare hukuku ilkelerine ve imar mevzuatına uygun düşmediği açıkça ifade edilmektedir. İmar planı değişikliği gibi tüm idari düzenleyici işlemlerde mevcut olması gereken ön koşul kamu yararına uygunluk ilkesidir (Dy. İDDGK 27.3.1998, E. 1996/465, K. 1998/159; Dy. 17.6.1997, E. 1996/5362, K. 1997/3020; Dy. DDK 11.6.1965, E. 1960/43, K. 1965/177). Kamu yararı, kamu hizmetinin kar amacı güdülmeksizin sürekli olarak, tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini gerektirir (Geray, 1997, s.237). Ancak ülkemizde yapılan plan değişikliği uygulamalarında sıklıkla karşılaşılan durum kamu yararı ilkesinin göz ardı edilerek, eşitlik hakkının bozulduğudur. İmar planlarında kamu yararı ilkesi korunmaya çalışılsa dahi, plan bütününde halkın tüm kesimlerini memnun etmek mümkün olmadığından mağdur bir kesim doğmaktadır. Böylece kent arazisi üzerinde rant amaçlı spekülasyonlar planlamayı yönlendirmektedir (Altın, 2006).

Sonuç olarak imar planı değişikliklerinin hangi koşullar ve gerekçelerle ve nasıl yapılacağı yasal çerçeveye belirlenmiş olup, bu değişikliklerde esas noktanın kamu yararını gözetmek olduğu da Danıştay kararlarıyla belirtilmiştir. Ancak plan değişiklikleri çoğu zaman yerel yönetimleri plan bütünlüğü ilkesinden uzaklaştırarak, kamu yararı ve bu yararın hakça dağıtılması unsurunu engellemektedir, böylece imar planına olan güven azalmaktadır (Altın, 2006). İmar planı değişiklikleri, her ne kadar planlama-uygulama sürecinde bütünlük sağlayan mekanizmalar gibi görülse de aslında noktasal müdahalelerle plan bütünlüğünü olumsuz etkileyen etkenler olarak öne çıkmaktadır (Altın, 2006; Koca, 2000). Doğanay (1974), imar planı değişikliklerinde kamu yararı kavramı arkasına saklanarak kent mekânının ranta çevrildiğini, planlamayı ve plancıyı kendi çıkarları için yönlendiren çevrelerce kullanıldığını söylemektedir. Şen (2000) ise benzer şekilde; imar planı değişikliklerinin amacı dışında ve yasal çerçeveden uzak kullanımıyla, kent mekânının negatif etkilendiğini belirtmektedir. Söz konusu planlama sürecini bölücü özellikler sergileyen imar planı değişiklikleri, hiyerarşik ve katı olduğu varsayılan Türkiye planlama sistemine esnemeler sağlamaktadır. Gerek noktasal müdahaleye

izin vermesi gerekse kamu yararı yerine bireysel fayda yönünde kullanılması plan bütünlüğünü bozduğu gibi, mevcut planın diğer ölçeklerle ilişkisini de zedeleyebildiğinden, imar planı değişiklikleri planlama sürecinin esneklik noktalarıdır.

3.4.1.3 Özel amaçlı planlar ile esneklik sağlanması

Türkiye var olan plan hiyerarşisi ve plan türleri kapsamında ele alınan özel amaçlı planların, plan yapımında sorun yaratan etkenlerden biri olduğu daha önce de belirtilmiştir. Buna göre kimi alanlar korunmasını gerektiren ve nadir bulunan özellikleri nedeniyle özel amaçlı planlara konu olurken, çoğu alan ise belli başlı devlet kurumlarının hükmüne devredilerek ve bu kurumlara verilen özel planlama yetkileri kapsamında yoğun kullanımlara açılabilir. İmar Kanunu dışında, kanun hükmünde kararnameler, yönetmelikler ve özel kanunlarla planlamaya girmiş olan özel amaçlı plan kavramı ile merkezi yönetimin planlama kapasitesi arttırılmıştır (Altın, 2006). Ayrıca özel amaçlı planlar sayesinde merkezi yönetimler, yerel yönetimlerin plan yapımın yetkilerini kısıtlayarak durumu kendi lehine çevirmiş ve yetki karmaşasının da doğurmuştur (Altın, 2006). Ancak tüm bunların genel sonucu, özel amaçlı planların planlar arası eşgüdümün bozması, planlar sıradüzeni içerisinde yer diğer plan türlerini geride bırakarak ve onların üzerine çıkarak bütünlükten uzak kararlar alınmasına neden olmasıdır. Bu nedenle, özel amaçlı planlar, idarelere verilen plan yapım yetkileriyle birlikte ortaya konulduğunda bu planların etkilerini görmek mümkün olabilmektedir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu bu amaçla çıkarılmış kanunlardan biri olup, yasa uyarınca kültür ve turizmi koruma, geliştirme ve turizm merkezi olarak ilan edilen tüm alanlarda her ölçekteki planı yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama yetkilerinin tamamı Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aittir. Bu durum bakanlığın ayrıcalıklı olarak plan üretmesine imkan tanıyan bir esneklik olmaktadır. Benzer şekilde 2985 sayılı TOKİ Kanunu ise, öncelikle toplu konut alanlarının planlanması konusunda kuruma yetki tanımışken, 2003 yılı ve sonrasında yapılan eklerle kuruma gecekondü alanlarının dönüştürülmesi, konut uygulama alanları ve toplu konut alanlarına dair plan yapımı TOKİ yetkisine devredilmiştir. Kanunda yapılan değişiklikler ile TOKİ'nin deprem alanlarında dönüşüm yapması, kentsel yenileme uygulamalarını gerçekleştirmesi gibi görevler tayin edilmiştir. Ayrıca TOKİ'nin

kullandığı kaynaklarda büyük oranda geliştirilmiştir. Buna göre idareye; konut sektöründe faaliyet gösteren şirket kurarak finans kurumlarına ortak olmak, kar amaçlı projelerle uygulama yapmak veya yaptırmak gibi haklarda tanınmıştır. Böylece idare, inşaat sektöründe gayrimenkul şirketi gibi davranma hakkı kazanmıştır (Kaya, 2010). Tüm bunların dışında Hazine'ye ait arazileri bedelsiz devralma hakkı da, kurumun planlamadaki sınırsızlaştırılan yetkileri had safhaya çıkartarak istediği şekilde plan yapma olanağı tanımıştır. Bu yetkilerle kuşatılan TOKİ aynı zamanda vergi ve harçlardan muaf tutulmuştur. 2004- 2005 yıllarında ise kendisine tanınan plan tadilatı yapma ve kamulaştırma yetkileriyle birlikte, tamamıyla karar verici, kararın takibini de kontrol altına alıcı bir pozisyona gelmiştir (Kaya, 2010; Zariç, 2012). TOKİ'nin planlama yetkilerini kullanarak plan değişikliğine gitmesine örnek oluşturan bir alan İstanbul Avrupa Konutları Projesi'dir. İlk planda hastane alanı olarak kamu kullanımına ayrılan arazinin fonksiyonu TOKİ'nin kendi arazileri üzerinde plan yapma yetkisine dayanarak 2004 yılında planda yapılan kısmi bir değişiklik ile konut fonksiyonu olarak revize edilmiştir (Türk ve Altes, 2010). Böylece kamu kullanımı vasfı devlet eliyle değiştirilmiştir.

Bu kapsamda dikkat çeken 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'dur. Benzerleri gibi bu kanunda ilgili idareye planlama konusunda geniş yetkiler tanımaktadır. Kültür Turizm Bakanlığı'na tanınan yetkilerin benzeri olacak şekilde Özelleştirme Daire Başkanlığı'nda kendisine tahsis edilen alanlar üzerinde her ölçekteki planın yapımı, onayı ve uygulamasından sorumlu olmaktadır.

Görüldüğü üzere devlet organı olarak hareket eden merkezi hükümetin kurumlarına plan yapımı konusunda geniş yetkiler sağlanmıştır. Bunların dışında çok sayıda özel amaçlı plan ve kanun ile benzer şekilde kent planlamanın bütünlük ve eşgüdümlük noktalarına müdahale eden uygulamalar bulunmaktadır.

3.4.2 Plan notları ile ortaya çıkan esneklik türleri

İmar planları gibi idari düzenleyici işlemler sınıfında yer alan plan notları, imar planlarının uygulanması sürecinde, tatbiki yönelik açıklayıcı detay sağlamak ve uygulamayı yönlendirerek sınırlandırmak açısından önemli bir plan ögesidir. Danıştay tarafından farklı davalarda verilen kararlar da plan notlarının kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olduğunu desteklemektedir. Bunun bir örneği Danıştay

6. dairesinin, 226 sayılı ve 19. 01. 2000 tarihli kararına konu olan davadır. Söz konusu olayda, büyükşehir belediye meclisinin plana dahil ettiği bir plan notu nedeniyle, tüzel kişi tarafından ilgili belediyeye dava açılmıştır. Belediye lehine sonuçlanan davada kişi temyize gitmiştir. Ancak takip eden süreçte Danıştay 6. dairesinin kararı şu yönde olmuştur; ``Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planları, plan hükümlerini açıklayıcı nitelikteki plan notları ile bir bütün olduğu gibi bu plan notları planın ayrılmaz bir parçası konumunda bulunması nedeniyle imar plan notu ile getirilen hükümlerin de imar planı gibi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir düzenleyici işlem olarak idari davaya konu edilebileceği açıktır``. Görüldüğü üzere plan notları, tıpkı imar planları gibi düzenleyici ve hukuki bağlayıcılığı olan işlemler sınıfındadır.

Planlama sistemimizde, alt ölçekte uygulamaya yönelik olarak geliştirilen yerel fiziki planlarla bir bütünlük gösteren plan notlarının kullanım amacı, çizili ve görsel plan öğeleriyle açıklanamayacak nitelik gösteren, uygulama ve tasarıma yönelik kuralların yazılı şekilde belirtilmesinin sağlanmasıdır ve plan notu planın kendisinin üzerinde bir yasal bağlayıcılığa sahiptir. Ancak plan notlarının dayanağı aynı zamanda imar kanunun kendisi olmaktadır. Yani plan üzerinde yer alan herhangi bir plan notunun kapsamı, imar kanununda yer alan esaslarla örtüşmeli ve imar kanunlarının dışına taşmamalıdır. Ancak bu durumun dışına çıkılarak, imar planlarında, kanun içeriğini aşan bazı plan notlarına yer verilmesi zaman içinde yaygınlaşan bir tutum olmuştur. Plan notlarının imar kanunu sınırlarının dışına çıkarılarak kullanıldığı durumlarla, plan uygulamalarına esneklik kazandırıldığı düşüncesi plan yapmakla müellif kuruluşların içine düştüğü bir yanılgı haline gelmektedir.

Yakın tarihte ki plan kararları yoluyla aksın gelişimi irdelendiğinde, bugünkü merkezi iş alanını etkileyen, 2003 onaylı üç ayrı planın varlığından söz etmek mümkündür. Bu planlar, Şişli- Maslak aksının geçmişten günümüze yaşadığı değişimlerle şekillenmiş üç alt bölge olarak karşımıza çıkmakta olup, aksın bundan sonraki gelişiminde de başrol oynayacak konut ve ticaret yapıları ile karma fonksiyonlarını barındıran alanlardır.

1. 2003 onaylı Ayazağa Revizyon Nazım İmar Planına
2. 2003 onaylı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı
3. 2003 onaylı Kağıthane Revizyon Nazım İmar Planı

Üç plan, fiziki mekânda birbirini bütünleyen akslarla kendini gösterse de, plan kararları ve alanlara yüklenen fonksiyonlar yönünden, ayrıca bu akslar üzerinde ki ticaret alanları vergilendirmesi ve emlak değerleri yönünden farklar göstermekte, yerel yönetimlerinin farklı planlama anlayışlarıyla şekillenmektedir.

İlgili nazım imar planları incelenerek aksın gelişiminde büyük etkisi bulunan plan notları imar kanunu uygunlukları bakımından incelenerek, esneklik noktaları ortaya konmaya ve sınıflandırılmaya çalışılmıştır.

3.4.2.1 Karma fonksiyonların kullanıma yönelik plan notları

İstanbul metropoliten alanı bölgesel ve ulusal ölçekte bir merkezi iş alanına sahip olup, bugün Beşiktaş- Maslak aksında konumlanan yüksek yapılar çevrili bu alanın gelişim aşaması arazi spekülasyonu, ulaşım yatırımları, yerli- yabancı sermayenin arazi ihtiyaçları ve arsa sahiplerinin belediyelerle imtiyaz sağlayan anlaşmaları sonucunda doğmuş, baştan planlı bir merkezi iş alanı oluşumu kararından çok, günün koşulları ve dışarıdan gelen etki ile ihtiyaçlara dayalı gelişim göstermiştir. Bu nedenle aksın bugünkü halini almasında ve bu yoğunluğa ulaşmasında dönemin planlama otoritelerince alınan plan kararlarının etkisi büyük olmuştur

MİA, kullanım amacı itibariyle ticaret ve hizmet sektörlerine yönelik yapılaşmaların yoğun olduğu bir kentsel alan olması bakımından çeşitli ölçeklerde karma fonksiyonlu yapılara da ev sahipliği yapmaktadır. Ancak yapıların kullanım amaçları ve fonksiyonları karma olmasına karşın, imar kanunda bugün itibariyle karma kullanımlara yönelik tanımlama veya lejant işaretlemeleri geliştirilmiş değildir. Buna rağmen imar planlarında sık sık kanun içeriğinde yer almayan bir tanım olan ``rezidans`` kavramı veya geniş bir çerçeveyi kapsayan ticaret, hizmet ve kültür alanlarına yönelik plan notları oluşturulduğu görülmektedir.

2003 tarihli Ayazağa Revizyon Nazım İmar Planı'nda yer alan, karma kullanımlı yapıların gelişimine yön veren plan notları şu şekildedir;

- ``Planda ticaret ve hizmet olarak belirtilen alanlarda; iş merkezleri, ofis-büro, çarşı, alışveriş merkezi, otel-motel konaklama tesisleri, sinema, tiyatro,müze kütüphane, sergi salonu gibi kültür tesisleri ile lokanta restoran gibi eğlenceye yönelik kullanımlar, yönetim binaları ve finans kurumları ile spor kompleksleri ter alabilir..``

Benzer şekilde 2003 onaylı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı plan notları incelendiğinde;

- ``Ticaret ve hizmet olarak belirtilen alanlarda; iş merkezleri, ofis-büro, çarşı, çok katlı mağaza, alışveriş merkezi, otel-motel, rezidans, konaklama tesisleri, sinema, tiyatro,müze kütüphane, sergi salonu gibi kültür tesisleri ile lokanta restoran gibi eğlenceye yönelik kullanımlar, yönetim binaları ve finans kurumları ile spor kompleksleri ter alabilir..`` ibaresi görülmektedir.

Aksın devamında bulunan Kağıthane ilçesine ait 2003 tarihli Revizyon Nazım İmar Planı ise benzer plan notları içermektedir;

- ``Ticaret ve hizmet olarak belirtilen alanlarda; iş merkezleri, ofis-büro, çarşı, çok katlı mağaza, alışveriş merkezi, otel-motel, konaklama tesisleri, sinema, tiyatro,müze kütüphane, sergi salonu gibi kültür tesisleri ile lokanta restoran gibi eğlenceye yönelik kullanımlar, yönetim binaları ve finans kurumları ile spor kompleksleri ter alabilir..``

Görüldüğü üzere her üç planda da aynı ifadelerle karma kullanımlı yapıların teşvikine yönelik plan notları plana entegre edilmiştir. Ancak plan notuyla olası karma kullanımların türlerine getirilen bu tanım oldukça geniştir ve pek çok arazi fonksiyonunu içermektedir. Oysa imar kanununda hiçbir arazi kullanımı için bu kadar geniş fonksiyonları barındıracak bir tanımlama yapılmamıştır. Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı ise daha dikkat çekici bir şekilde, karma fonksiyon alanlarına yönelik plan notunda rezidans kavramını kullanmıştır. Oysa bu kavram Türkiye’de planlama etiğine yabancı literatürden geçen ve imar kanununda tanımlanmayan bir kullanım türüdür. Bu bakımdan incelendiğinde her üç planda yer alan bu benzer plan notları kanun kapsamında tanımlanmayan karma fonksiyonlara ve lejantlara yol açmaktadır.

Tanımsız lejant işaretlemelerine neden olan diğer arazi kullanımları da özel okul, özel hastane alanı şeklindedir. Kent mekânının sağlıklı şekillenmesi adına kamu yararı için yapılan imar planlarında, imar lejantında yer almayan bu tür tanımlar ile işaretlemeler yapılmaktadır.

2003 onanlı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı’nı da kamu alanlarının kullanımına yönelik ``özel`` ibaresinin bulunduğu alanlar bulunmaktadır.

3.4.2.2 Seçenekli fonksiyon kullanımına yönelik plan notları

İmar planlarında karşılaşılan esneklik türlerinden bir diğeri plan notlarıyla mülkiyet sahibine verilen, seçenekli kullanım hakkıdır. Bu tür plan notlarında, planda belirtilen alanın ticaret veya hizmet sektörlerinden hangisine yönelik kullanılacağı ya da bunların her ikisinin birden kullanılması durumu söz konusudur. Bu tür plan notlarına ilişkin örneklerle, İstanbul Mia'sını oluşturan her üç planda rastlanılmaktadır.

2003 onay tarihli Ayazağa Revizyon Nazım İmar Planına bakıldığında şu plan notuna rastlanılmaktadır;

- ``Planda T4 ve T5 olarak belirtilen ticaret alanları istenirse tüm katlar ticaret olabileceği gibi istenirse zemin ticaret üst katlar konut olabilir``

Benzer şekilde 2003 onaylı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı plan notları incelendiğinde;

- TK ile gösterilen alanlarda tamamı ticaret olabilir veya zemin kat ticaret üst katlar konut olarak düzenlenebilir.

Aksın devamında bulunan Kağıthane ilçesine ait 2003 tarihli Revizyon Nazım İmar Planı ise benzer bir plan notunu içermektedir.

- ``T1, T2, T3, T4 olarak belirtilen ticaret alanlarında tüm katlar isteğe göre ticaret olarak düzenlenebilir ya da zemin ticaret üst katlar konut olabilir``

Anlaşıldığı üzere ilgili planlarda bir takım işaretlemeler ve plan notları ile, belirli alanların kullanımı yönelik, kişiye bırakılan kararlar söz konusudur. Oysa arazi kullanımında kısmen esneklik sağladığı görülen bu plan notlarında dikkat edilmesi gereken konu, her bir üst yapı kullanım türünün gerektirebileceği altyapı türü ve kapsamının farklı olduğudur. Yani seçenekli arazi kullanımları sunarak, alandaki fonksiyonları çeşitlendirmek ve renklendirmek hatta dokuya katkı da bulunmak bir seçenek olabilir fakat sosyal ve teknik altyapı ihtiyacını da bu esnekliğe cevap verecek nitelikte olması gereklidir.

3.4.2.3 Yoğunluk artışına yol açan plan notları

İmar planlarında, hem plan notlarında hem de imar planı değişikliklerinde sık karşılaşılan konulardan biri yoğunluk artışıdır. Yoğunluk artışı sıklıkla imar planı

değişikliği ile sağlanan bir durum olmasına karşın, plan ilkeleri ve notlarıyla da yoğunluk artışına nende olabilecek yaklaşımları gözlemlemek mümkündür. İki durum arasındaki fark; imar planı değişikliğinin plan askı süresi sonrasında itirazlar veya mahkeme kararlarıyla sağlanmasıdır. Öte yandan plan notlarında direk olarak yoğunluğa etki edecek kararlar alınması, plan yapım aşamasında olmaktadır. Özellikle karma fonksiyonların ve çeşitli arazi kullanımlarının bulunduğu kent merkez alanlarında ve MİA bölgelerinde yoğunluk (kat artışı, emsal artışı) artışına imkan veren plan kararları görmek mümkündür. Üstelik bu kararlar 1980'li yılların sonlarına dayanmaktadır.

İstanbul MİA'nda konut ve ticaret kullanımlarında yoğunluk artışına neden olan, farklı tarih ve ölçeklerde planlar ve plan kararlarından bazıları şöyledir;

- 1988 tarihli Büyükdere Caddesi Güzergahı Ticaret Alanları Uygulama İmar Planı ve Şişli -Ayazağa Revizyon İmar Planı ile Sisli-Büyükdere aksındaki arsalara emsal 4,5 ve Maslak'taki arsalara ise emsal 2,3 oranlarında yapılaşma hakkı verilmiştir.

Yakın zamanda yoğunluk artışına neden olacak plan notları ise genellikle bodrum katların emsale dahil edilmesini içermektedir. İmar Kanunu'nda belirtildiği üzere bodrum katlar kaks ve emsal hesabına dahil değildir. Buna karşın plan notlarıyla bu kanun maddesi ihlal edilmekte ve yoğunluk artışı sağlanmaktadır.

2003 onaylı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı plan notları incelendiğinde şu plan notu dikkat çekmektedir;

- Emsal verilen alanlarda bodrum katlar emsale dahil edilecektir.

Bodrum katların emsale dahil edilmesine ilişkin bu plan notu 2008 yılında dava konusu olmuştur. Tip İmar Yönetmeliği'ne göre; `` Katlar alanı bodrum kat, asma kat, çekme ve çatı katı ve kapalı çıkmalar dahil kullanılabilen bütün katların ışıklıklar çıktıktan sonraki alanları toplamıdır. Açık çıkmalar, iç yüksekliği 1.80 m.yi aşmayan ve yalnızca tesisatın geçirildiği tesisat galerileri ve katları, ticari amacı olmayan ve yapının kendi ihtiyacı için otopark olarak kullanılan bölüm ve katlar, yangın merdivenleri, asansörler, kalorifer dairesi, kömürlük, sığınak, su deposu ve hidrofor bu alana katılmazlar. Kullanılabilen katlar deyiminden konut, işyeri, eğlenme ve dinlenme yerleri gibi oturmaya, çalışmaya, eğlenmeye ve dinlenmeye ayrılmak üzere yapılan bölümler ile bunlara hizmet veren depo ve benzeri alanlar anlaşılır.``

denilmektedir. Yani bodrum katlarda yer alan ve kullanılabilen katlar tanımına dahi olmayan alanlar açıklama gereği kaks ve emsal hesabına dahil değildir. Ancak plan notuyla bodrum katların emsale dahil edilmesi ile, bu katların iskana açılması öngörülmektedir. Nazım imar planı kararı ile öngörülen genel yoğunluklardan farklı ve ayrıcalıklı olarak yoğunluk artışına yol açacak şekilde brüt parsel üzerinde emsalin hesaplanması suretiyle emsale dahil olamayan bodrum katların iskan edilmesi ve bu çerçevede yükseklik sınırlandırmasının kaldırılmasını öngören dava konusu nazım imar planı değişikliğinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile hukuka uygun olmadığı söylenebilir.

Aksın devamında bulunan Kağıthane ilçesine ait 2003 tarihli Revizyon Nazım İmar Planı ise bodrum katların emsale dahil olmasına ilişkin aynı plan notu bulunmaktadır.

3.4.2.4 Arazi birleşimini teşvik eden plan notları

İmar planlarında son 10 yılda görülen bir yaklaşım, planlarda arazi birleşimine olanak veren plan notlarının yer almasıdır. Bu yaklaşım nispeten yeni olduğundan, daha önce bahsedilen İstanbul MİA'sına ait 2003 tarihli planlarda arazi birleşimine yönelik plan notlarına rastlanmamaktadır. Bu şekilde plan notlarıyla parçalı araziler ve uygun ölçülerde yapı inşasına olanak vermeyen parsellerde birleşimlerin teşvik edilmesi ile birleşen parsellere ek imar hakları verilmektedir. Ayrıca arazi birleşiminin teşvik edildiği parsellerde kat artışına izin verilmektedir. Taks oranında artışa mahal veren bu tür plan notları büyük ölçüde esneklik sağlayarak, yapılaşma yoğunluğuna ve dokuya etki etmektedir.

13.02.2008 tarihli Üsküdar İlçesi 1/1000 ölçekli Ünalın- Örnek- Esatpaşa- Fetih Mahalleleri Revizyon Uygulama İmar Planı kapsamında bu tür plan notlarına yer verilmiştir. Plan notuyla söz konusu alana getirilen ek imar hakları şu şekildedir;

- Bu alanda parsellerin birleştirilmesi halinde; büyüklüğü 800-1200 m² parsellerde, KAKS 2.00 H max= 6 kat, 1201-3500 m² olan parsellerde KAKS 2.25 H max= 8 kat, 3501 m²'den büyük parsellerde KAKS 2.50 H max= 8 katdır.

Görüldüğü üzere planda sağlanana bu esneklik imar haklarında ve yoğunlukta artış sağlamaktadır. Bu bakımdan yeni yapılaşmalarda belirleyici bir faktör olmaktadır.

3.4.2.5 Avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları

Plan notlarında, imar kanununa ters düşmeyen ancak büyük ölçüde esneklik sağlayan bir yöntem, lejantla belirtilen alanlarda avan proje esaslı planlamaya yer verilmesidir. Avan proje kullanımı büyük ölçüde tasarıma yönelik esneklik sağlamakta olup genellikle büyük arazi fonksiyonlarını içeren alanlar için uygulanmaktadır. Büyük konut, site alanları, okul, hastane, kültürel tesis alanları vb. kamu yapıları, karma fonksiyonlar barındıran ticaret veya hizmet yapıları, konaklama alanları gibi kullanımlarda, mülkiyet sahibi ve proje uygulayıcısına büyük ölçüde rahatlık sağlayan projeler üretilebilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği'nde, yapı düzenine ait tanımlar başlığı altında yapılan tanım gereğince avan proje; ``uygulama projelerinin yapılmasına esas teşkil eden 1/100, 1/200 ölçeklerde yürürlükte bulunan imar plan ve mevzuatına göre düzenlenen projedir. Avan projeler imar durumu mahiyetinde olup imar planında meydana gelecek değişikliklerden dolayı hiçbir hak iddia edilemez'' şeklinde ifade edilmektedir. Anlaşıldığı üzere avan proje, imar planında belirtilen imar hakları ve yapılaşma koşulları dahilinde belirli ölçek ve ayrıntıda yapılan tasarım projesi olup, ilgili planda yapılacak bir imar planı değişikliğinde, durumdan doğrudan etkilenebilmektedir.

Yönetmeliğin Avan Proje Uygulamalarına İlişkin Genel Esaslar bölümü, 3.01. maddesinin 3.01.1. fıkrasında, avan proje uygulamalarının imar kanunu gereği, imar planı notları gereği, imar yönetmeliğinde belirtilen yüksek yapılarda ve yönetmeliğin 3.05. maddesinde belirtilen diğer yapılarda uygulanabileceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 3.02 maddesinde ise, plan notu ile avan proje uygulaması getirilen alanlarda plan hükümlerine aykırı olmamak şartı ile uygulama yapılabilmesi ve avan proje uygulamasının ilgili ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesince onaylanacağı belirtilmektedir. İlgili alana ait uygulama imar planı onaylanmadan avan proje uygulaması yapılamamaktadır.

Ayrıca yönetmeliğin 3.05. maddesine göre avan projeye göre uygulama yapılabilen diğer alanlar belirtilmiştir. Buna göre;

- Kentsel Dönüşüm Bölgesi olarak ilan edilen yerlerdeki yapıların avan projesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır.

Plan notu gereği avan proje uygulaması getirilmemiş yerlerde aşağıda belirtilen nitelikleri taşıyan yapıların avan projeleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylandıktan sonra uygulama yapılacaktır.

- Müstakil yapı adeti 50 veya daha fazla olan uygulamalar,
- Toplam inaat alanı 60.000 m2 den fazla olan konut ve rezidans yapıları,
- Katlar alanı 40.000 m2 den fazla olan is, alışveriş merkezi, ve özellik arz eden yapılar.
- Toplam inşaat alanı 100.000 m2 den fazla olan sanayi ve depolama yapıları.

İbb İmar Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin incelenmesiyle, kent formunu etkileyecek nitelikte büyük ölçekli yapılaşmalar, konut, ofis ve rezidans alanları, kamu yapıları ve kentsel dönüşüm alanları için öngörülen yapılaşmaların büyük ölçüde avan proje uygulamaları ile yapılabilir kılındığı görölmektedir. Böylece plan yapımıyla müellif kurumlar olarak belediyeler belli ölçüde özgürlük kazanmaktadır. Plan notları ve plan üzerinde belirlenen imar haklarının belirtilmesi dışında, avan proje uygulanacak alanların tasarımı ve parselasyon durumuna ait detaylı çalışma yapmak görevinden sıyrılabilir. Öte yandan büyük çaplı projeler için, proje sahibi firmaya tasarım esnekliği de sağlanmış olmaktadır.

Tez çalışması kapsamında incelenen Ataşehir- Barbaros ve İkitelli- Ayazma alanları benzer şekilde imar planında fonksiyon, emsal ve yapı yüksekliği seviyesi belirtilmek suretiyle avan projeye ayrılmış alanlardır.

2003 tarihli Ayazağa Revizyon Nazım İmar Planı'nda yer alan plan notlarından biri avan proje kullanımına şu şekilde mahal vermektedir;

- T1 ve T2 olarak gösterilen alanlarda büyükşehirce onaylanacak avan projeye göre uygulama yapılacaktır

Günümüzde imar planlarında avan projeyle uygulamaları sık kullanılan bir yöntem olmuştur. Bu şekilde esnek bir tasarım ve uygulamaya izin vermesi plan yapmakla müellif kurumlar için de tercih edilir bir duruma dönüşmüştür, çünkü imar planlarında avan proje olarak ayrılan yerlerde herhangi bir tasarım veya parselasyon uygulaması yapmak gerekmeksizin alan tasarlanmak üzere tasarımcı birime devredilmektedir. Böylece plancılar ve yerel yönetimler bu alanların detay düzenlemesi yükünü atmaktadırlar.

3.5 Bölüm Sonucu

Esneklik kavramı ve bu kavramın içini dolduran uygulamalar ile yöntemler ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bu nedenle esneklik kavramının ülkelerin kentleşme politikalarına göre değişim gösterdiği sonucuna varmak mümkündür. Bu farklılaşmanın belli başlıklar altında yorumlanması mümkündür. Esneklik kavramının farklılık yarattığı noktalar; ülkelerin planlama hukuku sistemleri (idare hukuku- içtihat hukuku), plan bazlı- proje bazlı planlama sistemlerinde hangisine yakın olduğu, plan yapım sürecindeki farklılıklar, plan onayı sonrası farklılıklar ve yatırımcının kamu yatırımına karşılık düzenlemeler olarak sınıflandırılabilir.

Esneklik anlayışının oluşmasında ve farklılaşmasında en temel noktalardan biri ülkelerin yasal çerçeveleridir. Bu noktada şehirleşme ve gelişme kontrolünde iki yönde eğilim görülmektedir; düzenleyici (kanuni) kontrol ve takdire dayalı kontrol. İngiltere bu tablonun takdire dayalı kontrol kısmını oluştururken, Fransa yasal otoriteyle kontrolün örneğidir. İçeriğinde ülkeler arası farklı uygulamalar olmakla birlikte, Türkiye, Fransa ile benzer şekilde, yasal kontrolden yanadır.

İngiltere ve beraberinde İrlanda takdire dayalı yetki ile planlamada kontrolü sağlamaktadır. Bu ülkelerde planlama hukuku, içtihat hukuku ve pragmatizme dayanmaktadır, bu durumda bir eylemin kapsamını önceden tanımlayabilmek oldukça şüphelidir çünkü belirli bir plan uygulamasının yaratabileceği tüm sonuçları önceden kestirmek olanaksızdır. Bu yüzden takdir yetkisi sistemlerinde gelişme kontrolü ve plan arasında kesin ve görünür bağlantı bulunmaz, plan dışında pek çok değişken faktöre bağlı da olabilir (Booth, 1996, s. 5). Planlar ancak yol gösterici bir ön taslaktır ancak mutlak ve kesin değildir, resmi planlar var olmadan da gelişme kontrolü var olabilir. Takdir yetkisine dayalı sistemler esneklikleri nedeniyle övgü toplar ancak plan politikaları ile planlama uygulamalarındaki kararların ilişkisinde büyük sorunlar yaratırlar. Takdir yetkisine dayalı sistemler bir tür alt politikaya neden olabilirler, başka bir deyişle; bireysel kararların birikiminde ve üstü kapalı olan ancak resmi politika ve dokümanlarında açık olmayan bir politika. Takdire dayalı sistemler, karar vericilere, politikacılara, büyük ölçüde güveni işaret eder. Bu tür sistemlerde gözle görülür bir kesinlik eksikliği vardır (Booth, 1996).

Düzenleyici sistemler ise idare hukukunun geliştiği veya hak ve imtiyazların yazılı bir anayasa ile ortaya konduğu ülkelerde görülür. Bu tür sistemlerde, planlama

kontrolü arazi sahipleri gibi bireylerin haklarını tanımlamak ve bu hakların sınırlarını belirlemek konusunda açık ve anlaşılır olmak zorundadır. İngiltere ve İrlanda dışındaki çoğu AB birliği ülkelerde bu tür planlama kontrol sistemlerinin varlığı görülür (Booth, 1996, s. 6). Bu sistemlerde neyin yapılabilir olduğu ve nelerin yapılmasına izin verildiği önceden beyan edilir, en azından teoride amaç hiçbir şeyin karar verme anına bırakılmaması, önceden koşulların ortaya konmuş olmasıdır. Yasal bazlı dayalı sistemlerde planlama uygulamaları kararları, takdire dayalı sistemlerdekinden daha az öneme sahiptir çünkü prensipte bu kararlar, plandaki kurallara uyan önerilen gelişmeyi doğrulamadan başka bir şey değildir. Buna karşın, takdir sistemine nazaran burada plan oldukça önemlidir ve bir uygulamanın değerlendirilmesinde kullanılacak tüm kriterleri barındırır. Hakların ve sınırların baştan açıkça belirtilmesi uzlaşmada mücadele ihtimalini sağlarken, tazminat hakkı verir.

İki sistem karşılaştırıldığında, takdire dayalı sistemlerde bir plan olmadan gelişmeyi kontrol etmenin zor olduğu görülür. Tüm kurallar ortaya konduğunda neyin yapılabilir olduğunun önceden belli olması ve uygun kararı alma kesinliğine oldukça prim verilmektedir. Yasal bazlı sistemler, herhangi bir alanda kabul edilebilir bir kentsel gelişme yaratmak için kesinliği bulma arzusu duyar, sınırları ve hakları tanımlama ihtiyacı duyar, ölçülebilen sınırları olan kuralları ortaya koymayı önemser. Takdire dayalı sistemler ise açık kriterlere sahip olduğu noktada, ucu açık ifadelerle birlikte esnek şartlara dayanırlar. Ancak her iki sisteminde negatif ve pozitif yönleri ulunmaktadır; mutlak ve sabit sınırlayıcıları olan gelişme kontrol mekanizmaları arzu edilmeyen bir katılığa neden olurken, açık uçlu ve sınırları belirlenemeyen planlama yaklaşımlarında, bazı planlama uygulamalarında karar vericiler ile uygulamadan mesul kişiler, ne şekilde davranış geliştirmeleri gerektiğini takdir etmede zorlanmaktadır. Öte yandan düzenleyici yani hukuki karar verme mekanizmaları, idari karar verme yöntemini vurgularken, takdire dayalı sistemlerde karar verme süreci politik tabanlıdır.

Görüldüğü üzere İngiliz sistemi ile Türkiye'nin benzeri olan Fransız planlama sistemi arasında, kanun bazlı planlama ve takdire dayalı planlama gibi önemli bir fark bulunmaktadır. Özellikleri itibariyle takdire dayalı sistemlerde sınırlamanda yoksun ve ucu açık şekilde yoruma dayalı, mekâna özgü kararların verilmesi esneklik sağlamaktadır. İdare hukuku ve yazılı kurallara dayalı planlama sistemi ise

hiyerarşik düzenle hareket etmekte, uygulama öncesi planın sınırlarını ve koşulları çizmektedir. Bu özellikleri nedeniyle bu sebeple esnekliğe mahal vermezler.

Avrupa ülkeleri ve Türkiye arasında yapılabilecek bir diğer ayrım plan bazlı gelişme ile proje bazlı gelişme üzerinedir. Bu noktada idare hukuku ile yazılı ve çizili plan ile işlerlik gösteren, daha katı oluşumlu ve hiyerarşik Türkiye sistemi plan bazlı gelişme gösterirken, İngiltere çizili plan yerine, yol gösterici birtakım taslak planlar ile gelişmenin ana hatlarını belirler, projenin uygulama detayları ise yerel idare ile yatırımcı arasındaki uzlaşma ve pazarlık koşulları ile belirlenir. Bu durumda, mekâna, uygulama yapılacak alanın özelliklerine dayanan, alan bazlı projecilik söz konusudur.

Plan bazlı ve proje bazlı yaklaşımlar arasında, uygulanacak planın onay süreci sonrası da bazı farklılıklar görülmektedir. Proje bazlı yaklaşım, her ne kadar açık uçlu, alan odaklı ve takdire dayalı gelişse de, kamu ve geliştirici arasında geçen uzlaşma sürecinde uygulamanın şartları belirlendikten sonra tekrar bir revizeye gitme ihtiyacı duyulmamaktadır. Uygulamanın çerçevesi, hangi koşullar altında gerçekleşeceği pazarlık sürecinde karşılıklı anlaşmaya varıldıktan sonra çizilmiş olur. Ancak plan bazlı yaklaşımlarda Türkiye’de olduğu gibi planın yapım ve onay aşamasın keskin hatlar ve kurallar belirlenmiş olup yetkili idarenin sorumluluğu altında gerçekleştiğinden, uygulama safhasında kimi zaman yatırımcı kimi zaman ise arazi sahiplerinin itirazları plan değişikliği yapılması gereğini doğurmaktadır. Gereğinde belli bir alan veya parseli aşan durumlarda, plan bütününde sorun olması yada uygulamanın mümkün olmaması durumunda ise yeni bir plan yapımına veya plan revizyonuna gidilmekte böylece hem uygulama süreci uzamakta, hem de plan bütünlüğü sekteye uğramaktadır.

Avrupa genelinde yaygın olan bir plan yaklaşımı da, yerel yönetimlerin verdiklerini imar hakları ve yapılaşma esnekliklerine karşın, yatırımcı veya geliştiricilerden kentin diğer kısımlarına ait altyapı veya konut yatırımlarını sağlamalarıdır. Planlama anlaşmaları adı verilen yasal düzenek içerisinde tarafların karşılıklı anlaşmasına dayanan yöntemler ile kente katkı sağlayacak yatırımların türü (finansal yatırım, altyapının geliştirici tarafından temini, sosyal konut stoku yardımı vb.) ve büyüklüğü belirlenmektedir. Bu durumda yerel idare bir yandan geliştirici ile oturduğu pazarlıkta imar haklarını esneklik çerçevesinde şekilde sunarken, öte yandan kent adına kamu yararına bir geri dönüşüm de sağlamaktadır. Böylece, yapılacak bir

yatırımın, sadece kendine ve yatırımcısına değil, kent bütününe fayda sağlaması öngörülmektedir. Bu şekilde arazi geliştirme süreci; planlı ve esnek, toplum yararçı ve sosyo- ekonomik dengeyi koruyucu bir plan anlayışının geliştirilmesi mümkün kılınmaktadır.

Karşılaştırma yapılan noktalar itibariyle en göze çarpan sonuç; Türkiye’de var olan plan bazlı yaklaşımın, idare hukukunu göz önüne alan, planların kesin birer belge niteliği taşıdığı ve plan yapımında ortaya konan kısıtlamaların uzlaşmaya açık olmadığıdır. Bu nedenle hem hukuki, hem hiyerarşik bir düzenle işleyen Türk planlama sistemi Avrupa sisteminin esneklik noktalarıyla örtüşmemekte ve katı bir sistem olarak gözükmemektedir. Ancak mevcut Türkiye’de mevcut sistemde esneklik sağlayan araçlar, onaylı planların revize edilmesi ya da plan değişikliğine gidilmesi olmaktadır. Böylece önceden kestirilememiş durumlar ortaya çıktığında, plan üzerinde sık sık oynanarak yeni duruma adapte edilmek üzere zaman, iş gücü ve finansal kaynaklar tüketilebilmektedir.

4. İSTANBUL METROPOLİTEN ALANINDA YEREL FİZİKSEL PLANLARDA ESNEKLİK KAVRAMININ AVAN PROJE BAZLI GELİŞİMİ TEŞVİK EDEN PLAN NOTLARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

4.1 Araştırma Metodu

Tez çalışmasında, İstanbul Metropolitan Alanı içerisinde biri Avrupa yakasında, kent içinde ve halihazırda kentsel dönüşüm alanı olarak planlanan Başakşehir, Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı içinde yer alan Ağıoğlu My World Europe konut alanı, diğeri ise geçtiğimiz on yıl içinde kentin Anadolu yakasında, gelişme alanı olarak sonradan oluşturulmuş ve konut yerleşimi ağırlıklı gelişen Batı Ataşehir, Barbaros Mahallesi'nde yer alan Ağıoğlu My World Ataşehir alanları seçilmiştir. Söz konusu alanların seçilmesinde yönlendirici olan kriterler şu şekildedir;

- Her iki alanda planda konut fonksiyonuna ayrılmıştır,
- Alanların her ikisi ilgili imar planlarında avan proje alanı olarak belirlenmiştir.
- Seçilen alanların yer aldığı ilçeler, metropolitan gelişme dinamiklerinin etkisinde oldukça devingen özellik göstermiş ve hızla kentleşme sürecine girerek, 2008 yılında ilçe statüsüne kavuşmuştur,
- Çalışma alanı olarak seçilen alanlar, kentin ana ulaşım omurgalarını oluşturan TEM ve D-100 otoyolları üzerinde yer almakta olup, kent içi erişilebilirlik bağlantıları bakımından eşit durumdadır,
- Belirlenen alalarda inşa edilen ve edilmesi planlanan konut alanlarının büyüklüğü ortalama 20 ha civarındadır,
- Kent içinde erişilebilirliğin yüksek olduğu bu noktalarda arazi değerleri yüksek olup, büyük ölçekli yapı inşa firmaları konut üretim sürecine dahil olmaktadır,

- Alanların biri kent içinde yenileme alanı olarak geliştirilirken, diğeri proje öncesinde gelişme alanı olarak belirlenmiş boş alandır,

Tez çalışmasında araştırmada kullanılan yöntemler; literatür taraması, resmi kurumlardan (belediye, kadastro) yazılı doküman ve plan şeklinde veri alımı, ikincil veri kaynaklarının kullanılması ve kurum çalışanlarıyla kişisel görüşme şeklindedir.

Çalışmada, söz konusu alanların gelişiminin esneklik ölçütleri içinde incelenebilmesi açısından öncelikle alanların gelişimini doğrudan yönlendiren imar planları ve plan notları incelenmiştir. Böylece plan dahilinde tanınan esneklik ölçütleri saptanmaya çalışılmıştır. Alanlara avan proje başlığı altında tanınan imar haklarıyla birlikte, arazi ve arsa düzenlemesinde başvurulacak uygulama araçları ve arazi geliştirme süreçleri üzerinde durulmuştur. Bu aşamadan sonra alanların geliştirilmesine yönelik kamu ve özel sektör arasındaki görev dağılımı, alanı geliştirmek üzere yapılan projenin amaçları, uygulama öncesindeki alan ve sonrasında oluşan yerleşmenin oluşan konut stoku, donatı yeterliliği, mekânsal kalite kriterleri ve yakın çevresiyle ilişkileri değerlendirilerek, yerel ve merkezi yönetim birimlerinin planlama sürecindeki kontrol mekanizmalarını kullanma şekilleri göz önüne alınmıştır

4.2 Avan Proje Bazlı Gelişimi Teşvik Eden Plan Notlarının Kentiçi Alanda

Kullanımı Örneği: Başakşehir- Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı

Çalışma kapsamında incelenen ilk alan, 2004 yılında Başbakanlık Olur'u ile kentsel dönüşüm ve yenileme alanı ilan edilmiş olan, 2008 sonrasında ise Başakşehir Belediyesi sınırlarına dahil olan İkitelli- Ayazma alanında yer almaktadır. Yaklaşık 120 ha büyüklüğünde olan Ayazma alanı içinde, 20 ha büyüklüğüne sahip ve bugün halihazırda 1342 ve 1343 nolu adalar üzerinde yapımı devam eden Ağaoğlu My World Europe konut alanı planlama ilkeleri ve planlama sürecindeki esneklik unsurları bakımından incelenecektir.

4.2.1 Çalışma alanı ve yakın çevresinin gelişimi

Ayazma Kentsel Yenileme Alanı olarak ilan edilen, 60 kişi/ ha yoğunluklu ve 7800 nüfuslu, yaklaşık 120 ha büyüklüğündeki bütün alan içinde, E-5 karayolu üzerinde yer alan 20 ha büyüklüğündeki iki yapı adasından (1342- 1343 nolu adalar) oluşan Ağaoğlu My World Europe konut alanı incelenmek üzere seçilmiştir (bkz. Şekil 4.1).



Şekil 4. 1: Çalışma alanı ve yakın çevresi.

Çalışma alanı gelişme dinamiklerini incelemek açısından ilçe geneli ve yakın çevresini oluşturan kentsel yenileme alanının incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

Çalışma alanında sınırları içinde yer aldığı Küçükçekmece ilçesi, 2000’li yıllara kadar hızla gelişme göstermiş, ancak bu gelişmenin olumsuz etkileri olmuştur. Düzensiz bir yapılaşmanın eşliğinde gelişen ilçede, yaklaşık % 80’leri bulan ruhsatsız bir yapılaşma görülmüş, bununla birlikte sosyal ve teknik altyapı konularında büyük eksikler oluşmuştur (Turgut ve Ceylan, 2010). Bu etkilerle gelişen ilçede belli başlı ortaya çıkan konut alanları; yasadışı gelişen gecekondu alanları, plana aykırı ilavelerle oluşan konut alanları ve plan dahilinde gelişmesine karşın plan ilkeleri ve yaşam standartları bakımından yeterince ayrıntılı planlanmamış yerleşim alanları olmuştur. 2000’li yıllara gelindiğinde ulaşım bağlantıları nedeniyle de kentin önemli bir parçasını oluşturan ilçenin bu gidişatının değiştirilmesine yönelik planlama adımları başlatılmıştır. İlçenin sorunlu yerleşmelerine düzenlemeler getirmeyi amaçlayan ve 2004 yılında başlatılan bu dönüşüm çalışması, uzun vadeli faydaları barındıran, çok aktörlü ve etaplı bir planlama anlayışıyla bağdaştırılmıştır. Bu bakımdan özellikle 1970 sonrası yoğun göç hareketleri etkisiyle çarpık ve illegal yollardan gelişme gösteren Ziya Gökalp Mahallesi ve dahilindeki Ayazma mevki dönüşümün odak noktası olmuştur. Dönüşüme konu olan alan, zaman içinde plansız yapılaşmış, sosyal ve teknik altyapı

olanaklarından mahrum olmuş, hem fiziksel hem de sosyal açıdan yetersiz gelişmiştir. Sayılan nedenler, kent merkezine güçlü ulaşım bağlantıları bulunan bu alanın sağlıklı bir şekilde kentleşme sürecine adapte edilmesini gerektirmiş, bu noktada üç aşamalı bir kentsel dönüşüm süreci başlatılmıştır. Plan ve projelendirmeye yönelik bu süreçte hazırlık, gelişim ve uygulama süreçleri olarak üç etap izlenmiştir (Turgut ve Ceylan, 2010).

Ayazma yerleşmesi 2008 yılına kadar Küçükçekmece ilçe sınırları içinde yer almıştır. Ancak belediye sınırlarında zaman içinde kentsel dinamikler eşliğinde hızlı bir kentleşmenin görülmüş ve buna bağlı olarak ilçede yer alan Başakşehir konut alanı hızla büyümeye devam etmiştir. Bunun sonucunda 2008 yılında yeniden yapılan bir düzenlemeyle Küçükçekmece Belediyesi, TEM otoyoluyla kuzey – güney doğrultusunda bölünmüş, otoyolun kuzey aksında kalan bölüm Başakşehir Belediyesi olarak yetkilendirilmiştir ve Ayazma yerleşmesi Başakşehir Belediye sınırları içinde kalmıştır.

Ancak Ayazma alanına yönelik dönüşüm kararı 2004 yılında alındığından, alanın değişim ve dönüşümüne yönelik planlama adımları Küçükçekmece Belediyesi döneminde başlatılmıştır.

4.2.2 Ayazma kentsel dönüşüm alanında planlama süreci

Şehrin önemli bir odak noktasında konumlanmasına karşın, sağlıklı kentleşmenin getirdiği çağdaş ve yaşanabilirlik standartlarından uzak olan yerleşimin dönüştürülerek, kente entegrasyonunu amaçlayan dönüşüm projesi beraberinde fiziki, ekonomik ve sosyal stratejileri de getirmektedir.

Alana yönelik planlama stratejileri; bölgede bütüncül bir planlama ile kimlik kazandırmak, ekonomik, sosyal ve ekolojik değerler kazandırılarak bunların sürdürülebilirliğinin sağlanması, demokratik ve katılımcı bir yöntem ile müzakereci bir tutum sergilemek, yalnızca dönüşümün yapıldığı arazi parçalarının değil çevrelerinin de sürece dahil edildiği bir yöntem uygulamaktır. Bu nedenle yalnızca iç değil dış güçlerinde şekillendirici etkisi göz önüne alınarak, koruma- yenileme ve sağlıklılaştırma yöntemlerinden hangilerinin kullanılacağı konusunda titiz davranmak ve kullanıcılara aidiyet duygusu verecek açık alanlar ile sosyo- kültürel faaliyetleri destekleyen donatılar sunmak, doğal afetlere duyarlı ve dayanıklı kentsel dönüşüm modeli yaratmaktır.

Dönüşüme konu olan Ayazma alanı, Olimpiyat Stadı, İkitelli sanayi alanları, TEM otoyolu ve toplu konut alanları ile çevrili önemli bir konumda olmasının yanında, Olimpiyat Köyü komşuluğunda ve bu alanla bütüncül planlanacak alan olarak belirlenmiştir. Bu nedenle alanın boşaltılarak, verilen yeni fonksiyonuyla entegre şekilde planlanması gerektiği, kullanıcı profilinin de değişmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylece alandan taşınacak eski kullanıcı grubun için yeni bir yerleşim alanının sunulması gerekmiştir. Anlaşıldığı üzere bütünüyle bir alan yenilemesi olarak karşımıza çıkan projede dönüşüm alanları boşaltılarak, sosyal açıdan yerinde bir dönüşüm yapılmamış, alan sakinlerinin taşınması söz konusu olmuştur.

4.2.2.1 Hazırlık süreci ve yasal çerçevenin oluşturulması

İstanbul'un iskeletini oluşturan ana ulaşım akslarına adeta tutunmuş olan bir ilçe olarak Küçükçekmece ilçesinde başlatılan dönüşüm çalışmasında, ilçe belediyesi öncü olmuştur. Belediye eliyle başlatılan bu organizasyon TOKİ ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin de katılımıyla, üçlü bir protokolün imzalanmasıyla resmiyet ve yasal bir çerçeve kazanmıştır. 13.06.2004 tarihinde imzalanan protokolün hemen ardından, 04.07.2005 tarih ve 2005/ 2 sayılı Küçükçekmece Belediye Başkanlığı Meclis Kararı ile, Ayazma bölgesi kentsel dönüşüm alanı ilan edilmiştir. Alınan bu kararla birlikte kurumlar arasında iş bölümü yapılmıştır. Buna göre kentsel dönüşümün merkezi yönetim ayağı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce temsil edilirken, projenin kaynağını ve alan sakinlerinin yerleşeceği yeni konutların yapımını TOKİ, proje uygulamasını yapan yerel birim ise Küçükçekmece Belediyesi olmuştur. İmzalanan protokol 6. maddesi gereğince, Ayazma'da yapılacak olan kentsel dönüşüm projesinin tasarım ve imar planlarının, İBB tarafından hazırlanacak Olimpiyat Köyü, Kongre Vadisi ve Rekreasyon Alanları Projeleri ile bir bütün oluşturacak ilke ve tasarım bütünlüğü içinde olacağı belirtilmiştir.

Kurumlar arası protokol ve hak sahipliği yasal çerçevesi

Daha önce belirtildiği üzere projenin hazırlık aşamasında ilgili kurumlar arası bir güç birliği, projenin başarısı ve yasal düzeneğinin kurulması için oldukça önemli olup bu amaçla İBB, TOKİ ve Küçükçekmece Belediyeleri arasında bir protokol düzenlenmiştir. Ana protokol metni 13 maddeden oluşmakta olup, süreçte kurumların görevlerinin neler olacağı ve proje sonrası hak dağıtımlarının nasıl yapılacağının ana çerçevesi çizilmiştir.

Hak sahipliği çalışmasını bir ayağı ise muvafakatnamelerin hazırlanması ve arazi üzerindeki kişilerde durum saptaması yapılması olmuştur. Arazi işgalcileri ile tapulu hak sahiplerinin gelecek çıkarlarını gözetmek amacıyla her gruba ayrı özellikler taşıyan muvafakatnameler TOKİ ve Küçükçekmece Belediyesi'nin ortak çalışması ile hazırlanmıştır. Muvafakatnameler son haline kavuşuncaya kadar değişikliklere uğramış, kullanıcıların ve süreç ilgililerinin çıkarlarının optimum sağlanacağı hale getirilene kadar geliştirilmiştir. Boşalan Ayazma alanındaki ailelerin TOKİ'ye ait Halkalı- Bezirganbahçe Konutları'na yerleşim koşulları da bu muvafakatnameler yoluyla belirlenmiştir.

Alana işgal yoluyla yerleşen sakinler için yapılan düzenlemeye göre; TOKİ'nin Bezirganbahçe'de yapacağı konutların satış fiyatından, tasfiye edilecek gecekondunun yapı bedeli düşülecek ve kalan miktarı hak sahibi 180 ay vade ile ödeyecektir. Anlaşmaya göre, çekilecek kura ile konut teslim edildikten sonra, hak sahibi gecekondusunu tasfiye ederek, belediyeye devretmektedir (Küçükçekmece Belediyesi, t.y).

Tapulu hak sahipleri ile yapılan anlaşma göreceli olarak daha karmaşık ve aşamalıdır. Bu noktada tasfiye edilen arazi büyüklüğünün önemi artmaktadır.

- 1000 m²'den az arsa olan hak sahiplerine, arazilerinin büyüklüğüne göre TOKİ Halkalı- Bezirganbahçe alanından veya Ayazma Kentsel Dönüşüm Proje Alanı'ndan konut bir veya daha fazla konut tercihinde bulunma hakkı verilmiştir.
- 1000 m² ve üzerinde tapulu arsası bulunan hak sahiplerinin ise arazileri İmar Kanunu'nun 18. maddesine göre imar uygulamasına tabi tutularak, kentsel dönüşüm alanı içinde yeni imar parsellerine dönüştürülecektir.
- Arsa tapulu olmasına karşın, arsa üzerinde birden fazla ruhsatsız yapı, bağımsız bölüm ve eklenti bulunduğu durumlarda; malikler konut veya işyeri olarak tespit edilmiş bağımsız bölümlerin sayısına en fazla eşit olmak şartı ile ister Bezirganbahçe isterse Ayazma Kentsel Dönüşüm Proje Alanı'ndan konut alma hakkına sahiptir.

Çizelge 4.1'de, alanın geliştirilmesinde görev alacak olan sorumlu kurum ve kuruluşların protokol uyarınca anlaştıkları yükümlülükleri belirtilmiştir.

Çizelge 4.1: Protokol uyarınca tarafların yükümlülükleri (Küçükçekmece Belediyesi, 2010).

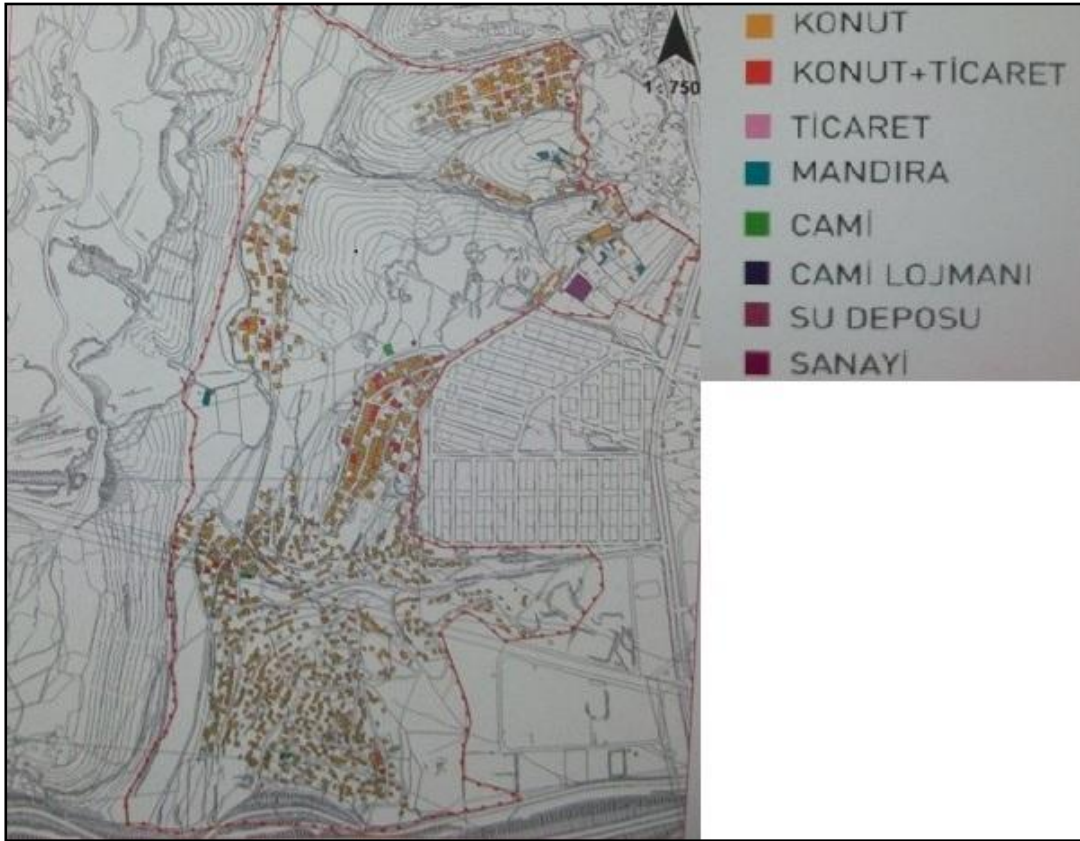
TOKİ	İBB	Küçükçekmece Belediyesi
Ayazma ve Tepeüstü'nde 112,5 ha büyüklüğündeki alanda dere koruma kuşağı dışındaki alanda 3. şahıslarla anlaşma yapmak ve anlaşma ilkelerini belirleme	Belediye tarafından tespit edilen hak sahipliğini onaylamak	182/ 1 parsel üzerinde tapu kayıtlarındaki tahsisli alanları kaldırmak
Anlaşma sağlanamayan hallerde kamulaştırma yapmak;	TOKİ'nin anlaşma sağlayamadığı kamulaştırma işlemlerinde;	TOKİ'nin anlaşma sağlayamadığı kamulaştırma işlemlerinde;
- Kıymet Takdir Komisyonu üyeliği yapmak,	- Kıymet Takdir Komisyonu üyeliği yapmak,	- Kıymet Takdir Komisyonu üyeliği yapmak,
- Uzlaşma Komisyonu üyeliği ve koordinasyonu sağlamak	- Uzlaşma Komisyonu üyeliği yapmak	- Uzlaşma Komisyonu üyeliği yapmak
182/1 üzerinde konut inşası; - Konut ihalesi yapmak, - Konut yapım şeklini belirlemek - Konut satış bedeli, vadesi vb. tespit etmek	Vadi tabanında İSKİ kamulaştırma sahasındaki kamulaştırma işlemlerini tamamlamak (35 ha)	Hak sahiplerinin tespitini yapmak, hak sahiplerine konut teslimi yapmak
Ayazma ve Tepeüstü'ne ait kentsel tasarım, 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planları hazırlamak ve onaylamak	182/ 1 parsel sınırına kadar atık su, yağmur suyu, içme suyu ve doğalgaz çalışmalarını yapmak	
Büyükşehir'e Ayazma'dan (konut+ticaret) arsa payı vermek ilgili ek protokolleri hazırlamak	Ayazma bölgesindeki proje alanına kadar atık su, yağmur suyu, içme suyu ve doğalgaz çalışmalarını yapmak	182/ 1 parsel için 18. madde uygulaması yapmak
Belediye'ye Ayazma'dan (konut+ticaret) arsa payı vermek ilgili ek protokolleri hazırlamak	Ayazma vadi tabanında rekreasyon çalışmaları yapmak	Ayazma ve Tepeüstü'nde gecekonduları yıkmak ve enkaz bedellerini demek
Büyükşehir ve Belediye'nin İstanbul genelindeki gecekondu tavsiyesi için 182/ 1 parseldeki konutlardan talebi halinde konuya dair ek protokolleri hazırlamak	Tepeüstü ve Ayazma'da gecekonduları tasfiye etmek	Ayazma ve Tepeüstü'nde gecekonduların tasfiye edilmesini sağlamak
	TOKİ ve Belediye tarafından önerilmiş her ölçekteki planı karara bağlamak	

4.2.2.2 Gelişme süreci

Yapılaşmış çevre analizleri

Dönüşüm projesinin sağlıklı adımlarla ilerleyebilmesinde belediye yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Projenin yürütülmesi için belediye bünyesinde kurulan kentsel

dönüşüm birimi, bu noktada önem kazanmakta olup alana ait doğal çevre ve yapısal çevre analizleriyle birlikte, dönüşüm projelerinin önemli bir ayağını oluşturan mülkiyet ve hak sahipliği analizlerini yapmıştır. Halkın projeyi benimsemesi üzerine birebir ev ziyaretleri ve toplantılar yapılmış, halktan temsilciler seçilmiştir. Yani alan analizleri hem doğal ve yapılaşmış çevreyi ele alan analizler, hem de sosyal yapıyı belirlemede yardımcı olan anket ve mülakatlar ile sağlanmıştır (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.). Kent içinde halihazırda yıllardır bir yerleşim yeri olan ve dönüşüm bölgesi ilan edilen alan için en önemli tespitler arazi kullanımı ve mülkiyet durumu olmuştur. İlçe belediyesinin tespitlerine dayalı arazi kullanım analizi Şekil 4.2’de görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 2: Ayazma bölgesi arazi kullanım analizi (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.).

Yapılan analizler sonucunda çevresel ve mekansal kalitenin oldukça düşük olduğu alanda, niteliksiz konut stoğunun ağırlıklı olduğu görülmektedir. Alan büyüklüğü ve konutların yaygınlığı göz önüne alındığında, arazinin yeterli ve nitelikli sosyal-teknik altyapıdan tamamıyla yoksun olduğu görülmektedir. Arazi kullanımında yer alan yapı adedi ve fonksiyonu Çizelge 4.2’de görüldüğü gibidir.

Çizelge 4.2: Ayazma bölgesi arazi kullanımı (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.).

Arazi Kullanımı	Adet
Konut	1290
Konut+Ticaret	59
Ticaret	16
Mandıra	18
Cami	4
Cami Lojmanı	3
Su Deposu	1
Sanayi	2
Toplam	1393

Alandaki yapıların yaklaşık % 93'ü konuttan oluşmaktadır. Konutların çevresinde gününbirlik ihtiyaçlara yönelik ticaret görülürken, sosyal ve teknik altyapıya yönelik her tür donatı alanı ve hizmet türlerinin tümünün eksik olduğu görülmektedir.

Dönüşüm ve yenileme alanı olan arazi için en önemli analizlerden biri de mülkiyet analizi olup, buna ilişkin harita ile sayısal değerler Şekil 4.3 ve Çizelge 4.3'te görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 3: Ayazma bölgesi mülkiyet analizi (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.).

Çizelge 4.3: Ayazma bölgesi mülkiyet dağılımı (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.).

Arazi Mülkiyeti	Parsel Alanı (m2)
Hazine	389.772
Toki	250
Tescil Harici	178.784
Vakıf	2780
İl Özel İdaresi	760
Tedaş	522
Şahıs	628.545
Toplam	1.201.413

Yapılan mülkiyet analizi sonucu, alanın yarısının özel mülkiyet, diğer yarısının ise hazineye ait olduğu sonucu çıkmıştır. Bu durumda alanın yarısında yer alan yapıların illegal yollarla inşa edilmiş konut alanları olduğu görülmektedir.

Alandaki yapılara ait kat adedi ve yapı cinsi analizleri de yapılmış olup buna göre yapıların yaklaşık % 71'i tek katlı, % 14'ü iki katlı, % 8'i 3 katlı, % 5'i ise 4 katlıdır. Yapıların büyük çoğunluğu tek katlı gecekondur nitelikli yapılardır ve hazine arazisi üzerindedir, diğer yapılar ise şahıs arazileri üzerinde bulunmaktadır. Yapı cinsine bakıldığında ise alanda % 78 oranında yığma, % 22 betonarme yapı olduğu görülmektedir, tek katlı yapılar ve gecekonduların hemen hepsi yığma iken, betonarme yapılar iki ve daha çok katlıdır.

Mülkiyet dağılımı analizi

Bir kentsel dönüşüm planının gereği olarak alandaki arazi ve mülkiyet dağılımı ile hak sahipliğine yönelik çalışmalar, Ayazma alanı için uygulanacak projenin temel dayanaklarından biri olmuştur. Bu nedenle öncelikle arazideki kadastral parseller üzerindeki mülkiyet sahipliği, bina tespitleri ve hissedarlara yönelik saha çalışması yapılarak, yapılacak plan çalışmasına girdi oluşturacak mülkiyet verisinin yaratabileceği olası sorunlar araştırılmıştır. Yapılan mülkiyet çalışması sonucunda, Ayazma'nın mülkiyet dokusunun oldukça parçalı olduğu gözlenmiştir. Çizelge 4.4'te kadastral parsel ve yapı bilgileri üzerinden mülkiyet durumu analiz edilmiştir. Mülkiyet analizinde şahıslara ait kadastral parsel sayısı toplam kadastral parsel oranının yaklaşık % 80'inin oluşturmaya karşın, alansal büyüklük bakımından kadastral parsel alanı ile hazineye ait parsellerin büyüklüğü neredeyse eşittir. Bina malik sayısının da, kadastral alan dağılımı ile uyumlu olacak şekilde yaklaşık yarı yarıya olduğu görülmektedir.

Çizelge 4.4: Mülkiyet dağılımı (Küçükçekmece Belediyesi, t.y.)

Kadastral Bilgiler				Yapı Bilgileri		
Mülkiyet	Parsel Sayısı	Parsel Alanı (m2)	Hissedar Sayısı	Bina Sayısı	Hane Sayısı	Bina Malik Sayısı
Hazine	14	558,728	-	582	618	572
Toki	1	250	-	0	0	0
Tescil Harici	1	5,357	-	2	1	2
Vakıf	1	2,740	-	-	-	-
İl Özel İdaresi	1	760	-	2	2	1
Tedaş	1	169	-	-	-	-
Kooperatif	-	-	-	-	-	-
Şahıs	83	603,457	1071	658	1269	602
Toplam	102	1,171.461	1071	1244	1890	1177

Mülkiyet bilgileri dışında hak sahipliği çalışmasının sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için ilgili kurumlarla ortaklaşa bir çalışma yürütülmüştür. Bu konuda; İBB, İSKİ Genel Müdürlüğü (abone bilgileri) BEDAŞ (abone bilgileri), muhtarlıklar (ikamet bilgileri), Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, Milli Emlak Müdürlüğü ve belediyeye bağlı birimler (imar ve planlama müdürlüğü, gelirler müdürlüğü ve şube müdürlükleri) farklı konulardaki kaynaklarını birleştirmiştir. Böylece hak sahipliğinin belirlenebilmesi için tespit formları düzenlenmesi, saha tespit gruplarının oluşturulması, bölge sakinlerine projeye yönelik bilgilendirici metin ve açıklamaların sağlanması, halkın süreçte temin etmesi gereken evrakların bildirilmesi, evraklarının teslim alınarak tutanak tutulması ve hak sahipliği değerlendirme formu hazırlanması işlemleri gerçekleştirilmiştir. Arazi çalışmaları için belediye ve TOKİ çalışanlarından oluşan gruplar ile arazinin mülkiyet yapısı ve malik sayısı belirlenmiştir.

4.2.2.3 Uygulamaya yönelik süreçler

Hak sahiplerinin yerleştirilmesi

Birinci etap olarak görülen bu aşamada, kura çekilişleri ile ikamet yerleri belirlenmiş olan hak sahipleri, belediyenin yardımlarıyla Bezirganbahçe'ye yerleştirilmeye

başlanmış, yaklaşık bir ay süren bu sürecin sonunda, boşalan alanların yıkımıyla alan temizleme dönemi başlamıştır. Bu etapta 943 hanenin yerleşmesi sağlanmıştır. Sonrasında ise ikinci etabın başlamasıyla, tapulu hak sahiplerinin kura çekilişleri dört aşamada gerçekleştirilmiştir. Konutların dağıtımına ilişkin etaplandırma Çizelge 4.5'te görüldüğü gibidir.

Tapulu hak sahiplerinin bir kısmı Ayazma Kentsel Dönüşüm Alanı'nda yapılacak konutlara yerleşeceğinden, bu kısımda yıkım işlemleri aşamalı olarak yapılmıştır.

Çizelge 4.5: Hak sahipleri yerleşim etapları (Bir Yerel Yönetim Deneyiminin Ardından, 2010).

1. Etap Kura Çekilişi (İşgalciler)	943 hane
2. Etap Kura Çekilişi	223 hane
3. Etap Kura Çekilişi	289 hane
4. Etap Kura Çekilişi	42 hane
5. Etap Kura Çekilişi	263 hane
Toplam	1760 hane

Tasfiye edilen alanlarda planlama çalışmaları

Tasfiye edilen Ayazma alanında, planlama ve kentsel tasarım çalışmalarından sorumlu kurum, İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi (İMP) olmuştur. İMP, 2005 itibariyle o dönemde yapılacak olan 1/ 100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın da yapımından sorumlu olup, bu planın yapımına paralel ve eş zamanlı olarak Ayazma dönüşüm alanlarının tasarım çalışmasını da yürütmüştür. Buna göre alanın planlanmasına yönelik İMP'ye bağlı Kentsel Tasarım Birimi, dönüşüm alanının kullanıcı grubu profilini saptayarak önceden belirlenen planlama fstratejileri ve ilkeler ile alanın yoğunluk kriterleri doğrultusunda 1/ 5000 ölçekli Nazım İmar Plan çalışmasını yürütürken, alanın 1/ 1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ise TOKİ tarafından yapılmıştır (Turgut ve Ceylan, 2010).

Plan yapım sürecinde Küçükçekmece Belediye'si ve Kentsel Dönüşüm Birimi yer almamıştır. İlçe belediyesi büyük ölçüde aracı konumunda bulunmuş, sürecin işlemesi ve maliklerle yapılan görüşmelerde aracı olmuştur. Sonuçta alana dair uygulama imar planlarının yapımı ve onayı sürecinde görevli olan kurumlar TOKİ ve İBB olmuştur (bkz. Çizelge 4.6).

Çizelge 4.6: Uygulama imar planı yapımı ve yetkili kurumlar.

	Ayazma
Planı Yapan	TOKİ
Planı Onaylayan	İBB
Plan Onay Tarihi	13.02.2008
Plan Revize Tarihi	28.12.2008

Planlama çalışmalarının ardından, TOKİ'nin mülkiyetinde bulunan Ayazma bölgesindeki yapılaşma çalışmaları TOKİ tarafından üç bölgeye ayrılmıştır. Bu alanlardan biri TOKİ tarafından Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı kapsamında, diğer iki alan ise Kentsel Yenileme ve Gecekondu Dönüşüm Projesi kapsamında yapılaşmaya açılmıştır. Kentsel yenileme projesi kapsamında yapılacak iki farklı alandaki yüklenici firmalar Mustafa Ekşi İnş. Tur. San. Tic. Ltd. Şti. ve Orma Uluslararası İnş. San ve Tic A.Ş olurken, Emlak GYO kapsamında yapılacak alanın yüklenicisi Akdeniz İnş. Ve Eğt. Hiz. A.Ş (Ağaoğlu) olmuştur (bkz. Çizelge 4.7).

Çizelge 4.7: Ayazma kentsel dönüşüm alanı mevcut ve devam eden projeler.

	Proje Kapsamı	Bitmişlik Oran	Toplam Bedel
Akdeniz İnş.	3100 Konut	% 39	228.018.000 TL
Ekşi İnş.	300 Konut+ ilk öğretim okulu+ sağlık ocağı+ ticaret merkezi+ altyapı ve çevre düzenlemesi	% 89	17.600.000 TL
Orma İnş.	308 Konut	% 100	17.935.000 TL

Görüldüğü üzere tasfiye edilen alan bütünün 4 adasını oluşturan kısım TOKİ eliyle iki farklı yöntemle geliştirilmek üzere üç yükleniciye devredilmiştir. Görüldüğü üzere tasfiye edilen alan bütünün 4 adasını oluşturan kısım TOKİ eliyle iki farklı yöntemle geliştirilmek üzere üç yükleniciye devredilmiştir. Yüklenicilere devredilen

Çalışmalarda, 3100 piyasa konutu Ağaoğlu İnşaat'ın sorumluluğuna bırakılırken, 608 konut ve sosyal donatılar ise iki ayrı şirketin inşa etmesi üzere bırakılmıştır. 2012 Mart ayı itibariyle Ayazma'da inşası biten sosyal konutların görünümü Şekil 4.4'te görülmektedir.



Şekil 4. 4: Ayazma sosyal konut alanları.

25.04.2012 itibariyle ise tüm Ayazma alanının geliştirilmek üzere arda kalan 10 yapı adasına dair arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı işi ihale ilanı kamuoyuna duyurulmuştur. İhale ilanı ile birlikte alanın yapılaşma koşullarını belirten plan notları da beraberinde verilmiştir. Taşınmazların konumu Şekil 4.5'teki gibidir.



Şekil 4. 5: İhaleye esas taşınmazların konumu (<http://www.emlakkulisi.com>).

- Plan bütününde yapı nizamı, bina şekil ve ebatları, kat yüksekliği, çekme mesafeleri ve max H serbest olmak üzere uygulama ilçe belediyesince onaylanacak avan projeye göre yapılacaktır. Su basman kotları avan projede belirlenecektir.
- Konut alanlarında belirlenen yapılaşma emsal değerlerinden kullanılmak üzere toplam inşaat alanının % 5'ini aşmamak şartıyla; bağımsız bölüm olarak ticaret, sosyal ve kültürel tesis, kreş, mescit, sağlık tesisi, kafeterya, lokal, spor tesis vb. hizmet birimleri ilçe belediyesince onaylanacak avan projeye göre yapılacaktır.
- Planda rekreasyon alanı olarak ayrılan alanlarda mimari avan proje doğrultusunda max E= 0,03 ve max H= 6,50 geçmeyecek şekilde trafo, igdaş vana odaları, muhtarlık, kreş, spor tesisleri, lokanta, büfe, kafeterya vb. tesisler yer alabilir.

Kamuoyuna satışı yapılacağı duyurulan İhaleye esas taşınmazların ada- parsel bilgi tablosu Çizelge 4.8'de görüldüğü gibidir.

Çizelge 4.8: İhaleye esas taşınmazların ada/ parsel bilgi tablosu (<http://www.emlakkulisi.com>).

İli	İlçesi	Mahallesi	Ada No	Parsel No	Yapı Cinsi	Arsa Alanı (m2)	Emsal	Emsale Esas İnşaat Alanı (m2)
İstanbul	Başakşehir	İkitelli -2	1339	2	Konut	4.970,68	1,50	7.456,02
			1339	3	Konut	3.500,00	1,50	5.250,00
			1339	4	Konut	4.321,15	1,50	6.481,73
			1340	5	Konut	61.103,97	1,50	91.655,96
			1340	11	Konut	7.016,07	1,50	10.524,11
			1340	14	Konut	13.971,93	1,50	20.957,90
			1340	15	Konut	17.782,58	1,50	26.673,87
			1341	2	Rekreasyon	3.552,91	0,03	106,59
			1340	-	İlköğretim Tesis Alanı	12.530,67	1,00	12.530,67
			1341	-	Dini Tesis Alanı	3.091,66	1,00	3.091,66
			Toplam			131.841,62		184.728,49

Tez çalışması kapsamında incelenecek alan, Ayazma'da boşaltılan ve TEM Otoyolu paralelinde yer alan ve geliştirmesi Akdeniz İnşaat'a devredilen 1342 ve 1343 nolu adalardır.

4.2.3 Çalışma alanında yerel fiziki planlar

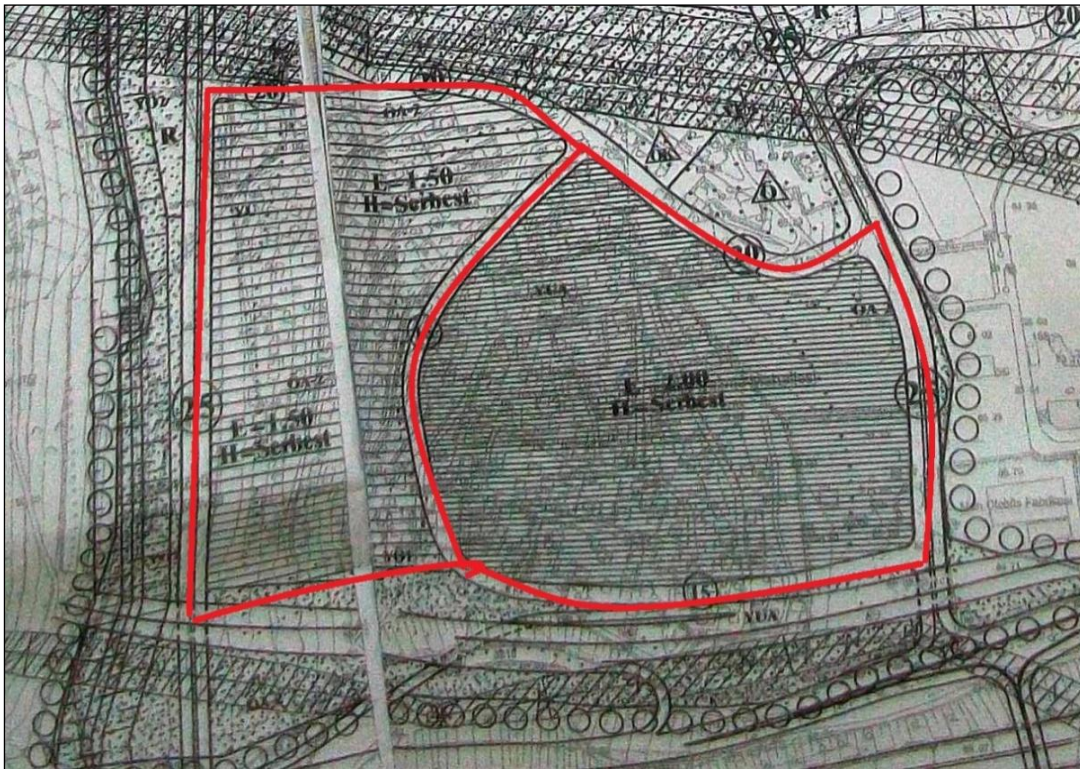
Çalışma alanı, Ayazma bölgesi, Atatürk Olimpiyat Stadının yanında bulunan ve TEM Otoyolu'nun kuzeyinde yer alan, onaylı imar planı gereğince 1342 ve 1343 no olarak belirlenmiş adalardır. Alan TEM dahil diğeri ana ulaşım akslarına da yakın konumda olup aynı zamanda Ayazma dönüşüm alanı bütününde arazi değeri değerlerinin en yüksek olduğu E-5 karayolu üzerinde bulunmaktadır. Çalışma alanının kadastral sınırları Şekil 4.6'da görölmektedir.



Şekil 4. 6: Çalışma alanı kadastral parsel sınırları.

Ayazma, 2008 yılında yapılan düzenleme ile Başakşehir Belediyesi'nin kurulmasıyla bu belediyenin sınırları içinde kalmıştır. Bu tarihten sonra yapılan ve Ayazma'nın gelişmesinde yön veren planlar, 2008 tarihli planların revizesi niteliğinde olan 30.03.2011 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiş 1/ 5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlardır.

Çalışma alanı 1342 ve 1343 nolu adalar olup, bu alanda dair son plan, alan Başakşehir Belediyesi sınırlarına girdikten 3 sene sonra, 30.03.2011 tarihinde onaylanmış olan 1/ 5000 ölçekli Başakşehir İkitelli Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı Planı (bkz: Şekil 4. 8) ve yine aynı tarih ile tasdikli 1/ 1000 ölçekli Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı Plan'larıdır. İlgili nazım imar planında 1343 nolu ada emsal= 1,5, h= serbest yapılaşma koşullarına sahip olup, orta yoğunluklu konut alanı olarak görülmektedir. Buna karşın 1342 ada ise emsal= 2, h= serbest yapılaşma koşullarında ve yüksek yoğunluklu konut alanı olarak işlenmiş, ancak bu yüksek yoğunluğun ne olduğuna ilişkin açıklayıcı bir tanım yapılmamış, brüt yoğunluklar belirlenmemiştir. Çalışma alanının 1/5000 plan içindeki yeri Şekil 4.7'de görülmektedir.



Şekil 4. 7: 1/5000 ölçekli nazım imar planı- çalışma alanı.

Ayrıca plan bütüne bakıldığında ise şu plan notları dikkat çekmektedir;

- Plan bütününde yapı nizamı, bina şekli ve ebatları, kat yüksekliği, çekme mesafeleri ve max h serbest olmak üzere uygulamanın ilçe belediyesince onaylanacak avan proje göre yapılacağı, Ticaret alanlarında; iş merkezi, rezidans, ofis, büro, avm, çok katlı mağaza, çarşı, konaklama tesisi, konferans

salonu, otel, motel, sinema, tiyatro, müze, kütüphane, sergi salonu, lokanta, restaurant, yöntemi binaları, banka, finans kurumları ve kat otoparkı yer alabilir,

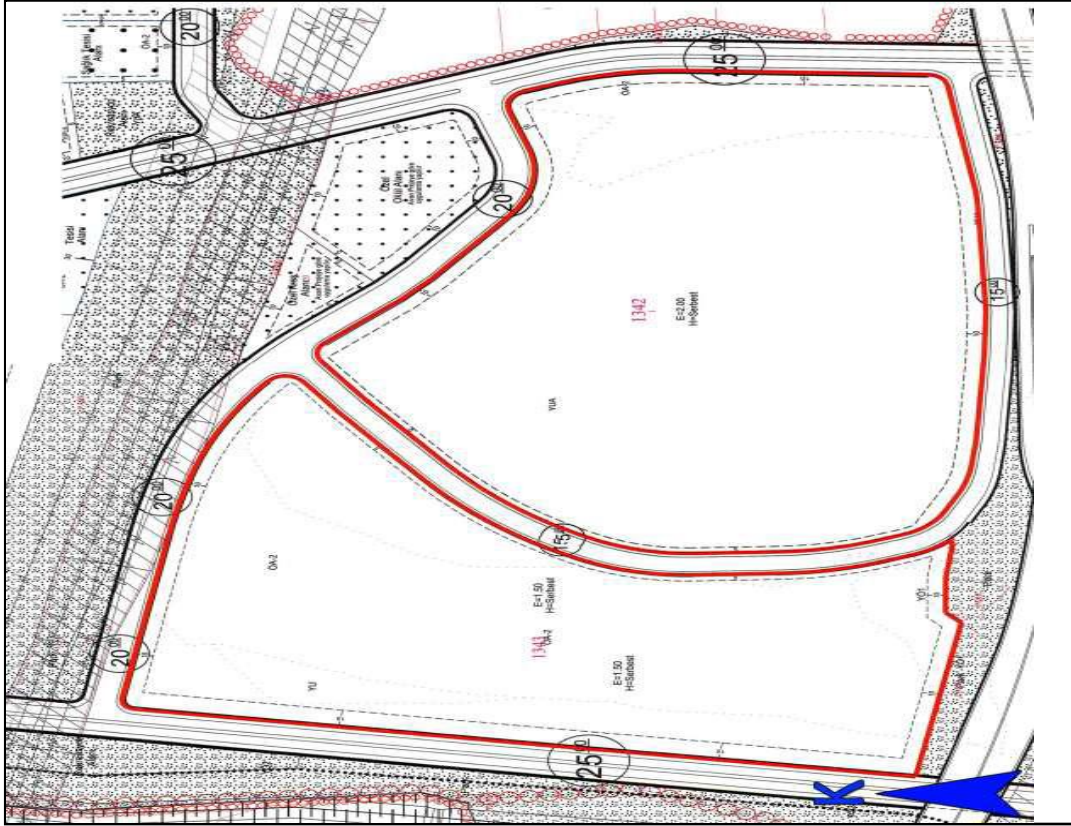
- Ticaret alanlarında plan yönetmeliğinin belirlediği min parsel büyüklüğü şartını aşmamak şartıyla ilgili kurum ve kuruluşun görüşünü almak ve alandaki yapılaşma koşulları dikkate alınarak, avan projesi ilçe belediyesince onaylanarak özel okul, özel hastane açık ve kapalı spor alanları yapılabilir ibareleri yer almaktadır.



Şekil 4. 8: 1/5000 ölçekli nazım imar planı- alan bütünü.

Plan notlarında anlaşıldığı üzere, alanda hem konut hem de ticaret alanları üzerine geniş içerikli hükümler getirilmiştir. Ancak ne konut ne de ticaret alanları için yapılaşma koşullarına dair detaylı yönergeler verilmemiş, tüm uygulama avan proje içeriğine bırakılmıştır. Ayrıca nazım imar planıyla yüksek ve orta yoğunluklu olarak belirtilen alanlarda, bu yoğunlukların karşılık geldiği rakamsal değerlerin verilmemesi ve serbest yükseklik tanımlaması, alanın planlanmasına yerel ve merkezi yönetimin ileri derecede serbest ve esnekleşmiş yöntemlerle yaklaştıkları görülmektedir. Böylece ilgili idare, nüfus ve yapı yoğunluğunun ne olacağı ve olması gerektiği konuları belirsiz bırakarak, plan bazlı değil, proje bazlı bir planlama yaklaşımı yönelme girişimi göstermiştir.

30.03.2011 tarihli Başakşehir, İkitelli Ayazma Bölgesi Gecekondur Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı 1/1.000 Ölçekli Uygulama İmar Planında ise, alanın kullanım fonksiyonu imar planına göre konut olarak belirlenmiştir. 1342/ 1 parselde uygun görülen imar hakkı h_{max} = serbest, emsal= 2 olup, 1343/ 1 parselde ise h_{max} = serbest, emsal= 1,5 olarak belirlenmiştir (bkz. Şekil 4.9).



Şekil 4. 9: Çalışma alanı imar durumu

Görüldüğü üzere nazım ve uygulama imar planları kapsam ve detay bakımından neredeyse aynı olup, nazım planın farklılaştığı tek nokta yoğunluk taramaları olmuştur. Ancak plan müellifi idare, bu taramaların denk geldiği yoğunluğun sayısal değeri belirtilmekten kaçınmıştır. Böylece, birbirinin aynısı olan nazım ve uygulama imar planları, bulundukları ölçeğin gerekliliğini olan detayları barındırmamakta, adeta nazım imar planının yalnızca ölçeği değiştirilmek suretiyle uygulama imar planı elde edilmiş gibi gözükmektedir.

4.2.3.2 Arazi geliştirme süreci

1342 ada 1 parsel ve 1343 ada 1 parsel olarak tescil edilmiş olan arazilerin toplam büyüklüğü 198.476,22 m² olup yaklaşık 20 ha büyüklüktedir. Söz konusu alanın büyük bölümü mülkiyet analizinde hazine arazisi olup, şahıs arazileri de hak sahiplerinden muvafakatname yoluyla alınmış ve 18. madde kapsamında düzenlenmiştir. Bu aşamadan sonra TOKİ araziye geliştirilmek üzere Ağaoğlu İnşaat'a devretmiştir. Başakşehir Ayazma alanında yapımına başlanan proje TOKİ'nin Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Projesi kapsamında olup, Arsa Karşılığı Gelir Paylaşım İşisi esasına göre işlerlik kazanmıştır.

T.C. Başbakanlık TOKİ iştiraki olan Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş. ve Akdeniz İnşaat ve Eğitim Hizmetleri A.Ş. Ortaklığı tarafından gerçekleştirilen İstanbul Başakşehir İkitelli Ayazma 1. Etap Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım İşisi uygulaması, bölge için yapılan imar planına uygun, onaylı projesine göre yapılaşması için yapı ruhsatları alınmış olup, Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım İşisi'ne göre arsa sahibi gelir payı % 30,50, yüklenici payı % 69,50'dir. Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım İşisi modeliyle birlikte projenin tamamlanması halinde Emlak Konut GYO A.Ş. nin payına düşen miktar, sözleşmeye göre %30,50 pay üzerinden 228.018.000 TL'dir (Emlak GYO, 2011).

4.2.4 Alanda üretilen konut projeleri

1342 ve 1343 nolu adaların imar fonksiyonu konut olarak belirlenmiştir. Proje uygulamasını gerçekleştirecek olan şirket tarafından, alana özgü imar hakları doğrultusunda bir proje hazırlanmıştır.

Proje gereğince alanda toplam 3148 adet birim (konut + ticaret birimleri) olması planlanmıştır. İnşaat aşamasında olan proje kapsamında, 3080 adet (3060 konut+ 20

villa) konut yapılacağı öngörülmektedir (TOKİ, 2012). 2012 yılı itibariyle tamamlanma oranı % 39’u bulan yatırımın, toplam bedeli ise 228.018.000 TL’dir.

Projede 17 adet konut bloğu, 10 adet ikiz villa, konut bloklarının zemin katında yer alan ticaret birimleri, sosyal tesisler spor alanları ve 6 adet otopark alanı bulunmaktadır (bkz. Şekil 4.10 ve Şekil 4.11). Projede bulunan konut blokları; Pool, Arena ve Golf Residence olmak üzere 3 farklı konseptte tasarlanmıştır.

Proje itibariyle ticaret üniteleri, alandaki Arena Residence konut blokları ve bu blokların karşısında yer alan yapıların zemin katlarında bulunan çok sayıda bağımsız birimden meydana gelmektedir.



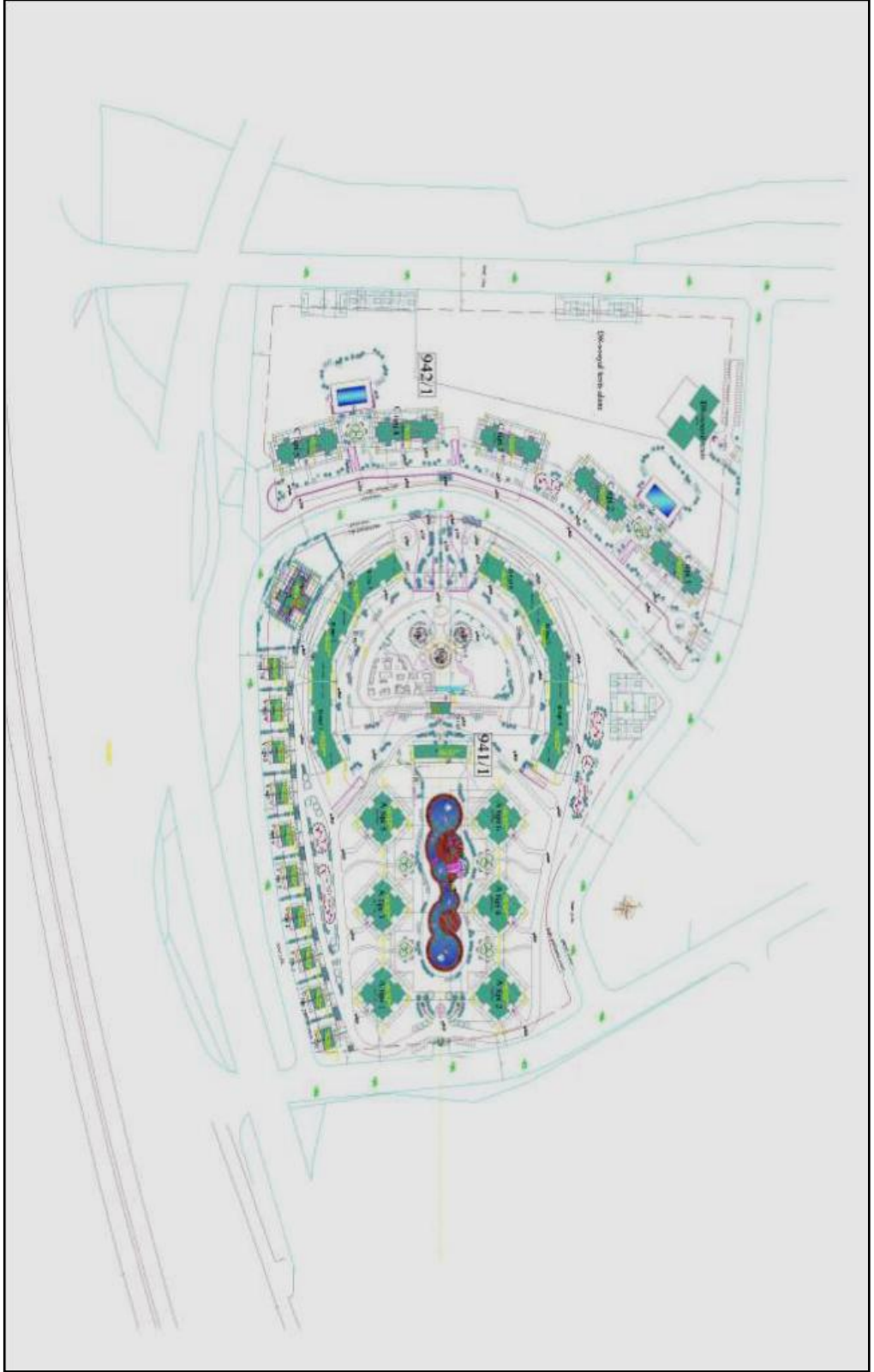
Şekil 4. 10: Ağaoğlu My World Europe vaziyet planı (<http://www.myworld-europe.com/galeri.asp>)

Ağaoğlu My Europe adıyla piyasaya arz edilen projede alanın % 80’nin yeşil alan olarak ayrıldığı belirtilmektedir.

Vaziyet planı üzerinde arazinin bütünündeki yapılaşmış alanlar ile açık alanlar ve donatılar oranlandığında Çizelge 4.9’da görülen değerlere ulaşılmaktadır.

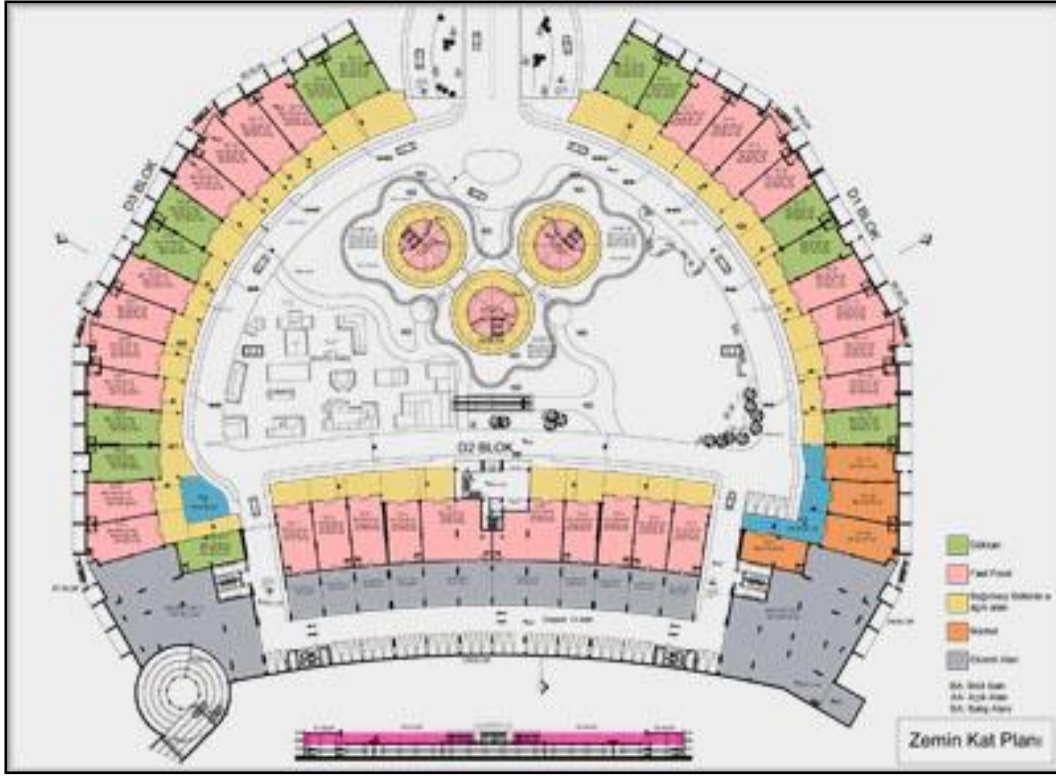
Çizelge 4.9: Alanda fonksiyon dağılımı.

Alan Kullanım Şekli	Oranlar
Bina Taban Alanları	1, 8 ha= % 9
Yollar	3,4 ha= % 17
Rekreasyon Alanları ve Spor Alanları	14,8 ha= % 74
Toplam	20 ha = % 100



Şekil 4. 11: Ağaoğlu My World Europe yerleşim planı.

Alanda yer alan ticari ünitelerin dağılımı ve ticaret alanındaki açık alan kullanımları Şekil 4.12 ve Şekil 4.13’te görülmektedir.



Şekil 4. 12: Ağaoğlu My World Europe ticaret alanları (<http://www.agaoglu.com.tr/ticari.asp>).

Alanda konuşlandırılması planlanan konut bloklarının dağılımı ve özelliklerine göre farklılıklar oluşturmaktadır. Bütünüyle bakıldığında, alanda farklı tasarım kriterleri ve kullanım şekillerine göre konut alanlarının farklılaştırıldığı ve ticaret alanlarının konut bloklarının zemin katlarında yerleştirildiği görülmektedir.



Şekil 4. 13: Ticaret alanında yeşil alan kullanımı (<http://www.agaoglu.com.tr/ticari.asp>).

Ayrıca alanda bazı ticari blokların çatıları yeşil alan olarak düzenlenmiş, yer kotu yükseltilerek ticari binalar bu çatı bahçelerinin altında gömülmüştür. Bu şekilde yeşil alanların kazanımı sağlanmıştır.

Pool Residence; yerleşim alanının doğusunda yer alan ve her biri 32 kattan olan 6 bloktan oluşmakta olup, blokların ortasında kalan alan yaklaşık 1600 m² büyüklüğünde bir havuzdur (bkz. Şekil 4.14). Bloklarda 2+1, 3+1 ve 4+1 olmak üzere farklı tipolojilere sahip toplam 768 birim bulunmaktadır (bkz. Şekil 4.15).



Şekil 4. 14: Pool Residence (http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=pool_residence).



Şekil 4. 15: Pool Residence konut tipolojileri (http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=pool_residence).

Arena Residence; oval şekilde birleştirilmiş 6 bloktan oluşmakta, toplam 1402 adet konut birimi barındırmaktadır (bkz. Şekil 4.16). Binaların kat sayıları 18- 26 arasında değişim göstermektedir. Daireler ise 1+1, 2+1 ve 3+1 olmak üzere üç farklı şekilde tasarlanmıştır. Ayrıca dairelerde kat bahçeleri bulunmaktadır (bkz. Şekil 4.17).



Şekil 4. 16: Arena Residence (http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=arena_residence).



Şekil 4. 17: Arena Residence konut tipolojileri (http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=arena_residence).

Üçüncü tür konut bloklarını yer aldığı Golf Residence ise, her biri 30 katlı 5 bloktan oluşmakta ve yerleşim alanının batısında yer almaktadır (bkz. Şekil 4.18). Toplam 890 konut birimine hizmet eden Golf Residence, golf sahası yakınındadır. Daireler ise yine diğer konseptlerde olduğu gibi 2+1, 3+1 ve 4+1 tiplerden oluşmaktadır (bkz. Şekil 4.19).



Şekil 4. 18: Golf Residence (http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=golf_residence).



Şekil 4. 19: Golf Residence konut tipolojileri (http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=golf_residence).

Ağaoğlu My World Europe yerleşim alanında yer alan son konut türü ise 10 adet ikiz villadır (bkz. Şekil 4.20). Villalar yerleşmenin güneyinde yer almaktadır. Villa planları Şekil 4.21’de görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 20: Villalar (<http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=villa>).



Şekil 4. 21: Villa tipolojisi (<http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=villa>).

2012 Nisan ayı itibariyle yapımı devam etmekte olan My World Europe alanının görünümü şekil 4.22'deki gibidir.



Şekil 4. 22: My World Europe alanı.

Alandaki konut fiyatları ise, dairelerin büyüklüğü, konumu ve ait oldukları konut konseptinin özelliklerine göre değişmektedir. Buna göre en yüksek değere sahip konutlar, kullanım alanı büyüklüğü ve müstakil kullanım koşulları nedeniyle villalardır. Konut fiyatları ve büyüklükleri Çizelge 4.10 ve Çizelge 4.11'deki gibidir.

Çizelge 4.10: My World Europe konut fiyatları (2012 yıl).

Konut Tipi	Pool Residence			Arena Residence			Golf Residence			Villalar
	2+1	3+1	4+1	1+1	2+1	3+1	2+1	3+1	4+1	
Min. Fiyat (TL)	473.850	445.850	529.850	239.850	353.850	932.850	337.850	407.850	504.850	1.362.900
Max. Fiyat (TL)	512.850	556.850	577.850	302.850	509.850	1.032.850	390.850	483.850	504.850	1.362.900

Çizelge 4.11: My World Europe konut büyüklükleri.

	Pool Residence			Arena Residence			Golf Residence			Villalar
	2+1	3+1	4+1	1+1	2+1	3+1	2+1	3+1	4+1	
Min. M2	162.55	169.76	202,46	73.12	122.3	291.57	115.35	156.04	190.49	351
Max. M2	162.55	193.8	203	87.71	150.8	478.49	120.37	159.8	190.49	351

Tabloya göre, en yüksek gayrimenkul fiyatına sahip olan villalar dışında, yerleşmedeki üç ayrı tasarım alanında yer alan konut tiplerine birlikte bakıldığında, alandaki minimum ve maksimum konut değerlerinin 239. 850 TL- 1.032.850 TL aralığında olduğu görülmektedir. Dairelerin m2 birim değerlerine bakıldığında ise, m2 birim değeri en düşük olan konutların, m2'si 2.158 TL olan ve Arena Residence bloklarında yer alan 3+1 tipteki daireler olduğu, buna karşın m2 değeri en yüksek olan konutlar ise yine Arena Residence bloklarında yer alan m2'si 3.428 TL değerinde olan 1+1 tipteki daireler olduğu görülmektedir. İkiz villalarda ise m2 birim değeri apartman dairelerinin çok üstünde olup, 3.882 TL olmaktadır.

4.2.5 Planlama çıktıları açısından esnekliğin değerlendirilmesi

4.2.5.1 Esnekliğin konut üretimine katkısı

1342 ve 1343 nolu adalar üzerinde kurulması planlanan yaşam alanı, görüldüğü üzere bir kentsel dönüşüm alanı olup avan proje bazında gelişime açılmıştır. Bu süreçte arazi üzerindeki konut gelişimi Ağaoğlu İnşaat'a verilmiştir. Halihazırda arazi üzerinde devam eden inşaat çalışmaları ve planlanan konut alanına ilişkin veriler, TOKİ eliyle devredilen arazinin, gelir paylaşımı yoluyla özel bir şirkete prestij konutları yapılması için satıldığını göstermektedir. Bu durumda dönüşüm alanında yapılacak konutlar kentsel rantta katkı sağlayan ve alıcısının üst gelir grubu olduğu barınma alanları halini almaktadır. Sosyal konutlar ise, alandan çıkarılan nüfusa mecburi olarak barınma sağlanması amacıyla yapılmış olan konutlardır. Esnekliğin alandaki konut üretimine katkısı, piyasa konutları ve sosyal konut üretimi için ayrı ele alınmıştır.

Piyasa konutu üretiminde esneklik

Ayazma bütününe bakıldığında dönüşüm çalışmaları öncesi alanda, yaklaşık 65 kişi/ha brüt yoğunluklu, 7800 kişi nüfusun barındığı ve 1890 konut birimi bulunurken, TOKİ'nin kentsel dönüşüm ve yatırım ortaklığını metodlarını kullanarak yaptığı çalışmalar sonucunda alanda 608'i kentsel dönüşüm projesi yatırımı olarak, 3080'i ise Ağaoğlu ile hasılat paylaşımı gayrimenkul yatırım ortaklığı kapsamında toplam 3688 konut üretilmiştir. Yani 120 ha büyüklüğündeki tüm Ayazma alanında yok edilen hane sayısının (1890 hane) yaklaşık 1,6 katı kadar (3080) yeni yapılaşma, yalnızca çalışma alanı olan yaklaşık 20 ha büyüklüğündeki alanda inşa edilmiştir. Böylece alandaki nüfus yoğunluğunun eskiye nazaran 10 katına çıktığı

görülmektedir. Yapı yoğunluğu ise aynı şekilde artış göstermiş, üstelik yapılaşma şekli tamamıyla çok katlı, presitij konutlarına dönüşmüştür. Bu nedenle konut üretiminin esnekliğindeki ilk önemli nokta, avan proje alanı olarak geliştirilen araziye, uygulama imar planında serbest yükseklik hakkı tanınmasıyla hem yapılaşma hem de nüfus yoğunluğu kat ve kat arttırılmış olmasıdır. Ayrıca nazım imar planında alana ilişkin yoğunluk tanımlaması yapılırken yalnızca yüksek ve orta yoğunluk terimleri kullanılmış, ancak bu tanımların denk geldiği sayısal değer bildirilmemiştir. Bu durumda nazım planda yoğunluk kıstası olabildiğince serbest bırakılmış, nazım ve uygulama planları arasında ise içerik ve detay bakımlarından hiçbir fark sağlanmamıştır.

Piyasa konutlarının üretimine ilişkin bir diğer esneklik noktası ise, yine yerel veya merkezi idarenin yapılaşmanın şekli ve içeriğine dair hiçbir belirleyici girişimde bulunmamasıdır. Alanın yüklenici ve arazi geliştiricisi rolünü üstlenen firmaya devredilmesiyle süreç tamamlanmış gibi görülmekte, bina ve yapı kalitesine dair hiçbir standart getirilmemektedir. Bina yüksekliğinin zaten serbest bırakıldığı alanda, yapı cinsi, gabariler, malzeme kullanımı, konut tipolojisi ve alanda yerleşmesi öngörülen aile topluluklarına dair belirleyici kriterler sağlanmamıştır.

Sosyal konut üretiminde esneklik

Söz konusu yüklenici firmanın araziye devir almasıyla başlayan süreçte yalnızca kar amaçlı piyasa konutu üretimi odaklı çalışması ve sosyal konut üretiminin göz ardı edilmesi, konut üretiminde esnekliğe ilişkin bir diğer önemli nokta olmaktadır. Arsa karşılığı gelir paylaşımını öngören bir yatırım ortaklığının kurulduğu projede, yüklenici firma satıştan kazanacağı muhtemel karı TOKİ ile paylaşıırken, kazandığı oldukça geniş imar haklarına karşılık sosyal konut yatırım yapma zorunluluğu yaşamamaktadır. Bu konuda yerel veya merkezi yönetim birimleriyle yapılan hiçbir anlaşma bulunamaması konut üretiminin tek yanlı ve piyasaya dönük olarak gelişmesine neden olmaktadır. Sonuçta, arazi karşılığı hasılatın paylaşılmasının ötesine geçmeyen bir anlaşma söz konusu olup, aslında yüklenicinin TOKİ'ye ödediği bedel halihazırda arazi bedelini yerine geçmektedir. Ancak sınırsızca kendisine tanınan yapılaşma ve imar haklarının bir karşılığı olarak kamusal katkı sağlayacak bir sosyal konut üretimi bulunmamaktadır.

4.2.5.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimine katkısı

Ağaoğlu My World Europe projesi, Türkiye genelinde, özellikle İstanbul metropolitan alanı içinde yapılan yüzlerce konut uygulamasından biri olup, kent içinde bulunduğu avantajlı konumu ile, önemli bir altyapı olanağına sahiptir. Ayrıca arazi üzerindeki yapılaşma ve geliştirmelerin tamamlanması ile, artan arazi ve gayrimenkul değerlerinin odağı haline geleceği açıktır. Proje bilgileri ve vaziyet planı itibarıyla, biten proje ile birlikte alan içinde optimum nitelikte sosyal ve teknik altyapı olanakları sağlanmış olacaktır. Çalışma alanında yapılan hesaplar % 74'i rekreasyon alanı (yeşil alanlar, havuzlar, dinlenme alanları, spor alanları vb.) olarak ayrılırken, ticaret alanları ise konutların zemin katlarında dükkan şeklinde konumlandırılarak yerleşmenin kalite ve donatı standartları sağlanmaya çalışılmış, ve kent içinde bir tercih sebebi haline getirilme çabası sarf edildiğini göstermektedir.

Ancak diğer taraftan bakıldığında, yapılan sosyal ve teknik altyapı yatırımları sadece alanda ikamet edecek kent sakinlerinin kullanım sahası içinde kalmaktadır. Çok sayıda orta ve büyük ölçekli, üst gelir kesimi odaklı konut alanı yatırımında olduğu gibi, burada da hedef kitle birinci derece alan kullanıcıları olarak kabul edilen konut sahipleridir. My World kapsamında yapılan yeşil alanlar, spor alanları ve dinlenme mekânları, sosyal tesisler vb. her türlü donatı alanı avan proje içinde yer aldığından, imar planı bütününde kamu yararı gereğince hiçbir karşılığı bulunmayan ve planlama alanındaki diğer kamu kullanımlarıyla bütünlük göstermeyen, erişime kapalı donatılar olmaktadır. Uygulama imar planı kapsamında My World Europe proje alanında görülen tek donatı alanı 2,9 ha büyüklüğündeki yol alanları olmaktadır.

Ayazma bütününe bakıldığında ise; dönüşüm projesi öncesinde tüm Ayazma alanı yaklaşık 65 kişi/ ha brüt yoğunluklu, 120 ha büyüklüğünde ve 7800 nüfuslu olup alandaki tek donatı 4 adet cami alanı iken, dönüşüm projesi kapsamında alanda yapılan yerel fiziki planlarda alanda eğitim, sağlık, resmi tesis ve sosyal tesis alanlarına yer verilmiştir. Böylece plan öncesi alanda neredeyse % 0 olan donatı oranı % 42 oranına ulaşmıştır.

Alanda dönüşüm planı öncesi var olan mevcut donatı miktarı ile, plan sonrası ortaya çıkan donatı alanlarına ilişkin alansal büyüklük verileri Çizelge: 4.12'de belirtilmiştir.

Çizelge 4.12: Ayazma Kentsel Dönüşüm Planı sonrası donatı miktarı.

Donatılar	Kentsel Yenileme Planı Sonrası Alan (m2)
Eğitim Tesis Alanları	7,05 ha
Sağlık Tesis Alanları	0,9 ha
Dini Tesis Alanları	0,55 ha
Resmi Tesis Alanları	1,23 ha
Sosyal Tesis Alanları	0,76 ha
Kentsel Hizmet Alanı	0,28 ha
Rekreasyon Alanları	12 ha
Yol Alanları	18 ha
Toplam Kamu Donatı Alanları	40, 77 ha
Özel Donatılar	
Özel Sağlık Tesis Alanı	0,29 ha
Özel Kreş Alanı	0,32 ha
Özel Tesis Alanı	1,04 ha
Toplam Özel Donatı Alanları	1,65 ha
Toplam Donatı	42,42 ha

Dönüşüm alanı bütününde plan uygulaması sona erdiğinde alanda yer alacak olan sosyal ve teknik altyapı yatırımları çizelgedeki gibi olup, TOKİ ile Ekşi İnşaat arasında kentsel yenileme uygulaması kapsamında anlaşılan sağlık tesisi, 16 derslikli ilköğretim okulu, ticaret merkezi ve altyapı ile çevre düzenlemesi yatırımları da bu oranlara dahildir. Ancak altyapı yatırımlarında dikkat çeken birkaç nokta bulunmaktadır.

Öncelikle görünürde 120 ha büyüklüğündeki alanın yaklaşık 1/3'ünün sosyal ve teknik altyapı donatı alanlarına ayrılmış olması olumlu bir tutum olarak görünse de, nazım imar planında alanda yapılaşma koşulunun serbest yükseklik olarak belirlenmesi ve nüfus yoğunluğunun rakamsal değerinin belirtilmemiş olması, arazinin geliştirilmesi sonucu oluşacak nüfus büyüklüğünün göz ardı edildiği ve belirsiz bırakıldığını göstermektedir. Bu durumda alan bütününde ve toplam nüfusla orantılı bir altyapı üretimi yapıldığını söylemek mümkün görünmemektedir. Ayrıca planda ``özel`` sıfatıyla üretilen kentsel altyapı alanları bulunması, hem imar kanunu hem de kamu yararına uygunluk bakımından aykırı bir tutum olmaktadır. Kanunlar kapsamında lejant tanımlamalarında yer almayan bir ibare ile hem yasaların dışına çıkılmakta, hem de alanlar gereğinin dışında özelleştirilmektedir. Bununla birlikte

yapılış amacı, kentsel arazinin, nüfusun ve kentleşmenin ihtiyaçları doğasında kamu yararını gözetmek olan bir yerel planda, ``özel`` tanımlı alanların bulunması, bu alanların kamu kullanımı yararı için oluşturulmadığını ve kent arazisinin rant amaçlı kullanıma yöneltildiğini göstermektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise, üretilen sosyal ve teknik altyapı (ilköğretim okulu, bir sağlık ocağı, ticaret alanı, resmi tesis, altyapı ve çevre düzenlemesi vb.) yatırımlarının, hâsılat paylaşımı modeliyle geliştirilen Ağaoğlu My World Europe'un dışında kalan alanda ve başka bir yükleniciyle anlaşarak yapılmasıdır. Böylece arazi hem parçalı bir planlama yöntemine tabi tutularak sosyal ve teknik kentsel altyapının plan bütününde birlikteliği sağlanamamış hem de farklı yüklenicilerle anlaşma yoluna gidilerek birden çok aktörlerle zaman kaybı yaşanmıştır. Oysa dünya literatüründeki diğer örnekler gibi piyasa konutu üreticisi olan yüklenicinin, kazandığı imar hakları ve rant değerine karşılık alandaki kentsel dönüşüm amaçlı üretilen diğer konutların altyapı maliyetlerini karşılaması bir çözüm olarak sunulabilmelidir.

Sonuçta gelişmiş ülke örneklerinde görülen kamuya yönelik altyapı yatırımları, Türkiye genelinde olduğu gibi Ayazma özelinde de görülmemektedir. Proje sahibi yakın çevre veya kent bütününde yapılacak olası diğer sosyal ve teknik altyapıya finansman veya doğrudan hizmet sağlamak suretiyle destekleyici olmak zorunda değildir. Bu noktada altyapı yatırımlarına katkı sağlanmasında kamu ile özel sektör arasında bir anlaşma olmadığı ve özel sektör lehine işleyen bir durum görülmektedir.

4.2.5.3 Esnekliğin mekânsal kalitenin sağlanmasına katkısı

Henüz uygulama süreci devam eden ve tamamlanma oranı TOKİ tarafından % 39 olarak belirlenen Ağaoğlu My World Europe projesi ve projenin uygulama alanı olan İkitelli- Ayazma mevki, 1342- 1343 nolu yapı adaları, proje öncesi durumda %50'den fazlası hazine arazisi olan gecekondur alanıdır. Kent içi bir alanda gecekondur dönüşüm ve kentsel yenileme projesi olarak öne çıkan alanın, fiziki ve yapılaşmış çevre ve mekânsal sürdürülebilirliği projenin başarısı ve kent bütünündeki etkisini göz önüne seren en önemli noktalar. Bu açıdan söz konusu çalışma alanında konut ve altyapı üretiminde içe dönük bir tutum izlenerek, yalnızca alan içine yatırım yapılmıştır.

Oysa bir projenin sürdürülebilirliği, özellikle metropoliten şehirlerde yalnızca yatırımın yapıldığı alanı değil, çevre ve çeper alanlarla birlikte kent bütünü de ilgilendiren bir etkidir.

Yapılan dönüşüm çalışmasında, dönüştürülen alanda mekânsal kaliteyi standardize edecek ve fiziksel sürdürülebilirliği sağlayacak bütün bir proje algısı görmek hem konut üretimi hem de altyapının üretimi açısından mümkün değildir.

Konut üretimi açısından ele alındığında; yerel veya merkezi yönetim biriminin alandaki yapılaşmanın boyutları üzerinde herhangi bir denetim ve söz sahipliği görülmemektedir. Öncelikle alanın mevcut imar planı ile kentsel dönüşüm kapsamında avan projeye göre yapılacak olması ve sınırsız yükseklik hakkı, tamamen geliştiricinin inisiyatifine bırakılmış, böylece alandaki nüfus ve yapı yoğunluğunun boyutlarına dair denetim ortadan kalkmıştır. Bir diğer nokta ise yapı kalitesini oluşturan, yükseklik, gabari, mimari görünüm özellikleri, konut tipolojileri gibi tasarımı belirleyen kriterlerde hiçbir kısıtlamaya gidilmeden ve hiçbir yönergeye bağlı kalınmadan projelendirme yapılmasına olanak sağlanmış olmasıdır. Sonuçta alanda yapılan her bir konut çevresindeki konut dokusundan bağımsız gelişmesinin yolu açılmış olmaktadır.

Sosyal ve teknik altyapı açısından bakıldığında ise, içe dönük bir kapalı yerleşme şeklinde planlanan alanın hem eksik donatıya sahip olduğu hem de var olan alanların kamu kullanımına kapalı olduğu gerçeği mekânın kullanım sürdürülebilirliğini yok eden uygulamalar olarak görülmektedir. Merkezi veya yerel yönetimin, kamu alanlarının planlanması, açık- kapalı alan ilişkisi, bu alanların büyüklükleri ve çevreyle bir bütünlük gösterecek şekilde alan düzenlemesi yapılması noktalarında yine pasif bir tutum izlediği görülmektedir.

4.3 Avan Proje Bazlı Gelişimi Teşvik Eden Plan Notlarının Gelişme Alanında

Alanda Kullanımı Örneği: Ataşehir Toplu Konut Alanı

İstanbul Anadolu yakasında bulunan Ataşehir ilçesi, güneyinde Maltepe, güneybatısında Kadıköy, batısında Üsküdar ve kuzeyinde Ümraniye ilçeleriyle çevrelenmiştir. 2008 yılına kadar Kadıköy ilçesine bağlı bir sem olan Ataşehir, 2008 yılında yapılan bir düzenlemeyle ilçe konumu kazanmıştır. İlçenin büyüklüğü 28,84 km² olup, 2011 yılı itibarıyla nüfusu 351,046 kişidir.

Alanın gelişimine bakıldığında, bugün Ataşehir'i oluşturan arazilerinin özel kişi elinden bankalar ve kamu kurumlarına geçişi ile yapılaşmanın başladığı görülmektedir. Maliye Hazinesiyle birlikte Tercüman gazetesinin sahibi Kemal Ilıcak ve işadamı Alim Kantarcı'nın sahip olduğu Karaman çiftliği olarak bilinen 6500 dönümlük arazinin mülkiyeti Ilıcak'ın borçları nedeniyle, sırasıyla Yapı Kredi Bankası, Anadolu Bankası, Emlak Bankası ve TOKİ' ye geçmiştir. Ilıcak ve ortaklarının 1983 yılında bu arazi için hazırladıkları İsotaş Yenikent isimli 50.000 konutluk projeye, yerleşim merkezlerine uzak ve ütöpik olduğu gerekçesiyle talep görmemiştir. Bu süreçte Ilıcak'ın çektiği kredileri geri ödeyememesi ile ipotekli olan arazinin mülkiyet hakkı da Yapı Kredi Bankası eline geçmiştir. Öte yandan, Maliye Hazinesi ise %21'lik payının tamamını yine bir kamu bankası olan Anadolu Bankasına devretmiş, 8 Ocak 1988 tarihinde Anadolu Bankası, Türkiye Emlak ve Kredi Bankası ile birleşmiş ve yeni kurulan banka " Emlak Bankası " adını almıştır. Ardından, Yapı Kredi Bankası'nın da elindeki arazi hisselerini tümünü satın alan Emlak Bankası, böylece Karaman Çiftliği'nin tek sahibi konumuna gelmiştir.

Emlak Bankası o dönemdeki konut geliştirme projeleri kapsamında, ilk önce ismini "Anatepe uydu kenti" olarak belirlediği bu arazinin 1800 dönümlük kısmını, Eska, Tekfen, Eltes ve Baytur isimli inşaat şirketlerine etap etap inşa ettirdi. 2000'li yıllara girerken Alarko inşaatın da faaliyetleriyle gelişen bölgenin kontrolü TOKİ'ye devredilmiştir. 2002 yılından sonra TEM oto yolunun batı tarafında kalan 2800 dönümlük kısmında da Teknik Yapı, Varyap, Ağaoğlu gibi inşaat şirketlerinin uygulamasına sunan TOKİ Türk emlak sektörüne Batı Ataşehir kavramını da kazandırmıştır.

1990'lı yıllarda Emlak Bankası iştirakiyle inşaatına başlanan Türkiye'nin en kapsamlı uydu kent projelerinden biri olan Ataşehir, bugün de TOKİ'nin yatırımlarının odak noktasıdır. Bir uydu kent olarak yerleşimi planlı gelişmiş olan ilçede, 1980 sonrası küreselleşme sürecinin de bir parçası ve sonucu olan çok katlı konut ve iş alanlarına ilişkin yapılaşma örnekleri görülmektedir. İlçe genelinde Palladium ve Optimum gibi alışveriş merkezleri, Acıbadem, Kadıköy Şifa ve Memorial hastaneleri, ofisler ve büyük yapı-inşaat şirketlerinin yatırımcısı olduğu çok katlı konut siteleri yer almaktadır.

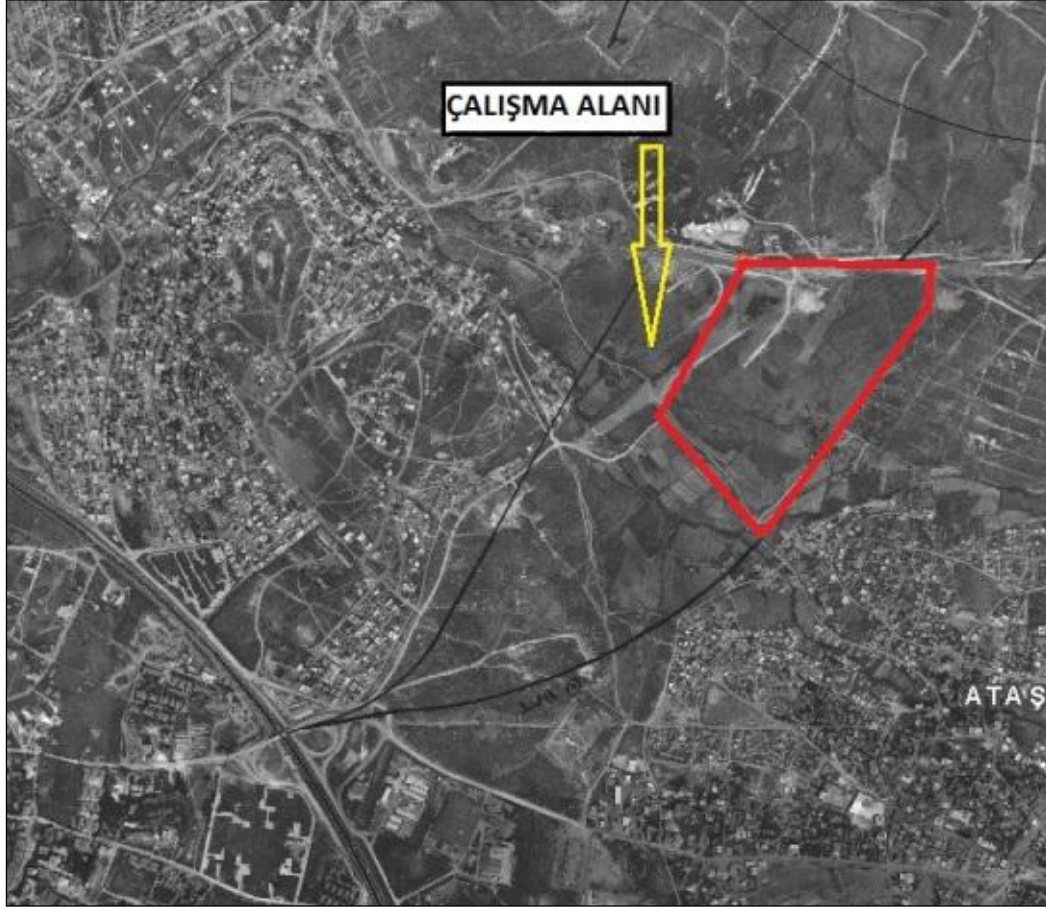
Tez çalışması kapsamında, 2002 sonrası yapılan plan çalışmalarıyla gelişen Batı Ataşehir'de Kozyatağı- Anadolu Otoyolu'na paralel olarak gelişen ve üst gelir

kesiminin talebine sunulan çok katlı yüksek yapılardan oluşan konut alanlarından biri olan Ağaoğlu My World yerleşimi, çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

4.3.1 Çalışma alanı ve yakın çevresinin gelişimi

Tez çalışması kapsamında incelenecek alan, Batı Ataşehir kesiminde yer alan, TEM Otoyolu ile E-5 Karayolu'nun, Kozyatağı bağlantısında yer alan, bugün Ağaoğlu İnşaat tarafından üzerinde çok sayıda konut projesi üretilmiş konut alanıdır.

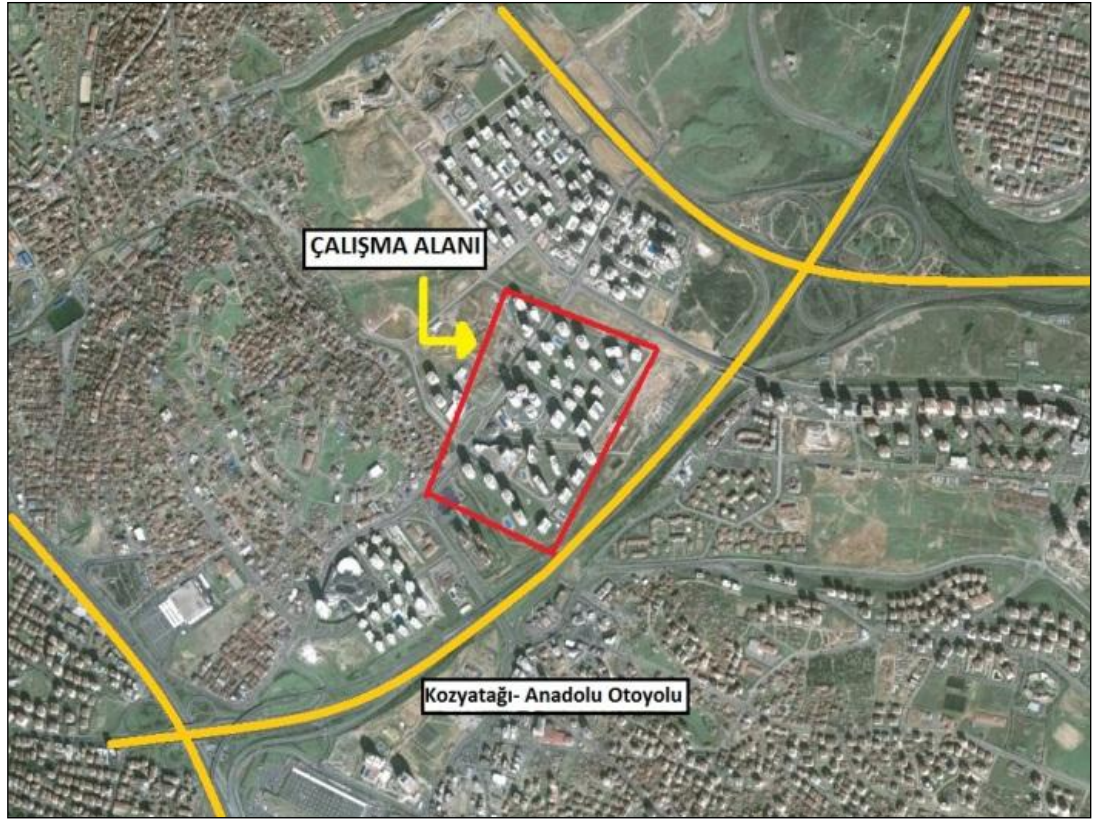
Ataşehir ilçesi, Barbaros Mahallesi sınırlarında yer alan çalışma alanında, 1982 yılına ait hava fotoğraflarından anlaşıldığı üzere o tarihe kadar yapılaşma görülmemiştir (bkz. Şekil 4.23). Ancak zaman içinde yapılan üst ölçekli planlar ve yerel planlarla da, İstanbul'un planlı gelişen toplu konut alanı olarak öne çıkan ilçede, söz konusu alan konut alanı fonksiyonu ile gelişime açılmıştır.



Şekil 4. 23: Çalışma alanı 1982 yılı.

Çalışma alanı ve yakın çevresine yönelik çok sayıda plan revizyonu ve tadilatı yapılmıştır. Batı Ataşehir'de konumlanan çalışma alanı konut fonksiyonunu alırken, kuzeyinde ve doğusunda yer alan araziler için yapılan revizyonlar bu alanlara MİA

fonksiyonu verilmesiyle dava konusu olmuştur. Sonuçta çalışma alanı konut işleviyle prestij alanına dönüşürken, yakın çevresi özellikle 2000 sonrası yapılan planlarla hizmet sektörü ve finans merkezi fonksiyonlarına tahsis edilmiştir. Kent içinde yüksek erişilebilirlik ve ulaşım altyapısına ilişkin yatırımların olduğu bölge, zamanla finans merkezi nosyonunun da yüklenmesiyle değer kazanmış, arazi değerleri ve konut ve gayrimenkul yatırımlarının merkezi haline dönüşmüştür. 2012 yılı itibariyle, çalışma alanı ve çevresinde lüks konut projeleri gelişimine paralel olarak, Kozyatağı otoyolu karşısında Doğu Ataşehir’de çok sayıda site niteliğinde yerleşim alanlarının geliştiği görülmektedir. Çalışma alanının 2012 yılındaki görünümünü yansıtan uydu görüntüsü Şekil 4.24Ş te görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 24: Çalışma alanı 2012 yılı.

4.3.2 Çalışma alanında yerel fiziki planlar

Çalışma konusu konut alanları, 14.08.2009 tasdik tarihli, Ataşehir Toplu Konut Alanı Batı Bölgesi 1/ 5000 ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı sınırlarında yer almaktadır. İlgili planda zaman içinde imar planı tadilatı ve revizyonlar yapılmakla birlikte, bu revizyonlar çoğunlukla çalışma konusu alanın dışında ve çevresinde yer alan parselleri ilgilendirmektedir. 09.11.2009 tasdik tarihli, 1/ 5000 ölçekli Ataşehir Toplu



Şekil 4. 25: 1/ 5000 ölçekli nazım imar planı.

Alana ilişkin uygulama planı ise; 14.08.2009 tasdik tarihli Uygulama İmar Planıdır (bkz: Şekil 4. 26). İmar planında fonksiyonu konut olarak tanımlanmış olan bu alanlar, imar kanunun 23. Maddesine tabi olarak planlanmış olan iskân hudutları içinde olup imar planında inkişafa (gelişme) ayrılmış saha sınıfındadır.

Nazım imar planında avan proje esasına göre tasarımı yapılması için ayrılmış bu alanların uygulama imar planıyla belirlenen imar durumuna bakıldığında; ayrık nizam, h_{max} = serbest ve k_{aks} oranı 2,5 olacak şekilde yapılaşmasına izin verilmiş alanlar olduğu görülmektedir.



Şekil 4. 26: 1/ 1000 ölçekli uygulama imar planı.

14.08.2009 tasdik tarihli uygulama imar planının notlarında şu ibareler bulunmaktadır;

- Konut alanlarında adalar üzerinde yazan emsaller uygulanacaktır. H=serbesttir, avan projeye göre uygulama yapılacaktır.

- İkinden fazla bodrum kat iskân edilemez. İskân edilen bodrum katlar emsale dahildir. Bodrumlar siteye veya binaya ait ortak kullanıma açık sosyal ve idari tesis olarak kullanılabilir. Bu alanlar emsale dahil edilmez.
- İmar adalarında verilen KAKS değeri, düzenlenecek mimari projeler ile ada içinde farklı oranlarda dağıtılabilir. Adanın toplam KAKS'ı hiçbir şekilde aşılamaz. Blokların bahçe mesafeleri; yönetmelikte belirlenen bahçe mesafesine göre yapılır veya ilçesince onaylanacak vaziyet planı ve mimari projeler ile belirlenir. Yapılar ayırık, blok ve sıra blok şeklinde yapılabilir. Birden fazla yapı yapılabilir.
- Konut yapı adaları üzerinde ifraz yapılmaksızın birden fazla yapıya izin verilir.
- Yapı adalarında blok ebatları ve taban alanı serbesttir.

1990 sonrası planlı bir toplu konut alanı yerleşime açılan Ataşehir- Barbaros Mahallesi'nin, TEM- E-5 yollarının bağlantı noktasında bulunan çalışma alanının plan notları incelendiğinde, verilen imar haklarının hem oldukça yüksek yapılaşma ve yoğunluğa imkân vermesi hem de alanın tasarımında inşaat firmasının yaratacağı vaziyet planı serbest bir tasarıma yönlendirmesi bakımından esneklik sağladığı söylenebilmektedir. Bodrum katların iskân edilmesinden, yapı yüksekliği ve taban yayılımının serbest bırakılmasına gibi kriterleri içeren plan notları alanın gelişmesinin tamamıyla özel sektöre bırakıldığını göstermektedir.

4.3.2.1 Plan notları ve yapılaşma koşulları

Saha çalışması için seçilen alan, Ağaoğlu İnşaat tarafından geliştirilen yaklaşık 23 ha büyüklüğündeki alan olup, TEM Otoyolu'nun Kozyatağı- Anadolu bağlantısına paralel konumdadır. Geliştirilen alan 9 yapı adasından meydana gelmekte olup, alanda 8 ayrı tasarım konseptine sahip konut alanı ve ticaret alanı bulunmaktadır. Her bir yapı adasının uygulama imar planındaki fonksiyonu ve yapılaşma özellikleri Çizelge 4.13'te görüldüğü gibidir.

Alanın tasarımında rehberlik edecek imar verilerine bakıldığında, tek bir adanın ticaret fonksiyonuna ayrılırken, genel olarak alanın konut fonksiyonuna hizmet edecek şekilde planlandığı görülmektedir. Ayrıca, ayırık nizamda yapı yüksekliğinin serbest bırakıldığı alanlar ile alanın tasarımına esneklik nosyonu kazandırılmaktadır.

Çizelge 4.13: Çalışma alanı imar durumu.

	Yapı Nizamı	Hmax	Kaks	Fonksiyon	Parsel Alanı (ha)
3337 ada- 3 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	3,2 ha
3338 ada- 4 parsel	Ayrık	Serbest	3	Ticaret	0,82 ha
3339 ada- 4 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	2,79 ha
3342 ada- 5 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	2, 77 ha
3344 ada- 5 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	1,9 ha
3345 ada- 4 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	2 ha
3353 ada- 1 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	0,98 ha
3357 ada- 3 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	1,9 ha
3361 ada- 1 parsel	Ayrık	Serbest	2,50	Konut	2,92 ha

4.3.2.2 Arazi geliştirme süreci

Çalışma alanının, sınırları içinde bulunduğu bugünkü Ataşehir ilçesi- Barbaros Mahallesi, 1980 sonrası gelişmeye başlamış bir alandır. Ancak 1992 yılına kadar bu mahalle Yeni Sahra Mahallesi sınırları dahilinde olup, sonrasında ayrılmıştır.

Tez kapsamında gelişimi incelenen toplu konut alanlarının bulunduğu, 9 imar adasının gelişimi ise 1990 sonrası olmuştur. Alanın mülkiyeti, özel kişiden önce Emlak Bankası'na geçmiş sonrasında Emlak Bankası alandaki konut geliştirmelerini çeşitli şirketlere devretmiştir. En son Alarko Şirketler Ortaklığı'na ait arazilerin TOKİ eline geçmesiyle, Batı Ataşehir'de özellikle çalışma konusu alanı da kapsayan konut yatırımları, 2000'li yıllar sonrasında gelişmeye başlamış, kent içindeki avantajlı arazi konumu sebebiyle büyük ölçekli yapı inşaat firmalarının konut yatırımlarında öncelikli tercih alanı haline gelmiştir.

Söz konusu konut alanında kullanılan arazi ve arsa düzenlemesi metodu 15. ve 16. maddeler olup, alanın geliştirilmesinde yapımında emlak gayrimenkul yatırım ortaklığı esasına dayanarak, TOKİ ve Ağaoğlu İnşaat arasında anlaşma yapılmıştır. Buna göre yatırım ortaklığında Emlak GYO'ya aktarılan oran % 38,5 olup,

472.806.724 TL'dir (Emlak GYO, 2011).TOKİ Başkanlığı'ndan elde edilen resmi verilere göre alanda geliştirilen projenin tamamlanma oranı % 100 olan projede üretilen birim sayısı 3708'dir. Ayrıca projenin toplam bedeli 311.850.000 TL olarak görülmektedir (TOKİ, 2012).

4.3.3 Alanda üretilen konut projeleri

Kozyatağı- Anadolu Otoyolu'na paralel uzanan ve mülkiyeti TOKİ eline geçmiş olan Batı Ataşehir'de yaklaşık 23 ha büyüklüğündeki arazide Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı yöntemi kullanılmıştır. Buna göre arazi TOKİ tarafından, üzerinde konut gelişiminin sağlanması için Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı yöntemine göre Ağaoğlu İnşaat şirketine devredilmiştir. 2004 yılında ihaleye çıkan Batı Ataşehir'de ihale sonucunda Emlak Hasılat Paylaşımı yoluyla, yapılaşmanın yasal dayanağı ve başlangıcı oluşturulmuştur.

Ağaoğlu tarafından alan için geliştirilen tasarımın konseptinde, 9 imar adası üzerinde 8 ayrı tema ve tasarımda konut alanı ve ticaret alanı üretilmiştir. Yerleşim ve yaşam alanı olarak tasarlanan ve tanıtılan bölgenin marka adı Ağaoğlu My World Ataşehir olarak belirlenmiştir. My World Ataşehir yerleşmesinde üretilen konut alanları farklılaşan tasarım ve mekân kullanımlarına göre Moontown, Starland, Equinox, Southside, Highpark, Diamond, Suncity ve Andromeda olarak ayrılmaktadır. Yapıların arazi içindeki konumu Şekil 4.27'de görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 27: Ağaoğlu My World Ataşehir vaziyet planı (<http://www.myworld.com.tr/tr/kat.asp#>).

Projenin resmi sitesinde, toplam yaşam alanı net 1 milyon m2, bina alanı 32 bin m2, doğal yaşam alanı 54 bin m2 olarak açıklanmakta, alanda toplam 34 blokta 3636 adet konut birimi bulunduğu belirtilmektedir. Bunun dışında 3 ha büyüklüğünde alışveriş merkezi alanı (otel dahil), park alanları, açık ve kapalı spor tesisleri alanda yer alan diğer kentsel altyapı ve üst yapılarıdır. Vaziyet planı üzerinden hesaplandığında alandaki fonksiyonların tabansal büyüklüklerinin dağılımı Çizelge 4.14'teki gibidir.

Çizelge 4.14: Alanda yer alan fonksiyonların dağılımı.

Alan Kullanım Şekli	Oranlar
Bina Taban Alanları	2,13 ha= % 9,2
Yollar	3,72 ha= % 16,1
Rekreasyon Alanları ve Spor Alanları	16,33 ha = % 71
Ticaret Alanı	0,82 ha= % 3,56
Toplam	23 ha = % 100

Diamond blokları; 13 ve 17 katlı olmak üzere iki farklı yükseklikteki 3 bloktan ve 91 daireden oluşmaktadır. Blokların ortasında özel açık havuz, çocuk oyun alanı ve botanik bahçeleri gibi açık alan düzenlemeleri bulunmaktadır. Bloklarda yer alan daireler 5+1 tipolojisindedir (bkz. Şekil 4.28).



Şekil 4. 28: Diamond My World konut tipolojisi (http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/diamond/v1_5%2B1.asp).

Moonworld blokları 4'ü üçgen 2'si daire formunda 6 bloktan oluşmakta, blokların ortak alanında ise özel havuz, dinlenme alanları ve parklar bulunmaktadır. Blok yükseklikleri 12, 14, 16, 18, 22 ve 23 kat olmak üzere değişim göstermektedir. Toplam 380 dairenin bulunduğu sitede 3+1 ve 4+1 tipte konutlar bulunmaktadır. Moontown 3+1 konut tipolojilerinden örnekler Şekil 4.29'da görülmektedir.



Şekil 4. 29: Moontown My World konut tipolojisi (http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/moontown/a1_3%2B1.asp).

Starland Blokları; yerleşimin kuzeydoğusunda olup 4 bloktan oluşmaktadır. Blokların 2'si kare, 1'i dikdörtgen biri ise daire formu olup, bina yükseklikleri 13, 16 ve 28 olarak değişmekte, toplam 354 daireyi kapsamaktadır. Diğer bloklardaki o gibi açık alan kullanımları burada da mevcuttur. 1+1'den başlayarak 5+1'e kadar, dubleks ve normal kat daireler bulunmaktadır. 2+1 tipteki bir daire örneği Şekil 4. 30'dadır.



Şekil 4. 30: Starland My World konut tipolojisi (http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/starland/starland_d1_2+1.html).

Equinox blokları; 3 kare, 3 dikdörtgen toplam 6 bloktan oluşmakta olup, binaların kat yükseklikleri 11, 23 ve 24'tür. Tenis, voleybol, basketbol ve bisiklet sporlarını yapmaya olanak veren spor alanları, havuzlar, park ve açık alanlar mevcuttur. Alanda toplam konut birim sayısı 49'dur. 2+1, 3+1 normal kat, 4+1, 5+1 şeklinde düzenlenen konutlar ise dubleks özelliklere sahiptir. Dubleks daire planı Şekil 4.31'de görüldüğü gibidir.



Şekil 4. 31: Equinox My World dubleks konut tipolojisi (http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/equinox/E_4_1_Alt.asp).

Anromeda konut blokları, dairesel formadaki 4 bloktan oluşmakta ve toplam 990 daireyi barındırmaktadır. Binalardaki konut tipolojileri 1+1 ve 2+1 kullanım şekilleri olarak çeşitlenmiştir. Andromeda 1+1 konut tipolojisi Şekil 4.32'deki gibidir.



Şekil 4. 32: Andromeda My World konut tipolojisi (http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/andromeda/c1_1+1d.asp).

Arazinin güney kesiminde konumlanan Southside blokları, 3 dikdörtgen 1 daire formlu binanda meydana gelmektedir. Dikdörtgen binalar 14, daire formlu binalar ise 25 kat yüksekliğinde olup, havuz, botanik bahçesi, çocuk oyun alanı ve parklar gibi rekreatif kullanımlar düzenlenmiştir. Bloklardaki toplam konut birimi sayısı 376'dır. Konut tipleri 1+1, 2+1 ve 3+1 olarak düzenlenmiştir. Southside konut bloklarında yer alan farklı daire planlarına ait bir görsel Şekil 4.33'te görülmektedir.



Şekil 4. 33: Southside My World konut tipolojileri (<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/southside/southside.html>).

Highpark blokları; Ağaoğlu My World alanının merkezinde, kat yükseklikleri 24 ve 25 arasında değişen 3 dikdörtgen binadan oluşmaktadır. Toplam 370 dairenin bulunduğu alanda açık alan ve spor alanları düzenlemesi yapılmıştır. Dairelerin konut tipleri 2+1 ve 3+1 olarak değişmektedir. Dairelere ait 2+1 ve 3+1 plan örnekleri Şekil 4.34'teki gibidir.



Şekil 4. 34: Highpark My World konut tipolojileri (<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/highpark/index.asp>).

Alandaki son konut blokları olan Suncity ise dairesel form lu, 27, 29 ve 30 katlı 4 gökdelenden oluşmaktadır. Açık alanları park, havuz ve bahçe şeklinde düzenlenen alanda, toplam 584 konut birimi bulunmaktadır ve konutlar 1+1, 2+1, 3+1 ve 4+1 tiptedir. Suncity konut bloklarında yer alan farklı tipolojideki dairelere ait planlar Şekil 4.35'teki gibidir.



Şekil 4. 35: Suncity My World konut tipolojileri (<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/suncity/index.asp>).

Tüm alandaki konut bloklarının mimarisi, yapı düzeni, alan kullanımları ve yapı dış görünüşleri baz alındığından planlanan konut alanının, alanın eski kullanıcılarından temizlenerek tamamıyla üst gelir grubuna yönelik bir tasarım anlayışıyla planlanana rant amaçlı piyasa konutları olduğu görülmektedir.

My World Ataşehir alanında yer alan farklı konseptlerdeki konutların proje görünümü Şekil 4.36'daki gibidir. Alanın hali hazırdaki görünümü ise Şekil 4.37'de görülmektedir.



Şekil 4. 36: Ataşehir My World alanı proje görünümü.



Şekil 4. 37: Ataşehir My World alan görünümü.

2012 itibariyle alanda, Ağaoğlu İnşaat tarafından satışa sunulacak hazır boş konut bulunmamaktadır. Ancak yerleşmedeki daire sahiplerinin satışa çıkardığı konut fiyatlarını inceleyerek mülk değerlerindeki artışı gözlemlemek mümkündür. Alandaki konutların 2012 itibariyle satış değeri Çizelge 4.15’te görülmektedir. Konut tipi ve büyüklükleri ise Çizelge 4.16’da görülmektedir.

Çizelge 4.15: My World Ataşehir konut fiyatları (2012 yılı).

	Konut Tipi	Min. Fiyat (TL)	Max. Fiyat (TL)
Diamond	5+1	1.250.000	1.250.000
Moontown	3+1	685.000	810.000
	4+1	880.000	880.000
Highpark	2+1	450.000	520.000
	3+1	650.000	650.000
Suncity	1+1	320.000	320.000
	2+1	550.000	550.000
	3+1	810.000	810.000
Andromeda	1+1	355.000	430.000
	2+1	520.000	520.000
Starland	1+1	325.000	325.000
	2+1	450.000	500.000
	3+1	665.000	695.000
	4+1	985.000	985.000
Southside	1+1	339.000	339.000
	2+1	525.000	535.000
	3+1	665.000	665.000
Equinox	2+1	550.000	570.000
	3+1	650.000	665.000
	5+1	1.200.000	1.200.000

Konut fiyatlarından anlaşıldığı üzere, alandaki dairelerin satış fiyatları 2012 yılı itibariyle 320.000 TL- 1.250.000 TL arasında değişmektedir.

Çizelge 4.16: My World Ataşehir konut büyüklükleri.

	Konut Tipi	Min. M2	Max. M2
Diamond	5+1	256	256
Moontown	3+1	164	194
	4+1	192	192
Highpark	2+1	120	138
	3+1	157	157
Suncity	1+1	68	68
	2+1	129	129
	3+1	194	194
Andromeda	1+1	65	72
	2+1	93	93
Starland	1+1	67	67
	2+1	120	138
	3+1	157	161
	4+1	264	264
Southside	1+1	67	67
	2+1	129	138
	3+1	157	157
Equinox	2+1	120	138
	3+1	157	161
	5+1	322	322

Bloklarda yer alan daire büyüklüklerine bakıldığında ise, 1+1 tipten 5+1 tipe kadar değişim gösteren normal kat ve dubleks özelliklerde tipolojileri görmek mümkündür. Daire büyüklükleri ise brüt 65- 256 m2 arasında değişim göstermektedir. Her iki tablodan elde edilen verilere göre konutların m2 birim değeri ise 4100- 4880 TL arasında değişim göstermektedir.

4.3.4 Planlama çıktıları açısından esnekliğin değerlendirilmesi

Alanda inşası tamamlanmış olan projelerin, imar planında tanınan yapılaşma hakları kapsamında gelişimi incelendiğinde oldukça geniş haklar tanındığı görülmektedir. Yapılaşma koşullarının belirlendiği plan yapımı sürecinde gösterilen bu cömertliğin, kent yaşamında genel olarak kamu yararına olup olmadığı noktasının belirlenmesi, planın esnekliğinin belirlenmesinde de yardımcı olmaktadır. Bu nedenle konut üretimi, altyapı temini ve projelerin kent mekânında sürdürülebilirlikleri baz alınarak esneklik değerlendirmesi yapılmıştır.

4.3.4.1 Esnekliğin konut üretimine katkısı

Tamamen boş bir arazi üzerinde, 3194 Sayılı İmar Kanunun 23. maddesi kapsamında gelişme konut alanı olarak yapılaşmaya açılan çalışma alanı, bugün İstanbul'un planlı gelişen ve yeni alt merkezlerinden biri olan Ataşehir'in merkezinde ve ana akslar üzerinde yapılanmıştır. Ağaoğlu İnşaat tarafından geliştirilen konut alanları, üst gelir kesiminin yoğunlukla yatırım yaptığı prestij mekânlarıdır. Bu nedenle oluşturulan konut tipleri, konseptler, özel yaratılmış temalar ve sosyal- teknik altyapı olanaklarıyla alanın arazi ve gayrimenkul değerleri gün geçtikçe artmakta olup konut üretimi piyasa konutu yönünde gelişmiştir.

Piyasa konutu üretiminde esneklik

Piyasa konutlarının üretiminde sağlanan esneklik unsurlarından ilki imar haklarının verilmesinde uygulanan serbestleştirme politikalarıdır. İlgili idarelerin yapılaşmanın içeriği ve şekline dair görüş ve yöntem bildirmeyecek şekilde yapılaşmayı serbest bırakmaktadır. Arazinin geliştiriciye devriyle birlikte görev yükünü üzerinden atan ilgili idare, yaptığı planla alanı hâlihazırda avan proje alanı ilan ederek yapılaşma koşullarını belirtmekten kaçınmış olmakta, böylece konut üretimi sürecinde hem kendine hem de geliştiriciye kolaylık sağlamaktadır. Ancak aynı zamanda kamu idaresinin konut üretimindeki kontrol mekânizması minimuma inmiş olmaktadır.

Mevcut planlarda arazinin onaylanacak avan projeye göre gelişmesi öngörülürken, yapı yüksekliklerinin serbest bırakılmasıyla, arazinin tamamen rant odaklı gelişmesine destek verilmiş olmakta ayrıca yapılaşma ve nüfus yoğunluğu geliştirici takdirine bırakılmaktadır. Alanda üretilecek konut sayısında da devletin hiçbir müdahalesi olmaması, yoğunluğun koşulsuzca arttırılabilir bir kriter olarak görüldüğünü göstermektedir. Yapılaşma koşullarına bina bazında ve mimari kriterler

açısından da hiçbir yönlendirmede bulunulmaması, yapılaşma şartlarına yükseklik, taban kullanımı, bina dış cephe görünümü ve malzeme kullanımı, tipoloji seçimi gibi konuların hiçbirinde ne yerel ne de merkezi idare tarafından kısıtlamalar getirilmemiştir. Böylece merkezi ve yerel idare, plan yapma, uygulama, konut üretimi konularında süreci başlatan, ancak araziye geliştirilmek üzere ihale ettikten sonra bütün kontrolü geliştiriciye devreden bir aracı rolünü üstlenmektedir.

Piyasa konutu üretiminde göz ardı edilen diğer bir sorun ise, kendini besleyen özel olanaklarıyla kent içinde ayrıştırmış özellikler taşıyan bu konut alanlarının, konut dokusu bakımından çevresiyle ilişkilendirilmemesidir. Avan proje alanının kentsel konut dokusunda yarattığı bu uyumsuzluk, hem yakın çevredeki meskûn alanla olan ilişkisinde hem de diğer avan proje alanlarıyla olan bağlantısında izlenebilmektedir. Bir yandan proje alanı, yakınında bulunan meskûn ve organik dokunun mimari özellikleri, yapı yükseklikleri ve silüetinden uzak yapılaşırken, diğer yandan bütün bir gelişme alanı içinde, toplu konut üretimine elverişli ölçüde büyük yapı adlarının her birinin farklı yüklenicilere satılmasıyla başlayan süreçte, her bir yüklenici firma kendi tasarım kriterleri eşliğinde birbirinden ayrık konseptlerde konut üretmektedir. Böylece planlama ve kentsel mekânın kullanımında çok parçalı ve ayrıklaştırılmış konut alanlarının üretimi serbestleştirilmiş olmaktadır.

Sosyal konut üretiminde esneklik

Yapılaşmaya dair emsal ve yükseklik haklarının özgürce tanındığı, kent içinde bu derece kıymetli olan bir arazi üzerinde başlayan bu yapılaşmada, alanda yaptığı yatırıma karşılık büyük kar içinde olan yüklenicinin, sosyal konut sağlamak veya finanse etmek gibi hiçbir asli görevi bulunmamaktadır. İlçe belediyesiyle yapılan görüşmeler sonucunda, bu bağlamda yetkili idarelerle imzalanan bir anlaşma olmadığı veya yüklenicinin karını sosyal konut üretimi olarak kamu yararına dönüştürecek mekânizmalar sağlanmadığı anlaşılmıştır. Böylece geliştirici yalnızca kendi karı ve elde edeceği ranta odaklı çalışmaktadır.

Bununla birlikte, Başbakanlık'a bağlı bir devlet kurumu olan TOKİ'nin dışında belediye ile bir anlaşma söz konusu olmamıştır. My World Ataşehir proje alanı ve planlama sürecine bakıldığında, devletin kendi hazinesi ait bir araziye, hiçbir kamu yararı ilkesi gözetmeksizin özel mülkiyet şeklinde geliştiriciye hasılat paylaşımı karşılığında satmıştır. Böylece aslında devletin bir kurumu olan TOKİ, kendisini yasayla tanınan haklarını kullanmak suretiyle kar amacı güden herhangi bir özel bir

şirket mantığıyla işletmiş olmaktadır. Oysa konut yatırımının yapıldığı alan bir belediye alanı sınırları içinde olup, hem büyükşehir hem de ilçe belediyesinin yapacağı imar planların ışığında imar hakkı elde edecektir. Bu durumda imar planı ile hem avan proje esnekliği tanınmış hem de serbest kat yüksekliği verilerek proje geliri ve rantı maksimize edilmiş bir alanda, bu hakların planlama çıktıları sağlamaya karşılık verilmediği açıktır. TOKİ nin hasılat paylaşımı ile elde edeceği olası geliri hangi oranda, hangi yatırım için ve ne zaman kullanacağını açıklıkla sunulamaması ise, kentsel alandaki kamu yararı ilkesini ve sosyal konut üretimi boyutlarını belirsizleştirmektedir. Oysa benzer şekilde kamu- özel ortaklığı ile konut üretimi yapılan Avrupa ülkelerinde, geliştiricinin ürettiği piyasa konutuna oranla belli bir sayıda sosyal konut üretmek veya bu üretimi finanse etmek zorunluluğu olduğu anlaşmalara rastlamak mümkündür.

Tümüyle bakıldığında, My World Ataşehir projesi, kentin kıymetli ve stratejik olarak önemli konumdaki bir arazisinde üst gelir kesiminden oluşan kullanıcılarına sağladığı mekânsal avantajlar değerini arttırmaya devam ederken, kentin diğer bir kullanıcı grubu olan alt ve orta gelir kesimine hitap edecek sosyal konutların üretiminden uzak bir noktada yer aldığı görülmektedir.

4.3.4.2 Esnekliğin teknik ve sosyal altyapı üretimine katkısı

Planlama üzerinde sağlanan esneklik unsurlarının alandaki altyapı üretimini etkilediği birden fazla nokta bulunmaktadır. Bu noktaları, avan proje alanı içinde ve dışında yapılan altyapı üretimleri olarak basitçe ikiye ayırmak mümkündür.

Öncelikle avan proje alanı içindeki altyapı gelişimine bakıldığında, yüklenici pozisyonundaki yapı firmasının kendi üreteceği konut alanının ihtiyacı olan üstyapıyı yüklenen taraf olduğu görülmektedir. İnşaat firması arazi üzerinde konutlarla birlikte, sosyo- kültürel faaliyet ve rekreasyon alanlarının inşasını yüklenirken, teknik altyapının üretimi belediyeye aittir. Ayrıca çalışma alanında rekreasyon amaçlı park, bahçe, havuz ve çeşitli dinlenme mekânlarının oluşturan açık alan kullanımları, çevreleyen yollar, site içi ulaşım ve otopark ihtiyaçları tamamıyla alan içine yatırım amaçlı yapılmış olup, kamu kullanımına kapalı mekânlar olmaktadır. Diğer taraftan, yeni gelen nüfusun getireceği sosyal altyapı ihtiyaç yüküne ilişkin bir düzenlemeye gidilmediği, sağlık, eğitim, yönetim, sosyal- kültürel hizmetler gibi donatıların karşılanması yolunda herhangi bir donatı yüklemesi yapılmadığı görülmektedir.

İkinci önemli nokta ise, yüklenici firmaya altyapı temini sağlanması ve imar hakları verilmesine karşın, yüklenicinin kamuya yaptığı bir altyapı yatırımının bulunmamasıdır. Geliştirici, yatırım alanı dışında hiçbir noktada eksik olan sosyal ve teknik altyapının inşa edilerek veya finanse edilerek karşılanmasını sağlayan herhangi bir anlaşmaya bağlı değildir. Böylece geliştiricinin yaptığı tüm masraf ve maliyetler kendisine kar getirecek alanı, yani çıkarlarını kapsamaktadır. Yakın çevresiyle birlikte adeta kapalı yerleşim modeli çizen çalışma alanı, bu bakımdan hem kamu donatısına sahip olmayıp, hem de kamuya yatırım yapmayan, yalnızca kendini besleyen bir alan konumundadır. Bunun yanında alan avan projeye göre inşa edildiğinden, uygulama imar planı sınırları içinde kalan diğer alanlarla donatı bütünlüğü ve standartlarının sağlanması bakımından çevresiyle hiçbir bütünlük göstermeyen, parçalı gelişmiş bir kapalı konut alanı olmaktadır.

Sonuç olarak, konut üreticisi ve yatırımcısı olan firma yaptığı inşaat faaliyeti ve satacağı konutların karı yanında, bir anlaşma dahilinde kendi geliştirdiği alan dışında hiçbir noktaya kamu yatırımı olarak katkı sağlamamıştır. Üretilen her türlü rekreatif hizmet alanları, konut şemasının avan projesi içinde ve yalnızca bu alanın kullanıcılarını hedef kitle alan bir yaklaşımla yapıldığı gibi, çevreye hiçbir bağlantısı sağlanmamıştır.

4.3.4.3 Esnekliğin kentsel mekân kalitesi katkısı

Çalışma konusu alan, çevresinde de çok sayıda özel yükleniciler tarafından inşa edilmiş ve yine üst gelir kesimine sunulmuş konutlar bulunmaktadır. Böylece 2000’li yıllar sonrası gelişmeye başlayan Batı Ataşehir- Barbaros Mahallesi’nin Kozyatağı bağlantı yoluna ve TEM Otoyolu’na cepheli çok sayıda konut alanı oluşmuştur. Planlı olarak gelişen konut alanı, ilgili planlarda da belirlendiği üzere gelişme konut alanı olarak, boş bir araziden, imarlı arazi konumuna geçmiş ve zamanla çevresiyle birlikte gelişerek, arazi değerleri ve gayrimenkul değerlerinin en yüksek olduğu kent içi alanlardan biri haline gelmiştir. Böylece bölgenin hem üst ölçekli planlar hem de imar planlarıyla desteklenen konumu, ilgili alanı son on yıldır yatırım odağı haline getirmiştir. Ancak kent içinde boş bir arazi iken planlı olarak gelişen bu alanın mekânsal kalite ve çevrenin sürdürülebilirliğini konut alanları ve altyapı açısından iki şekilde incelemek mümkündür.

Konut alanlarının gelişimi açısından incelendiğinde; çalışma alanının çevresindeki yatırımlarla birlikte kent içinde tek bir gruba- üst gelire- hitap ettiği görülmektedir. Konut alanlarının fiziksel nitelikleri ile oluşturduğu mekân yakın çevresiyle uyumlu bir ilişki içinde değildir. Söz konusu çalışma alanının yakın çevresine bakıldığında, batısında yer alan, yerleşik meskûn konut alanlarında h=9,50 metre olup, 3 kata yapılaşma izni verildiği görülmektedir. Kozyatağı bağlantı yolunun karşısında yer alan Doğu Ataşehir kesiminde ise 1990 ve sonrası gelişen konut siteleri yer almakta olup, alan 9 kat yüksekliğinde binalardan oluşmakta, bu sitelerin güneyinde yer alan meskûn doku ise 1-2-3-4 katlı yapılardan oluşmaktadır. Konut dokusu incelendiğinde, önce yapılaşmaya başlayan Doğu Ataşehir'den, Batı Ataşehir'in imara açıldığı döneme doğru kat artışı görülmektedir.

Bunun yanında, Batı Ataşehir'de yer alan Ağaoğlu My World yerleşimi, hem çevre düzeni planı ve dahilindeki politikalarla ilçenin bir alt merkeze dönüşmesi, ulaşım bağlantıları ve kent içindeki stratejik konumu hem de günümüzün lüks konut anlayışını yansıtmaması bakımından avan proje ile serbest yükseklik gibi ayrıcalıklı ve üstün imar hakları ile kuşatılarak, yakın çevresinden bağımsız yapılaşma olanağı bulmuştur. Ayrıca yerel veya merkezi yönetimin yükseklik, yapı kalitesi, malzemesi, binaların dış görünümü ve yarattığı kapalı mekânlara hiçbir müdahalede bulunmaması ve bunları düzenleyecek bir yönerge sunmaması üretilen yeni konut alanının mekânsal sürdürülebilirliğinin düşünülmediğini göstermektedir.

Sosyal ve teknik altyapının geliştirilmesi bakımından ele alındığında ise; alandaki muhtemel mülk sahipleri dışında kullanıma kapalı olan ve kamu yararını gözetmeyen donatıların bulunduğu görülmektedir. Her biri farklı konseptlerle sunulan konut bloklarının çocuk oyun alanları, park, bahçe, havuz gibi kullanımları yalnızca site kullanıcılarına açık olup, yerleşim alanı imar planında avan proje alanı olduğu için ayrıca burada yapılan her bir donatıda resmi olarak kamu kullanımına kapatılmış olmaktadır. Böylece kamu yararı ve kamu kullanımları kısıtlanmıştır. Tıpkı konut alanlarında eksikliği görüldüğü üzere, kamusal veya açık alanların kullanımlarında da açık ve kapalı alan kullanım oranları, açık alan kullanımlarının dış mekânla bağlantısı veya belli kriterleri taşıması gibi yönergeler bulunmamaktadır. Böylece denetimsizleştirilmiş, serbestleştirilmiş ve alanın geliştiriciye devriyle birlikte tüm kontrol mekânizmalarının silindiği bir yapılaşma örneği sergilenmiştir.

4.3.5 Bölüm sonucu

Çalışma kapsamında İstanbul Metropolitan Alanı'nda iki önemli konut gelişmesi incelenmiştir. Söz konusu konut alanları İstanbul'un ana ulaşım aksı oluşturan ve üzerinde en kıymetli arazi değerlerine sahip alanların bulunduğu ve 2008 sonrası ilçe statüsü kazanarak yapılaşma hızları süratle artan iki ilçesi Başakşehir ve Ataşehir'de yer almaktadır.

Çalışma kapsamında örnek olarak seçili alanların imar planları ve kamu- özel ortaklıkları ile gelişme süreci izlenerek; süreçte üretilen nazım ve uygulama imar planlarının etkinliği ve plan notlarının alanın gelişmesindeki katkısı, avan proje esasına göre gelişme kriterleri, yerel ve merkezi idarenin geliştirilmek üzere yükleniciye devrettiği bu alanlar ne tür bir kontrol mekânizmasına sahip olduğu ve üretilen konut alanlarının konut stoku, donatılar ve mekânsal kalite bakımından eskiye oranla nasıl bir manzara çizdiği sorularına cevap aranmıştır. Uygulama alanlarında yürütülen planlama çalışmalarının plan esnekliğini değerlendirmek açısından belli başlı sonuçları olduğunu söylemek mümkündür.

Öncelikle, arazinin özel sektöre devri ve planlama çalışmaları sürecine topluca bakıldığında, söz konusu alanların avan proje alanı ilan edildiği görülmektedir. Avan proje alanları ilgili yönetmeliklerdeki tanımları gereği uygulamada yerel ve merkezi idarelere büyük ölçüde kolaylık sağlayan, adeta planlanmadan rahatlıkla bırakılabilir alanlar olmuşlardır. Biri kentsel dönüşüm biri gelişme alanı olarak ilan edilen ve farklı dinamiklere sahip iki bölgede de yapılan planlama çalışmaları hem benzer hem zıt özellikler göstermektedir. Kentsel dönüşüm alanlarında planlama görevi kanunlar gereği TOKİ'ye devredilmiş ve avan proje ile planlanacak alan iken, Ataşehir'de planlanan gelişme alanı devletin plan yapımından kaçması ve özel sektöre kolaylık sağlamasının bir ürünüdür. Ayrıca bu alanlarda yapılaşma koşullarının; kat yüksekliği, taban oturumu, bina cepheleri, konut tipolojileri vb. tasarımsal unsurların belirtilmesi ya da en azından yönlendirilmesinden dahi kaçılması, planlama otoritesinin araziye devredip kendi payına düşeni aldıktan sonra süreçten çekildiğinin göstergesidir.

İkinci önemli nokta, uygulama sonucu arazide yükselen konutların piyasa konutlarının dışında sosyal konut üretimine yönelik hiçbir müdahalede bulunulmamasıdır. Yüklenici piyasa konutu üretip bundan sağladığı karın bir kısmını

TOKİ ile paylaşmakta, ancak bu ödemeyi zaten aldığı araziye karşılık yapmaktadır. Bunun dışında aldığı imar haklarının karşılığını da verecek bir yaklaşımla kamu yararına yönelik sosyal konut uygulamalarını yapmakla ilgili hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Ayazma kentsel dönüşüm alanında, alandan çıkarılmış olan nüfusu barındırmak devletin bir görevi olduğundan bu kesim için yapılan dönüşüm konutları yapılmış olmasına karşın, bu konutların üretimi yine TOKİ ve anlaştığı başka bir özel şirketçe inşa edilmiş, Batı Ataşehir’de ise böyle bir yaklaşıma gerek bile olmamıştır çünkü arazi hâlihazırda gelişme alanıdır. Böylece görüldüğü üzere devletin sosyal konut üretmekle yükümlü organı TOKİ kar amaçlı bir şirket gibi çalışarak yalnızca arsalara karşılık bir hasılat payı almakta, bunun dışında konut üretimini destekleyecek politikalarla geliştiricilerden kamusal katkı beklememektedir. Öte yandan TOKİ’nin bu anlaşma ile alacağı bir bedel varsa dahi, bunu nereye ve ne şekilde aktardığını bilmek neredeyse imkânsızdır. Çünkü ülke çapında konut ve altyapı yatırımları yapmakla görevli olan TOKİ’nin bir önceki yatırım veya anlaşmasından kazandığı geliri, nerede, ne zaman, ne kadar ve hangi yatırım için ayıracağını gösteren bir düzenleme mevcut değildir. Oysa Avrupa ülkelerinde incelenen yaklaşımlar ve örnekler, süreçteki yüklenici firma- kamu arası anlaşmaların birebir neye karşılık olduğunun önceden tasarlandığını göstermektedir. En önemlisi ise, çoğu modelde yüklenici firmanın yaptığı özel konut yatırımının dışında, kamuya katkı olarak mal edeceği sosyal konut stokunun ne kadar olduğu, kentin neresine, ne zaman yapılacağını dahi açık olmasıdır. Yani Türkiye geneli incelenen bu örneklerin aksine, oyunun kuralları, yatırımın amaçları, yer, zaman, aktörler ve maliyet açısından çok daha fazla detay içermektedir.

Üçüncü nokta; sosyal ve teknik altyapının karşılanmasına yönelik yaklaşımlardır. Öncelikle söz konusu alanlar avan proje üretimi olarak ortaya çıktığından, bu alanların içinde yer alacak her türlü donatı proje alanına ait ve özel olarak gözükmektedir. Avan proje kapsamındaki bu alanların imar planında kamu yararı olacak bir karşılığı bulunmamaktadır. Böylece bu alanlar imar planlarının kara delikleri olacak şekilde, yalnızca kapalı ve sınırlı bir yerleşim- proje alanını ilgilendiren donatılar olarak, plan bütünündeki donatı standartları ve yoğunluğundan ayrı tutulmaktadır. Ayrıca arazilerin teknik altyapılarının düzenlenmesi ilgili yerel ve merkezi idarece yapılarak geliştiriciye devredildiğinden, geliştiricinin teknik altyapının üretimi ve finansmanına hiçbir katkısı bulunmamaktadır. Bunun dışında

bu bir nevi avan proje kıstası ile ödüllendirilmiş bu alanların içinde üst yapı şeklinde yapılan sosyal ve kültürel tesisler, donatılar, park, bahçe, havuz vb. açık alanların inşası geliştiriciye ait olsa dahi kullanımı da sadece bu konutlarda ikamet edenlere ait olacak şekildedir. Bu açıdan yine kamuya mal edilmiş hiçbir donatı parçası bulunmamaktadır.

Son olarak ise, geliştiricinin kazandığı imar haklarına karşılık alan dışına yaptığı hiçbir altyapı yatırımı bulunmadığı bilinmektedir. Oysa gelişmiş ülke örneklerinde, geliştiricinin sağlayacağı kârın bir nevi vergisi olacak şekilde gelişme alanı içinde ya da dışındaki herhangi bir alanda sosyal ve teknik altyapı üretimini bizzat yapmak veya finanse etmek gibi sorumlulukların karşılık imar hakkı aldığı görülmektedir.

Tüm veriler ve karşılaştırmalar ışığında My World Europe ve My World Ataşehir projelerinin özellikleri ve planlama kazanımları ilişkisi Çizelge 4.17'deki gibidir.

Çizelge 4.17: Proje özellikleri ve planlama kazanımları karşılaştırma tablosu.

Proje Özellikleri	Ayazma- My World Europe	Batı Ataşehir- My World Ataşehir
Yer- Konum	Kent Merkezi	Kent Çeperi
Alan Büyüklüğü	20 ha	23 ha
Alan Özelliği	Kentsel Dönüşüm	Gelişme Alanı
Mülkiyet Durumu	Maliye Hazinesi	Maliye Hazinesi
Plan Fonksiyonu	Konut	Konut
Proje Türü	Avan Proje	Avan Proje
Nazım Planla Belirtilen Brüt Yoğunluk	Belirtilmemiş	500 kişi/ ha
Uygulama İmar Planıyla Belirlenen Temel Yapılaşma Koşulları	Max H= serbest Emsal=2,5 Yapı Nizamı= Avan Projeye Göre	Max H= serbest Emsal= 1,5 – 2 Yapı Nizamı= Ayrık
Arazi- Arsa Düzenleme Aracı	18. madde	15- 16. madde
Proje Geliştirme Şekli	Arsa Karşılığı Gelir Paylaşımı	Arsa Karşılığı Gelir Paylaşımı
Proje Yüklenicisi	Ağaoğlu İnşaat	Ağaoğlu İnşaat
Hasılat Paylaşım Oranı	% 30,5	% 38,5
Üretilen Toplam Piyasa Konutu	3080 birim	3636 birim
Merkezi ve Yerel Yönetimin Mekânsal Kaliteye Etkisi	Düşük	Düşük
Planlama Kazanımları		
Yüklenicinin Ürettiği Toplam Sosyal Konut	0	0
Kamunun Ürettiği Toplam Sosyal Konut	0	0
Geliştiricinin Ürettiği Kamuya Açık Sosyal- Teknik Altyapı Alanı (m2)	0	0
TOKİ'nin Hasılat Paylaşımı Kazanımı	472.806.724 TL	228.018.000 TL
TOKİ'nin Hasılatı Aktardığı Yatırım	Belirsiz	Belirsiz

- Merkezi ve yerel yönetimin plan yapımından mekânsal kaliteye etkisi düşük olarak kabul edilmiştir. Çünkü avan proje alanı olarak geliştirilen her iki bölgede de, yapılaşma koşulları (yükseklik, yapı nizamı, blok boyutları, inşaat materyali, konut tipolojileri, açık- kapalı alan kullanım dengesi, kamusal açık alan kullanım koşulları ve oranları, doluluk- boşluk vb.) büyük ölçüde geliştirici inisiyatifine ve avan projeye bırakılırken, yapıların veya açık alanların kullanımına dair kısıtlayıcılar getirilmemiş aksine plan notlarıyla kullanımlar oldukça geniş amaçlara hizmet edecek şekilde bırakılmıştır.
- Ayazma, kentsel dönüşüm alanı plan bütününde 120 ha büyüklüğünde bir alanı kapsamakta olup, bütün alan içinde kamu tarafından üretilen toplam sosyal konut 608 adettir. Ancak tez kapsamında incelenen 20 ha büyüklüğündeki My World Europe yerleşkesinde ne TOKİ ne de söz konusu yüklenici Ağaoğlu İnşaat tarafından hiçbir sosyal konut üretimi yapılmadığından çizelgede bu değer 0 (sıfır) olarak kabul edilmiştir.
- Ayazma bütününde, 120 ha içinde, planda kamuya açık sosyal ve teknik altyapı alanları belirtilmiş olmasına karşın, bu alanlar planda My World Europe arazisi dışında kalmış ve yüklenici olarak Ağaoğlu İnşaat'ın hiçbir katkısı bulunmamıştır. Bu nedenle kamuya açık sosyal- teknik altyapı üretimi 0 (sıfır) kabul edilmiştir.

Sonuçta, Türkiye’de konut üretiminde devlet ve özel sektör arasındaki rol paylaşımına bakıldığında, devletin arazi sağlayıcısı ve süreci kolaylaştırıcı bir kurum olarak hareket ettiğini söylemek mümkündür. Alandaki planlama sürecini başlatan taraf devlet organları olmakla birlikte, sürecin devamında bu organların hiçbir etkinlikleri görülmemektedir. Özellikle 2008 sonrası yapılan yasal düzenlemeler ile TOKİ’nin hazine arazileri üzerindeki planlama ve karar mekânizmalarındaki gücünün arttırılması ve TOKİ’yi hasılat paylaşımı modeliyle işleyen kar amaçlı bir kamu şirketine dönüştürmesi, özellikle piyasa konutu üretiminde proje bazlı şehir planlama yaklaşımını getirmiştir. TOKİ elinde bulundurduğu planlama yetkisini aktif şekilde kullanmak yerine, yalnızca arazinin mülk sahibi rolünü kullanmayı tercih etmiş, toplu konut alanlarının projelendirilmesi konusunu tamamıyla geliştirici takdirine bırakarak arazileri avan proje alanı ilan etmiştir. Böylece detaylı bir yerel fiziki plan yapımı sürecinin maliyetleri ve sorumluluklarını en aza indirmiştir. Ancak kurumun yasal planlama haklarını bu şekilde kullanması, yoğun bir piyasa

konutu üretimine ve bu alanlar üzerinde yüksek yoğunluklu yapılaşmaya olanak sağlamıştır. Dahası devlet kurumları eliyle yaratılan bu tutum özel sektöre de örnek oluşturacak hatalı uygulamalara yol açmıştır.

Projelendirilen alanlarda üretilecek konut dokusunun özelliklerine yönelik müdahalede bulunulmaması ve bu alanların yapılaşma koşullarına dair kısıtlamalar getirilmemesi ise parçacıl ve genel dokudan bağımsız olarak gelişen, rant odaklı konut üretimini desteklemiştir. Daha çok piyasa konutu, daha çok kar mantığıyla işleyen konut pazarında, merkezi ve yerel idare birimleri kamu yararını temsil eden taraf olma pozisyonlarını geride bırakmaktadır. Sonuçta plan yapımı ve uygulama süreci yatırımcının piyasa konutu üretmesi lehine esnekleştirilirken, sosyal konut üretimi göz ardı edilmiş, yüklenicilerden kamuya katkı kapsamında hiçbir karşılık beklenmeden kent toprağının devredildiği bir sistem ortaya çıkmaktadır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5.1 Genel Değerlendirme

Uluslararası planlama literatürü incelendiğinde, her bir ülkenin kendine özgü planlama yaklaşımı ve bu yaklaşımı destekleyen sistemleri olduğu görülmektedir. Bu bakımdan ülkelerin planlama sistemi, yasal, yönetsel, sürece ve uygulamaya dönük aşamaların her birinde veya bazılarında farklı yaklaşımların benimsendiğini göstermektedir. Söz konusu yaklaşımların bir getirisi olan esneklik olgusu da ülkelerin planlama sistemine göre değişebilmektedir. Günümüzde bu kavram, plan yapım ve uygulaması süreçlerinde hem kamu hem de özel sektörün işlerinin kolaylaştırılması yönünde kullanılmaktadır.

Esneklik kavramına yaklaşım açısından dünya literatüründe İngiltere diğer ülkelerden tamamen ayrılmaktadır. Kesinlik içermeyen ve yasal bağlayıcılıktan uzak olan taslak planlar, İngiliz sisteminde takdire dayalı planlama yöntemini geliştirirken, diğer ülkelerin plan sistemlerine kıyasla daha esnek bir çerçeve sunmakta ve proje bazlı kentsel planlama yaklaşımını desteklemektedir. İngiliz sisteminde görülen bu esneklik, planlama izni verilmeden önce yatırımcıyla daha fazla pazarlık yapılabilmesi imkânı sağlamaktadır. Almanya ve Hollanda planlama sistemlerinde ise arazi geliştirme ve kentsel gelişme kontrolü üzerinde daha geniş kapsamlı ve ayrıntılı ifadelerle ortaya konmuş, hiyerarşik plan sistemleri görülmektedir. İspanya ve Fransa ise tüm ülkeler arasında planlama yetki ve hiyerarşi konusunda en hiyerarşik düzene sahip iki ülke olup, plan kapsamı ve yapılaşmaya yönelik koşullar keskin kanunlarla ortaya konmakta, plan bazlı şehircilik yaklaşımı benimsenmektedir. Bu noktada esneklik olgusunun sınırlarının belirlenmesinde kullanılan bir yöntem olan planlama anlaşmaları, gelişmiş ülke örneklerinde yaygınca kullanılan bir planlama aracı konumundadır. Bu anlaşmalar sayesinde, arazi geliştirme sürecinde kamu ve özel sektörün yükümlülükleri ile kamunun olası projedeki yapılaşma koşulları ve mimariye müdahale noktaları belirlenmekte, diğer

yandan devletin kaynaklarını kullanarak kar sağlayacak olan geliştiricinin kazancı vergilendirilmiş olmaktadır. Anlaşmaların genel içeriği itibariyle geliştiricinin kazancına karşılık kamu yatırımı yapması öngörülmekte, bu yatırım sosyal konut veya altyapı üretimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Yatırımcının doğrudan kamusal katkı sağlamadığı durumlarda ise, alternatif olarak sosyal konut ve altyapı ihtiyacını finanse etmesi yöntemine başvurulmaktadır. Böylece devlet, geliştiriciye tanıdığı imar haklarının ve geliştirme projelerinde tanıdığı esnekliklerin karşılığını mal ve hizmet olarak anında ve birebir almış olmakta, kısa vadede piyasa konutu üretimiyle eş güdümlü olacak şekilde sosyal konut üretimi de sağlanmış olmaktadır.

Türkiye ise tüm bu Avrupa ülkeleri arasında planlama süreci ve arazi geliştirme yöntemlerinin kullanımı, yetki, hiyerarşi ve yasal bağlayıcılık bakımından Almanya ve Fransa modelinin bir karması olmakta, plan bazlı şehircilik anlayışına uygun görünmektedir. Buna göre Türkiye’de plan sistemi, sıradüzensel olarak işleyen, bir üst ölçekli planın ana amaçlarına uyumu esas alan, her bir planın farklı kapsam ve detaylar barındırdığı ve plan yapımında devlet katmanlarının yetki sınırlarını çizen bir planlama yaklaşımı hakimdir. Planlama sisteminin hiyerarşik ve hukuki yaptırım gücü nedeniyle Türkiye planlama sistemi katı bir plan anlayışı ile özdeşleştirilmektedir. Ancak katı olduğu sanılan bu sistem üzerinde belli kırılma noktaları görülmektedir. Türkiye plan sisteminde görülen esneklikler, Avrupa sisteminin esneklik unsurlarından farklı bir çerçeve oluşturmaktadır. Türkiye planlama sistemini esneten başlıca unsurlar; plan hiyerarşisini parçalayan özel amaçlı planlar, tamamlayıcı planlar (imar planı değişiklikleri, plan revizyonu, ilave planlar) ve plan notlarıdır. Plan notu ile yerel fiziki planlarda ``avan proje`` alanlarının projelendirilmek üzere geliştiriciye bırakılması, kentsel dokunun en geniş kısmını oluşturan konut alanlarının üretimi için ileri derecede esneklik sağlamaktadır. Ancak bu tutum Türkiye kentleri özellikle metropolitan alanlar için büyük tehlike oluşturmakta, kent arazisini rant metası haline getirmektedir. Özellikle 2000’li yıllar sonrası devletin deregülasyon politikaları sayesinde TOKİ’nin, plan yapma-onaylama ve kendi mülkiyetindeki arazileri arsa karşılığı hasılat paylaşımı yoluyla satması yetkilerini de bünyesinde toplamasıyla, özel şirket mantığı ile hareket etmeye başlamıştır. Böylece kentin en değerli arazileri en yüksek fiyatı ödemeye hazır olan konut üreticilerine piyasa konutu üretmek üzere satılmış ve bu alanlara sınırsız yapılaşma hakları tanınarak alanların yapı ve nüfus yoğunlukları geliştirici

inisiyatifine bırakılmış, projelendirme aşamasında ise yapıların boyutları ve fiziksel özellikleri ile kentsel dokuya uyumları noktasına dahi yönlendirme yapılmamıştır. Öte yandan sosyal konut üretimindeki açığın doyurulmasına gereken önem verilmemiş, ne sosyal konut ne altyapı eksiklerinin sağlanmasında piyasa konutu sağlayan geliştiricilerden kamusal katkı alınmamıştır. Bununla birlikte, kamu kesiminin ne hasılat paylaşımı, ne de doğrudan satış yoluyla devrettiği arazilerden elde ettiği gelirleri hangi oranda, hangi proje için ve ne zaman ve nerede kullanılacağına dair bilgi de belirsizdir.

Sonuçta Türkiye bazında devletin deregülasyon politikaları özel sektörün kar odaklı yatırımlarını ve kent arazisinin satışını kolaylaştıran ve arazinin projelendirilmesinde yapılaşma koşullarını serbestleştiren üstelik bunları hiçbir kamusal katkı beklemeksizin sunan bir esneklik aracına dönüştürülmüştür.

5.2 Sonuç

Türkiye’de yerel fiziki plan türlerini oluşturan nazım ve uygulama imar planlarının yapımı ve uygulanması süreçlerinde esneklik kavramının varlığının araştırıldığı tez çalışmasında başlıca dört hipotez sınanmıştır. Bu hipotezler şu şekilde sıralanmaktadır;

- Ana hipotez; Türkiye’de yerel fiziksel planlarda plan notları, esneklik sağlama aracıdır.
- Alt hipotez 1: Türkiye’de yerel fiziksel planlarda yer alan avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları da esneklik sağlama aracı olarak kullanılmaktadır.
- Alt hipotez 2: Avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları ile getirilen esneklik, sosyal konut, kentsel altyapı ve mekânsal kalitenin şekillenmesi gibi planlama çıktılarının sağlamasına katkısı bulunmamaktadır.
- Alt hipotez 3: Plan notları ile getirilen esneklik, kent içi alanlarda ve yeni gelişen alanlardaki arsa geliştirme süreçlerinde benzer sonuçlara sahiptir.

Sırasıyla ele alındığında, tez çalışmasının dayanağı oluşturan ana hipotez, Türkiye’de yerel fiziksel planlarda plan notları, esneklik sağlama aracıdır. . İmar planları ile aynı şekilde düzenleyici idari işlem sınıfında yer alan plan notları planların uygulanması

sürecini kolaylaştırmak üzere, plana açıklayıcı anlatım getiren ve detay sağlayan yardımcı bir yönerge konumundadır. Danıştay'ın verdiği kararlarla da sabit olduğu üzere plan notları kesin ve yürütülmesi, uyulması zorunlu direktifler içermektedir. Ancak bu noktada en önemli konu, planın tatbikinde açıklayıcı girdi sağlayan plan notunun İmar Kanunu'nun gereklerine ters düşmemesi gerektiğidir. Günümüzde ise pek çok kentsel alanda nazım plan ve uygulama imar planlarında plan notlarının amacını aşan kullanımlara izin verdiği örnekler mevcuttur. Plan notları çoğu zaman yoğun ve serbestleştirilmiş yapılaşmayı destekleyerek, kent içinde özellikle arazi değerlerinin kentin tavan fiyatlarına ulaştığı yerlerde, arazileri piyasa temelli rant aracı haline getirecek şekilde kullanılabilir. Çalışmada incelenen örnekler esnekliğin yalnızca plan notlarıyla değil, plan üzerindeki gösterim teknikleriyle de sağlanabildiğini göstermektedir. İstanbul metropolitan alanında Şişli- Kağıthane ve Maslak akslarının da incelendiği planlarda görüldüğü kadarıyla, plan notları yer yer seçenekli kullanımları veya büyük ölçekli yatırımların odağında yer alan rezidans, alışveriş merkezi vb. karma kullanımlı ancak imar lejantında yer almayan yapıların inşasını destekler niteliktedir. Ayrıca hem MİA bölgesi hem de Başakşehir ve Ataşehir alanlarında yapılaşma ve nüfus yoğunluğunda kontrolsüz artışa sebebiyet verecek plan notları da görülmektedir. Bunlar bodrum katların emsale dahil edilmesi ile yoğunluk artışı, arazi birleşimi karşılığında emsal artışı verilmesi, bina taban alanı ve blok ebatlarının serbest bırakılması, maksimum yükseklik kriterinin serbest bırakılması, alan yoğunluğunun kişi/ha olarak belirtilmeyerek geliştirici takdirine bırakılması şeklinde yapılabilir. Plan notları ve gösterimlere dair bu tür esneklikler kimi zaman İmar Kanunu'na dahi zıt düşecek şekildedir. Ayazma çalışmasında olduğu gibi kentsel bir fonksiyon olarak gösterim tekniklerinde yer alamayan ``özel kreş, özel sağlık merkezi, özel tesis`` gibi ifadeler ve birden fazla bodrum katın iskân edilerek emsale dahil edildiği uygulamalar şehircilik uygulamalarının hukuki çerçevesinde kabul edilebilir değildir. Sonuç uygulama alanları ve planlar üzerinden de sınındığı üzere bu hipotezin doğruluğuna ilişkin yeterli veri sağlanmıştır.

İkinci varsayım ise, Türkiye'de yerel fiziksel planlarda yer alan avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları da esneklik sağlama aracı olarak kullanılmalıdır. Özellikle 2000 sonrası devletin deregülasyon politikalarıyla ortaya çıkan durum ve TOKİ başta olmak üzere devlet kurumlarına plan yapımı konusunda verilen yetkiler

bu hipotezi destekler niteliktedir. İstanbul metropoliten alanında seçilen Ataşehir ve Başakşehir örneklem alanlarında piyasa konutları üretim süreci, plan yapım aşamasından, arazi geliştirme ve proje gerçekleştirilme dönemine kadar takip edilmiştir. Bunun sonucunda, devletin planlama kurumlarının piyasa konutu üretiminde geliştiriciye sınırsız yetki tanıyacak şekilde avan proje kullanımını desteklediği görülmüştür. Öyle ki, avan proje; özellikle kentin en çok rant sağlayan arazilerinde, geliştiricinin ilgisini ve yatırımını çekmek adına planlanmadan bırakılmış, yapılaşma koşullarının tamamıyla yatırımcı lehine belirlendiği büyük ölçekli araziler için kullanılan bir tabir olmuştur. Bir kentsel yenileme alanı olan 120 ha büyüklüğündeki Ayazma bölgesinde, bütün alan nazım imar planından ölçeğinden itibaren tamamıyla avan proje kapsamına alınırken, bina kat adedi serbest bırakılmış, alan yoğunluğu belirlenmekten kaçınılarak imar haklarında serbestlik getirilmiştir. Batı Ataşehir’de incelenen alanda da plan amaçları ve kapsamı bakımından aynı özellikler görülmekte olup, bütün bir alan farklı yüklenicilere avan projelerle geliştirilmek üzere devredilmiş, bu noktadan sonra devletin planlama birimleri süreçten çekilmiştir. Kent içindeki konumu, büyüklüğü, nüfus ve yapı yoğunluğu ile kent makro formunda geniş ölçekli baskı yaratabilecek bu alanların, avan proje kapsamında geliştirilmesi yönetimler için adeta bir kaçış yolu olmaktadır. Yapılaşma özellikleri ve mekân gelişimine devletin planlama araçlarıyla hiçbir etkide bulunmadığı bu alanlar zamanla yalnızca finans kaynağı haline gelmektedir. TOKİ tarafından geniş bütçeli bir inşaat yatırım şirketine devredilen her iki alanda izlenen planlama süreçleri, arazilerin herhangi bir meta olarak kullanıldığını, üstelik devletin de bu süreci teşvik edecek şekilde yalnızca satıcı pozisyonunda kaldığını göstermektedir.

Çalışmanın temelini oluşturan bir diğer hipotez, Avan proje bazlı gelişimi teşvik eden plan notları ile getirilen esneklik, sosyal konut, kentsel altyapı ve mekânsal kalitenin şekillenmesi gibi planlama çıktılarının sağlamasına katkısı bulunup bulunmadığıdır. Tez kapsamında yapılan literatür araştırması, Avrupa ülkelerinde yatırımcının elde ettiği planlama izni ve imar haklarına karşılık kamu kullanımı ve yaşantısını destekleyecek yatırımlar yapması gerektiğini göstermektedir. Planlama anlaşmaları ile geliştirici bir dizi yükümlülüğü de yerine getirmek konusunda devlete söz vermiş olmaktadır. Ancak Türkiye’de durum böyle değildir. Geliştiriciler çoğu zaman kentin en kıymetli arazilerini genişletilmiş imar haklarıyla birlikte devralarak,

maksimum oranda kar sağlayacakları projeleri üretmekte ancak kamuya hiçbir yatırım yapmamaktadır. Tez çalışmasında incelenen örnek alanlarda bu durum farklı şekillerde görülmektedir. Ayazma bölgesi kent içi bir alan olarak 7800 nüfusa ev sahipliği yaparken, alanın ulaşım aksın üzerindeki önemli konumu ve çevresinde gelişen projelerle birlikte değerinin kat ve kat artması, arazinin dönüşüm kapsamına alınarak derhal planlanmasını gerektirmiştir. Yaşanan süreçler sonunda alandan çıkarılan halkın barınma ihtiyacı alan dışında bir sosyal konut yatırımıyla karşılanmıştır. Ancak alanın eski sakinlerini ikamet ettirme zorunluluğu ile planlanan bu sosyal konut alanının yapımı TOKİ tarafından sağlanmıştır. Yani sosyal konut ve altyapı yatırımı, piyasa konutu üreten yüklenicinin hiçbir katkısı olmamıştır. Ayazma içinde inşa edilmiş, 608 adet sosyal konut ise yine başka bir yüklenici ile anlaşarak inşa edilmiştir. Batı Ataşehir’de ise sosyal konut üretimine gerek dahi duyulmamıştır. Bu alan hâlihazırda kentsel gelişme alanı olduğundan, alandan çıkarılan bir yerli nüfus olmaması ne planlama otoritesi ne de piyasa konutu geliştiricisinin sosyal konut üretmesi gerektiği ihtimalini bile akla getirmemiştir. Öte yandan hem Ayazma hem de Batı Ataşehir’de incelenen örneklerde, piyasa konutu üreten geliştiricinin kent içinde hiçbir alanda altyapı yatırımı yapma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Bu noktada tek anlaşma, TOKİ ile yapılan hasılat paylaşım anlaşmasıdır. Ancak buradan elde edilen gelirin TOKİ’nin hangi uygulamasına, nerede ve ne zaman kaynak olarak kullanacağı şeffaf olmadığından kent içinde bir yarar sağlanamamaktadır. Ek olarak, planlama otoritesi olarak yerel veya merkezi yönetim, planların mekâna yansımaya noktasına da müdahale etmeyerek süreci tamamıyla geliştiriciye bırakmıştır. Böylece avan proje kullanımı, tek taraflı ve geliştiriciye avantaj sağlayan bir yöntem olmaktadır. Kamunun avan proje yapımından sağladığı fayda ise sağlıklı bir kentleşmeye kapı açan ilkeli ve detaylı bir yerel plan yapımının uzun sürecinden kurtulmaktır.

Tez çalışmasında sınan son varsayım ise; plan notları ile getirilen esneklik, kent içi alanlarda ve yeni gelişen alanlardaki arsa geliştirme süreçlerinde benzer sonuçlara sahip olduğudur. Bu hipotezin kısmen doğru olduğu tespit edilmektedir. Kent için bir gelişme alanı ile 2000’ler sonrası gelişme konut alanı olarak yapılaşan iki farklı alanın incelenmesinde tez kapsamında benzer sonuçlara ulaşılmıştır. Şahıs ve Hazine’nin ortak derecede mülkiyet sahibi olduğu Ayazma alanıyla, mülkiyeti 1980 sonrası şahıstan TOKİ’ye geçmiş olan Batı Ataşehir alanlarında arazi ve arsa

düzenlemesi farklı yöntemlerle yapılmıştır. Ayazma'da 18. madde uygulaması ile elde edilen alan, Ataşehir'de 15. ve 16. maddeler yoluyla düzenlenmiştir. Ayazma'da araziden çıkarılan işgalciler ve mal sahipleriyle yapılan anlaşmalar ile arazi mülkiyeti TOKİ'ye geçmiştir. Bu nedenle Ayazma alanında arazinin geliştirilmesi sürecine ek olarak, mülkiyetin tek elde toplanması için alan sakinleriyle farklı kapsamdaki anlaşmaların yapılmasını sağlayan ek bir süre daha görülmektedir. Ancak genel itibarıyla her iki alanda da son mülkiyet sahibi TOKİ olmuştur.

Ayazma uygulamasında arazinin eski sahiplerinin barınma ihtiyacının karşılanması zorunlu bir sosyal konut ihtiyacını doğururken böyle bir durumun olmadığı Ataşehir'de doğrudan piyasa konutu üretimi başlamıştır. Fakat her iki projenin gerçekleşmesini sağlayan planlama süreci ve çıktılar göz önüne alındığında bir değişim görülmemiştir. Her iki arazide de, arsa karşılığı hasılat paylaşım modeli alanların geliştirilmesinde yasal dayanak olmuş, alanlarda oldukça yakın sayıda piyasa konutu üretimi yapılmış ve buna karşılık geliştiriciden sosyal konut ve altyapı hizmeti gibi hiçbir kamusal katkı beklenmemiştir. Oysa geliştiricinin rolünün ve proje çıktılarının aynı olduğu her iki sürecin dinamikleri birbirinden farklıdır. Her şeyden önce iki alandan biri dönüşüm alanı olduğundan, süreçte halk ile hak sahipliği anlaşması ve yeniden alan tahsisi gibi ek süreçler gerekmiş, bu uğurda kamunun planlama birimleri zaman ve maliyet harcarken, piyasa konutu geliştiricilerinin hiçbir etkisi olmamıştır. Bu yönüyle her iki alanda yürütülen projelendirme çalışmasının eşit etkileri olduğunu ve arazi geliştirme sürecinin benzer olduğunu söylemek mümkün olmaktadır.

Özetle, günümüzde Türkiye'de plan hiyerarşisi içinde mekânsal planlamanın son basamağını oluşturan yerel fiziki planların yapımında piyasa koşullarının etkili olduğu ve devlet kurumlarının yatırımcının dikkatini ve mali desteğini çekebilmek adına plan ereklere esnettiği görülmektedir. Ancak incelenen örnekler ve araştırmalar ışığında, Türkiye'de izlenen deregülasyon politikalarının gelişmiş dünya örneklerinin aksine kamu yararına hiçbir geri dönüşü olmadığını göstermektedir. Geniş Avrupa literatüründe incelenen uygulamalar ve yöntemler, geliştiriciye sağlanan imar haklarının belirli sınırlar çerçevesinde kontrol altına alınmaya çalışıldığını ve piyasa odaklı üretimin yanında kamu yararına yatırımında beraberinde talep edildiğini gösterirken, Türkiye'de böyle bir uygulama olmadığı yerel yönetim birimleriyle yapılan görüşmeler ve araştırmalarla anlaşılmıştır. Bu

durumda akla gelen soru ve sorun Türkiye’de plan uygulama aşamasında geliştirici konumundaki büyük konut firmalarına tanınan geniş imar haklarının neye karşılık olduğudur. Bu sorunun açık bir yanıtı olmaması, planlama sisteminin yeterince şeffaf olmadığı ve konut üretiminde kent arazisinin rant amaçlı tüketim aracı olarak kullanıldığını göstermektedir.

5.3 Çözüm Önerileri

Çalışma genelinde ele alınan örnekler, Türkiye plan sisteminde görülen esnekliklerin, temel planlama çıktılarının elde edilmesinde doğrudan katkı sağlamadığını göstermektedir. Bu nedenle plan sisteminin daha sağlıklı ve verimli işlemlerini sağlamak adına üst ölçekten başlayarak ele alınması gereken bazı problem noktaları bulunmaktadır. Bu problem noktalarını çözümleyecek yaklaşımlar ile hem planlama sürecine hem de konut arzına refah sağlayacak politikalar sunmak ve planlamanın devamlılığını gözetmek mümkün olacaktır.

- Öncelikle üst ölçekten ele alındığında, plan hiyerarşisi ve yetki çerçevesi net biçimde çizilebilmeli, kademeli plan birlikteliği ilkesi sınırlarında, planların bir bütün olarak işlerlik kazanmasını sağlayacak yönetim sistemleri oluşturulmalıdır. Ancak aynı zamanda, kurumların güçler ayrılığı ve üstünlüğüne dayanan dikey ağlar yerine, yatayda iş birliği sağlayan yönetim ve karar alma yapıları kurması gözetilmelidir.
- Devletin deregülasyon politikaları, merkezi yönetim birimlerini aşırı derecede güçlendirirken, yerel yönetimi etkinsizleştirmemeli, merkezi yönetim birimlerinin karar almada yerel yönetimle iş birliği içinde olduğu, güçlerin dengeli dağıtımı ve desantralizasyonunu öngören yapılar kurulmalı, bir orta yol sağlanmalıdır. Bu nedenle merkezi yönetimi temsil eden toplu konut üreticisi TOKİ’ye sağlanan planlama ve arazi satışı hakları, kamu yararını ön planda tutan düzenlemelerle desteklenmeli ve arazi geliştirme sürecinde yerel yönetimle ortak kararlar ışığında hareket etmesi sağlanmalıdır.
- Plan hiyerarşisi içinde yarattığı, kapsam ve yetki karmaşası ile kent arazisinde parçalı ve ayrıkse gelişme dokuları yaratan özel amaçlı planlara konu olan bir alanın, aynı zamanda bir yerel yönetimin sınırları içinde ve diğer fonksiyon alanlarıyla ilişki içinde olduğu göze önünde bulundurularak, bu alanların üst

ölçek planlar ve yerel fiziki planlarla koordinasyonunu sağlayan temel ilkeler belirlenmelidir.

- Planların etkinlik kapsamını ve bütünlüğünü bozarak, kent içinde parçacıl gelişmelere neden olan revizyon imar planı ve imar planı değişiklikleri gibi plana sonradan müdahale gerektiren yaklaşımların sıkça tekrar edilmesi gibi verimsiz yöntemleri izlemek yerine, plan uygulama aşamasında hem kolaylık hem de kontrol edilmiş bir esneklik sağlayacak planlama anlaşmalarının yapılması teşvik edilmelidir. Böylece plan esnekliği verimli hale getirilerek, kamu- özel sektör-mülk sahibi arasındaki ortaklığın sınırları baştan çizilebilmelidir.
- Gelişmiş ülkelerde görülen planlama anlaşmaları ile özel sektörden piyasa odaklı yatırımlarına karşılık kamu katkı payı alınarak, sosyal konut veya altyapı üretiminin sürdürülebilirliği sağlanabilmeli, böylece yatırımcıya sağlanacak esnekliğin türü ve esnekliğin kent mekânına yansımaları gözetim altına alınmalıdır. Ayrıca piyasa konutu ve sosyal konut miktarının üretimine yönelik denge sağlanmalı ve oranlar belirlenerek, geliştiriciden beklenen yatırımın içeriği kesinleştirilmelidir.
- Mekânın fiziki olarak gelişiminde en etkili pozisyonda bulunan yerel fiziki planların kurgulanmasında, plan hükümleri İmar Kanunu dışına çıkmamalıdır. Plan notlarının, planın kendisinin üzerinde bir yaptırım gücü olduğu temeline dayanarak planlama sistemi ve plan amaçları suiistimal edilmemeli ve kanuna aykırılık oluşturacak esneklikler plan notuna girdi olarak verilmemelidir.
- Devletin planlama kurumları, arazi geliştirme ve piyasa konutu üretiminde kendilerine verilen planlama yetkisini kullanırken kontrol mekânizmasını elden bırakmamalıdır. Özellikle plan notuyla avan proje alanı olarak ilan edilen yerlerde planlama otoriteleri, yapılaşma koşulları, üretilecek konut miktarı, tipolojiler ve yoğunluk kriteri üzerine söz hakkını kullanmalı, geliştiriciye yönergeler ve yasal düzenlemeler ile yol göstermeli, gerektiğinde yaptırım uygulamalıdır. Devletin görevi araziye devretmekle son bulmamalı, avan proje alanları planlamanın kaçış noktası olarak görülmemelidir.
- Avan proje uygulamalarının, sosyal ve teknik altyapı sistemlerini yalnızca kendi sınırları içinde çözen, içe dönük ve özelleştirilmiş donatı alanlarıyla çevrili kent parçaları olması kamu yararı ve kamu kullanımına açık alanların üretimi

açısından tehlike oluşturmaktadır. Bu nedenle avan proje uygulamasına izin verilen alanlar ve çevrelerinde, kamu donatı miktarını dikkatle gözeterek projeksiyonlar yapılmalıdır. Gerektiğinde avan proje alanlarında yer alan donatıların, dış mekânda yer alan diğer kamu alanlarıyla ortak ölçümleri yapılmalı, bir plan sınırı içindeki kamu donatısı ve avan proje alanında yer alacak donatı miktarlarına ilişkin belli oranlar, standartlar belirlenmelidir.

- Piyasa odaklı konut veya diğer kullanım türleri için üretim yapan geliştiricinin aynı anda kamu yararı için konut, çevre ve altyapı yatırımı yapması sağlanmalıdır. Böylece aynı anda tek bir yükleniciyle, hem piyasa hem de kamu yararı için hareket edilmiş olacak, farklı bir yükleniciyle anlaşmak için zaman ve maliyet kaybettiren süreçler izlenmesi engellenmelidir.

Bütünüyle ele alındığında planlama sistemlerinin tamamen katı veya esnek olamayacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle incelenen ülke örneklerinden de yola çıkılarak Türkiye’de için “kontrollü esneklik” yoluna gitmek gerektiği söylenebilmektedir. Böylece her bir plan ölçeğinde, o ölçeğin gerektirdiği kararlar alınırken bir alt ölçek için genel çerçeveyi çizmek mümkün olacaktır. Planların sıradüzensel bir ilişki içinde olması tek başına katılık sebebi olmamakla birlikte, her ölçekte mekânı yönlendirecek ve planlama çıktılarını elde etmeye yarayacak bazı kısıtlar bulundurmamak ancak aşırı kuralcı bir yaklaşımdan da kaçınmak gereklidir. Örnekte; bir nazım planda gelişme alanı içinde yer alacak her tür fonksiyonun yerini kesin bir biçimde belirlemek uygulama ölçeğinde yetersiz veya gerçekçi olmayabilir. Buna karşın gerekli alan büyüklüklerinin ve kullanım türünün ne olabileceği belirlenebilir bir faktördür ve esneklik sağlayabilir. Ayrıca plan esnekliğini kontrol etmenin ve planlama çıktılarını elde etmenin verimli bir yolu olarak gözüken planlama anlaşmalarının kullanımı da kurtarıcı rol oynayabilmektedir. Bu şekilde kent için ve kentli için yapılan yatırımlar çeşitlenebilmekte, kent mekânında kullanımlara denge getiren ve kullanıcı gruplarını bir arada refaha ulaştıran politikalar yaratılmakta ve kamu yararı gerçek manasını bulmaktadır.

KAYNAKLAR

- Adler, M., ve Asquith, S.** (1981). *Discretion and Welfare*. London: Heinemann.
- Akçura, T.** (1982). *İmar Kurumu Konusunda Gözlemler*. Ankara: ODTÜ.
- Aksay, B.** (1992). *Hukuki Açıdan Arazi ve Arsa Düzenlemesi, 3194 Sayılı İmar Kanununun 18.Madde Uygulaması*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği.
- Albrechts, L.** (2004). Strategic (spatial) planing re- examined. *Environment and Planning B: Planning and Design* , 31, 743- 758.
- Alexander, E. R.** (1992). A transaction cost of planning. *Journal of the American Planning Association* , 58, 190- 200.
- Alexander, E. R.** (1994). To plan or not to plan, that is the question: Transaction cost theory and its implications for planning. *Environment and Planning B: Planning and Design* , 21, 341- 352.
- Alexander, E. R.** (2011). Why planning vs. markets is an oxymoron: Asking yhe right question. *Planning and Markets* , 4, 1- 6.
- Allmendinger, P., ve Tewdwr- Jones, M.** (2000). New labour, new planning? The trajectory of planning in Blair’s Britain. *Urban Studies* , 37 (8), 1379- 1409.
- Altın, Y.** (2006). *İstanbul Metropolitan Alanında İmar Planı Değişiklikleriile İlgili Bir Analiz*. (yüksek lisans tezi). İTÜ: İstanbul .
- Altıntaş, Y.** (2007). *İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ve Çözüm Yolları*. (yüksek lisans tezi).Gazi Üniversitesi : Ankara.
- Altshuler, A.** (1966). *The City Planning Process: A Political Analysis*. Ithaca: Cornell.
- Amdam, R.** (1997). Empowerment planning in local communities: some experiences from combining communicative and instrumental rationality in local planning in Norway. *International Planning Studies* , 2 (3), 329- 346.
- Aykut, S., ve Öztimur, Z.** (1992). İmar Planı Değişiklikleri Kapsamı ve İller Bankasında Değerlendirme Süreci. 3. *İmar Planlama Semineri Bildirileri*. Ankra: İller Bankası Genel Müdürlüğü İmar Planlama Daire Başkanlığı.
- Bademli, R.** (2002). Planlama Uygulamaları. *İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık Sempozyumu 13- 14 Ekim 2000* (s. 162- 168). içinde İstanbul: Mimarlar Odası.
- Balaban, O.** (2012). The negative effects of construction boom on uran planning and environment in Tukey: Unravelling the role of the public sector. *Habitat International* , 36, 26- 35.

- Bankası, T. K.** (2007). *Altyapı Yatırımlarının Finansmanı*. Ankara: Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü.
- Batmaz, E. S., Emiroğlu, K., ve Ünsal, S.** (2006). *İnşaatçıların Tarihi*. Ankara: Türk Mühendisler Birliği.
- Booth, P.** (1996). *Controlling Development- Certainty and discretion in Europe, the USA and the Hong Kong*. London: UCL Press Limited.
- Boratav, K., Turel, O. ve Yeldan, E.** (1996) Dilemmas of Structural Adjustment and Environmental Policies Under Instability: Post-1980 Turkey, *World Development*, 24 (2), 373-393.
- Boynton, A., ve Milazzo, G. T.** (1996). Post- Fordist debate: a theoretical perspective to information technology and the firm. *Accounting, Management and Information Technology* , 6 (3), 157- 173.
- Bryson, J., Henry, N., Keeble, D., ve Martin, R.** (1999). *The Economic Geography Reader*. Chichester: Wiley.
- Buitelaar, E.** (2004). A transaction cost analysis of the land development process. *Urban Studies* , 41 (13), 2539- 2553.
- Buitelaar, E.** (2009). Zoning More Than Just a Tool: Explaining Houston's Regulatory Practice. *European Planning Studies* , 17 (7), 1049- 1065.
- Campbell, H., Ellis, H., Henneberry, J., ve Gladwell, C.** (2000). Planning obligations, planning practice and land- use outcomes. *Environment and Planning B: Planning and Design* , 27 (5), 759- 775.
- Campbell, H., Ellis, H., Henneberry, J., Poxon, J., Rowley, S., ve Gladwell, C.** (2001). *Planning obligations and the mediation of development*. London: Royal Institute of Chartered Surveyors Foundation.
- Cervero, R.** (2001). Efficient urbanisation: Economic performance and the shape of the metropolis. *Urban Studies* , 38 (10), 1651- 1671.
- Cheshire, P. C., ve Sheppard, S.** (2005). The introduction of price signals into land use planning decision- making: A proposal. *Urban Studies* , 38, 647- 663.
- Crook, A. D.** (1996). Affordable housing and planning gain, linkage fees and the rational nexus: Using the land use planning system in England and the USA to deliver housing subsidies. *Journal of International Planning Studies* , 1 (1), 49- 71.
- Crook, A. D., Henneberry, J., Rowley, S., ve Watkins, C.** (2007). *Valuing planning obligations in England*. London: Department for Communities and Local Government.
- Crook, A. D., Monk, S., Rowley, S., ve Whitehead, C.** (2006). Planning gain and the supply of new affordable housing in England: Understanding the numbers. *Town Planning Review* , 77 (3), 353- 373.
- Davidoff, P.** (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners* , 31 (4), 331- 338.
- Davies, H. W.** (1996). Planning and the European question. In M. Tewdwr- Jones, *British Planning Policy in Transition* (p. 100- 123). London: UCL.

- Demir, A. M.** (2009). *İmar Planı Değişikliklerinin Değerlendirilmesi Zeytinburnu Örneği*. (yüksek lisans tezi). İTÜ: İstanbul.
- Doğan, A. E.** (2007). *Eğreti Kamusalılık Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyecilik*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Doğanay, Ü.** (1974). Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları. *Mimarlık* (7), 5.
- Dworkin, R.** (1977). *Taking rights seriously*. London: Duckworth.
- Emlak Konut GYO.** (2011). *Portföy Yapısı ve Gayrimenkuller*. Emlak Konut GYO.
- Ennis, F.** (2003). *Infrastructure Provision and Negotiating Process*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Ercan, H., ve Saatçioğlu, S.** (2004). İç ve Dış Pazarlarda Türk İnşaat Sektörü: Büyüme ve İstihdam Dinamikleri. *İktisadi Sektörlerde Gelişme Stratejileri Tebliğ Metinleri- II* (Cilt 5, sf. 235- 256). içinde Ankara: 2004 Türkiye İktisat Kongresi.
- Ersoy, M.** (2007). İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Sorunu. *CHP Yerel Yönetimler Dergisi* (14), 121- 133.
- Ersoy, M.** (2000). İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki. M. Ersoy, & Ç. Keskinok içinde, *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi* (sf. 36- 43). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Ersoy, M.** (2007). *Kentsel Planlama Kuramları*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Etzioni, A.** (1973). Mixed- scanning: A 'third' approach to decision making. In A. Faludi, *A Reader in Planning Theory* (p. 139- 149). Oxford: Pergamon Press.
- Evans, J. S.** (1982). *"Flexibility in Policy Formation"*. Birmingham, UK: Aston University.
- Fainstein, S.** (1994). *The City Builders: Property, Politics and Planning in London and Newyork*. Oxford: Blackwell.
- Faludi, A.** (1987). *A Decision- Centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A.** (1987). *Critical Rationalism and Planning Methodology*. London: Pion.
- Faludi, A., ve van der Valk, A. J.** (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Farthing, S. M.** (2001). Local land use plans and the implementation of new urban developmen. *European Planning Studies*, 9 (2), 223- 242.
- Friedman, A.** (1997). Design for change: Flexible planning strategies for the 1990s and beyond. *Journal of Urban Design*, 2 (3), 277- 295.
- Friedmann, J.** (1973). A conceptual model for the analysis of planning behaviour. A. Faludi içinde, *A Reader in Planning Theory* (sf. 344- 370). Oxford : Pergamon Press.
- Friedmann, J.** (1973). *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York, Garden City: Anchor Press.

- Friend, J. K., ve Jessop, W. N.** (1969). *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning*. Beverly Hills: Sage.
- Gardner, B. D.** (1977). The economics of agricultural land preservation. *American Journal of Agricultural Economics* , 59 (5), 1027- 1036.
- Geray, C.** (1997). Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme. *AÜSBFD* , 52 (1), 299- 312.
- Geray, C.** (2007). Toplumsal Konut Yöneltileri ve TOKİ'nin Tutum ve Yöneltilerindeki Son Değişiklikler. A. Mengü içinde, *Kent ve Planlama- Geçmiş Korumak Geleceği Tasarlamak* (sf. 283- 341). Ankara: İmge Kitabevi.
- Glaeser, E. L.** (2006). *The Economic Impact of Restricting Housing Supply*. Rappaport Institute for Greater Boston. Harvard University.
- Glasson, B., ve Booth, P.** (1992). Negotiation and delay in the development control process. *Town Planning Review* , 63, 63- 68.
- Groetelaers, D. A., ve Korthais Altes, W. K.** (2004). Policy Instruments in the Changing Context of Dutch Land Development. M. Deakin, R. Dixon-Gough, & M. Mansberger içinde, *Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management* (sf. 75- 87). England: Ashgate Public Limited.
- Ham, C., ve Hill, M.** (1984). *The policy process in the modern capitalist state*. Sussex, Brighton: Wheatsheaf.
- Healey, P.** (2004). The treatment of space and place in the new strategic planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* , 28 (1), 45- 67.
- Healey, P., ve Williams, R.** (1993). European urban planning systems: Diversity and convergence. *Urban Studies* , 30 (4/ 5), 701- 720.
- Healey, P., Purdue, M., ve Ennis, F.** (1995). *Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain*. London: Spon.
- Jowell, J.** (1973). The legal control of administrative discretion. J. Jowell içinde, *Public Law* (sf. 178- 219). UK: Sweet and Maxwell.
- Kalabalık, H.** (2003). *İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma)*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kanlı, İ. B.** (2003). *Türkiye'de Üst Düzey Planlama Sistemi ve Afet Yönetimine Afet Yönetimi Kapsamında Bakış*. (doktora tezi). İTÜ: İstanbul.
- Kansu, H.** (1994). *Türk Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği*. (yayımlanmamış doktora tezi). İstanbul.
- Karadavut, E.** (2008). *İmar Planı Değişikliklerinin Plan Bütünlüğüne Etkilerinin İncelenmesi*. (yüksek lisans tezi). Ondokuz Mayıs Üniversitesi : Samsun.

- Kaya, E.** (2010, Nisan 10). *TOKİ: Devlet İçinde Şirket*. Mayıs 25, 2012 tarihinde BirgünGazetesi:http://www.birgun.net/city_index.php?news_code=1270862387&year=2010&month=04&day=10 adresinden alındı
- Keleş, R.** (2006). *Kentleşme Politikası*. İmge Yayınları: ANKARA.
- Keyder, Ç., ve Öncü, A.** (1993). İstanbul Yol Ayrımında. *İstanbul* , 32- 34.
- Kim, J. H.** (2010). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review. *Journal of Planning Education and Research* , 26 (1), 35- 47.
- Knaap, G. J., Ding, C., ve Hopkins, L. D.** (2001). Do plans matter? The effects of light rail plans on land values in station areas. *Journal of Planning Education and Research* , 21 (1), 32- 39.
- Koca, G.** (1997). *Türkiye’de İmar Planlamasında Uygulama Sorunları ve Çözüm Yolları*. (doktora tezi). İTÜ: İstanbul.
- Ku, A.** (1995). *Modeling Uncertainty in Electricity Capacity Planning*. (doktora tezi). London: London Business School.
- Küçükçekmece Belediyesi.** (t.y). *Ayazma- Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi: Yaşama Yeni Bir Pencereden Bakın*. İstanbul: Küçükçekmece Belediyesi.
- Landry, C.** (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovations*. London: Earthscan.
- Lee, D. B.** (1981). Land use planning as a response to market failure . J. I. De Neufville içinde, *The land use policy debate in the United States* (sf. 149- 164). Newyork: Plenum Press.
- Levine, N.** (1999). The effects of local growth controls on regional housing production and population redistribution in California. *Urban Studies* , 36 (12), 2047- 2068.
- Lindblom, C. E.** (1973). The science of ‘muddling through. A. Faludi içinde, *A Reader in Planning Theory* (sf. 11- 39). Oxford: Pergamon Press.
- Mengi, A., ve Keleş, R.** (2003). *İmar Hukukuna Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Monk, S.** (2010). Affordale Housing Through the Planning System: The Role of Section 106. N. Calavita, & A. Mallach içinde, *Inclusionary Housing in International Perspective* (sf. 127- 163). England: Lincoln Institute of Land Policy.
- Moore, T.** (1978). Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory. *Journal of American Planning Institute of Planners* , 44 (4), 387- 398.
- Moroni, S.** (2007). Planning, liberty and the rule of the law. *Planning Theory* , 6 (2), 146- 163.
- Motte, A.** (1994). Innovationing development plan- making in France 1967- 1993. P. Healey içinde, *Trends in Development-Plan Making in European Planning Systems* (sf. 90- 103). New Castle Upon Tyne: University Newcastle upon Tyne.

- Mütevellioglu, N., ve Sönmez, S.** (2009). Türkiye’de Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm. N. Mütevellioglu, & S. Sönmez (Dü) içinde, *Küresellesme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm içinde*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Myers, D., ve Banerjee, T.** (2005). Toward greater heights for planning. *Journal of American Planning Association* , 71 (2), 121- 129.
- National Housing Planning Advice Unit.** (2009). *Review of European Planning Systems*.
- Needham, B.** (2007). Final comment: Land-use planning and the law. *Planning Theory* , 6 (2), 183- 189.
- Needham, B.** (2006). *Planning, Law and Economics*. London: Routledge.
- Öktem, B.** (2011). İstanbul’da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo- Mekânsal İzdüşümleri. *İÜ Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi* (44), 23- 40.
- Öktem, B.** (2005). Küresel Kent Söyleminin Kentsel Mekânı Dönüştürmedeki Rolü: Büyükdere- Maslak Aksı. H. Kurtuluş içinde, *İstanbul’da Kentsel Ayrışma/ Mekansal Dönüşümde Farklı Boyutlar* (sf. 25- 64). İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Orta, E.** (2005). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*. (yüksek lisans tezi). İTÜ: İstanbul.
- Özay, İ.** (1992). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özdemir, D.** (2010). The role of the public sector in the provision of housing supply in Turkey, 1950-2009. *International Journal of Urban and Regional Research* , 35 (6), 1099- 1117.
- Pollakowski, H., ve Wachter, S. M.** (1990). The effects of land-use constraints on housing prices. *Land Economics* , 66 (3), 315- 324.
- Priemus, H.** (1998). Contradictions between Dutch housing policy and spatial planning. *TESG* , 89 (1), 31- 43.
- Quader, M. A.** (1997). Pluralistic planning for multicultural cities. *Journal of American Planning Association* , 63 (4), 481- 495.
- Quigley, J. M., ve Rosenthal, L. A.** (2005). The effects of land use regulation on the price of housing:What do we know?What can we learn? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* , 8 (1), 69- 137.
- Ramirez, N.** (1973). *Valuing Flexibility in Infrastructure Developments: The Bogota Water Supply Expansion Plan*. (yüksek lisans tezi). Massachusetts Institute of Technology: Boston.
- Razin, E.** (1998). Policies to Control Urban Sprawl: Planning Regulations or Changes in the 'Rules of the Game'? *Urban Studies* , 35 (2), 321- 340.
- Renard, V.** (2003). Infrastructure provision,the negotiating process and property market cycles. In F. Ennis, *Infrastructure Provision and the Negotiating Process* (p. 75- 95). England: Ashgate Publishing Limited.

- Rydin, Y.** (2003). Land Use Planning and Environmental Capacity: Reassessing the Regularity Policy Tools to Achieve Sustainable Development. *Journal of Environmental Planning and Management* , 41 (6), 749- 765.
- Ryu, M.** (2009). Cohesion and Flexibility in Urban Design Process in Amsterdam- Analysis by The Frame of Time and Scale. *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism* (sf. 1301- 1310). içinde Amsterdam.
- Sagalyn, L. B.** (1997). Negotiating for public benefits: The bargaining calculus of public-private development. *Urban Studies* , 34 (12), 1955- 1971.
- Sancakdar, O.** (1996). *Belediyenin İmar Planını yapması-degistirmesi ve iptal davası*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sandercock, L.** (1998). *Towards Cosmopolis*. Chichester: Wiley.
- Schaeffer, P. V., ve Hopkins, L. D.** (1987). Behavior of land developers: Planning and the economics of information. *Environment and Planning A* , 19 (9), 1221- 1232.
- Scott, A., ve Storper, M.** (1986). Industrial Change and Territorial Organization: a Summing Up. A. Scott, & M. Storper içinde, *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism* (sf. 301- 311). London: Allen and Unwin.
- Şen, D.** (2000). *Kentsel Gelişmenin İzlenmesi: İmar Değişiklikleri ve Gelişmeye Etkileri*. KATÜ: Trabzon.
- Taşan- Kok, T.** (2008). Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies* , 13 (3), 183- 195.
- Taşan- Kok, T., ve Gielen, D. M.** (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies* , 18 (7), 1097- 1131.
- Tekeli, İ.** (1988). Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine. *Planlama* , 88 (2), 6- 13.
- Tekinbaş, B. B.** (2008). *Yargı Kararlarında Planlama*. Ankara: TMMOB Şehir Plancılar Odası.
- Thornley, A.** (1991). *Urban planning under Thatcherism: the challenge of the market*. London: Routledge.
- Thrift, N.** (1994). Globalization, regulation, urbanisation: the case of the Netherlands. *Urban Studies* , 31 (3), 361- 380.
- Turel, A.** (1989). 1980 Sonrasında konut üretiminde gelişmeler. [The developments in housing production after 1980]. *ODTÜ Mimarlık Dergisi* , 9, 137- 154.
- Turgut, S., ve Ceylan, E. Ç.** (2010). *Bir Yerel Yönetim Deneyiminin Ardından: Küçükçekmece Ayazma- Tepeüstü Kentsel Dönüşüm Projesi*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Türk, C., ve Türk, Ş. Ş.** (2006). *Arazi ve Arsa Düzenlemesi Hukuki ve Teknik Boyutları İle*. İstanbul: Beta Basın Yayım.

- Türk, Ş. Ş., ve Altes, W. K.** (2010). Institutional capacities in the land development for housing on greenfield sites in Istanbul. *Habitat International* , 34 (2), 183- 195.
- Umemoto, K.** (2001). Walking in Another's Shoes. Epistemological Challenges in Participatory Planning. *Journal of Educational Planning and Research* , 21 (1), 17- 31.
- Ünal, Y.** (1988). *Kent Planlama ve Uygulamanın Yasal Yönleri*. İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi.
- Ünal, Y.** (1996). Türk Mevzuatında Plan Türleri, Planlar Hiyerarşisi ve Planlama Yetkisi. *Yasa, Hukuk, İçtihat ve Mevzuat Dergisi* , 171, 242- 258.
- Ünal, Y.** (2003). *Türk Şehir Planlama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ünlü, T.** (2006). Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi. *METU Journal of the Faculty of The Architecture* , 23 (2), 63- 92.
- Verhage, R.** (2002). Induced Cooperation in Housing Development: Comparing Housing Schemes in Four European Countries. *European Planning Studies* , 10 (3), 305- 320.
- Verhage, R., ve Needham, B.** (1997). Negotiating about the residential environment: it is not only money that matters. *Urban Studies* , 2053- 2068.
- Vermeulen, V., ve Rouwendal, J.** (2007). *Housing Supply in the Netherlands*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CBP Discussion Paper 87, The Hague.
- Yayla, Y.** (1975). *Şehir Planlamanın Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Yıldız, F.** (1999). *İmar Bilgisi Planlama Uygulama Mevzuatı*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Zariç, S.** (2012). Türkiye’de Kentsel Planlama ve TOKİ’nin Planlama Yetkilerindeki Genişlemenin Boyutları. *Akademik Bakış Dergisi* (28), 1- 19.
- Url-1**<<http://www.emlakkulisi.com/>>, alındığı tarih: 30.04.2012.
- Url-2**<<http://www.havadanemlak.com/>>, alındığı tarih: 30.04.2012.
- Url-3**<<http://application2.ibb.gov.tr/IBBWC/ImarPlanlari.aspx>>, alındığı tarih: 15.04.2012.
- Url-5**<<http://www.toki.gov.tr/>> , alındığı tarih: 20.03.2012.
- Url-6**<<http://www.myworld-europe.com/galeri.asp>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-7**<<http://www.agaoglu.com.tr/ticari.asp>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-8**<<http://www.agaoglu.com.tr/ticari.asp>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-9**<http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=pool_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-10**<http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=pool_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.

- Url-11**<http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=arena_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-12**<http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=arena_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-13**<http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=golf_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-14**<http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=golf_residence>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-15**<<http://www.myworld-europe.com/proje.asp?pid=villa>>, alındığı tarih: 24.04.20.
- Url-16**<<http://www.myworld-europe.com/planlar.asp?pid=villa>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-17**<<http://www.myworld.com.tr/tr/kat.asp#>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-18**<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/diamond/v1_5%2B1.asp>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-19**<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/moontown/a1_3%2B1.asp>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-20**<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/starland/starland_d1_2+1.html>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-21**<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/equinox/E_4_1_Alt.asp>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-22**<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/andromeda/c1_1+1d.asp>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-23**<<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/southside/southside.html>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-24**<<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/highpark/index.asp>>, alındığı tarih: 24.04.2012.
- Url-25**<<http://www.myworld.com.tr/tr/planlar/suncity/index.asp>>, alındığı tarih: 24.04.2012.

Kullanılan Kanunu, Kanun Hükmünde Kararneme ve Yönetmelikler

Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik, Yayın Tarihi: 04.11.2000.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararneme, No:644, Kabul Tarihi: 26.06.2011, Yayın Tarihi: 04.07.2011.

İmar Kanunu, Kanun No: 3194, Kabul Tarihi: 03.05.1985, Yayın Tarihi: 09.05.1985.

İstanbul İmar Yönetmeliği, Sayı:1512, Kabul Tarihi: 15.06.2007, Yayın Tarihi: 23.06.2007.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Yayın Tarihi: 02.11.1985, 18916 Mükerrer Sayı (30.9.1998 tarih ve 23804 sayı, 02.09.1999 tarih ve 23804 sayı ve 17.03.2001 tarih ve 24345 sayı ile degisik).

Toplu Konut Kanunu, Kanun No: 2985, Kabul Tarihi: 02.03.1984, Yayın Tarihi: 17.03.1984.

Kullanılan Planlar

2003 onaylı Ayazağa Revizyon Nazım İmar Planı.

2003 onaylı Şişli ve Çevresi Revizyon Nazım İmar Planı.

2003 onaylı Kağıthane Revizyon Nazım İmar Planı.

1/ 5000 Ölçekli Ataşehir Toplu Konut Alanı Batı Bölgesi Revizyon Nazım İmar Planı (14.08.2009).

1/ 5000 Ölçekli Ataşehir Toplu Konut Alanı Batı Bölgesi Revizyon Nazım İmar Planı (09.11.2009).

1/ 1000 Ölçekli Ataşehir Toplu Konut Alanı Batı Bölgesi Revizyon Uygulama İmar Planı (14.08.2009).

1/ 5000 Ölçekli Başakşehir İkitelli Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı Planı (30.03.2011).

1/ 1000 Ölçekli Ayazma Gecekondü Dönüşüm ve Kentsel Yenileme Alanı Planı (30.03.2011).



ÖZGEÇMİŞ

Ad Soyad: Hatice Aysun ÖZKAN

Doğum Yeri ve Tarihi: 15.08.1986

Adres:

E-Posta: ozaysun@hotmail.com

Lisans: İ.T.Ü Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü (2009).

**İstanbul
Medeniyet
Üniversitesi
Ocak 2012-**

- Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Araş. Gör

**Atlas
Gayrimenkul
Değerleme ve
Danışmanlık A.Ş
Temmuz 2010-
Haziran 2011**

- Atlas Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş
- Konut ve ticari dükkan değerlendirme

**ADA Planlama
Kasım 2009- Ocak
2010**

- ADA Şehircilik Mim. İnş.Tic. Ltd. Şti.
- Şehir planlama çalışmaları yürütülmesi amacıyla analiz ve sentez sürecini içeren saha çalışmaları ve dahilindeki çizim ile raporlama