CRITERIA FOR DETERMINATION OF ZONING PLAN APPLICATION TOOLS

Leyla SURİ*

İMAR PLANI UYGULAMA ARAÇLARI BELİRLEME ÖLÇÜTLERİ

Abstract

Zoning plans are tools that are prepared for the purpose of controlling the development in settlements, using natural resources in a balanced way, preserving them, protecting cultural resources and improving the quality of life. Once approved, it must be followed and implemented. The application can be done partially or it can be carried out with the program step by step or all at once. If the plan has high application capability, the goal of the plan can be achieved. The ability to implement is a concept that needs to be addressed in the planning process. It varies according to many factors such as physical, demographic and economic in the determined process. The concept of planning is briefly mentioned within the scope of the study. Application tools are discussed in terms of plan applicability. In the continuation of the study, the criteria that are effective in selecting the application tool are examined.

Keywords: *Planning concept, Application tool, Expropriation,*

Özet

İmar planları, yerleşmelerdeki gelişmeyi kontrol altına almak, doğal kaynakları dengeli kullanmak, koruyarak geliştirmek, kültürel kaynakları korumak,yaşam kalitesini yükseltmek amacı için hazırlanan araç niteliğinde belgelerdir. Onaylandıktan sonra uyulması ve uygulanması gerekir. Uygulama kısıtlı alanda etap etap yapılabildiği gibi, tamamında tek seferde de gerçekleştirilebilir. Plan amacına ulaşılabilmesi, planın uygulama yeteneğine bağlıdır. Uygulama yeteneği, planlama süreci içinde ele alınması gereken bir kavramdır. Belirlenen süreçte fiziki, demografik, ekonomik bir çok faktöre göre değişiklik gösterir. Çalışma kapsamında planlama kavramına özetle değinilmiştir. Uygulama araçları plan uygulanabilirliği açısından ele alınmıştır. Çalışmanın devamında, ygulama aracı seçilmesinde etkin olan ölçütler irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Planlama kavramı, Uygulama araçları, Kamulaştırma,*

1. GİRİŞ

Nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yapılması zorunludur (R. G., 1985:7.b). İmar planları kamu yararını gözeten belgelerdir. Arazi parçaları, imar planları ile. kamu yararına en uygun kullanım şekline göre düzenlenir ve yönetmeliklere göre imar planlarının önceliği bulunmaktadır.

* Leyla Suri, Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, Mimarlık Bölümü, lsuri@ticaret.edu.tr leylasuri14@gmail.com

Planlamanın öncelikli hedefleri; yerleşim alanlarında; dengenin sağlanabilmesi, kaynak paylaşımının, kullanımının, sürdürülebilir ve rasyonel olması, olarak ifade edilebilir. İmar planlarının uygulanması zorunludur.

Sistemde planlar, hiyerarşik düzende geri beslemeli olarak çalışan unsurlardan oluşmaktadır.. Ülkesel ölçekten yerel ölçeğe doğru, geri besleme ile, kararların bütünlüğünü, devamlığını ve tutarlılığını sağlamak üzere kurgulanmaktadır. Süreçte; ana hedef ve politikaların belirlenmesi, hedef için uygun seçeneklerin araştırılması, en uygun olanın seçilmesi, onaylanan plan kararlarının hayata geçirilmesi, yasa ve yönetmeliklerle tanımlıdır. Yasal sisteme göre planlama hiyerarşisi; sosyo ekonomik planlar ve fiziki planlar başlığında ele alınabilir. Plan uygulamaları, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına göre yapılmaktadır.

Uygulama imar planı uygulamaya esas teşkil edecek her türlü istikametin, yapılaşma koşullarının, işlev alanlarının göründüğü hukuki belgelerdir. Plan; onaylı güncel halihaır haritalar üzerine hazırlanır ve rapor, lejant, plant notları ile bütün olarak uygulamaya girer.

Şekil 1. Uygulama İmar Planı Örneği (ÇŞB.gov.tr, 2016)



Planlama ilkeleri ve Mekansal planlar yapım yönetmeliğine göre, her ölçekteki mekansal planın belirli ilke, standart ve tekniğe uygun hazırlanması gerekir. Bunlardan bazıları aşağıda özetlenerek verilmiştir (R. G. 2014);

Planlar; kamu yararı amacıyla yapılır, Üst kademedeki planlar, alt kademedeki planlara yol göstererek ilke kararlarını belirler,

Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması planlarda öncelikli olarak dikkate alınır,

Geleneksel ve kimlik belirleme özelliğine sahip dokunun korunması plan ilkeleri arasındadır.

Plan uygulamasını kolaylaştırmak amacı ile, geniş kitlelerin katılımı sağlanmalıdır ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının; plan, program, hedef, strateji ve görüşlerinin alınması gerekir. Plan revizyonu ve yeniden yapılması aşamasında da aynı ilkeler geçerlidir…

1.1. Planlama hiyerarşinde etkin kurumlar

Güncel mevzuatta, çok sayıda kurum plan yetkisine sahiptir. Kurumların yetki alanları konusunda yasalarda net açıklama bulunmamaktadır. Bazı arazi parçaları, birden fazla kurum yetkisindedir. Belirtilen yetki kargaşası, plan uygulamalarının gecikmesi neden olmaktadır..

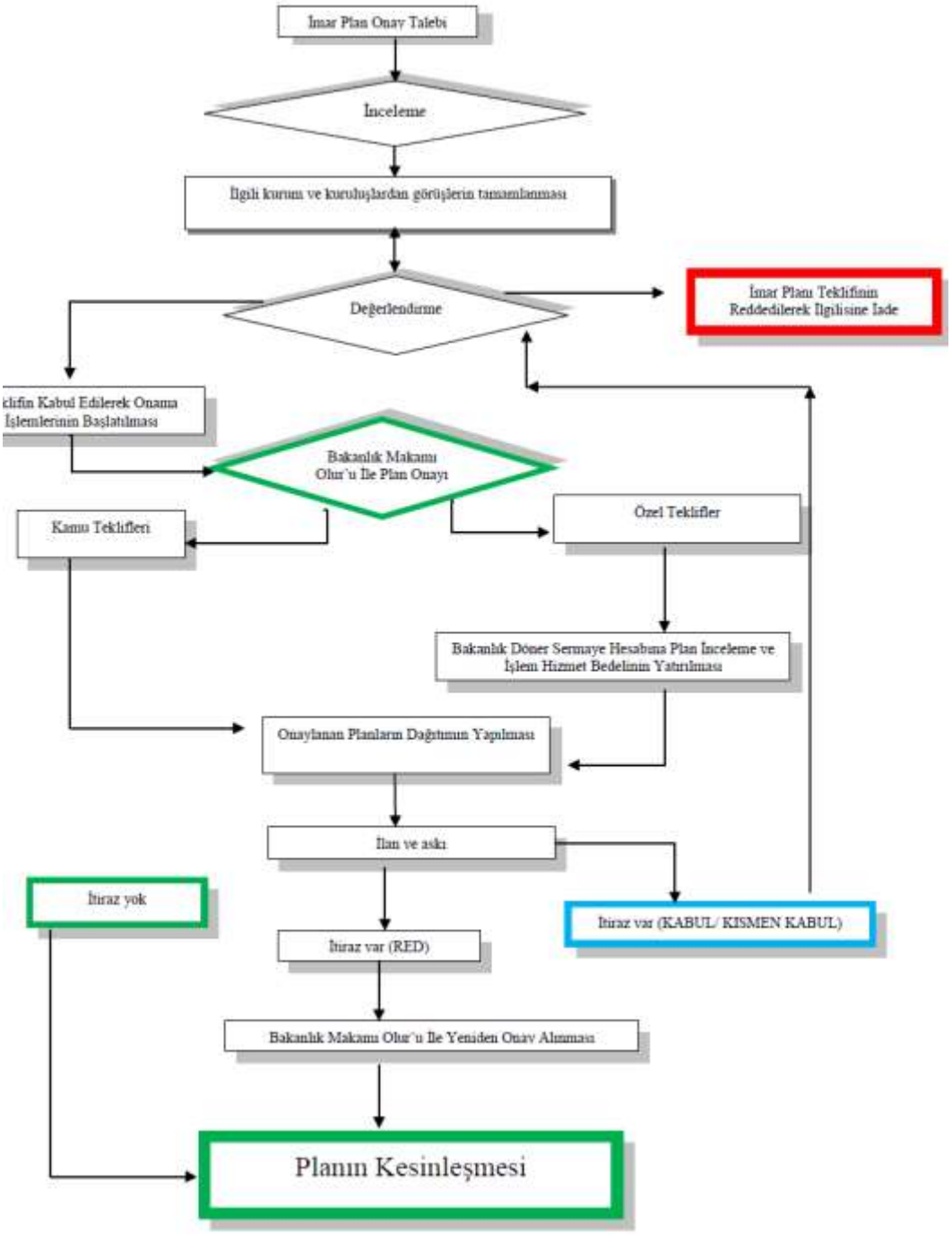
Planlama hiyerarşisinde plan hazırlama, onaylama uygulama yetkisine sahip başlıca kurumlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Büyükşehir Belediyeleri
- Belediyeler
- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- TOKİ
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı…(Suri, 2017)

Kurumlar yetkilerini kısmen plan hazırlama kısmen de hazırlama ve onama şeklinde kullanabilmektedir. Ancak plan uygulaması, özellikli alanlar dışında, genellikle belediyeler, büyükşehir yönetimi bulunan yerleşmelerde ilçe belediyeleri tarafından yapılmaktadır. Plan hazırlığı, onaylanması ve uygulaması konusunda doğrudan ya da dolaylı yetkiler çok sayıda yasa ile de tanımlanmaktadır.

Mekansal planlarda plan hazırlama, onaylama ve uygulama-denetim yetkileri daha çok belediyeler tarafından kullanılmakla birlikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da mekansal planlarda üst kurul olarak tüm yetkilere sahiptir ancak zorunlu durumlar ve birkaç belediyeyi ilgilendiren plan kararı gerektiğinde yetkisini kullanmaktadır.. Planlama süreci, plan hazırlığı ve onama süreci olmak üzere iki aşamaya sahiptir. Plan hazırlığı; problemi belirleme, analiz, sentez, alternatifli yaklaşımlar ve plan kararı şeklinde ilerlemektedir. Onay sürecinde kurumlar arasında farklılıklar olabilmektedir. Belediyelerde planlar meclis kararı ile onaylanır. Bakanlıkta ise bakan oluru sonucunda planlar kesinleşir (Şekil 1).

Şekil 2. Bakanlık Plan Onay Süreci (ÇŞB.gov.tr/ db/mpgm)



5216 dışındaki belediyelerde nazım planlar ve uygulama planlarının hazırlanması, onaylanması ilgili belediye yetkisindedir.

Planlı alanlarda uygulama; 1/1000 ölçekli imar uygulama planlarının onayını takiben başlamakta ve uygulama planı kararları doğrultusunda gerçekleşmektedir.

2. UYGULAMA ARAÇLARININ YASAL ÇERÇEVESİ

Planlar hiyerarşik sistemde kademeler arası veri aktararak geliştirilmektedir. Üst kademelerde bölgesel ölçekte nüfus ve yoğunluk dağılımı, kaynakların korunarak kullanılması ve alt kademelere bu verilerin yansıması, planların uygulama yeteneğini artırabilecek başlıca

yaklaşımlar olmalıdır. Her ne kadar plan uygulaması, 1/1000 ölçekli planların onaylanmasından sonra yapılıyorsa da uygulamanın başarısı, üst kademe planlarla nüfusun bölgesi içinde dengeli dağıtılmış olması ile doğru orantıdadır. Başka bir anlatımla planın başarısı;

- Hiyerarşik sistemde, amaçları gerçekleştirmeye yönelik plan kararları üretilmesine,
- Plan kararlarının uygulanabilirliğine bağlıdır.

Uygulama, Uygulama İmar Planlarına göre yapılır. Bu çalışmada bahsi geçen 'uygulama' sözcüğü ile; onaylı 1/1000 ölçekli uygulama imar planındaki imar istikametlerinin araziye aplikasyonu, kadastral parselin, onanlı plana göre, imar parseline dönüşmesi ve kamu alanlarının kamu eline geçmesi kastedilmektedir.

2.1. Uygulama Aracı Dinamikleri

Uygulama araçlarının saptanmasında;

- Yasalar,
- Kurumların yetki sınırları (idari, orman, sit, havza, güvenlik, mania hattı vb.),
- Finansal kaynaklar,
- Mülkiyet deseni ve sahipliliğin tesbiti, isabetli seçim yapılması için ön koşuldur.

Şekil 3. İmar Planı Analizi-Mülkiyet Durumu (Belediye, 1996:94)



Imar Planı uygulamalarında başlıca yasal dayanak 3194 sayılı İmar Kanunu (ve ilgili yönetmelikleri), ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'dur (R. G., 1983).

2.2. İmar Kanunu İlgili Hükümleri

İmar Kanunu 10. Maddede; "Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar." denilmektedir. Yatırımcı kuruluşlar; plan uygulamalarının uygulayıcı aktörleri arasındadır ve eğitim, sağlık, spor, yeşil alan, dini tesis, sosyal kültürel tesis, ve kamu kurumlarına ait tüm tesislerin uygulama, kullanım, yönetim, bakım ve onarımından sorumlu kuruluşlardır. 11. Maddede; "İmar planlarında; meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan…. Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar… belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir." şeklinde hüküm getirilmiştir. Kamuya ait araziler, genellikle yerleşik alanların donatı ihtiyacını karşılayacak yeterlilikte değildir. Bu nedenle, kamu mülkiyetindeki araziler, özel mülkiyete konu olmamalıdır.

İmar Kanununun 14. Maddesinde; Belediye veya valiliklerin, imar planlarının uygulanması sırasında, bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan o yerin muayyen saha, yükseklikte ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebileceği, belirtilmiştir. Bu hüküm, kamu kaynağının verimli kullanılması adına uygulamayı kolaylaştıracak niteliktedir.

İfraz ve tevhid esasları, 15. Maddede açıklanmıştır. Şöyle ki;; İmar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına veya tevhidine izin verilmeyeceği belirtilerek planda kamu kullanımı için ayrılan alanların korunması hedeflenmektedir.

Şekil 4. İmar Kanunu 15., 16.,17. Madde Uygulaması (yalova.csb.gov.tr 2017)

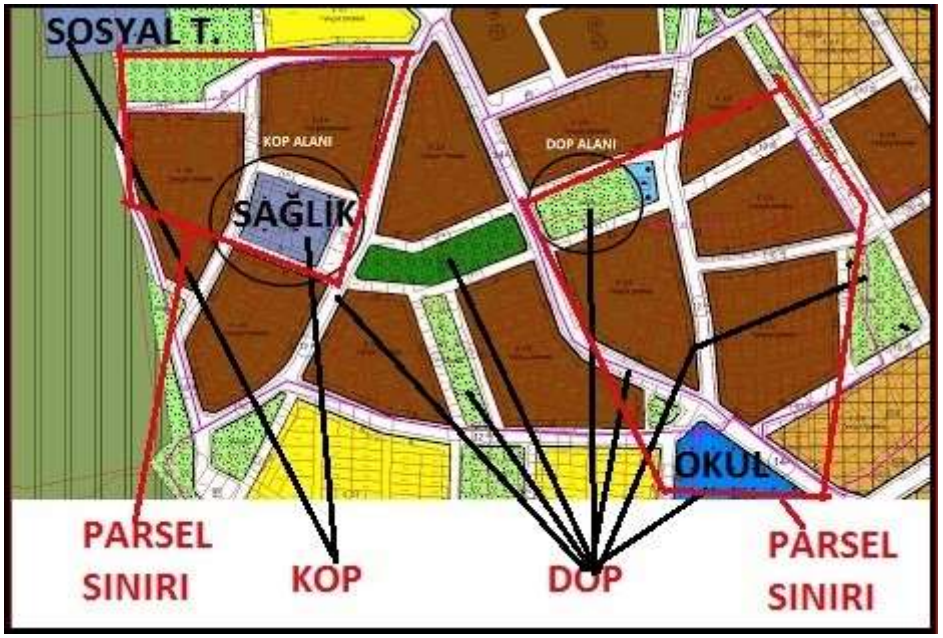


17. Maddede, Kamulaştırmadan arta kalan kısımlarla ilgili düzenlemenin ele alınmıştır, müstakil inşaata elverişli olanların, kamu yararı için, belediye veya valilikçe yeri alınan şahısların muvafakatları halinde istihkaklarına karşılık olarak bedel takdiri ve icabında denklik temini suretiyle değiştirmeye belediye ve valiliğin yetkili olduğu belirtilmektedir. Bu

hüküm hem takas uygulaması için hem de imar hakkı transferi için yasal dayanak niteliğindedir.

İmar Kanunu'nun 18 Maddesi, arsa ve arazi düzenlemenin esaslarını açıklamaktadır. Buna göre; İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyelerin ve vilayetin yetkili olduğu belirtilmektedir. Bu maddeye göre; umumi hizmet alanlarına ayrılan donatılar düzenleme ortaklık payı "DOP", diğer donatılar kamu ortaklık payı "KOP" olarak isimlendirilmektedir.

Şekil 5. DOP ve KOP Kavramı (Çetin, 2018*)



Plan uygulamaları arasında önemli bir yer tutan 18. Madde uygulamasının, yapılaşmasını tamamlamış alanlarda tatbiki güçlük içermektedir. Ancak yeni planlanan alanlarda, dönüşüm alanlarında rasyonel bir araç niteliğindedir.

18. Madde uygulama sınırının belirlenmesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca şöyle aaçıklanmaktadır; 3194 sayılı imar kanunun 18. Maddesine göre yapılan uygulamalarda, imar planında etap etap düzenleme sahası belirlenebilir belirleme sırasında; Belirlenen düzenleme sahası bir müstakil imar adasından daha küçük olamaz. Ancak, imar adasının büyük bir kısmının imar mevzuatına uygun bir şekilde teşekkül etmiş olması nedeniyle, yeniden düzenlemesine ihtiyaç bulunmaması ve diğer kısmında birkaç taşınmaz malın tevhid ve ifraz yoluyla imar plânı ve imar mevzuatına uygun imar parsellerinin elde edilmesinin mümkün olduğu hallerde, adanın geri kalan kadastro parselleri müstakil bir imar düzenlenmesine konu teşkil edebilir. Düzenleme sınırı; a) iskân sahasının bittiği yerlerde iskân sınırlarından, b) iskân sahası içindeki yollarda yol ekseninden, c) cami ve karakol yerlerinin dış sınırından, yeşil alan ve genel otopark alanlarının düzenleme ortaklık payı oranı ve uygulamaya alınan

* www.imarvetapu.com'dan uyarlanmıştır.

parsel sınırına göre uygun görülecek yerinden geçirilir. Ancak, imar plânlarında gösterilmiş düzenleme sınırları varsa bu durum dikkate alınır. Düzenleme sınırının herhangi bir parseli iki veya daha fazla parçaya bölmesi halinde; sınır, bu parçalardan düzenleme sahası dışında kalan başka bir imar adasına girmeyenleri varsa bunları da içine alacak şekilde geçirilir. Parsel büyük ise, ifraz yapılarak ifraz sınırından geçilir (mpgm.csb.gov.tr)

2.3. Kamulaştırma Kanunu İlgili Hükümleri

Kamulaştırma; Kamu İdarelerinin ve kanunla yetki verilmiş bazı kamu tüzel kişiliklerinin kamu yararı kapsamında yapacakları yatırımlarda ihtiyaç duydukları özel mülkiyete veya zilliyete konu taşınmazları bedellerini peşin ödemek koşulu ile kanun gücüyle İdareleri adına tescil/terkin etme iş ve işlemleridir. 1982 yılında revize edilen T. C Anayasasının 35. ve 46. Maddelerine dayalı olarak 04.11.1983 tarihinde yürürlüğe giren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre dokunulmaz olan mülkiyet hakkı kamu yararı olması halinde ve bedeli peşin ödenmek koşulu ile sonlandırılabilmektedir (Erol, 2020:11).

İdarelerin, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak ödemek suretiyle kamulaştırma yapabileceği 3. Maddede belirtilmektedir. Kamulaştırma imar planlarına göre yapılmaktadır. Planda kamu adına planlanmamış olmasına rağmen herhangi bir kamu hizmeti için kamulaştırma gerektiğinde, "kamu yararı kararı" alınması gerekir. Kamu yararı kararı verebilecek kurumlar, kanunun 5. Maddesinde, özetle; yatırımcı bakanlıklar, köy ihtiyar kurulu, belediye encümeni, il daimi encümeni, il idare kurulu, Yükseköğretim Kurulu, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu, Üniversite, ilçe idare kurulu… şeklinde sıralanabilir.

2.4. Uygulama Aşaması

Uygulama imar planlarının onaylanmasından sonra farklı uygulama araçları ile donatı alanlarının kamu eline geçirilmesi süreci başlamakta, plan uygulaması yapılmaktadır. Aynı alanda birden fazla uygulama aracı gündeme gelebilir.Plan onama sınırları içinde kamu kullanımı için ayrılan alanlarda yetki ve sorumluluğu bulunan kurumlar uygulayıcı kamu kurumlarıdır.

Kamu yararı adına planlanan donatı alanları, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 11. Maddesinden de izlenebileceği gibi bölgede yaşayan nüfus büyüklüğüne göre hesaplanmaktadır (R. G. 2014). Çevresi ile uyumlu doku, yapı rezervi olarak plan alanında değerlendirilebilir. Plan alanında, öncelikle atıl bulunan yapı ve boşlukların değerlendirilmesi ile, yerleşmenin ihtiyaçtan fazla genişlemesinin dolayısı ile, ilave kamulaştırma maliyeti getirecek altyapı ihtiyacını ortadan kaldırabilir.

2.5. Plan Uygulama Aracı Ölçütleri

Uygulama alanındaki nüfus yoğunluğu, yapılaşma yoğunluğu, kamu elindeki arsa ve arazi stoku, yatırımcı kuruluşların bütçe olanakları ve programları uygulama aracının belirlenmesinde en önemli ölçütlerdir.

Uygulamalar, kamu eliyle re'sen yapılabildiği gibi parsel maliklerinin bireysel başvurusu da uygulamayı başlatabilmektedir. Her durumda; plan uygulaması; kısmen, parsel bazında planın herhangi bir alt bölgesinde ya da tamamında yapılabilir.

Kamu eliyle yapılan uygulamalar kamulaştırma, İmar Kanununun 18. Maddesi uygulaması ve imar hakkı transferidir.

Kamulaştırma, tüm donatı alanlarında uygulanabilr ancak aciliyeti bulunan ve nispeten küçük alanlarda öncelikle başvurulabilecek çözümler arasındadır. Ancak kamu kaynaklarının kısıtlı olması ve olası davalar nedeniyle tüm donatılarda uygulanması pratik değildir.

18. Madde uygulanması, adaletli bir araçtır ancak yapılaşmış alanlarda çözümü neredeye mümkün olmayan problemlere yol açabilir. Bu nedenle gelişme alanlarında uygulanmasında yarar görülmektedir.

İmar hakkı transferi uygulamaları geçmiş tarihlerde farklı isimlerle birkaç parseli kapsayan alanlarda uygulanmıştır. Güncel yasalardaki şekli ile uygulanması, dönüşüm alanları ya da gelişme bölgelerinde kolaylıkla sağlanabilir ancak yerleşik alanlarda kamu eliyle mülkiyet kısıtlaması genellikle dava konusu olmuştur. Uzun mahkeme sürecinin yaşanmaması için, uygulama öncesinde çok yönlü analiz yapılmasında yarar görülmektedir.

Tevhit, ifraz, inşaat ruhsatı talebi benzeri bireysel başvurularda, planın ilgili bölümünde uygulama başlamaktadır. Bu seçenekte; uygulama, mülk sahibinin rızası ile yapıldığı için kısa sürede sonuçlanır. Ancak imar planında donatının, özel mülkü kullanılamaz duruma getirmesi ya da değerini düşürmesi halinde belirtilen seçeneğin uygulanması mümkün değildir. Ayrıca, kamunun uygulama programı ile bireysel başvuru, paralellik göstermeyebilir.

Takas yöntemi, kamu ve parsel sahiplerinin karşılıklı anlaşması ile gerçekleşmektedir. Uzlaşma sağlandığı için, takas yapılabilecek kamu arazisi olduğu sürece uygun görülen uygulama aracı niteliğindedir.

3. SONUÇ

İmar planları, kıt kaynakların sürdürülebilir ve eşit kullanılması, korunarak geliştirilebilmesi amacına yönelik yasal araçlardır. Dolayısı ile hazırlanan imar planlarının belirli sürelerde uygulanması hedeflenmektedir. İmar uygulamaları, farklı uygulama araçları ile tek seferde ya da etaplamalarla yapılabilmektedir. Uygulama sürecinde aktörler olarak nitelendirilebilecek; plan yapma, onama ve uygulama yetkisine sahip kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve parsel sahiplerinin, plan hazırlık aşamalarında; geniş katılımla yer alması, plan kararlarının uzlaşma sonuçlarına göre belirlenmesi, uygulamayı hızlandıracak ve kolaylaştıracak en önemli faktörler arasındadır. Bunun yanısıra, yerleşme alanı nitelikleri doğrultusunda plan uygulanabilirliğini belirleyen ölçütlerin değerlendirilmesi, planın uygulama yeteneğini artıracaktır.

Kaynakça

Belediye, Pendik, (1996), Pendik Belediyesi 1995-1996 Faaliyet Raporu, Pendik Belediyesi Yayını, istanbul

Çetin, Elif (2018), www.imarvetapu.com

Erol, Yunus, (2020), Yerel Yönetimlerde (Belediyelerde) Kamulaştırma Problemleri ve Çözüm Önerileri, İstanbul Ticaret Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul

Resmi Gazete, (1985), 3194 Sayılı İmar Kanunu, Madde 7.b., 09.05.1985/18749

Resmi Gazete (2014), Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği 14.06.2014/29030

Resmi Gazete (1983), 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, 08.11.1983/18215

Suri, Leyla (2017), Kent Merkezlerinin Planlama İlkeleri, Basılmamış Ders Notları

https://mpgm.csb.gov.tr/2015-2016-yili-imar-planlari-i-5990

https://mpgm.csb.gov.tr/sss/duzenleme-sahasi-belirleme

Yalova.csb.gov.tr, (2017),

https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fyalova.csb.gov.tr%2F3194- sayili-imar-kanunu-nun-15-16-18.-maddelerinin-uygulanmasi-ve-3194-sayili-imar-kanunu-nun-18.-maddesinin-uygulamasina-yonelik-islem-akisi-haber-106907&psig=AOvVaw19TgMcCq4MKSK01jhB9ijJ&ust=1590362077230000&source=images&cd=vfe&ved=0CAMQjB1qFwoTCMCJjr6Py-kCFQAAAAAdAAAAABA5