

## PLANLAMAYA KATILABİLİRLİK VE YENİ BİR ÖRGÜTSEL DÜZEN GEREĞİ

Şinasi Aydemir

Saliha Aydemir

K.T.Ü. Mimarlık Bölümü , Trabzon

Ülkemizde kentsel gelişmenin başarılı olarak yönlendirilemediği bir gerçektir. Özde, imar uygulamaları sağlıklı kentsel mekanların oluşmasına neden olmakta toplumun devingenliğine ayak uyduramayarak imar sınırları içinde ve dışında yasadışılığı yaygınlaştırmakta , çoğu kez imar sınırları dışındaki gelişmeler doğal değerleri tahrip etmekte, kıt mali kaynakların etkin kullanımı düzensiz imar hareketleri ile engellenmektedir. İmar kurumundaki böylesi tıkanıklığın temel nedenleri arasında özellikle, kurumu bağlayıcı bir çevre oluşturan dışsal veriler (örn., mülkiyet kurumu, hızlı kentleşme, ikili toplum yapısı), planlama sürecinde plancı-yerel yönetim-teknik eleman-kent ve kentli arasındaki ilişkiler, imar kurumunun karar alanlarının ayrıntılı olması, genel ve ayrıntı kararlar arasında ayırım gözetmemesi, imar kurumunun kent planlamasını yerleşmelerin birbirini etkilediği-bütünlediği bir sistem planının alt birimi olarak değerlendirmemesi, denetimden uzak yerel karar organlarının keyfi tutumları ve toplum yararı kavramının özümlememesi sayılabilir. Halkın kentsel çevrenin biçimlenmesinde etkin rol üstlenmesi bu temel nedenlerin çoğu üzerinde doğrudan yada dolaylı olumlu etki yapacağı görüşü yaygındır. Çünkü, kararların meşruluk kazanması ancak ondan etkilenecek toplumca benimsenip, gönüllü uygulanması ile olanaklıdır. Bunda da etkilenen toplumun kararların oluşmasına doğrudan/dolaylı katılabilmesinin payı büyüktür. Bilindiği kadarı ile Batıda , özellikle 1970 li yıllardan bu yana katılımcı uygulamanın birçok başarılı ürünleri olmuştur.

Ülkemizde kentleşme düzeyi çok çeşitli 190 yerleşme bulunmaktadır(1). Bunlara imar planı yapmakla yükümlü olup da henüz kent niteliği kazanmamış belediyeleri de katarsak sayı en az 656 ya yükselir. Bütün bu yerleşmelerde planlamaya halk katılımı ne ölçüde gerçekleşir? Gerekli tüm altyapı (yasal ve örgütsel düzenleme vb.) sağlansa bile etkin katılım gerçekleşebilir mi, yada nasıl bir örgütsel çerçevede gerçekleş-

leşebilir ? Bu soruları yanıtlayabilmek için Doğu Karadeniz Bölgesinde, değişik nüfus büyüklüğüne sahip üç yerleşmede (Trabzon, Akçabat, Bayburt) halk, sivil örgüt başkanları ve yerel karar organı temsilcileri olarak belediye meclis üyeleri arasında bir anket düzenlenmiştir. Soru formları ankete katılanların çeşitli özellikleri yanında, birey, kurum yada karar verici olarak planlama ile ilgili kent ve konut çevresi sorunlarını algılama ve imar planı olgusunu tanıma derecelerini, olası katılımın niteliğini ortaya koyacak soruları kapsamaktaydı. Ayrıca, toplumun katılma fikrine tepkisini ve toplumca benimsenecek katılma biçimlerini yansıtırıcı sorular da bulunmaktaydı. Veri kümeleri arasında istatistikî ilişkiler korrelasyon ve aşamalı regresyon analizleri ile araştırıldı.

#### A. BULGULAR

Analiz sonucu elde edilen güvenilirlik sınırı üzerindeki ilişkilerin çoğu güçlü olmamakla birlikte sosyal araştırmalar için tatmin edici düzeydedir. Temel ilişkiler şunlardır (Tablo 1) :

##### 1. Kent ve mahalle sorunlarını algılama :

- . Kent ve konut çevresi sorunlarının algılanma derecesi deneklerin sıradan halk, sivil örgüt yada belediye karar organı temsilcileri olmaları ile ilgili değildir.
- . Kent sorunları her yaş grubunca benzer biçimde algılanırken konut çevresi sorunlarının algılanması farklılaşmaktadır. Deneklerin yaş grubu yükseldikçe salt fiziksel altyapı eksikliğinden yakınmalar artmaktadır. Halbuki küçük yaş grupları arasında yoğun ve düzensiz yapılaşmadan, donatı yetersizliğinden yakınmalar daha fazladır.
- . Deneklerin kent sorunları konusunda bilinçlenme düzeyi yaşadığı yerleşmenin nüfusu ile değil kent sorunlarının yoğunluğu ile orantılı görünmektedir.

##### 2. Plan türüne ilgi :

- . Deneklerin sosyal yapısının bir göstergesi olan eğitim düzeyi yükseldikçe ve çocuk sayısı azaldıkça kent makro yapısının sorunlarını algılama düzeyi artmaktadır.
- . Kentte sahip olunan taşınmaz mülk sayısı ve denek yaşı arttıkça

detay plana daha çok ilgi duyulmaktadır.

- . Algılanan kent sorunlarının kapsamı büyüdükçe (altyapı eksikliğinden arazi kullanım ve işlevsel yerleşimi kararları vb. ye kaydikça) stratejik nitelikli plan denekleri daha çok ilgilendirettir.
- . Sivil örgütlerin stratejik plana ilgisi karar verici denek ve sıradan vatandaşınkinden daha yüksektir.
- . Detay plan ile ilgilenenler arasında seçenek plan üretilmesinin yararlı olacağı görüşü stratejik planla ilgilenenlerden daha yaygındır. Hernekadar seçenek üretilmesinin yararı tartışma ortamı yaratmak, planlama konusunu gündemde tutarak kamu oyunun ilgisini arttırmak vb. olarak belirtilmekteyse de detay plan-seçenek ilişkisi, detay plan-mülkiyet bağlantısı ile birlikte değerlendirilirse, seçenek üretilmesini, kişinin taşınmazı üzerindeki imar haklarını arttırıcı bir araç olarak gördüğü söylenebilir.

### 3. Plan değerlendirme ölçütleri :

- . Deneklerin %40 ı arasında görüşe sunulan bir imar planını değerlendirme ölçütlerinden kent gelişme stratejisi ile ilgili ölçütler öncelik kazanmaktadır.
- . Denekler yaşadıkları yerleşme ve bölge dışına açıldıkça, plan değerlendirmede parsel kullanımı ve altyapı sistemi gibi ölçütlerden çok, kent makro formunu ve arazi kullanımını değerlendirmeye yönelik ölçütler öngörme eğilimindedirler. Benzer ilişki değerlendirme ölçütleri ile algılanan kent sorunlarının boyutu arasında da bulunmaktadır.
- . Plan değerlendirme ölçütlerinin kapsamı büyüdükçe, plan uygulamasından doğan aksaklıkların nedenleri konusundaki görüşler uygulayıcıların yetkilerini kötüye kullanmalarından çok plan yapım süresindeki aksaklıklarda toplanma eğilimi göstermektedir.

### 4. Planlamaya katılma biçimi :

- . Bugün denek sivil örgüt temsilcisi ve sıradan vatandaşların %64ü planlama sürecine, özellikle planlamanın getirdiği genel kararlar ve uygulamadan doğan aksaklıklar üzerinde belediyeye görüş bildirerek katılmaktadırlar. Ancak, %96 sı sözlü olan bu eleştirilerin dikkate alınmadığı görüşü yaygındır.

- . Hiçbir denek bireysel katılımı öngörmemektedir. Sokak ve mahalle düzeyinde katılım bilinen sivil örgütlerle katılım kadar ilgi görmektedir.
- . Belediye meclis üyeleri ile planlama ve tasarımla yakından ilgili meslek sahipleri dışında hemen hiçbir denek imar planını okuyamamaktadır. Katılımın sağlanabilmesi için bugünkü uygulama biçimi ile askıya çıkarmanın yetersiz olduğu, halka planın açıklanması gerektiği görüşü yaygındır.
- . Denekler, eğitim düzeyleri yükseldikçe bir örgüt içinde planlamaya katılma eğilimi sergilemektedirler.
- . Planlama ile çoğu kent sorunlarına çözüm getirilebileceği görüşü varken, planlama sürecinde görüş bildirilmek istenilen konuların daha çok mahalle sorunları ile ilgili olması, katılımın bireyi doğrudan etkileyecek konularda yoğunlaşacağı eğilimi göstermektedir.

Bu bulgulardan çıkarılacak ortak sonuçlar şunlardır :

- . Yerleşme büyüklüğü azaldıkça halkın doğrudan yönetime erişmesi kolaylaştığından sözlü katılım oranı araştırma yapılan kentlerde yüksektir. Ancak, şikayetlerin sözlü ve dağınık olması yönetim üzerinde etkili olmamasına neden olmaktadır.
- . Katılmanın örgütlü olması tercih edilmektedir. Bilinen sivil örgütler yanında (odalar, dernekler, partiler vb.) sokak ve mahalle sakinlerinin temsilciler aracılığı ile katılımlarını sağlayacak bir düzende daha etkin katılım gerçekleşebilecektir. Ayrıca sokak ve mahalle düzeyinde katılma olanağı vermek sokak ve mahalle ruhunun güçlenmesine yardımcı olacaktır(2).
- . Katılma yaşı katılımın niteliği açısından önemli görülmektedir. Genç ve orta yaş grubunun katılıma teşvik edilmesi/desteklenmesi katılımın daha sağlıklı olmasına neden olacaktır.
- . Sosyal gelişme düzeyi düşük, içine kapalı yerleşmelerde katılmadan yarar sağlamak hemen hemen olanaksızdır. Çünkü, halkın plana ilgisi, genelde, kendi mülkiyetindeki taşınmaza planın getireceği imar tasarrufları üzerinde yoğunlaşacaktır. Böyle bir ortamda katılım planlama ve uygulama kararlarını olumsuz etkileyecektir.
- . Hernekadar halk çeşitli biçimlerde planlamaya katılıma istekli görünüyorsa da katılımın niteliği ve yararlılığı halkın kent sorunlarına geniş kapsamlı ve geleceğe dönük algılamasına bağlıdır.

Halbuki, halk kent sorunlarından çok kendi yakın çevreleri ile daha çok ilgilenme eğilimindedir. Bu olgu katılımıda çeşitli yöre sakinleri yada temsilcilerinin istek ve önerilerinin birbiri ile ve karar organı ile çatışmalarına neden olacaktır. Çünkü bir kentin belirli bir yöresi için yapılan öneriler kentin bir başka yöresini de etkileyecektir. Sonuca gidilmeyi güçleştiren bu gibi durumlarda planlama ekibinin önerilere müdahale etmesi gerekecek, halk kararlara doğrudan katılan değil, danışman konumuna geçecektir.

- . Halkın planlamaya doğrudan katılan değil danışman konumunda olması ve planlama sürecinin çeşitli aşamalarında görüşlerine başvurulması önceki maddelerde sözü edilen katılımın olumsuz sonuçlarını da ortadan kaldıracaktır.

#### B. DANIŞMANLIK KURUMUNUN ÖRGÜTSEL ÇERÇEVESİ

Halkın planlama sürecindeki danışmanlığının öneri örgütsel çerçevesi bildirinin başında değinilen imar kurumundaki bazı tıkanıklık nedenleri (örn., imarkurumunun karar alanlarının ayrıntılı olması, genel ve ayrıntı kararlarda ayırım gözetmemesi, kent planlamasının daha geniş bir sistemin alt birimi olarak görülmemesi, yerel karar organlarının keyfi tutumları vb.) de göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Önerilen planlama ve örgüt modelinin ana ilkeleri şunlardır(3) :

- . Ülke kalkınma planları ile kent planları arasında ilişkinin kurulması zorunludur.
- . Planlama sürecinde hem mekan boyutunda, kent içi ve kentler arası, hem de zaman boyutunda bir süreklilik ve birbirini tamamlama gerçekleştirilmelidir.
- . Çeşitli kademelerdeki planların planlama süreçlerinde halkın danışmanlığına başvurulmalıdır.
- . Planlama bugün varolan, fakat birbirinden kopuk olan plan yapma-uygulama-denetim birimlerini biraraya getirecek biçimde örgütlenmelidir.
- . Plan üretken olmalı mekandaki toplumsal gereksinimleri sağlayacak eylemsel içerikli işlevi olmalıdır.
- . Planlama belediyeler ve merkezi yönetimin akçalı kaynak, makina-teçhizat ve diğer olanaklarının bölgenin ve ilin gelişmesi yönünde birleştirilmesine olanak sağlamalıdır.

Bu ilkeleri kapsayacak öneri planlama sisteminin en belirgin özelliği yeni kurumlar tanımlaması aşamalı karar ve onay olanakları sağlaması, il yönetiminin elindeki kaynakları ortak amaçlar doğrultusunda kullanma olanağı getirmesi (merkezi, bölgesel ve yerel kamu kuruluşlarını planlama çalışmalarına katması) ve önemli konularda DPT. ni de bir onay kurulu olarak fiziksel planlar ölçeğinde bilgilendirmeye ağırlık vermesidir. Planlama sistemi bölge düzeyinde Bölge Planı'nı, il düzeyinde il Gelişme Planı'nı, yerel düzeyde buna bağlı iki alt planı, Yerel ve Eylem Planları'nı kapsayacaktır. Bu plan türleri kısaca şöyle tanımlanabilir.

**Bölge Planı:**DPT ve Bayındırlık ve iskan Bakanlığı'nca belirlenen bölge ve alt bölgeler için hazırlanacak,ülke kalkınma planı doğrultusunda bölgeler arası dengesizlik sorunlarına çözümler arayacak nitelikli planlardır. Hem geriye dönük veri birikimi yetersizliği,hemde sosyal, ekonomik ve politik belirsizlikler uzun dönem için sağlıklı tahminler yapılmasını olanaksızlaştırdığından plan orta süreli olmalıdır. On yıllık bir süre için hazırlanacak plan, ülke kalkınma planı ile uyum içinde her beş yılda bir yeniden değerlendirilmeli ve plan süresi beşer yıl aralıkla uzatılmalıdır. Bölge Planı DPT. nin oluru ile Bayındırlık ve iskan Bakanlığı' nca onaylanmalıdır.

- ✓ **il Gelişme Planı:** ilin ve ildeki yerleşme birimlerinin ülke ve bölge içindeki rollerini belirleyerek ekonomik ve mekansal gelişmelerini Bölge Planı doğrultusunda yönlendirilen orta süreli plandır. Ana strateji ve politikaları belirleyen ' Stratejik Plan ' ile onu destekleyen ' Fiziksel Plan ' (1/100000 ölçekli) dan oluşur. il Gelişme Planı, il düzeyinde kurulacak bir planlama örgütünce yapılmalı ve Bölge Planlama örgütünce onaylanmalıdır. Onaydan sonra, stratejik önem taşımayan gerekli değişiklik ve düzeltmeler bölgedeki karar organınca karara bağlanmalıdır. Büyük ölçekli kamulaştırmalar il gelişme planına göre yapılabilmesi, böylece plan uygulamalarını güçleştiren arsa spekülasyonu önlenmelidir.

**Yerel Planlar:** il ve ilçe merkezleri için, fakat öncelikle il gelişme planında hızlı gelişmeleri ve büyük yatırımların yapılması öngörülen yerleşmeler için yapılır. Kent içi arazi kullanımı, kentin gelişme alanlarını ve ulaşım sistemini belirleyen 1/5000 ölçekli planlardır.

Yerel planlar, il planlama örgütünce, belediye birimleri ile işbirliği içinde, il gelişme planlarında belirlenen hedefler ve stratejilere göre hazırlanmalı, Bölge Planlama Kurulu yada il Planlama Kurulu' nun oluru alınarak belediyelerce onaylanmalıdır. Daha sonra yapılacak değişiklik ve düzenlemeler, ağırlığına göre, Yerel Planlama yada il Planlama kurulunca yapılmalıdır. Kırsal alanlarla ilgili plan kararları ve değişiklikleri il Gelişme planında belirlenen hedef ve politikalar çerçevesinde konan norm ve standartlara uygun olarak yönetmeliklerle düzenlenmeli ve il Planlama Kurulunca denetlenmelidir.

Eylem Planları: Tekrarlanmayan, herbiri kendine özgü çözüm yöntemleri gerektiren politik içerikli (plan politikaları) karar konularında hazırlanan 1/500- 1/1000 ölçekli uygulamaya dönük planlardır. Eylem planlarının yer ve konuları il gelişme ve yerel planlar çerçevesinde, il düzeyindeki bir karar kurulu tarafından saptanmalıdır (il planlama kurulu). Planlar, konusunun kapsam ve içeriğine göre ya il planlama dairesi yada yerel planlama birimlerince yapılmalı, uygulanmalıdır.

Konu Planları: Belirli bir konuda (örn., turizm, ulaşım, konut vb.) yörenin gereksinimlerini, olanak ve potansiyellerini araştırıp ilin gelişmesine katkıda bulunacak yönde politika önerilerini içeren planlardır. Eylemsel içerikli olmayıp eylem planlarını hazırlayıcı niteliktedirler. Çeşitli planlama kurullarının oluşum biçimleri, birbiri ile ilişkileri ve görevleri şekil 1 de sunulmaktadır.

### C. Sonuç

Planlamaya katılımı yalnızca imar planı düzeyinde, planı askıya çıkarmakla sınırlayan 3194 sayılı yasanın öngördüğü katılma biçimi yetersizdir. Ancak, bireysel düzeyde kent planlamaya katılım da pratik nedenlerle ve ilgi alanının sınırlılığından, şimdilik, beklenen yararın elde edilemeyeceği görülmektedir. Daha etkin katılım topluluklar ve bunların temsil edildiği çeşitli kurumlar ve mesleki örgütler aracılığı ile sağlanabilecektir. Katılımın fiziksel boyutu (sokak, mahalle ve semt vb.) ve katılacak plan ölçeği de önemli görülmektedir. Biryanda plan yapma ve onay yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimlere bırakan yasal düzenleme yaklaşımı, diğer yanda dernek, sendika klüp vb. gibi çok sesliliğin ve gereğinde yerel ve grup çıkarlarını savu-

nabilen sivil örgütlerin yine yasalarla son derece sınırladığı bir ortamın çelişkileri içinde planlamaya katılımın tabandan yeterince sağlanamayacağı açıktır. Eğer planlamaya katılımın yararlarına inanılıyorsa, 3194 ve ilgili yasalarda yapılacak yeni düzenlemelerle bunun yeni kurum ve organları oluşturulmalıdır. Önerdiğimiz ve tartışmaya sunduğumuz örgütlenme modeli içinde, yerel ve kurumsal kaynak ve potansiyeli planlama sürecinde etkin kullanabilecek eşgüdümü sağladığına inanıyoruz.

#### Notlar :

1. DPT.çe yapılan bir çalışma 20.000 nüfus büyüklüğünün yerleşmelerin sosya-ekonomik açıdan kent niteliği taşıma alt sınırı olduğunu, ikinci bir eşiğin 50.000 nüfus büyüklüğünde görüldüğünü ortaya koymuştur (Çezik, 1982). Buna göre 20.000 in üstündeki yerleşmeler kent olarak kabul edilmiştir.
2. Bayburt' ta her mahallenin bir odası bulunmaktadır. Geçmişte varlıklı bir ailenin konağında bulunan bu odalar bugün bağımsızdır ve gideri mahallelice karşılanmaktadır. Genelde gasilhane, mutfak, okuma ve toplantı salonlarını kapsamaktadır. Ölüm, düğün, sünnet gibi mahalle sakinlerinin özel günlerinde açılarak mahalleli bir araya gelmekte, ilgili aileyi burada ağırlamakta, kendi deyimleri ile " yaslarını, sevinçlerini paylaşmaktadırlar ". Bu odaların mahalle sorunlarının da tartışıldığı, karar üretildiği merkezlere dönüştürme isteği varsa da henüz gerçekleşmemiştir. Benzer geleneklerden yararlanılırsa katılımın örgütlenmesi kolaylaşacaktır.
3. Planlama örgüt modeli olarak sunulan yaklaşım önce 1981 yılında " Yeni bir Planlama Yaklaşımı için Rapor " (Erkonak,..1981) , ardından 1983 yılında imar Planlama Semineri' ne sunulan " imar Aksaklıklarına 'Planlama-örgüt Modeli' Yaklaşımı " (Aydemir,..1983) çalışmalarının aradan geçen zaman içinde, ülkedeki yasal düzenlemelerin ve gelişmelerin dikkate alınarak yeniden düzenlenmiş şeklidir.

#### Kaynakça :

Aydemir,Ş., S.Erkonak, O.Kuntay, " imar Aksaklıklarına 'Planlama-ör-



güt Modeli' Yaklaşımı", imar ve iskan Bakanlığı imar  
Planlama Semineri , 1983, Ankara.

Çezik, A., Kent Eşiği Araştırması, DPT, 1982, Ankara.

Erkonak.S., Ç.Göksu, O.Kuntay " il Gelişme Planı ve Örgüt Modeli "  
KTÜ. Mimarlık Bölümü Bülteni, sayı 7, 1982, Trabzon

	x9	x10	x11	x12	x14	x16
Yerleşme niteliği(x1)	.287				.423	
Denek Statüsü(x2)					.485	
Denek yaşı(x3)		-.339	-.468		-.304	
Denek eğitimi(x4)					.273	
Çocuk sayısı(x6)					-.284	
Mülk sahipliği(x7)					.286	
Dışa açıklık(x8)						
Kent sorunlarını algılama(x9)			.596		.287	
Mahalle sorunlarını algılama(x10)				.402		
Planlamanın sorun çözebilirliği(x11)					.287	
Planlama sürecinde görüş bildiren konular(x12)					.289	.374
Plan türüne ilgi(x14)						
Seçenek plan üretilmesi(x16)						

%95 güvenilirlik sınırı = .260

$$x17 = 2.012 + 0.895 x8$$

$$r2 = .126$$

Plan değerlendirme ölçütleri dışa açıklık

$$x21 = 8.051 - 1.712 x6$$

$$r2 = .136$$

planlamaya katılma türü çocuk sayısı

