

# 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler

## *The Effects of 5216th Metropolitan Municipalities Law on the Planning Process of Town Municipalities*

Serkan ÖZDEMİR,<sup>1</sup> Mehmet Çağlar MEŞHUR<sup>2</sup>

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası kapsamında, büyükşehirlerin sınırlarının belirlenmesine yönelik getirilen düzenlemelerle birlikte, büyükşehirlerin yakınında ya da çeperinde yer alan birçok belde belediyesi büyükşehir sınırlarına dâhil edilmiştir. Büyükşehir çeperindeki yerleşmelere ilişkin yönetsel yapı ve sınırların yeniden tariflendiği bu düzenlemeye yön veren temel düşünce ise belde belediyelerince herhangi bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyelerince denetlenebilmesi ve üst ölçekli planlara uygun bir kentsel gelişme kurgusunun oluşturulabilmesidir. Bu çerçevede, 5216 sayılı yasa ile getirilen ve köklü bir değişimi öngören düzenlemenin sonuçlarının irdelenmesi çalışmaya yön veren temel unsur olmuştur. Çalışma kapsamında, yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil edilen belde belediyelerin planlama anlayışında, yasa öncesine göre herhangi bir farklılaşma meydana gelip gelmediği irdelenmiştir. Bu kapsamda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dâhil edilen Aksu, Beldibi, Çalkaya, Çıglık, Doyran, Döşemealtı, Düzlerçamı, Pınarlı, Varsak, Yeşilbayır ve Yurtpınar İlk Kademe Belediyelerinin, farklı idari statüde oldukları dönemler içerisinde ürettikleri imar planı değişiklikleri, yapılış amacı ve tipleri açısından karşılaştırılmış, yapılan bu karşılaştırma çerçevesinde, yasa ile planlama süreci açısından amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı sorgulanmıştır.

**Anahtar sözcükler:** Antalya; büyükşehir belediyesi; belde belediyeleri; plan değişikliği.

*With the Law of Metropolitan Municipalities (5216th) enacted in 2004, administrative changes occurred to the status of town municipalities. While the authority border of metropolitan areas enlarged, changes were made to the administrative status of many town municipalities which were in, or on the fringes of, metropolitan areas. The aim of the 5216th Law of Metropolitan Municipalities, is to control and direct the spatial development of metropolitan areas and to provide planned and effective urban development for cities and their outskirts. This regulation has far-reaching results, the most important of which is to create an effective control mechanism on the town municipalities whose sphere of authority operates within the region of metropolitan cities. The aim of this study is to analyze the results of this law. To this end, the town municipalities of Aksu, Beldibi, Çalkaya, Çıglık, Doyran, Döşemealtı, Düzlerçamı, Pınarlı, Varsak, Yeşilbayır and Yurtpınar, all of which were beyond the Antalya Metropolitan Area before Law 5216th was introduced, were analyzed in terms of planning approach. In this comparative analysis, plan modifications were used to observe changes in the planning approach of town municipalities, with the aim of discovering if there were differences in, or changes to, their approach and process before and after the regulation.*

**Key words:** Antalya city; metropolitan municipality; town municipalities; plan modifications.

<sup>1</sup>Konyaaltı Belediyesi, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Antalya

<sup>2</sup>Selçuk Üniversitesi, Mühendislik-Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Konya

<sup>1</sup>Lara Municipality, Directorate of Housing and Urban Development, Antalya

<sup>2</sup>Department of City and Regional Planning, Selçuk University, Faculty of Engineering and Architecture, Konya

MEGARON 2011;6(3):171-183

**Başvuru tarihi: 18 Haziran 2009 (Article arrival date: June 18, 2009) - Kabul tarihi: 10 Kasım 2011 (Accepted for publication: November 10, 2011)**

İletişim (Correspondence): Serkan ÖZDEMİR. e-posta (e-mail): serkano@konyaalti.bel.tr, mcmeshur@yahoo.com

© 2011 Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi - © 2011 Yıldız Technical University, Faculty of Architecture

## Giriş

II. Dünya Savaşı sonrasında bütün dünyada yaşanan hızlı kentleşme hareketi, özellikle 1950'li yıllardan başlayarak ülkemizde de önemli sonuçlar doğurmuştur. Ülke genelindeki hızlı nüfus artışına paralel olarak yaşanan sanayileşme, kırsal alanlardan büyük kentlere doğru önemli bir nüfus hareketine sebep olmuş, kentler nüfus ve alan açısından büyürken, etraflarında da onları kuşatan yeni yerleşim alanları oluşmuştur (Keleş, 1985). Bu gelişmeler, ülkemizdeki büyük kentlerin özellikle kent çeperine doğru plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmasına, sosyal yapılarında ve ekonomilerinde önemli değişiklikler yaşanmasına yol açmıştır. Yine bu süreç, büyük kentlerde yaşanan sorunların çözümüne yönelik idari ve hukuki düzenlemelerin gözden geçirilmesini de gündeme getirmiştir.

1960'lı yıllardan itibaren üzerinde çalışılmaya başlanan büyükşehir yapılanmasına yönelik ilk yasal düzenleme 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasadır. 20 yıl yürürlükte kalan ve içerdiği sorunlara karşın ülkemizde büyükşehir yönetimi kavramının yerleşmesinde önemi katkıları olan 3030 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeler 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile ciddi değişikliklere uğramıştır. 5216 sayılı yasanın getirdiği en önemli müdahalelerden biri olan ve bu çalışmaya da temel oluşturulan düzenleme, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi ve büyükşehirlerin çeperinde bulunan birçok belde belediyesinin büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesidir. Büyükşehir ve çeperindeki yerleşmelere ilişkin yönetsel yapı ve sınırların yeniden tariflendiği bu düzenlemeye yön veren temel düşünce ise belde belediyelerince herhangi bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyelerince denetlenebilmesi ve üst ölçekli planlara uygun bir kentsel gelişme kurgusunun ortaya çıkarılmasıdır.

Ancak, ülkemizde kent planlama sürecine ilişkin ortaya konan yasal düzenlemelerin, çoğu zaman hazırlanma amacına hizmet etmediği ve düşünce düzeyinde istenen açılımların uygulamada ortaya çıkmadığı herkesçe bilinmektedir. Bu anlamda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na ilişkin benzer sorunların yaşanıp yaşanmadığı, Yasa ile büyükşehir belediye sınırlarına dâhil edilen belediyelerin planlama anlayışında, Yasa öncesine göre herhangi bir farklılaşma meydana gelip gelmediği, dolayısıyla yasanın planlama süreci açısından amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığının sorgulanması bu çalışmaya yön veren temel unsur olmuştur.

## Metropoliten Kent ve Planlaması

Metropoliten kent ve metropoliten alan olgusu 20. yy. başlarında ortaya çıkmış bir kavramdır ve tanımı ölçütleri açısından ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve yönetim yapısına göre farklılıklar göstermektedir (Keleş, 2006). Metropoliten, bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönden egemen olan ve çoğu zaman ülkenin başka ülkelerle olan ilişkilerinin de sağlandığı büyük kentlerdir. Metropoliten alan ise, ekonomik ve toplumsal yaşamın daha çok merkezdeki kentin etkisi altında olduğu, arısında üretim unsurları açısından güçlü bağımlılık bulunan ve sınırlarının doğal koşullar veya yasal sınırlardan çok günlük iş gidiş-gelişlerinin belirlediği kentleşmiş bölgeler şeklinde tariflenmektedir. Burada vurgulanması gerekir ki, farklı ölçüt ve kavramlarla açıklanmaya çalışılan metropoliten alan tanımlamasına genel anlamda, nüfusun büyüklüğü ve yoğunluğu, tarım dışı sektörlerde çalışan işgücü oranı, metropoliten alanda bulunan çevre yerleşmelerin merkez kentle bütünleşebilme düzeyi ve karşılıklı bağımlılık, erişilebilirlik imkânlarının düzeyi ve donatı çeşitliliği temel oluşturmaktadır (Göçer, 1990; Tekel, 2002; Turak, 1978; Yücel, 1971).

Tanımından da anlaşılacağı üzere kapsamlı bir planlama yaklaşımı gerektiren metropoliten kent olgusu, başta planlama olmak üzere ulaşım, altyapı, güvenlik, sağlık gibi hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesi ve eşgüdüm sağlanmasına yönelik bazı düzenlemeleri zorunlu kılmıştır (Eke, 1985; Geray ve ark., 1995). Bu zorunluluk çerçevesinde, birbirinden farklı içerik ve yaklaşıma sahip modeller geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Eke (1985), metropoliten alanlara özgü bu düzenlemeleri ortaya çıkaran etkenleri 3 başlık altında ifade etmektedir. Bunlar;

- Görevlerin, dolayısıyla yetkilerin ve kaynakların çok sayıda yerel yönetimler arasında paylaşılması ve metropoliten alanlarda sıkça görülen bu çok parçalı yerel yönetim olgusunun hizmetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yürütülmesini güçleştirmesi,
- Metropoliten kentin çeşitli bölgelerinde kentsel hizmetlerin düzeyi ve yeterliliği açısından dengesizliklerin ortaya çıkması ve hizmetlerin kalitesi ve etkinliğinin hizmetten sorumlu yerel yönetimlerin kaynakları ile sınırlı kalması ve
- Metropoliten nitelik taşıyan planlama, ulaşım, güvenlik, sağlık gibi hizmetlerin değişik yerel yönetimler arasında paylaşılmasının ve eşgüdüm yokluğunun önemli derecede kaynak israfına sebep olmasıdır.

Dolayısıyla, metropoliten alanların etkin bir biçimde yönetilmesine ve planlamasına yönelik üretilen düzenlemelerin temel anlamda, çevre yerleşmelerin merkezden kopuk bir biçimde gelişmesinin önlenmesi; ayrıca, ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından birbirleri ile bağlantılı alanların kamu hizmetlerinin sağlanması sürecinde doğru yönetilmesi (Keleş, 2000) üzerine kurgulandığı söylenebilir. Özetle, geliştirilen yöntem veya modellerin içeriği ne olursa olsun, metropoliten alanların yönetimini ve planlamasını etkin kılabilmeyenin 3 faktör üzerine kurgulandığı görülmektedir. Bunlar, metropoliten alan içerisinde kontrolsüz alan kalması, tüm alt ölçekli yerel birimlerin kontrol edilebilmesi ve hizmetlerde kentin değil, metropoliten bölgenin esas alınmasıdır (Turgut, 2004).

### Türkiye’de Metropoliten Kent Yönetimi ve Tarihsel Gelişim

Ülkemizde metropoliten alanların yönetimine ve planlanmasına ilişkin düzenlemeler açısından özellikle yerel yönetimlerin gelişimine yönelik tarihsel sürecin genel çizgileri ile ortaya konmasında yarar görülmektedir.

Söz konusu tarihsel süreç açısından vurgulanması gereken ilk dönem Cumhuriyet’in başlangıcından İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar uzanan (1923-1950), tek partili siyasal rejim içerisinde köktenci bir modernite projesinin yaşama geçirilmeye çalışıldığı dönemdir. Bu dönem, kentleşme hızının düşük olmasına karşın, kentleşmeyi düzenlemeye yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin üretildiği bir süreçtir (Tekeli, 1998). 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu; 1933 yılında çıkartılan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu ile aynı yıl yasalaşan 2033 sayılı Belediye Bankası Kuruluş Kanunu; 1934 yılında çıkartılan 2722 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu ve 1945 yılında İller Bankası’nın kurulmasına yönelik 4759 sayılı yasa bu döneme ilişkin önemli yapı taşlarıdır (Tekeli ve Ortaylı, 1978).

Tekeli’nin (1998) modernite projesinin popülist nitelik alması şeklinde nitelendiği 1950-1960 dönemine ilişkin en önemli düzenleme 1956 yılında çıkartılan 6785 sayılı İmar Yasası’dır. Yasanın bu çalışma kapsamında vurgulanması gereken en önemli yönü, planlamayı, belediye sınırlarından, mücavir alan düzeyine taşıyarak büyüyen kentlerin imar sorununa bütüncül bir çözüm arama çabasıdır. Bu dönemi takip eden ve 1980’e kadar olan 20 yıllık zaman dilimi de (1960-1980) kırsal alandan özellikle büyük kentlere yönelen göç hareketini ve kentleşme hızında yaşanan hızlı artışı yönetme çabalarını içermektedir. 1960-1980 dönemine ilişkin vurgulanması gereken iki önemli gelişmeden ilki,

Bakanlar Kurulu’nun 20 Temmuz 1965 gün ve 6/4970 sayılı kararı ile İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinin nazım planlarını hazırlama çalışmalarını yürütmek üzere İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Metropoliten Planlama Bürolarının kurulması olmuştur. Diğer düzenleme ise 25 Nisan 1972 gün ve 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile “imar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyükşehirlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlenmek” amacıyla oluşturulan İmar Koordinasyon Kurulu’dur (Keleş, 2000). Bu düzenlemeler, özellikle 80’li yıllardan itibaren büyükşehir belediyesi yönetimlerinin kurulmasına yönelik düzenlemelerin temelini oluşturması açısından da önem taşımaktadır.

1980’den, 2000 yılına kadar olan zaman diliminde, ülkemizde büyükşehir yönetimine ilişkin düzenlemeler açısından 1984 yılı önemli bir dönüm noktasıdır. 27 Mart 1984 tarihinde 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun (R.G., 09.07.1984, No:18453) ile büyükşehir yönetim sisteminin nasıl işleyeceğini göstermek amacıyla çıkartılan 3030 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği (R.G.,12.12.1984, No:18602) büyükşehir yönetimi ile ilgili milat olarak değerlendirilebilecek düzenlemelerdir. Kanunla, İstanbul başta olmak üzere İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Takip eden süreçte 2000 yılına kadar yapılan yasal düzenlemelerle, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun ve Sakarya’da büyükşehir belediyelerinin kurulması ile bu statüdeki kent sayısı 16’ya ulaşmıştır (Şekil 1, Tablo 1).

Ancak vurgulamakta yarar vardır ki, 3030 sayılı yasanın ve yasaya ilişkin uygulama yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 1984 yılına kadar olan sürece, Dünyadaki metropoliten planlama olgusunun genel karakteristiği olan “bütüncül” yaklaşımın aksine, “parçalı” bir anlayış yön vermiştir (Yaşamış, 1993). Belediye örgütlerinin kurulmasına ilişkin yasal düzenlemelerin fırsat verdiği bu yapılanma, büyük ölçüde siyasi kaygılar ön planda tutularak oluşturulmuş belediye örgütlerine meşruiyet kazandırmıştır. Bu sürecin, özellikle büyükşehirler açısından ortaya çıkardığı sonuç ise kent çeperinde, üst ölçekli plan kurgusu içerisinde denetlenemeyen ve eşgüdüm sağlanmasını güçleştiren belediyelerin ortaya çıkması olmuştur.

### 5216 Sayılı Yasa İle Getirilen Düzenlemeler

5216 sayılı Yasa’nın Resmi Gazete’de yayımlandığı 23 Temmuz 2004 tarihine kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı yasa, yönetim yapısı ve tanımlara ilişkin getirilen ölçütler açısından bazı sorunlar içermesine karşın sü-



**Şekil 1.** Ülkemizde büyükşehir statüsüne sahip kentler (23.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı yasaya göre İstanbul ve Kocaeli ilinde, büyükşehir belediye sınırı, İl mülki sınırdır).

rece önemli bir katkı sağlamıştır. Büyükşehirlerin kuruluşu, büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlenmesi ve planlama açısından 3030 sayılı yasaya göre daha somut ve anlaşılır ölçütlerin ortaya konduğu 5216 sayılı yasa ise ülkemizde büyükşehir yönetimine ilişkin bir diğer önemli yapı taşıdır. Son 6 yıl içerisinde büyükşehir yönetimine ilişkin kuramsal ve uygulama içerikli birçok çalışmanın da konusunu oluşturan 5216 sayılı Yasa, sürecin özellikle kent planlama boyutuna yönelik önemli değişiklikler getirmiştir. Bu çerçevede, çalışmanın çıkış noktasını oluşturan “büyükşehirlerin sınırlarının belirlenmesine” ilişkin hükümler yanında, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin

getirilen hükümlerin de (Yasa öncesi ve sonrası temel alınarak karşılaştırmalı biçimde) ortaya konması çalışma açısından önem taşımaktadır (Tablo 2).

Tablodan da izlenebileceği üzere, 2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı yasa kapsamında, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin herhangi bir nesnel ölçütün bulunmadığı, buna karşın, 5216 sayılı yasada büyükşehir yapılanmasına ilişkin asgari koşulların tanımlanmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Ancak, yasadaki tanımlanan “nüfus” ve “yerleşmeler arası uzaklık” ölçütleri metropoliten kent sınırlarının belirlenmesinde yeterli bulunmamakta, bu değerlendirmede, yerleşmeler arasındaki sosyal ve ekonomik ilişkilerin de göz

**Tablo 1.** Ülkemizde büyükşehir statüsüne sahip kentler ve bunlara ilişkin yasal düzenlemeler

Yasal dayanak		Yasal dayanak	
İstanbul	3030 sayılı Yasa (1984)	Antalya	504 sayılı KHK* (1993)
Ankara	3030 sayılı Yasa (1984)	Diyarbakır	504 sayılı KHK (1993)
İzmir	3030 sayılı Yasa (1984)	Erzurum	504 sayılı KHK (1993)
Adana	3306 sayılı Yasa (1986)	Eskişehir	504 sayılı KHK (1993)
Bursa	3391 sayılı Yasa (1987)	Kocaeli	504 sayılı KHK (1993)
Gaziantep	3398 sayılı Yasa (1987)	Mersin	504 sayılı KHK (1993)
Konya	3399 sayılı Yasa (1987)	Samsun	504 sayılı KHK (1993)
Kayseri	3508 sayılı Yasa (1988)	Sakarya	593 sayılı KHK (2000)

\*Kanun hükmünde kararname.

**Tablo 2.** 3030 ve 5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasalarının karşılaştırılması

Konu	3030 Sayılı Kanun (1984-2004)	5216 Sayılı Kanun (2004 sonrası)
Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş ve Sınırlarına İlişkin Ölçütler	<p>-Büyükşehirlerde, büyükşehirin adı ile bir "Büyükşehir Belediyesi", büyükşehir dâhilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan "İlçe Belediyeleri" kurulur.</p> <p>-Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe Belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.</p>	<p>Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları, ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.</p> <p>Bu kanunu yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülki sınırdır.</p> <p>Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km;</li> <li>- Nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km;</li> <li>- Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediye sınırını oluşturur.</li> </ul> <p>Büyükşehir belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe Belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz.</p>
Planlama Sürecine İlişkin Büyükşehir Belediyesinin Yetkileri	<p>Nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak</p> <p>İlçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.</p>	<p>Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak</p> <p>Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar islah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,</p> <p>Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,</p> <p>Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25000 ölçekli nazım imar planlarını yapmak ve yaptırmak.</p>

önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmaktadır (Demir ve ark. 2004).

5216 sayılı yasa ile getirilen düzenlemelere ilişkin önemli bir diğer husus, büyükşehir belediyesi statüsüne sahip kentlerin (yetki) sınırları ile ilgilidir. Kabul edilmesi gerekir ki, ülkemizde, büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlenmesi açısından yaşanan sorunlar temelinde, 3030 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyelerine devredilen Nazım Plan Bürolarının bilimsel yöntemlerle saptamış olduğu 'metropolitan yerleşme ve gelişme alanları'nın önemli bir bölümünün, büyükşehir sınırları dışında, bütünden soyutlanmış, bağımsız yerleşmeler olarak bırakılmasından kaynaklanmıştır. Bu anlamda, Ülkemiz büyükşehirlerinde il sınırı, büyükşehir belediye sınırı ve ilçe-ilk kademe belediye sınırı şeklinde tanımlanan sınırların, fiziksel, sosyal ve ekonomik etkileşimleri göz ardı etmesi, bilimsel açıdan metropolitan alan sınırı olarak nitelendirilebilecek bir

sınır oluşumunu güçleştirmiştir. Bu anlamda, 5216 sayılı Yasa ile getirilen ve bu çalışmanın da çıkış noktasını oluşturan, "büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlenmesi"ne yönelik hükümler önemli bir çabayı yansıtmaktadır.

3030 sayılı Yasada, büyükşehir belediyesi sınırlarının ilgili bakanlıklar ve kurumların yapacağı çalışmalar doğrultusunda belirlenmesi öngörülmüş ve bu yapılmaya ilişkin herhangi bir ölçüt tanımlanmamış olmasına karşın, 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Yasada büyükşehir belediye sınırlarının tespitine ilişkin olarak nüfus ve merkeze uzaklık ölçütlerini temel alan düzenlemeler yapılmıştır (bkz. Tablo 2). Büyükşehirlerin çeperinde yer alan belediyelerin herhangi bir üst ölçekli plan kurgusuna bağlı olmaksızın ürettikleri planların yarattığı karmaşayı önlenmeyi amaçlayan bu düzenleme ile söz konusu belediyelerin denetim altına alınması öngörülmüştür. Somut ve uygulanabilir kıs-

taslar içeren ve büyükşehir belediye sınırlarının önemli ölçüde genişlemesi sonucunu doğuran bu düzenlemeye yönelik en önemli eleştiri ise metropoliten alan tanımlaması gibi, fiziksel ölçütler yanında sosyal, ekonomik ve yönetim boyutları da olan bir kavramın sadece “nüfus” ve “merkeze uzaklık” ölçütleri ile tanımlanmış olmasıdır. Bu açıdan, Yasa ile büyükşehirlerle ilişkin tanımlanan yönetim sınırların metropoliten bölge özelliklerini yansıtmayabileceği ve kentten etki alanlarının belirlenmesinde belirlenen ölçütlerin yetersiz kalabileceği vurgulanmaktadır (Yıldız ve Çıracı, 2006).

### İmar Planı Değişikliği Kavramı

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, büyükşehir belediye sınırları içerisinde özellikle planlama konusunda, büyükşehir belediyeleri eliyle iki kademeli hiyerarşik bir yapı ve etkin bir denetim mekanizması oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede, 5216 sayılı Yasa ile büyükşehir belediye sınırlarına dâhil edilen belediyelerin, imar planı değişikliklerini algılama ve kullanım biçimlerinde, Yasa öncesine göre herhangi bir değişiklik olup olmadığının saptanması; bu çerçevede, Yasa'nın büyükşehir belediyeleri eliyle ilçe ve ilk kade-me belediyeleri üzerinde kurguladığı denetim ve yaptırım hedeflerine ulaşip ulaşmadığının sorgulanması bu çalışmanın ana tartışma konusunu oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, imar planı değişikliği kavramı çalışmanın üzerinde kurgulandığı kavramlardan biridir. Dolayısıyla, çalışmanın bu bölümünde, imar planı değişikliklerine sebep olan etkenler, imar planı değişikliği hazırlanırken uyulması gereken temel esaslar, imar planı değişikliklerinin amaçları ve imar planı değişikliklerinin türlerine ilişkin genel bir çerçeve oluşturulması çalışma açısından önem taşımaktadır.

Ülkemizde, özellikle 1960'lı yıllardan sonra sosyal ve ekonomik yapıda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm ile beraber artan nüfus ve göç hareketi, kentlerimizde önceden tahmin edilmesi güç gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Uzun erimli bir yaklaşımla hazırlanan kent planları da bu hızlı değişim ve dönüşüm süreci içerisinde kente yön verebilmede kimi zaman yetersiz kalmıştır. Kent planlarını, zaman içerisinde, kente yön vermek yerine değişimi yakalama çabalarına dönüştüren bu süreçte (Duygulu;1981), “imar planı değişikliği” kavramı, kentsel mekânda değişimi yönetmenin araçlarından biri olarak yasal düzenlemeler içerisinde yer bulmuştur (Ünlü, 2006).

İmar planı değişikliklerinin tanımı, amacı, nasıl uygulanması ve hazırlanırken hangi esaslara uyulması gerektiği, 2001 yılında son şeklini alan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte belirtilmiştir. Yönetmeliğin

3. maddesinde imar planı değişiklikleri;

*“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 düzenlemeleridir.”*

şeklinde tanımlanmaktadır. Gerek tanımında, gerekse literatürde yer alan çalışmalarda vurgulandığı üzere, imar planı değişikliklerinin kamu yararına ve hukuka uygun olması gerekmektedir (Gök, 1983). Yine söz konusu planların, bilimsel dayanaklarını açıklayan bir raporla gerekçelendirilmesi (Ersoy, 2000), Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte belirtilen teknik koşullara uygun olması ve Yönetmelikte belirtilen yeterlik belgesine sahip uzmanlarca hazırlanması gerekmektedir (Öztürk, 1988; Gök, 1983).

Plan değişiklikleri yasal ve teknik açıdan dayanağı olan bir araç olmasına karşın, imar planlarının olanaklı olduğu ölçüde değiştirilmemesinin temel alınması gerektiğini vurgulamakta yarar vardır. Bu anlamda, planların değiştirilmesi, koşulların zorunlu kıldığı durumlarda, yasa ve yönetmeliklerde öngörülen ilkelerin yerine getirilmesi koşuluna bağlanmıştır (Akış, 1997; TODAİE, 2002). Ne var ki, ülkemizde plan değişikliklerinin arazi sahiplerinin şahsi çıkarlarının korunmasına yönelik müdahalelerle özdeşleştirilmesi ve kentsel ranttan pay almak isteyen çıkar/baskı gruplarının yanlış ve usulsüz taleplerinin meşrulaştıran bir araç olarak görülmesi söz konusudur (Kurt, 2006). Bu da, plan değişikliklerine, çoğu zaman içeriğine bakılmaksızın, şüphe ile yaklaşılmasına neden olmaktadır. Ancak, çalışmanın giriş kısmında da vurgulandığı, bu çalışmanın amacı, üzerinde birçok tartışma yapılmış olan imar planı değişikliği kavramını farklı yönleri ile derinlemesine irdelemek değildir. Çalışma kapsamında, plan değişiklikleri yasal ve kurumsal açıdan birbirinden farklılaşan iki dönemin (5216 sayılı Yasa öncesi ve sonrası) karşılaştırılmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla, çalışma açısından önemli olan plan değişikliklerinin kullanılma amacı ve tiplerine ilişkin bir çerçeve çizilmesidir.

Ülkemizde imar planı değişiklikleri üzerinde yapılan araştırmalar, plan değişikliklerinin üç temel amaç üzerine kurgulandığını göstermektedir. Bunlar (Duygulu, 1981);

- Kişisel yarar sağlanması (yoğunluk artışları, sosyal ya da teknik donatı alanlarının konut veya ticaret alanlarına dönüştürülmesi, vb)
- Toplumsal-kamusal yarar sağlanması (genel ulaşım sistemi ile ilgili düzenlemeler, sosyal ve teknik donatı alanlarının oluşturulması, vb) ve

- Çizim hatalarının giderilmesi ve plan kararlarına uygulama kolaylığı (imar planları hazırlanırken yapılan hata ve eksikliklerin giderilmesi, kadastral sınırlar ile imar planları arasında oluşan uyumsuzlukların çözümü ve plan kararlarına göre yapılaşamayacak duruma gelmiş parsellere yönelik değişiklikler) getirilmesidir.

Plan değişikliği tipleri ise, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik kapsamında da vurgulandığı üzere;

- Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesi (Tip 1),
- İnşaat emsalinin, kat adedinin ve ifraz şartlarının değiştirilmesi (Tip 2),
- Yolların genişletilmesi, daraltılması ve güzergâhlarının değiştirilmesi (Tip 3) ve
- Sosyal ve teknik altyapı kullanımlarından başka herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanımının değiştirilmesidir (Tip 4) (Eryaman, 1996).

Çalışmanın saha araştırması ile ilgili bölümüne geçmeden önce imar planı değişikliklerinin yapılma amacı ile ilgili bir noktanın açıklanmasında yarar görülmektedir. Yukarıda vurgulandığı üzere, plan değişiklikleri ülkemizde genel anlamda kişisel çıkar/yarar sağlamaya yönelik bir müdahale aracı olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla, çoğu zaman subjektif değerlendirmelere de konu olan “kişisel yarar sağlama” tanımlamasına açıklık getirilmesi önem taşımaktadır. Literatürdeki çalışmalarda, kişisel yarar sağlama konusuna, “yoğunluk artışları, sosyal ya da teknik donatı alanlarının konut veya ticaret alanlarına dönüştürülmesi, vb” şeklinde genel bir tanımlama getirilmiştir. Ancak, saha çalışması kapsamında incelenen 144 (82+62) imar planı değişikliği, kişisel yarar sağlanmasına yönelik, literatürde tanımlananların yanı sıra, yerleşmelere özgü bazı yaklaşımların da olduğunu göstermiştir. Çalışma kapsamında incelenen ve beş başlık altında sınıflandırılan plan değişiklikleri çerçevesinde;

- Ruhsatsız/imara aykırı bir yapının meşrulaştırılması amacıyla, planda öngörülmuş olan bir imar yolunun daraltılması, güzergahının değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması,
- Parsel veya ada bazında (plan bütününde öngörülenden) farklı bir yapılaşma düzeni getirilerek dolaylı olarak yoğunluk artışı sağlanması (ayrık yapılaşma düzeninin bitişik yapı düzenine getirilmesi, çekme mesafelerinin değiştirilmesi, vb),
- Plan bütününde öngörülenden farklı biçimde parsel veya ada bazında yoğunluk artışına gidilmesi,

- İmar planında sosyal/teknik altyapı alanı olarak öngörülmuş bir yerin kullanımının, eşdeğer bir alan oluşturulmaksızın konut veya ticaret işlevine dönüştürülmesi ve
- Su basman kotu ile çatılara ilişkin hükümlerin değiştirilmesi ile dolaylı olarak yoğunluk artışı sağlanması, şeklinde gerçekleşen müdahaleler, kişisel yarar sağlamaya yönelik plan değişiklikleri başlığı altında değerlendirilmiştir.

## Saha Çalışması

### Elde Edilmesi Hedeflenen Bulgular

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın yönetim sınırlarının belirlenmesine yönelik hükümleri, bilimsel açıdan bazı eksiklikler içerse de, önemli bir tartışmayı başlattığı ve fiziksel açıdan köklü değişimler ortaya çıkardığı bir gerçektir. Bu anlamda, söz konusu fiziksel değişimin en belirgin yaşandığı yerlerden biri olan Antalya kenti irdelemeye değer bir süreç yaşamıştır/yaşamaktadır. Yasa öncesinde, büyükşehir belediyesi sınırları 42,000 hektarlık bir alanı kapsarken, yasa sonrasında bu alan 141, 719 hektara çıkmış ve büyükşehir belediye sınırı içerisindeki belediye sayısı 3'ten 14'e yükselmiştir. Ancak, çalışmanın başında da vurgulandığı üzere, temel amacı, büyükşehir çeperindeki belde belediyelerince herhangi bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyelerince denetlenebilmesi ve üst ölçekli planlara uygun bir kentsel gelişme kurgusunun ortaya çıkarılması olan yasa açısından sorgulanması gereken, alan genişlemesinden çok, belde belediyeleri üzerinde istenilen amaca yönelik bir etki yaratılıp yaratılmadığıdır. Bu anlamda, saha çalışması kapsamında, 5216 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi sonrasında, Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde dâhil edilen belde belediyelerinin planlama anlayışı üzerinde ortaya çıkan değişimlerin gözlemlenmesi hedeflenmiştir.

Bu çerçevede gerçekleştirilen çalışmada, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Antalya Büyükşehir Belediyesi Sınırlarına dâhil edilen Aksu, Beldibi, Çalkaya, Çığılık, Doyran, Döşemealtı, Düzlerçamı, Pınarlı, Varsak, Yeşilbayır ve Yurtpınar İlk Kademe Belediyelerince Yasa öncesinde ve sonrasında onanan uygulama imar planı değişiklikleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Çalışma kapsamında ortaya konan karşılaştırmalı analiz, imar planı değişiklikleri temel alınarak yapılmasının nedeni, tarihsel süreç içerisinde, plan değişikliklerinin amaçlarına ve tiplerine ilişkin hem mevzuat hem de literatür açısından somut bir tanımlamanın ortaya çıkmış olmasıdır. Dolayısıyla, plan değişikliklerinin ya-

pılış amacı ve tiplerini temel alan bir analizin, 5216 sayılı Yasa ile statüleri değişen belde belediyelerinin planlama yaklaşımının, Yasa öncesi ve sonrasına göre olası değişimini gözlemlenmede somut kanıtlar sunacağı öngörülmüştür.

### Antalya Kentinde Belediye Yönetimi ve Kent Planlarının Gelişimi

Antalya Kenti 1950'lere kadar büyük ölçüde tarımsal faaliyetlerin belirleyici olduğu bir merkez iken, 1950 sonrasında kent, turizm sektöründeki gelişmelere bağlı olarak önemli bir nüfus artışı yaşamış ve bu süreçte sosyal ve ekonomik açıdan köklü bir değişime uğramıştır (Mimarlar Odası Antalya Şubesi, 2006), (Tablo 3).

Tablodan da izlenebileceği gibi, yıllık ortalama %4-7 arasında seyreden nüfus artışı ile birlikte kent nüfusu her on yılda bir ikiye katlanmış ve 1950'den 2000 yılına gelinceye kadar kentin nüfusu 22 kat artmıştır.

Söz konusu dönem, hızlı nüfus artışının getirdiği sorunlarla birlikte bu sorunların çözümüne yönelik müdahalelerin de tartışıldığı bir süreçtir. 1957 yılında İller Bankası'nca kentin ilk imar planının üretilmesi ile başlayan planlama süreci, 1980 yılında gerçekleştirilen kapsamlı bir revizyon çalışması ile devam etmiştir (Can, 1981). 1982 yılında Bakanlıkça onaylanan Çevre Düzeni Planı ise 1986 ve 1992 yıllarında revize edilen ve kenti yönlendirmekten çok, kente göre şekillenen bir plan

**Tablo 3.** Antalya kentinin nüfus gelişimi

Yıllar	Nüfus (kişi)
1950	27.515
1960	50.908
1970	95.616
1980	173.501
1990	378.208
2000	701.298
2008	955.596

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2008.

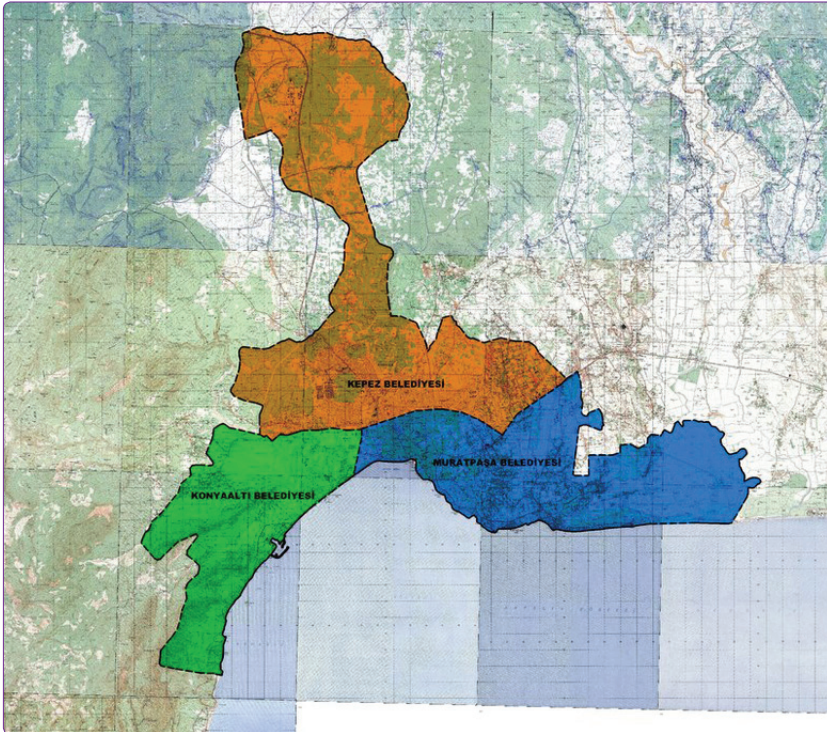
çalışması olmaktan öteye geçememiştir (Eke ve Özdemir, 2004).

1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasa'nın dayanak oluşturduğu yapılanma içerisinde, kentin yönetim statüsünün değiştiği 1993 yılı, yeni bir sürecin başlangıcı olmuş, 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya Belediyesi, büyükşehir belediyesi statüsü almış ve Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde Muratpaşa, Kepez ve Konyaaltı olmak üzere üç alt kademe belediyesi kurulmuştur (Şekil 2).

Antalya Kenti'nin büyükşehir statüsünü almasının ardından Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce 1/25,000 ölçekli yeni bir planlama çalışması yapılmış ve 21.11.1995

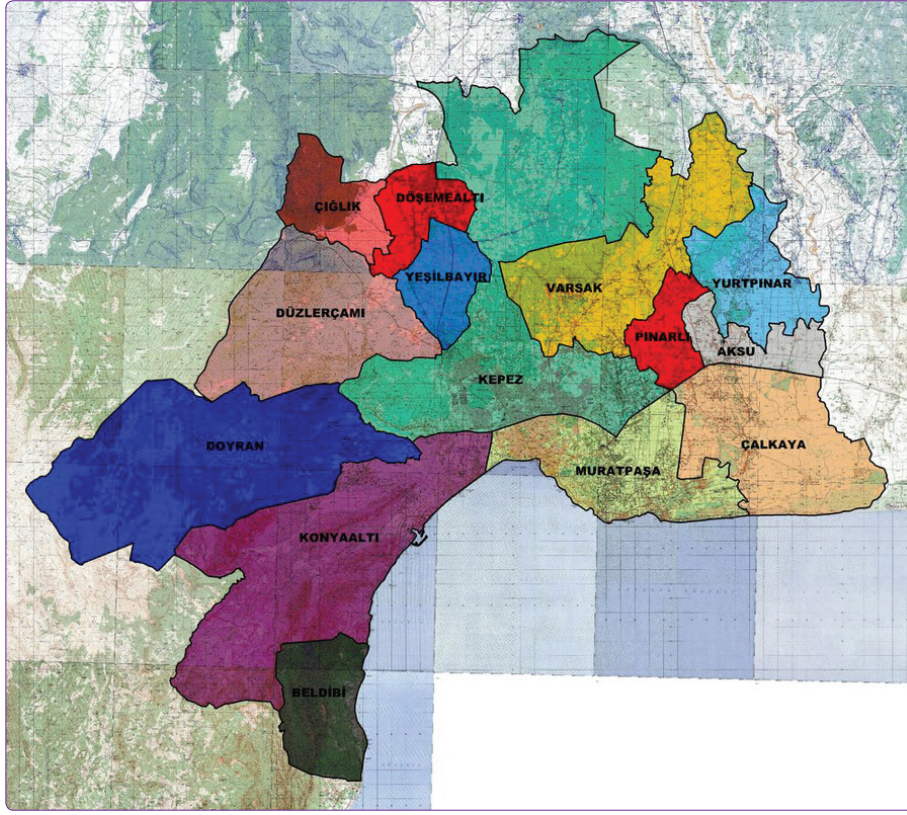
tarhinde onanarak yürürlüğe girmiştir. Bu plan ile büyükşehir belediyesi sınırının kapsadığı alanlar yanında bazı çevre belediyesi ve yerleşmeler de plana dâhil edilmiştir. 1995 Çevre Düzeni Planı'nı esas alınarak hazırlanan ve Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırlarının tamamını kapsayan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ise 08.11.1996 tarihinde onanmıştır. Ancak, 1998 yılında 1/5000 ölçekli nazım imar planı, 2002 yılında da 1/25.000 ölçekli plan mahkeme kararı ile iptal edilmesi sonrasında, iptale konu alanlar plandan çıkartılarak yeniden onanmıştır (Mimarlar Odası Antalya Şubesi, 2004).

Yapılan planların, planlamadan çok plansızlığı çağrıştırdığı bu süreçte, 03.03.2005 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onanan 1/50.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı, 15.07.2005 tarihinde de Antal-



**Şekil 2.** 5216 sayılı yasa öncesi Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları.





**Şekil 3.** 5216 sayılı yasa sonrası Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları.

ya Büyükşehir Belediyesi'nce onanan 1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planı yürürlüğe girmiştir. Ancak, kentin yönetimi ve planlaması açısından köklü bir değişim ortaya çıkaran 5216 sayılı Yasa'nın, büyükşehirin yönetim sınırlarını düzenleyen hükmünün uygulanması ile son plan çalışmaları da güncelliğini yitirmiştir.

Bu çalışmanın da çıkış noktasını oluşturan söz konusu düzenleme, Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları açısından ciddi bir değişim ortaya çıkarmıştır.

5216 sayılı Yasa öncesinde, Muratpaşa, Kepez ve Konyaaltı Belediyelerinin oluşturduğu büyükşehir belediyesi alanı 42,000 hektarlık bir sahayı kapsarken, bu alan, Yasa'nın öngördüğü düzenleme ile 141,719 hektara çıkmıştır. (Valilik binasını merkez kabul eden ve yarıçapı 20 km olan daire ile tanımlanan) yeni sınırla, Muratpaşa, Kepez ve Konyaaltı Belediyelerine, Aksu, Beldibi, Çalkaya, Çiğlık, Doyran, Döşemealtı, Düzlerçamı, Pınarlı, Varsak, Yeşilbayır ve Yurtpınar Belediyeleri de eklenmiştir (Şekil 3) (Tablo 4).

#### Belde Belediyelerinin Planlama Anlayışları ve 5216 sayılı Yasanın Etkisi

5216 sayılı yasa ile son şeklini alan Antalya Büyükşehir Belediye Sınırlarına göre yeniden hazırlanan

1/50.000 ölçekli Çevre Düzen Planı 27.11.2006 tarihinde Antalya Büyükşehir Belediyesi ve İl Genel Meclisinde; 1/25000 ölçekli Antalya Büyükşehir Bütünü Nazım İmar Planı ise 15.02.2008 tarihinde Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce onanarak yürürlüğe girmiştir. Bu süreç içerisinde tüm bölgeyi kapsayan (Antalya-Burdur Planlama Bölgesi) 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzen Planı da 14.01.2008 tarihinde Çevre Bakanlığınca onaylanmıştır.

**Tablo 4.** 5216 sayılı yasa ile Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisine dahil edilen belediyeler ve kuruluş yılları

Belediye	Kuruluş yılı
Aksu	1977
Beldibi	1994
Çalkaya	1977
Çiğlık	1998
Doyran	1999
Döşemealtı	1977
Düzlerçamı	1998
Pınarlı	1999
Varsak	1973
Yeşilbayır	1994
Yurtpınar	1992



**Tablo 6.** Çalışma kapsamında incelenen imar planı değişikliklerinin yapılış amacı ve tiplerine göre sınıflandırılması

Plan değişikliğinin amacı	Plan değişikliği tipleri									
	5216 öncesi					5216 sonrası				
	Tip 1 (n, %)	Tip 2 (n, %)	Tip 3 (n, %)	Tip 4 (n, %)	Toplam (n, %)	Tip 1 (n, %)	Tip 2 (n, %)	Tip 3 (n, %)	Tip 4 (n, %)	Toplam (n, %)
Kamusal	1 1	1 1	10 12	9 11	21 25	1 2	1 2	2 3	12 19	16 26
Kişisel	8 10	19 23	8 10	14 17	49 60	1 2	3 5	3 5	8 13	15 24
Uyg. Kol.	1 1	7 9	2 2	2 2	12 15	6 10	14 23	6 10	5 8	31 50
<b>Toplam</b>	10 12	27 33	20 25	25 30	82 100	8 13	18 29	11 18	25 40	62 100

İmar plan değişikliklerinin genel anlamda irdelendiği bir önceki bölümde vurgulandığı üzere, plan değişikliklerinin yapılış amacı ve yönetmelikte tanımlanan tiplerine ilişkin ortaya konan sınıflamalar, 5216 sayılı yasa ile Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisine alınan belde Belediyelerinin planlama anlayışı üzerinde ortaya çıkan farklılaşmaların saptanmasına yönelik bir araç olarak kullanılmıştır. Bu çerçevede yapılan ve çalışmanın bulgular başlığı altında ortaya konan saptamalar, 5216 sayılı yasa ile idari statüleri değişen belde belediyeleri açısından plan değişikliklerinin yapılış amacı ve tiplerine ilişkin önemli bir değişim yaşadığını açıkça göstermektedir.

### Bulgular

5216 sayılı yasa ile Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisine dâhil edilen belde belediyelerinin, idari statülerinin değişmesi öncesinde, ilgili belediye meclislerinde karara bağlanan 1/1000 ölçekli imar planı değişiklikleri ile belde belediyelerinin idari statülerinin değişmesi sonrasında üretilen imar planı değişikliklerinin yapılış amacı ve tiplerine ilişkin sınıflandırma Tablo 6'da yer almaktadır.

Çalışma ile elde edilen bulgular çerçevesinde vurgulanması gereken en önemli nokta, kişisel yarar sağlanmasına yönelik üretilen plan değişikliklerindeki azalmadır (Tablo 7). Belde belediyelerinin Antalya büyükşehir sınırları içerisine dâhil edilmesi öncesinde %60 oranda gerçekleşen bu tür plan değişikliklerinin, 5216 sayılı yasa kapsamında yapılan düzenleme sonrasında %24'e düşmesi önemlidir. Benzer biçimde, yasa öncesi plan değişikliklerinin %15'ini oluşturan "çizim hatalarının giderilmesi ve plan kararlarına uygulama kolaylığı getirilmesine" yönelik plan değişikliklerinin, belde belediyelerinin Antalya Büyükşehir sınırları içerisine dâhil edilmesi sonrasında yapılan plan değişikliklerinin %50'sini oluşturması da kayda değer bir bulgudur.

Bu anlamda, imar planları açısından temel ilkenin "değiştirmeme" olduğu (Akış, 1997), plan değişikliklerinin zorunlu hallerde başvurulması gereken bir işlem olduğu göz önüne alındığında, büyükşehir sınırları içerisine dâhil edilen belediyelerin ürettiği plan değişikliklerindeki, kişisel yarar sağlanmasına yönelik değişikliklerin ciddi biçimde azalırken, çizim hatalarının giderilmesi ve plan kararlarına uygulama kolaylığı getirilmesine" yönelik değişikliklerin oransal olarak artması, sürecin hukuki ve teknik açıdan işleyişinin doğru yönde evrildiğini göstermektedir.

Belde belediyelerinin planlama yaklaşımına ilişkin değerlendirmeyi daha somut hale getirme adına, üretilen plan değişikliklerinin tipleri de irdelenmiştir. Bu irdeleme çerçevesinde ulaşılan temel bulgular, Tablo 6 ve 8'den izlenebileceği üzere şu şekildedir (Özdemir, 2008):

**Tablo 7.** İmar planı değişikliklerinin yapılış amacı

Amacı	5216 öncesi		5216 sonrası	
	Sayı	%	Sayı	%
Kamusal	21	25	16	26
Kişisel	49	60	15	24
Uyg. Kol.	12	15	31	50
<b>Toplam</b>	82	100	62	100

**Tablo 8.** İmar planı değişikliği tipleri

Tipi	5216 öncesi		5216 sonrası	
	Sayı	%	Sayı	%
Tip 1	10	12	8	13
Tip 2	27	33	18	29
Tip 3	20	25	11	18
Tip 4	25	30	25	40
<b>Toplam</b>	82	100	62	100

- Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesi (Tip 1) ve inşaat emsalinin, kat adedinin ve ifraz şartlarının değiştirilmesine (Tip 2) ilişkin plan değişikliklerinin, (Yasa öncesi ve sonrası dönemde) toplam içerisindeki oranı ciddi düzeyde değişmesine karşın; bu tip plan değişikliklerinin kişisel yarar sağlanmasına yönelik kullanımında ciddi bir azalma yaşanmıştır.
- Yolların genişletilmesi, daraltılması ve güzergâhlarının değiştirilmesine (Tip 3) yönelik plan değişikliklerin toplam içerisindeki oranı %24'ten %18'e gerilerken, bu tip plan değişikliklerinin, Tip 1 ve 2'ye benzer biçimde, kişisel yarar sağlanması amacıyla kullanımı azalmıştır.
- Yine, sosyal ve teknik altyapı kullanımlarından başka herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanımının değiştirilmesine yönelik plan değişikliklerinin toplam içerisindeki oranı %31'den %40'a yükselmiş; bu tip plan değişikliklerinin, kişisel yarar sağlanmasına amacıyla kullanımı azalırken, toplumsal-kamusal yarar sağlanması ve çizim hatalarının giderilmesi ve plan kararlarına uygulama kolaylığı getirilmesine yönelik kullanımı artmıştır.

## Sonuç

Ülkemizde planlama süreci açısından yaşanan birçok soruna, 3194 sayılı yasa ile belde belediyelerine verilen yetkilerin temel oluşturduğunu söylemek zor değildir. Başlangıçta, yerel yönetimleri güçlendirme ve sorunların yerel ölçekte çözümlenmesine olanak tanıma amacıyla yola çıkılmasına karşın, bu süreci yönetecek yerel idarelerin, yetişmiş işgücüne, mali kaynaklara ve kurumsal yapılanmaya olan ihtiyaçlarının göz ardı edilmiş olması bugün yaşanan birçok soruna zemin hazırlamıştır.

İlçe ve belde belediyeleri açısından yaşanan sorunların, asıl vurgulanması gereken boyutu ise bu yapılanmanın, bütüncül planlamayı güçleştiren (kimi zaman olanaksızlaştıran) tarafıdır. Özellikle büyükşehirlerin (metropollerin) bitişğinde veya yakınında yer almasına karşın, bağımsız biçimde imar planlarını hazırlama ve onama yetkisine sahip belde belediyelerin, bütüncül bir planlama süreci ve anlayışına karşı yarattığı açmazlar, bugünkü planlama gündeminin önemli konularından birini oluşturmaktadır. Bu çerçevede, 2004 yılında yürürlüğe giren 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarına ilişkin getirilen düzenlemeler, yukarıda orta-

ya konan sorunun çözümüne yönelik bir çabayı yansıtmaktadır. Çalışma kapsamında vurgulandığı üzere, fiziksel ölçütler yanında sosyal, ekonomik ve yönetim boyutları da olan "metropolitan alan" kavramını, sadece "nüfus" ve "merkeze uzaklık" ölçütleri ile tanımlamaya çalışan düzenlemenin, bilimsel açıdan ciddi bir eksiklik içerdiği açıktır. Ancak, bu çalışma kapsamında elde edilen bulgularla da doğrulandığı üzere, büyükşehirlerin çeperinde yer alan belediyelerin herhangi bir üst ölçekli plan kurgusuna bağlı olmaksızın ürettikleri planların yarattığı açmazı ortadan kaldırmayı amaçlayan bu düzenleme, ortaya konan "denetim" amacının gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir işlev görmüştür (Ersoy, 2006).

Çalışma kapsamında irdelenen belde belediyelerinin, Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırı içerisine dahil edilmeleri sonrasında, planlama anlayışı açısından ciddi bir değişime uğraması çalışma ile elde edilen en önemli bulgudur. Öncelikle, ortaya çıkan bu durumun, belde belediyelerini ya da büyükşehirleri yöneten siyasi iradeden çok, büyükşehirlerin teknik personel, kurumsal ve planlama süreci açısından sahip oldukları birikimin bir sonucu olduğunu; ayrıca, plan değişikliklerinin kullanılma biçimi açısından gözlemlenen olumlu yöndeki değişime karşın, söz konusu değişikliklerin kamu yararına olmayan düzenlemeler için de kullanılmaya devam ettiğini ve bu yapının farklı denetim ve yaptırımları gerektirdiğini vurgulamakta yarar vardır. Çalışma ile ulaşılan bulgular açısından üzerinde durulması gereken asıl nokta ise, büyükşehirlerin kurumsal ve teknik açıdan sahip olduğu birikimin, belde ve ilçe belediyelerinin denetiminde etkin hale getirilmiş olmasıdır. Bu çerçevede, büyükşehirlerin yönetim sınırlarının belirlenmesinde, nüfus ve merkeze uzaklık ölçütleri ile birlikte, metropolitan alan kavramına ilişkin diğer temel ölçütlerin de dikkate alındığı bir yapılanmanın ortaya konması durumunda, 5216 sayılı yasa ile üretilen çabaların, kentleri parçacı ve günlük politikalarla yöneten yaklaşımların aksine, üst ölçekli planlama çalışmalarına önemli katkılar sağlayacağı bir gerçektir.

*Bu çalışma, Serkan ÖZDEMİR tarafından Yrd. Doç. Dr. Mehmet Çağlar MEŞHUR'un danışmanlığında Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı'nda tamamlanmış olan "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Yetki Alanı Genişletilen Büyükşehir Belediyelerinin İmar Planı Değişiklikleri Açısından İrdelenmesi" adlı yüksek lisans tezinin (YÖK Tez No: 178227) saha araştırmalarına dayanmaktadır.*

## Kaynaklar

- Akış, E., (1997), "Belediyenin İmar Planını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 4, s. 45-51.
- Can, Z., (1981), "Antalya Planlama Çalışması", Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, 2. Kitap, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.
- Demir, N.Ö., Nurhan, A.R., Ölkebaş, A., Özden, P.P., Saraçlı, C., Turgut, A., Turgut, S., Yakar, H., (2004), Gündemdeki Yasa Taslakları Üzerine Görüşlerimiz, TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi, İstanbul.
- Duyguluer, F., (1981), "İmar Planında Değişiklik Yapılması İle İlgili Talepler", Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, II. Kitap, ODTÜ, Ankara.
- Eke, A.E., (1985), "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı: 4, s. 41-62.
- Eke, F., Özdemir, N., (2004), Antalya'da Konut Stoğu ve Nitelikleri, Gazi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projesi, Proje Kod No: 06/2001-25, TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi Yayını, 10/2, Antalya.
- Ersoy, M., (2000), "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi", Mekân Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Ersoy, M., (2006), "İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçekli Planlama Sorunu", ODTÜ, www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri.
- Eryaman, Ş., (1996), "Belediye Meclisinin İmar Planı Değişikliği Kararları", İller ve Belediyeler Dergisi, Mart-Nisan, s. 157-171.
- Geray, C., Keleş, R., Hamamcı, C., (1995), Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Araştırması, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara.
- Göçer, O., (1990), Metropoliten Planlama, Yıldız Üniversitesi Matbaası, Fakülte Yayın No. MF-SBP 90.001, İstanbul.
- Gök, T., (1983), İmar Kararları ve Yargı Denetimi, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.
- Keleş, R., (1985), "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, 9-82.
- Keleş, R., (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R., (2006), Kentleşme Politikası, İmge Yayınevi, Ankara.
- Kurt, H., (2006), "Türkiye'de Kent Planlarının Siyasal Amaçlarla Yozlaştırılması: Ankara Örneği". Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, ISSN:1304-0278, Cilt: 5, Sayı: 15, www.e-sosder.com.
- Mimarlar Odası Antalya Şubesi, (2004), 50 Yılda Antalya'da Planlama-Kentleşme ve Mimarlar Odası, TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi Yayınları: 10/3, Antalya.
- Mimarlar Odası Antalya Şubesi, (2006), Çevre Düzeni Planına Doğru, TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi Yayını, Antalya.
- Özdemir, S., (2008), "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Yetki Alanı Genişletilen Büyükşehir Belediyelerinin İmar Planı Değişiklikleri Açısından İrdelenmesi", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Konya.
- Öztürk, A., (1988), "Kent Planlaması ve İmar Kararlarının Yargısal Denetimi" Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu, AÜSBF Basımevi, Ankara.
- Tekel, A., (2002), "Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliği Üzerine", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 42-55.
- Tekeli, İ., (1998), "Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Kent-sel Gelişme ve Planlaması", 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ., Ortaylı, İ., (1978), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- TODAİE, (2002), İmar İşleri El Kitabı, Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi, Yayın No: 310, Ankara.
- Turak, E., (1978), "Metropoliten Alanlar", Türkiye'de Metropoliten Alan Planlaması Deneyimler ve Sorunlar Kolokiyumu, Ankara.
- Turgut, S., (2004), İstanbul'un Yönetimi: Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi, Kent ve Çevre Dizisi, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- Ünlü, T., (2006), "Kentsel Mekânda Değişimin Yönetilmesi", ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2, 63-92.
- Yaşamış, F.D., (1993), "Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı: 2, s. 19-20.
- Yıldız, R., Çıracı, H., (2006), "5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", İTÜ Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 197-206.
- Yücel, A., (1971), Metropoliten Planlama, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 1027, Ankara.