

GÖRÜŞ / OPINION

Türkiye’de Afete Dirençli Yerleşimler Açısından İmar Mevzuatının Sorgulanması

Questioning of Urban Development Legislation in Terms of Disaster-Resilient Settlements in Turkey

iD Savaş Zafer Şahin

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Tapu Kadastro Yüksekokulu, Tapu Kadastro Bölümü, Ankara

Giriş

Eğer, kentleşme sürecinde imar mevzuatının düzenlediği iş ve işlemler, kırsal nitelikli bir arazinin iskan belgeli bir yapıya dönüşümüne ve kullanımına kadar geçen süreç olarak tanımlanırsa, yürürlükteki mevzuata göre üç yüzün üzerinde siyasi-bürokratik-teknik aşamanın geçilmesi ve tamamlanması gerektiği görülür. Bu aşamaların her biri, merkezi yönetim, yerel yönetimler, imar, iskan ve teknik yeterliliklerle ilgili doğrulama, veri üretme, onay, uygun bulma, seçme, değerlendirme, denetleme, yürürlüğe geçirme gibi eylemlerden oluşan karmaşık ve kimi zaman kaotik bir bütün oluşturmaktadır. Teknolojinin gelişimiyle birlikte bu aşamaların yalınlaştığı ya da hızlandığı var sayılsa da işlemlerin devlet ciddiyetine uygun şekilde yerine getirilmesi baskısı altında alışlageldik yöntemlerin değişim süreci kendi başına başka bir tür karmaşa oluşturabilmektedir. İmar mevzuatının düzenlediği bu alanda doğrudan ve dolaylı, bütünsel ve istisnai şekillerde tanımlanmış, imar planı ve harita üretiminden yapı denetimine kadar çeşitli şekillerde yetkilendirilmiş onlarca kurum olduğu da bilinmektedir. Özellikle son yirmi yılda imar mevzuatı alanında temel kanunlar yerine torba kanunlarla getirilen parçacı değişikliklerin tercih edilmesiyle, devlet yönetiminde merkezileşme ve hükümet sisteminin değişimiyle birlikte giderek takip edilmesi ve uygulanması çok zor bir mevzuat alanı ortaya çıkmıştır. Afete dirençli yerleşimler oluşturulabilmesinin

ön koşullarından en önemlisi bu mevzuat alanının temel sınırlarının ele alınmasıdır. Marmara Depremi sonrasında kapsamlı mevzuat değişikliklerinin henüz Kahramanmaraş Depremi sonrasında görülmediği de düşünüldüğünde bu tür bir sorgulamaya girişilmesi yaşamsal olarak nitelenebilir.

Bu alandaki parçacı değişikliklerin iki temel kaynağının bulunduğu görülmektedir. İlk olarak, mevcut imar mevzuatına göre çeşitli ayrılıklar taşıyan yapıların ve alanların meşru ve yasal hale getirilmesi için, siyasi baskı ve popülist karşılıklarıyla oluşan ve zaman içerisinde el yordamıyla yürütülen bir dizi mevzuat değişikliği söz konusudur. Bu değişikliklerin ortak özellikleri, daha çok parçacı sorunlara üretilen kısa dönemli çözümleri içermeleri ve çoğunlukla zincirleme şekilde orta vadede daha fazla soruna sebep olarak yeni parçacı düzenlemelerin yapılmasının önünün açmalarıdır. Kimi durumlarda mahkemeler anayasal sistemin ruhuna uygun bulunmaması durumunda bu parçacı değişikliklerin iptaline hükmetmekte ve çoğunlukla bu kararlar fiili inşaa faaliyetlerinin sonrasında verildikleri için durum daha da karmaşıklaşmaktadır. İkinci olarak, özellikle Marmara, Van ve Kahramanmaraş Depremleri gibi büyük afetler ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi yapısal dönüşümler sonrasında yapılan mevzuat değişiklikleridir. Bu tür değişikliklerde belli bir söylem üzerinden yeni yaklaşımlar mevzuat sistemi içine sokulmaktadır. Yapı denetim sisteminin kamu dışı aktörlere aktarılması, “yatay mimari” ya

Geliş tarihi: 27.07.2023 Revizyon tarihi: 06.10.2023
Kabul tarihi: 20.10.2023 Online yayımlanma tarihi: 01.11.2023
İletişim: Savaş Zafer Şahin
e-posta: savas.sahin@hbv.edu.tr

 TMMOB
Şehir Plancıları Odası

da “imar barışı” gibi kavramlara dayalı mevzuat değişikliklerinin yapılması bu bağlamda değerlendirilebilir. Ancak, çoğu durumda temel kanun düzeyinde tartışmalar yapılmadığından dolayı acele edildiği, belli bir süre sonra yeni bir değişimin gerektiği gözlenmiştir. Bu iki değişiklik türünün arasında yakından ilişki olduğu söylenebilir. Son otuz yılda, imar mevzuatını oluşturan unsurlarda yapılan yüzlerce değişiklik incelendiğinde, el yordamıyla yapılan popülist parçacı düzenlemeleri yaşanan afetler ve dönüşümler sonrası daha kapsamlı düzenlemelerin izlediği görülmektedir. Sonuçta, mevcut mevzuat uygulamalarıyla denetim altına alınamayan ve çeşitli sapmalar olarak görülebilecek pratikleri meşrulaştırmaya dönük düzenlemelerin yarattığı genel yapısal çarpıklık ve sorunlar dizisi, yaşanan yıkımlar sonrasında yeni mevzuat değişikliklerinin gerekçesini oluşturmuştur.

Ebniye Nizamnamesinden Yapı Yollar Kanununa, 6785 Sayılı İmar Kanunu’ndan 3194 Sayılı İmar Kanunu’na ve günümüze kadar gelen tarihsel gelişim çizgisi içerisinde imar mevzuatının tanımladığı süreçte ciddi sorunlu alanların oluştuğu ve bunların afetler karşısında dayanıksız kent, yapı ve altyapısının oluşmasına sebep olduğu açıktır. Aslında imar mevzuatı üzerinden yapılan tartışmalar bu konudaki bozulma ve yozlaşmayı çeşitli başlıklar altında gündeme getirmektedir. Geline nokta öncelikle, cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde sürdürülen ve üretilen yapı yapma kültürü ve üretim bilgisinden uzaklaştığı ve yapıya ilişkin toplumsal bilginin yerini tamamen kapitalist sistemin yapı üretim tercihlerinin aldığı söylenebilir. Kamu aktörleri yapı üretiminde sadece ihale süreçlerine ve seçme denetleme işlevine geri çekildiği için yapı üreticisi ahlakından masa başında değerlendirme ve bürokratik/siyasi savunma refleksine geçiş olduğu görülmektedir. Sorumluların gerçek irade gösterme ve bilinen yanlışlara müdahil olmak yerine bürokratik ve siyasi pozisyonlarını koruma ve tahkim etme stratejileri geliştirdikleri görülmektedir. Ayrıca, bu durum mimari, mühendislik tasarım ve teknolojisindeki yeniliklere büyük ölçüde kapalı bir üretim süreci doğururken, standart yapı üretiminde gereksiz şekilde zorlayıcı, çeşitli ayrıcalıklı durumlarda denetlenmeyen bir yapı üretim sürecini baskın hale getirmiştir. Bazen kırsal bir yerleşimde bile sıradan bir iki katlı konutun planlama, denetim süreci oldukça zorlu biçimde yürütülebilirken diğer yandan devasa gökdelenler mahkeme kararlarına rağmen bu tür zorluklara takılmadan hızla yükselebilmektedir.

İşte, bu durum içerisinde, Kahramanmaraş Depreminde enkaz altında kalan esas gerçekliğin tüm aktörleri, kurumları ve süreçleriyle imar mevzuatımız olduğu ifade edilebilir. Gerek depremin genel seçimlerin birkaç ay öncesinde gerçekleşmiş olması, gerekse siyasi olarak deprem sonrası önceliğin kalıcı konutların üretimine verilmiş olması sebebiyle imar mevzuatında Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinde yapılan kısmi değişiklik dışında daha öncekiler kadar büyük bir değişim şimdilik görülmedi. Ancak, afetlere dirençli yerleşimler için imar mevzuatının mevcut gerçek sorun alanlarından yola çıkılarak yeniden ele alınması gerektiği de açık bir şekilde görünmektedir. Bu

sebeple bu yazıda, Türkiye’deki yerleşimlerin afetlere dirençli hale getirilebilmesi için imar mevzuatında ele alınması gereken temel sorun alanları ele alınarak bazı öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır. Bu sorun alanları aşağıdaki başlıklarda ele alınabilir:

Parsel Ölçeğindeki Bilgiye Dayalı Yapılaşma Körlüğü

İmar mevzuatının şehir ve bölge planlamanın farklı ölçeklerinde üretilecek bilgi ve kararlar arasındaki etkileşimi düzenleyen hükümlerinin dayandığı temel ilke, planların kademeli birlikliği olarak adlandırılmıştır. Buna göre üst ve alt ölçekli planların karar dizileri arasında belirli ölçeklerin tanımlandığı kesinlik ve genellik unsurları çerçevesinde belli bir uyum sağlanması esastır. Ancak, 3194 Sayılı İmar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği dönem sonrasında özellikle bölge ve çevre düzeni planlarının yapım ve uygulanmasında yaşanan zorluklar, kurumsal çekişmeler, hukuki tartışmalar ve anlaşmazlıklar zaman içerisinde üst ölçek planların fiili olarak göz ardı edilmesine ve etkisizleşmesine sebep olmuştur. Özellikle il ölçeğinde çevre düzeni planlarının yerleşimlerin genel yapısını yönlendirici hale gelememesinde yerel yönetim kanunlarında yapılan değişikliklerin de etkili olduğu görülmektedir. Sonuçta, il ölçeğinde çevre düzeni planlama pratiğinin yönlendirici hale gelemediği ve yersel üst ölçek verinin parsel ölçeğine yansıtılmadığı bir planlama pratiği ortaya çıkmıştır. Üst ölçek planlarla ilgili açılan davalardan sonra ortaya çıkan belirsizliklerin de etkisiyle fiili olarak tek ve asıl planlama ölçeği 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı haline gelmiştir. Bunun afetlerle ilgili en önemli sonucu, doğa ve yer şekillerinin sürekliliğinin plan kararlarına yansıtılmamasıdır. Yapılaşma sürecinde kimi zaman mikro bölgeleme ve parsel ölçeğinde zemin etütleri dışında kapsamlı bir bakış açısı ve karar yaklaşımı geliştirilememektedir. İmar mevzuatına ilişkin tartışmaların başlangıç noktasını farklı ölçeklerde planlama sürecinin bir arada nasıl uzlaştırılacağı oluşturmalıdır.

Kentsel Dönüşüm ve Yeni Yerleşim Planlaması Dengesinin Bozulması

3194 Sayılı İmar Kanunu’nun çıkarıldığı dönemde Türkiye’nin kentleşme hızı hala çok yüksek olduğundan, Kanunun ruhunun genel olarak yeni yerleşim alanlarının oluşturulmasına daha yatkın olduğu görülmektedir. Zaten kentsel dönüşüme ilişkin olarak Kanununda kapsamlı bir düzenleme getirilmemiş olmasından da bu anlaşılabilir. Geçen zaman içerisinde, imar planlarının yapımı ve yapılaşma sürecinin yönlendirilmesinde esas faaliyet alanı mevcut meskûn alanların dışında yeni yerleşimlerin oluşturulmasına odaklanmış, toplum da imar faaliyetlerini bu şekilde kabul etmiştir. Oysaki çoğunlukla kent çeperindeki yeni alanlar yapılaşmaya açılırken aynı zamanda imar planı değişiklikleriyle mevcut kent içerisindeki boşluklar ya da eski yapılar daha yüksek yapı yoğunlukları ve farklı işlevlerde piyasa mekanizması aracılığıyla dönüştürülmektedir. Sonuçta, imar mevzuatının uygulanmasında yeni yerleşim alanlarının planlanması ile mevcut kentsel dokunun dönüşümü arasında

anamlı bir denge ve ilişki kurulamadığı görülmektedir. Bu sorunun en ciddi etkisi, imar planlarının hazırlanmasında nüfus hedefi-yerleşim alanı büyüklüğü ilişkisinin kopmasıdır. Mevcut kentsel dokunun nüfus eğilimleri çoğunlukla parçacı müdahalelerle izlenemez hale gelirken, siyasi müdahalelerle yeni yerleşim alanlarının nüfus projeksiyonları bilimsel ve akılcı yaklaşımlardan çok uzak önceliklerle belirlenmektedir. Son yirmi yılda tüm Türkiye’de farklı yerleşimler için hazırlanan imar planlarında gelecekteki nüfus ihtiyacından çok daha fazlası alanın imara açılmış olduğu görülmektedir. Nihai olarak yağ lekeleri kentsel gelişim şemasının yaygınlaşması kentsel makro formu yönetilebilir olmaktan çıkarmakta, mevcut kentsel doku giderek aşırı yoğunlaşmakta ve altyapı kapasitesi aşırı yüklenerek aşırı yüksek maliyetli bir şehircilik pratiği olmaktadır. Bu sebeple imar mevzuatında yeni yerleşim ve kentsel dönüşüm stratejilerinin dengeli şekilde yürütülebilmesine olanak tanıyacak bir yaklaşım getirilmesi gerekmektedir.

Yağ Lekesi Gelişiminin Sonucu Olarak Sürekli Artan Yapı Yoğunlukları

Planların kademeli birlikteliği ilkesinin uygulanamamasının bir diğer sonucu, kentsel gelişimi üst ölçek plan yerine imar planı değişikliklerinin, mevzi ve ilave imar planlarının yönlendirmesi olmuştur. Yerleşimlerde aynı kentsel çevrede birbirinden çok farklı yapı yoğunluklarının ortaya çıkabildiği görülmektedir. Yapı stokunun yaşam döngüsü içerisinde, yenilenmesi gereken yapıların dönüşüm sürecinde, en son imar planı değişiklikleriyle belirlenen yapı yoğunlukları kazanılmış bir hak kabul edildiğinden dolayı kentsel yapı yoğunluğu kaçınılmaz olarak sürekli artmaktadır. 2000'lere kadar Türkiye’de mevcut yapı stokunun hesaplanmış ortalama yapı emsali 2,00'nin altındayken, 2020 sonrasında 2,00'nin üzerinde çıkmıştır. Kentsel yapı yoğunluğunun denetimsiz bir şekilde artması yer bilimsel verilere ve doğal yapıya uygun plan kararlarından bağımsızlaşmış parsel ölçeğinde yapılaşma eğilimini güçlendirmiştir. Deprem bölgesindeki illerde kent merkezlerinde çok katlı yapılaşmanın yaygınlığı bu durumun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Artan Yapı Yoğunluklarının Arazi Kullanım Kararlarını İşlevsizleştirilmesi

Kentleşmenin temel dinamiğini belirleyen unsur sürekli artan yapı yoğunlukları olunca, gerek yerleşimlerin desantralize olamaması, gerek geleneksel kent merkezleri dışında yeni merkezlerin oluşturulamaması, gerekse artan yoğunlukların gerektirdiği işlevlere olan talebin artması sebebiyle imar planlarında belirlenmiş olan arazi kullanım kararları etkisizleşmektedir. İmar mevzuatının çizdiği sınırlar ve getirdiği düzenlemeler bu sorun karşısında da yetersiz kalmakta, kentte her tür işlev her yerde bulunabilir hale gelirken, çeşitli ekonomik sektörlerin dönüşümü sonrasında ortaya çıkan yeni kentsel ticari kullanımlar imar mevzuatındaki kaba tanımlar içerisine sığmamaktadır. Özellikle karma kullanımlı çok iş-

levli hizmet ve üretim alanlarının yeni yerleşimlerde hâkim hale gelmesi (kentsel çalışma alanı, kentsel hizmet alanı gibi torba kullanımların da etkisiyle) ile, artan yoğunluklara eşlik eden sürekli işlev değişiklikleri gözlenmektedir. Kimi zaman bir yapının birimleri kimi zaman da tamamı hızla işlev değiştirebilmektedir. Sonuçta kentsel işleve uygun yapı tasarımı değil, yapıya uygun işlevle yapıda sürekli değişim gerçekleşmektedir. Bu kadar fazla ve hızlı işlev değişikliğinin sosyo-ekonomik etkileri bir yana, bina zeminlerindeki konutların ticari birime dönüştürülmesinde kolon kesilmesi ve seyreltilmesi gibi bilim, teknik, kanun ve ahlak dışı uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Yerel yönetim mevzuatında kentsel ticari işlevlerin yapılaşma süreci sonrasında nasıl yer seçeceğine ilişkin hükümler de bulunmadığı için bu durum hem kentsel işlevlerin kentsel yaşamda planlı şekilde yayılmasının kentte katma değer üretmesinin önüne geçmekte hem de afete dirençli yapılar oluşturulmasına engel olmaktadır.

“Ada Nizamı” Yapılaşmanın ve Site Yaşamının Tek Çözüm Haline Gelmesi

Gerek kentlerde yapı yoğunluğunun sürekli artması, gerekse farklı işlevlerin yer seçim kısıtlarının etkisizleşmesi sonucunda, imar mevzuatında öngörülen sosyal donatı alanlarının ve teknik altyapının oluşturulması zorlaşmıştır. Bu sorunun aşılması için klasik sokak düzeninden ve parsel nizamından çok ada içerisinde düzenleme önemli bir planlama tercihi haline gelmiştir. Son yirmi yılda yapılan imar planlarında ortalama parsel ve ada büyüklüklerinin Türkiye genelinde bu sebeple arttığı görülmektedir. Bunda inşaat sektöründe yer alan küçük ve orta ölçekli firmaların yerini büyük ölçekli ve finans sektörü ile bütünleşmiş firmaların alması da etkili olmuştur. Ancak, büyük ölçekli inşaat yönetim ve organizasyon sorunlarının yapı strüktürüne yansımaları uygulamada sorunlara sebep olmaktadır. Her şeyden önce ada nizamında yapılaşma fazladan yapı ve işlev yoğunlaşması yaratarak yapı teknolojilerinin uygulanması ve yapı yönetimi açısından sorunlar oluşturmaktadır. Kent çeperlerinde aşırı yoğun yapılaşma yaygınlaşırken, mimari çeşitlilik, kent kimliği ve kültürü açısından bütünleşemeyen yaşam alanları gelişmektedir. Yeni site kültürü çoğunlukla karma işlevler içerdiği için imar planlarında öngörülemeyen altyapı ve ulaşım ihtiyaçları ortaya çıkabilmektedir.

Mülkiyet Dönüşümünde “Kesinti-Yoğunluk-Yapı Nizamı-Değer” İlişkisinin Kopması

İmar mevzuatının önemli bir kısmı, kentsel hizmet alabilen arsa oluşturulması için mülkiyet deseninin yeniden düzenlenmesine ilişkin hükümler getirmektedir. Türkiye’deki mülkiyet rejimi ağırlıklı olarak özel sahipliğe dayandığı için de imar mevzuatı, kamusal hizmetler için özel mülkiyetten yapılacak kesintileri ve nasıl arsa temin edileceğini belirlemektedir. Yıllar içinde hamur kuralı olarak da bilinen İmar Kanunu’nun 18. Maddesi uyarınca özel mülkiyetten yapılan

kesintilerin oranının giderek arttığı görülmektedir. Çünkü gerek bu kesintilerle ayrılacak kamusal alanların tür ve çeşidinin artması gerekse idarelerin kamulaştırma dışında arsa temin etmek için bu yolu kullanmaları sebebiyle yasal kesintiler yetersiz kalmaktadır. Öyle ki pek çok imar planı uygulamasında resmi üst sınır olan %45'in üstünde vatandaşların arazilerinden kesinti yapıldığı görülmektedir. Hatta, kesinti miktarı yasal ya da gayri resmi olarak idarelerle vatandaşlar arasında yapı yoğunluğu ve nizamı üzerinden yapılan pazarlıkların aracı haline gelmiştir. Sonuçta, imar uygulamaları sonrasında elde edilen imar hakları kentsel arsa fiyatlarında balon artışlara sebep olmaktadır. Çünkü, imar planlarıyla daha karlı seçenekler pazarlık gücü yüksek arazi sahiplerinin tekeline geçmektedir. Arsa fiyatlarındaki bu fahiş artışlar özellikle büyük kentlerin çeperlerinde son yirmi yılda lüks konut segmentinde üretim fazlasının ciddi oranlara çıkmasına sebep olmuştur. Ayrıca, yoğunluk artışının sosyal donatı ve tasarımdan kaynaklanacak değer artışının önüne geçmesi genel kentsel yaşam kalitesinin düşmesini ve konut fiyatlarının ekonomik istikrarsızlıklar karşısında en hızla artan yaşam maliyeti olmasını getirmiştir.

Mevzuatın “Emsal Dışı” Yapılaşma Sarmalına Sıkışması

Yapı yoğunluğu, kullanım kararları değişikliklerine rağmen mevcut imar mevzuatının ve kentleşme sürecinin daha fazla kullanılabilir alan baskısı yaratması, imar planlarında belirlenen haklar dışında istisnai durumların kural haline gelmesiyle sonuçlanmaktadır. Çatı katları, teraslar, çıkmalar, balkonlar, bodrum kat kullanımları, çekmeler gibi onlarca tanım, istisnai yorumlamalarla fazladan yapılaşma hakkı elde edilen bir oyunun bileşenleri haline gelmiştir. İmar mevzuatının hükümleri daha çok küçük üretici ve parsel nizamına göre belirlendiğinden dolayı ada nizamı yapılaşmada etkisiz kalmakta, istisnalara ilişkin yorum ve takdir hakkı genişlemektedir. Bunların sonucunda mimari tasarım ve mühendislik önlemleri arasındaki ilişki zayıflamakta, yerel yönetimlerin bu istisnalara ilişkin popülist bir rekabet hali içine girdikleri görülmektedir. Artık, inşaat ruhsatı öncesi ve sonrası, yapı kullanım belgesi öncesi ve sonrası durumların istisnalar kapsamında yasallaştırılması için imar aflarının da desteğiyle mevzuatı dolanan eğilimler yerleşmiştir. Yapı sürecine dahil olan aktörler uygulamayı “iskan öncesi/sonrası” olarak ayırt etmektedir.

Uygulama Yönetimi ve Denetim Arasındaki İlişkinin Belirsizliği

İmar mevzuatının en fazla tartışılan, halk arasında da önyargılarla karışık bir şekilde konuşulan kısmı, idarelerde görev alanların karar verme, uygulama ve denetim yetkilerini nasıl kullandığına ilişkindir. Mevzuata göre pek çok aşamada birden fazla kurum, kuruluş ve meslek insanının bir arada çalışması gerekirken çoğunlukla yetkilerin tekelleşme eğiliminin ortaya çıkması sorunları derinleştirmektedir. Mevzuatta çeşitli

sorumluluklar tanımlanmış olmasına rağmen, birlikte çalışma, iş birliği, eş güdüm konularında ciddi belirsizlikler bulunmaktadır. Ayrıca, uygulama ve denetim süreçlerinde görev alanların eğitim, yetkinlik, yeterlilik tanımlarının takibinde zorluklar yaşandığı görülmektedir. Marmara Depreminden sonra sorumluların cezalandırılmasında karşılaşılan zaafılar ve kamuoyu vicdanındaki rahatsızlıklar daha sonraki dönemde yapı kültürü ve ahlaki konusunda kültürel eksiklikler ve yozlaşma sorunları olarak devam etmektedir. Özellikle Kahramanmaraş Depremi, yapı güvenliğinde müteselsil sorumluluk konusunda yeterince güçlü mevzuat sorumluluk unsurlarının ve yaptırımlarının bulunmamasını yeniden gündeme taşımıştır.

Uzun Süren Yargılamalar ve İçtihatların Kamu Yararı ve Güvenlik Konularındaki Eksiklikleri

Yaklaşık kırk yıllık imar mevzuatı süreci idarelerin eylemleriyle yargı işleyişi arasında tipik bazı koşutlukların oluşmasının izlenmesini mümkün kılmıştır. Mahkemelerin özellikle imar mevzuatına ve imar planlarına aykırı yapılaşmalar konusunda vardıkları içtihatlar zaman içerisinde mevzuattan daha etkili unsurlar haline almıştır. Bu konuların başında imar planı değişiklikleri ve yapı güvenliği ile kamu yararı arasındaki ilişki gelmektedir. Mevzuata aykırı imar planı değişiklikleri mahkemelerde iptal edilse de idarelerin yargı kararlarını dolanmak için ufak değişikliklerle aynı planları yeniden onaylaması ve arada geçen sürede inşaatın devam etmesi artık neredeyse mutlak bir uygulama haline almıştır. Kentlerde onaylı tüm planları hatta ruhsatları iptal edilmiş olmasına rağmen tamamlanmış hatta içinde oturan ciddi sayıda yapı bulunmaktadır. Yargı kararları yapının güvenliği konusuyla ilişkiliyse de yapıya harcanan kaynağın milli servet ve belli bir aşamadaki yapının yıkılmasının bunun kaybı anlamına geleceği şeklindeki yargı içtihatları bu tür yargı kararlarını etkisizleştirmektedir. Sonuçta belli durumlarda camla balkon kapatma ile taşıyıcı sistemde değişiklik yapma arasında kaçak yapılaşma açısından ciddi bir niteliksel farkın oluşmaması hukuki ve teknik açıdan ciddi bir sorundur.

İmar Aflarının Doğrudan ya da Dolaylı Yapısal İhlalleri Meşrulaştırması

İmar mevzuatıyla ilgili birikimli sorunların tamamı nihai olarak toplumsal meşrulaştırma ve buna karşılık gelen siyasi müdahalelere konu olmuştur. Nitekim Cumhuriyet tarihi boyunca 17 kez doğrudan, 56 kez de dolaylı olarak imar affının çıkarılmış olması bunun bir göstergesidir. Çıkarılan afların neredeyse tamamı tespitsel olmayan genel ilkelere dayalı düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Hatta giderek bu ilkelerin kapsamı genişlemiş ve imar mevzuatının engellemeye çalıştığı teknik yanlışların tamamına yakını yasallaştırılmıştır. Afların etkilerini öngörmeye yönelik düzenleyici etki analizi yapılmamış, aflarla ortaya çıkacak durumla imar planlarının ilişkisi kurulmamıştır. Bir zincirin halkalarının sonuncusu gibi, imar afları imar mev-

zuatının boşluklarını doldururken hataları meşrulaştırarak aynı zamanda mevcut imar düzeninin altını oymuştur. Son yapılan imar barışı düzenlemesiyle ise imar afları yeni bir boyut kazanmıştır. İdare hem sorumluluğu hem de külfeti hak sahibine yükleyerek bundan ciddi bir kaynak elde etmiştir. Ancak, yaşanan Kahramanmaraş Depremi ve benzerlerinde elde edilen kaynağın belki de onlarca katı maddi hasar oluşmuş ve telafisi imkânsız can kayıpları yaşanmıştır.

Konut Finansman ve Örgütlenmesinde Ulusal Mekanizmaların Bulunmaması

İmar mevzuatının belki de en zayıf kısmı olan şehircilik ve konut üretiminin finansmanı konusu zaman içerisinde daha da zayıflamıştır. Kooperatifler eliyle konut üretimi neredeyse ortadan kalkarken, finans piyasası ve kamu ortaklığında konut üretimi ağırlıklı olarak lüks konut üretimi aracılığıyla kaynak yaratmaya kaymış ancak elde edilen kaynaklar tam olarak yaygın bir şekilde barınma sorununun çözümü için de kullanılamamıştır. Finans piyasası düzenlemeleriyle imar mevzuatı arası ilişkilerde zayıflık bulunduğu, kooperatif ve diğer kolektif yapı örgütlenmelerinin zayıfladığı ve yozlaştığı söylenebilir. Kentsel dönüşümün sorumluluğunun vatandaşın üstüne kaldığı, yerel ve bölgesel ölçekli dönüşüm süreçlerinin imar mevzuatında yer almadığı da görülmektedir. Sonuçta, güncel ekonomik krizde iyice kırılanlaşan konut piyasası artık barınma sorununun çözümünde bir araç olmaktan çıkmıştır. İmar mevzuatının bu bakış açısını dikkate alacak şekilde gözden geçirilmesi yaşamsaldır.

Çözüm Niyetine

Kuşkusuz bu temel sorunların sayısı arttırılabilir, ya da bu sorunlara kaynaklık eden ekonomi-politik yapısal sorunlar da ayrıca ele alınabilir. Ancak, toplumsal, siyasal ve teknik bağlamların kesişiminde bu sorunlardan yola çıkılarak bazı temel çözüm önerilerinin tartışılması da mümkün görünmektedir. Birinci olarak, geçmiştekinin tersine artık imar, yapılaşma ve kentsel dönüşümün devlet yapılanmasında makro-ekonomik unsurlar olarak tanınması gerektiği açıktır. Kentleşme sürecinin ülke kalkınması ve gelir dağılımının en temel değişkeni haline geldiği devlet tarafından da kabul edilerek buna göre politikalar geliştirilmelidir. İkinci olarak, anayasal teminat altına alınmış bulunan konut hakkı ve özel mülkiyet arasında sürdürülebilir yeni bir ilişkinin tartışılması gereklidir. Gerekirse güvenli barınma hakkı ile mülkiyet hakkının sınırlanmasını bir arada denge içinde sağlayacak anayasal değişikliğin tartışılması önemlidir. Üçüncü olarak üst ölçekli planlamanın yasal yaptırımdan toplumsal uzlaşa yönetimine dönüştürülmesi ve farklı ölçeklerin anlaşılabilir ve yalınlaştırılmış bir katılım süreciyle yönetimi düşünülebilir. Böylelikle planlamanın farklı ölçeklerdeki teknik hassasiyetleri uygulamayla ilişkilendirilebilir. Dördüncü ve son olarak kamu arazilerinin giderek azaldığı bir ortamda imar uygula-

malarında iki boyutta arsa dağıtımından üç boyutta değer dağıtımına ve tasarım katma değerine geçiş odaklı, barınma gibi temel ihtiyaçların dengeli bir şekilde düşünüldüğü yeni nesil imar mevzuatına geçiş sağlanabilir. Bu şekilde mülkiyet ve imar arasındaki çarpık ilişki yeniden düşünülerek farklı öncelikler ele alınabilir. Bu dört çözüm önerisi bu yazıdaki sorun tespitlerinden yola çıkılarak imar mevzuatının doğasına ilişkin bir tartışma başlatmayı hedeflemek için getirilmiştir. Umut edilir ki, afetlere dirençli yerleşimler için temel başlangıç noktası olan imar mevzuatı yakın zamanda ciddi bir şekilde bu tür tartışmalara konu edilebilir.