



ARAŞTIRMA / ARTICLE

Desantralizasyon, Basitleştirme, Deregülasyon ve Yeniden-regülasyon Politikaları Kapsamında Planlamanın Araçsallaştırılması; Bursa'da Riskli Yapı Tespitine Dayalı Parsel Bazındaki Plan Değişikliklerinin Kentsel Mekana Etkisi

Instrumentalization of Planning Within the Scope of Decentralization, Simplification, Deregulation and Re-regulation Policies; the Impact of Parcel-scale Plan Amendments for Risky Buildings Upon Urban Space in Bursa

 Zeynep Ece Güler,¹  Levent Ünverdi²

¹Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, İzmir

²Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, İzmir

ÖZ

1980'li yıllardan itibaren, Türkiye'de uygulanan neoliberal süreçlerin, kentlere ilişkin biçtiği yeni rol tanımı içerisinde özellikle metropoliten kentler; küresel sermaye açısından önemli düğüm noktaları olarak yeniden örgütlenmiştir. Bu örgütlenmeyle birlikte mekansal yapı da değişim ve dönüşüme uğramıştır. Metropoliten kentlerin süregelen değişim ve dönüşümünü yönlendiren temel politikaların belirlenmesinde ise 2000'li yıllardan itibaren kentler üzerinden şekillenen küresel sermayeye eklenme çabasının bütüncü olarak yerleşme eğilimleri etkili olmuştur. Pek çok ülke gibi Türkiye'de de inşaat sektörünün desteklenmesi, makroekonominin gelişmesi için politik bir araç olarak kullanılmıştır. Bu bağlamda birikim hızının artırılmasındaki engellerin aşılması için devlet tarafından yapılan doğrudan ve dolaylı kamu altyapı yatırımları, yasal ve yönetsel düzenlemeler, planlama ve imar düzeninin basitleştirilmesi ile bunların desantralizasyonu, deregülasyonu ve yeniden-regülasyonu gözlenmiştir. Mekanın metalaşmasını hedef alan birikim stratejisini kolaylaştıracak mekansal sabitler olarak kentsel dönüşüm uygulamaları, planlama pratiğine bir araç olarak girmiş ve imar ve planlama yetkilerinin çok büyük oranda yerel yönetimlere devredilmesi mekanın metalaşmasını hedef alan birikim stratejisini kolaylaştırmıştır. Devlet

ABSTRACT

Metropolitan cities in Turkey have been re-organized to play a significant role for global capital as result of the neoliberal process after the 1980s. Consequently, the spatial structure has also undergone a change and transformation. Localization, which is an indispensable part of Turkey integration process into the global capital through cities since the 2000s, has been determinant in setting up the basic policies to govern the ongoing change and transformation of metropolitan cities. Like many countries, the construction sector has been purposely supported used as a political tool for the development of macroeconomics in Turkey as well. In this regard, direct and indirect public infrastructure investments, legal and administrative arrangements, simplification of planning and zoning, and decentralization, deregulation and re-regulation of the state have all been used as steps taken to overcome the obstacles against acceleration of the accumulation rate. Urban regeneration practices, as spatial constants facilitating the accumulation strategy aimed at the commodification of space, became the key tool in planning practices while the authority of zoning and planning was transferred to local ad-

Geliş tarihi: 08.04.2019 Kabul tarihi: 26.08.2019

Online yayımlanma tarihi: 03.10.2019

İletişim: Zeynep Ece Güler.

e-posta: zeynepeceglr@gmail.com



TMMOB
Şehir Plancıları Odası



OPEN ACCESS This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

gücünün bir kısmının, imar ve planlama yetkilerinin devri sayesinde, kilit hale gelen ve en etkin yerel devlet kurumları olan belediyelere aktarılması, kamu-özel işbirliklerinin de önünü açan bir merkezi strateji olmuştur. Sermayenin yerelde devletle temasını artırarak ona yeni birikim alanları açan bu stratejinin bir örneği olarak 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli yapılara ilişkin onay yetkisi Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na devredilmiştir. Bu çalışmanın temel amacı söz konusu yetki devrinin Bursa'da kentsel mekana etkilerinin ortaya konmasıdır. Bu kapsamda çalışmada izlenecek yöntem riskli yapı tespiti yapılan parseller ve yetki devri kapsamında riskli yapı tespiti halinde emsal artışı verilmesine ilişkin onaylanan plan değişiklikleri verilerinin; dönemsel, mekansal dağılımı ve yoğunlaşma eğilimleri ile kentsel mekana etkilerinin incelenmesidir. Çalışmada elde edilen bulgu neoliberal politikalar kapsamında sermayenin önündeki engellerin gevşetilmesi için yerelin yetkilendirilmesi yoluyla planlama ve imar düzeninin serbestleştirilmesi ve kuralsızlaştırılması sürecinin, dönüşümün kamusal yarar temelinden uzak, yaşam standartlarını düşüren parsel bazında uygulamalara evrilmesine neden olduğu ve kentsel dönüşümün mekandaki yöneliminin risk faktöründen çok ekonomik beklentiler temelinde acil müdahaleye ihtiyaç duymayan bölgelerde kendini gösterdiği.

Anahtar sözcükler: Bursa; decentralization; deregulation; plan amendment; re-regulation; risky building; simplification.

Bu makale, Zeynep Ece Güler tarafından Dr. Öğr. Gör. Levent Ünverdi danışmanlığında 2019'da Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü'nde hazırlanan "2000 Sonrası Süreçte Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Kentsel Mekana Etkisi: Bursa Örneği" başlıklı yüksek lisans tez çalışmasından üretilmiştir.

Giriş

Pek çok ülke, makroekonominin gelişmesinin sağlanması ve ekonomiyi dengede tutmak için inşaat yatırımlarını arttıracak ve destekleyecek politikaları devreye sokma eğiliminde olmuş ve ulusal kalkınma stratejileri kapsamında birçok farklı sektör ve alt-sektörde üretimi ve tüketimi tetikleyerek büyüme sağladığı kabulüyle inşaat sektörüne önemli roller vermiştir. Türkiye kapitalizminde de neo-liberal dönüşümün gerçekleştirdiği 1980 sonrasında ihracat yönelimli büyüme modeli çerçevesinde, gerek doğrudan ve dolaylı yatırımlar gerek yasal ve yönetsel düzenlemeler ile inşaat sektöründeki büyüme desteklenmiştir (Balaban, 2011; Yeşilbağ, 2016). Özellikle 2000'li yıllardan itibaren ise, küresel sermayeye eklenme çabası ve neoliberal küreselleşme algısının bütünleyicisi olarak yerelleşme eğilimleri (Eroğlu & Tunç, 2018), yapım faaliyetlerinin kolaylaştırılması ve artırılması, makroekonominin gelişmesi için inşaat sektörü, yoğun bir şekilde politik bir araç olarak kullanılmıştır.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de uygulanmaya başlanan yeni yönetim mekanizmaları ve yönetim düzeyleri arasındaki sorumlulukların paylaşımıyla ilgili değişiklikler bir anlamda ekonominin yeniden örgütlenmesine koşut olarak **devletin yeniden ölçeklenmesi** zorunluluğundan doğmuştur. (Eroğlu & Tunç, 2018), Özellikle 2000'lerden itibaren Türkiye'de inşaata dayalı büyüme modeline (yeniden) ağırlık verilmesi, yani bu alana sektör yatırımlarının çekilmesi amacının öncelik kazanmasıyla, bu modelin uygulanması kolaylaştıracak politikalar da **desantralizasyon** (kamunun yetki ve sorumluluklarını yeni aktörlerle paylaşması); **basitleştirme** (uygulamaların hayata

ministrations to a great extent. Decentralization became the central strategy that paved the way for public-private cooperation. As an example of this strategy in Bursa, the authority for approval of the buildings at risk was transferred to Bursa Metropolitan Municipality. The main purpose of this study is to reveal the effects of this shift in authority upon urban space in Bursa. In this context, the method to be followed in the study is to determine the parcels with risky buildings and to analyze the data on the approved plan amendments within the scope of periodic, spatial distribution and concentration trends and their impact upon urban space. The findings obtained in this study reveal that the process of liberalization and deregulation of planning and zoning processes through the empowerment of local authority to loosen the barriers to capital within the scope of neoliberal policies has led to loss of public benefit in urban regeneration practices, while focusing on economic expectations and decreasing urban living standards as it mostly takes place in areas not requiring emergent intervention.

Keywords: Bursa; desantralizasyon; deregülasyon; plan değişikliği; yeniden-regülasyon; riskli yapı; basitleştirme.

geçirilmesine yönelik olarak tüm süreçlerin basitleştirilmesi) ve **de-regülasyon (kuralsızlaştırma)/yeniden-regülasyon** (düzenlemelere son verilmesi/ yeni düzenlemelerin getirilmesi) şeklinde gündeme getirilmiş ve bunlar uygulamada etkili bir rol üstlenmişlerdir.

Yeni yönetim biçimleri ve düzenlemeleri ile bunların mekansal sonuçları açısından bakıldığında ise kamu-özel ortaklıkları devletin iş yapma yöntemleri arasında giderek yerini aldığı ve bu ortaklığın yereldeki görünümünden birinin ise kamu-özel ortaklığı ile girilen ve kentlerde taşınmaz değerlerinin yaratılmasına odaklanan projelerin çoğalması olduğu şeklinde özetlenebilir (Eroğlu & Tunç, 2018). Yine bu doğrultuda **desantralizasyon, basitleştirme ve de-regülasyon)/yeniden-regülasyon** politikalarının planlamadaki karşılığı imar afları, imar ve planlama mevzuatında köklü değişiklikler ile yeni yasal düzenlemeler, yetkilerin âdem-i merkezileşmesi olmuş, imar planları ise basitleştirme ve deregülasyon politikalarının uygulanmasının önemli bir **aracı** haline gelmiştir. Bu bağlamda birikim hızının arttırılmasındaki engellerin aşılması için tüm bu politikalar ekseninde, birikimi garantiye alacak ve istikrarını sağlayacak belirli mekansal sabitler olarak kentsel dönüşüm de **planlama pratiğinin temel uygulama araçlarından biri** olmuştur.

İmar planlarını, sermaye birikim hızının arttırılması ve istikrarının sağlanması bağlamında araçsallaştıran ve yerel odaklı bir niteliği olan stratejilerden son yıllarda en önemli örneklerinden birisi, 05.09.2016 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi

Hakkında Kanunun 6/12 bendi uyarınca riskli yapılara ilişkin imar planları, İmar uygulaması (arsa ve Arazi düzenlemesi işlemleri), hâlihazır Harita hazırlanması konularındaki onay yetkisini geçici olarak Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığının görev ve sorumluluğuna devretmesi olmuştur. Bu yetki kapsamında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin özellikle Nilüfer İlçesi sınırları içerisinde gerçekleştirdiği imar planı değişiklikleri ise, gerek nicelik gerekse nitelikleri bakımından planlamanın bu politikalarının aracı haline geldiği yönündeki hipotezi kanıtlar nitelikte olmuştur.

Bu çalışma; 2015 yılı itibarıyla Bursa'da kentsel dönüşüm amacıyla riskli yapı olması halinde ilgili parsellerde emsal artışına yönelik onaylanan imar planı değişiklikleri üzerinden, **desant-ralizasyon, basitleştirme** ve **de-regülasyon/yeniden-regülasyon** politikaları ile birlikte kamu yararına aykırı biçimde sermaye birikiminin bir aracı haline gelen uygulamaların ve planlama süreçlerinin kentsel mekan üzerinde yarattığı etkileri, bu tür uygulamaların, sayıca en çok gözlemlendiği Bursa kenti Nilüfer ilçesi üzerinden okumayı amaçlamaktadır. Sermaye birikimine verilen öncelik, en temelde, riskli olduğu tespit edilen binaların coğrafi dağılımı ile bina dönüşümünün gerçekleştiği coğrafya arasındaki uyumsuzlukta görülmektedir.

Metodoloji

Çalışmada Kullanılan Veri Seti

Bu çalışma kapsamında iki farklı veri seti kullanılmıştır. Bu veri setlerinden birincisi; Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden 2012–2018 yılları arasında Bursa bütününde 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli yapı tespiti yapılan parsellerin Riskli Yapı Tespit Tarihi/İlçe/Mahalle/Ada/Parsel bilgilerinden oluşmaktadır. İkinci veri seti ise; riskli yapı tespiti halinde emsal artışına ilişkin onaylanan ve Bursa Büyükşehir Belediyesi web adresinde yayınlanan askı ilanlarının incelenmesiyle tespit edilen plan değişikliklerine ilişkin ilçe/mahalle/ada/parsel/alan büyüklüğü bilgileridir (Url-1).

İlk veri setini, 2012–2018 yılları arasında Bursa bütününde 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli yapı tespiti yapılan 2457 adet parsel oluşturmaktadır. Bu veriler incelendiğinde aynı parselde (parsel üzerinde birden fazla yapı bloğu olması durumunda her bloğun ayrı ayrı başvurarak riskli yapı tespiti yaptırması gerektiğinden) 1'den fazla riskli yapı kaydının bulunduğu tespit edilmiştir. Bu veri seti çalışmanın ilk bölümünde Bursa il bütünündeki riskli yapı tespitlerinin mekansal dağılımı ve yoğunlaşma eğilimlerinin tespiti amacıyla analiz edilmiş, daha sonra imar planları ile çakıştırılması aşamasında parsel bazına indirgenmiştir. Bu düzenleme sonrası ilk veri setini oluşturan 2457 adet parsel kaydı, 1624 adet kayda inmiştir.

İkinci veri seti olan imar planı değişiklikleri ise Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait web sitesinde yayınlanan askı ilanlarından 2015–2018 yılları arasında¹ riskli yapı tespiti halinde emsal artışına ilişkin plan değişiklikleri ilçe/mahalle/ada/parsel bilgileri ile 485 adet kayıttan oluşmaktadır (Url-1). Veri seti üzerinde yapılan incelemelerde süreç içerisinde plan değişikliklerine ilişkin iptal kararları ya da yönetmelik değişiklikleri vb. nedenle 1 parselde birden fazla kez, aynı amaçla, plan değişikliği onaylandığı tespit edilmiştir. Bu nedenle 485 adet kayıttan oluşan veri seti mükerrer kayıtları engelleyecek biçimde yeniden düzenlenmiş ve toplamda 458 adet kayıt çalışmaya veri oluşturmıştır.

Coğrafi Sınırlara İlişkin Kabuller

Elde edilen verinin mekansallaştırılmasında iki ayrı coğrafi sınır kullanılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünü oluşturan Bursa il bütününe ilişkin analizlerde ilçe sınırları esas alınmış, ikinci aşamada ise veriler Nilüfer İlçesi için mahalle düzeyinde ayrıştırılmıştır.

Veri Setlerinin Mekansallaştırılması

Veri setlerinin mekansallaştırılması aşamasında Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'ne ait parsel sorgu sistemi üzerinden mekansal tespitler yapılarak, Google Earth yardımıyla haritalandırılmıştır (Url-2).

Dönemsel Ayrıştırma

Çalışmada elde edilen Riskli yapı tespitlerine ilişkin veri seti 3 ayrı dönemde analiz edilmiştir.

1. 2012–2015
2. 2015–2016
3. 2016–2018

Dönemsel analizlerden ilk dönemi oluşturan 2012–2015 dönemi; 6306 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2012 yılı ile Bursa İl sınırları içerisinde yer alan 17 ilçeye ait 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planlarına, "Riskli Bina tespit edilerek kentsel dönüşüm yapılması halinde 0.50'ye kadar emsal artışı yapılabilir" şeklindeki plan notu ilavesinin yapıldığı 29.05.2015 tarihleri arasında kapsamaktadır.

İkinci dönemi oluşturan 2015–2016 yılları arası Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 29.05.2015 tarih 1122 sayılı Meclis kararı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 6/12 bendi uyarınca riskli yapılara ilişkin imar planları, İmar uygulaması (arsa ve Arazi düzenlemesi işlemleri), hâlihazır Harita

¹ Riskli yapı tespiti halinde emsal artışı verilmesine ilişkin plan değişiklikleri 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planlarına "Riskli Bina tespit edilerek kentsel dönüşüm yapılması halinde 0.50'ye kadar emsal artışı yapılabilir" şeklindeki plan notu ilavesinin yapıldığı 29.05.2015 tarihinden sonra onaylanmaya başladığından, 2015 yılı Mayıs ayı ile 2018 yılı sonuna kadarki süre içerisinde onaylanan imar planı değişiklikleri tespit edilmiştir.

hazırlanması konularındaki onay yetkisini 05.09.2016 tarihinde geçici olarak Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığının görev ve sorumluluğuna devretmesi arasındaki dönemi kapsamaktadır.

Üçüncü dönem ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na yetki ve görev devri sonrası dönemi kapsamaktadır.

Bu dönemlerin oluşturulmasındaki temel ölçüt, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun çıkarılmasını izleyen dönemde uygulamaları hızlandırmak için ortaya konan **desantralizasyon, basitleştirme, de-regülasyon** ve **yeniden-regülasyon** politikalarıdır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne merkezi yönetimin yaptığı planlama ile ilgili yetki devrini 'desantralizasyon', dönüşüm uygulamalarının kentsel donatı alanlarına ait yasal düzenlemelere aykırı olarak gerçekleşmesi, imar değişikliklerinin yapıma ve onaylanma biçimi ise hem "basitleştirme" hem "de-regülasyon" kapsamında değerlendirmek mümkündür. Bunların sonucu olarak ortaya çıkan 'planlama sürecinin ve imar planlarının araçsallaştırılması olgusu' ise, devlet gücünün sermayenin faaliyetleri içinde eskisinden daha farklı bir biçimde konumlandığı ve sermayenin birikim amaçlarının kentlilerin yaşamsal gereksinimlerinin üstünde yer aldığı bir "yeniden-regülasyon" durumuna işaret etmektedir.

Kentsel Mekana Etkilerinin Tespitine İlişkin Kabuller

Kentsel Mekana etkilerinin tespitinde 2 aşamalı hesaplama yapılmıştır.

1. Aşama - Mer'i plan yapılaşma koşulları ile plan değişikliği sonrası yapılaşma koşulları arasındaki farkın hesaplanarak nüfus artışına karşılık sosyal ve teknik altyapı eksiğinin bulunması,

2. Aşama - 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Riskli Bina Tespiti Yapılarak Yıkılmış ve Plan Değişikliği Yapılarak Yeni Yapı Ruhsatı Almış parsellede, bağımsız bölüm alanı üzerinden gerçekleşen nüfus artışı ve sosyal ve teknik altyapı eksiğinin bulunması,

İlk aşamada, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait web sitesinde yayınlanan askı ilanlarından, riskli yapı tespiti halinde emsal artışına ilişkin plan değişikliklerinden Nilüfer İlçesi sınırları ilerisinde kalanlar ayıklanmıştır. Bu plan değişiklikleri, parsel alanı büyüklüğü, mer'i yapılaşma koşulları, plan değişikliği sonrası yapılaşma koşulları karşılaştırılarak artan inşaat alanı ve artan nüfusun ve ihtiyacı olan donatı alanının hesaplanması şeklinde incelenmiştir.

İkinci aşamada ise Nilüfer İlçesi özelinde incelenen bu plan değişikliklerinden, 6306 Sayılı Kanun Kapsamında riskli bina

tespiti yapılarak yıkılmış ve plan değişikliği yapılarak yeni yapı ruhsatı almış, ruhsattaki bağımsız bölüm alanının plan notu olarak işlendiğinin tespit edildiği 45 adet parsel tespit edilmiştir. Bu plan değişiklikleri, I.aşamadaki hesaplamalara ilave olarak bağımsız bölüm alanından hesaplanan nüfus artışı ve ihtiyacı olan donatı alanı yönünden incelenmiştir.

Her iki aşamada da nüfus artışı hesaplanırken;

- Bursa İli'nin 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planlarında 125 m² konut alanında 4 kişi yaşadığı kabulü esas alınmıştır,²
- İlgili parsellerde verilen emsal artışının tamamının konutta kullanıldığı kabul edilmiştir.

Yine her iki aşamada da İlçede artan nüfusa karşılık Mevzuata göre ayrılması gereken sosyal ve teknik altyapı alanları hesaplanırken;

- Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği "Standartlar" başlıklı 11. Maddesi 1. Fıkrasına istinaden Yönetmeliğin EK-2 Tablosu'nda 0-75.000 nüfus grubuna göre belirtilen asgari standartların toplamı olan kişi başı 20,25 m² kabulü esas alınmıştır.
- Plan değişiklikleri ile varsa ayrılan donatı alanları toplamdan düşülmüştür.

2. aşamada gerçek nüfus artışı hesaplanırken;

- plan notlarında belirtilen ruhsattaki bağımsız bölümlerinin tamamının konut kullanımı olduğu kabul edilmiştir.

İmar planları üzerinde belirlenen emsal değeri karşılığı inşaat alanı büyüklüğü ile yapım aşamasında yönetmeliklerle emsal dışı bırakılan alanlar nedeniyle ortaya çıkan inşaat alanı büyüklüğü farkı, kimi zaman öngördüğümüzden çok daha yoğun bir yapılaşmanın ortaya çıkmasına, dolayısıyla öngördüğümüzden çok daha fazla nüfus yoğunluğu artışına neden olmaktadır. Bu noktada imar planları, mekânın üretilmesi ve somut mekânın canlandırılması sürecinde yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple iki aşamalı bir hesaplama yapılarak Bursa'da yaşanan kentsel dönüşüm sürecinin kentsel mekandaki somut yansımalarının da ortaya konulması amaçlanmıştır.

1980 Sonrası Türkiye'de Yaşanan Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Ekseninde Kentler, Planlama ve Bursa

1980'li yılların başında yaşanan ekonomik, siyasal, kültürel ve mekânsal değişim ve dönüşümler Türkiye için yeni bir dönemi beraberinde getirmiştir (Boratav, 2016). Türkiye tarihinin en önemli kırılma noktasını oluşturan 24 Ocak kararlarıyla Türk ekonomi tarihinde köklü değişiklikler ve değişimlere adım atılırken, 12 Eylül askeri müdahalesi ile de Türk siyasi hayatı yeni bir yapılanma dönemine girmiştir (Ünverdi, 2004b).

² TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri İllere göre Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü 3,3 kişi olmasına rağmen Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından artan nüfusun donatı ihtiyacı hesabında, 4 kişi olarak kabul edildiğinden bu çalışma kapsamında da bu rakam esas alınmıştır.

Neo-liberal yapısal dönüşümü için devletin ilk müdahalesi olarak tanımlanabilecek 24 Ocak kararları ile birlikte ithal ikameci ekonomi politikalarından vazgeçilmiş, dışa kapalı ekonomi sona ermiş, uzun vadede özel sektör lehine devletin küçültülmesine dayanan ekonomik dönüşüm süreci ve küresel piyasalara eklenme ile birlikte klasik kalkınma paradigmaları terk edilmiştir (Öztürk, Nas, & İçöz, 2008). Ancak, 1980 sonrasında izlenen politikaları, sadece klasik kalkınma paradigmalarından bir kopuş olarak değil, aynı zamanda yaşamın tüm alanlarında yeni bir yapılanma biçimi ve ideolojisinin hayata geçirilme projesi olarak okumak gerekmektedir. Zira 1980 sonrasında uygulanmaya başlayan ekonomik programın tek başına hayata geçmesi mümkün olamayacağı için bu dönemde yasal, kurumsal ve toplumsal alanlarda da yeni yapılanmalar bir zorunluluk olarak uygulanmıştır. Bu çerçevede geliştirilen 1980 sonrası politikaların belki de en önemli ayağını ise kente odaklanan yeni stratejiler oluşturmuştur (Ünverdi, 2004b).

Bu yönelim 1980 öncesi tıkanan sermaye birikim süreçlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda İnşaat sektörünün ekonominin sürükleyici sektörü olduğuna dair yaygın kanaat nedeniyle bir yandan kente ve kentsel arsaya yönelmiş yatırımlar yoluyla sermaye birikim sürecinin canlandırılması sağlanırken, diğer yandan mekansal dönüşümleri gerçekleştirmek için 3 temel strateji geliştirilmiştir. Bunlardan birincisi: “*merkezi olarak sunulan kamusal malların yerel yönetimler veya piyasa aktörleri tarafından sunulması, kamunun yetki ve sorumluluklarını bu yeni aktörlere paylaşırması olarak bilinen*” (Karakas, 2015) **desantralizasyon**; ikincisi: uygulamaların hayata geçirilmesine yönelik olarak tüm süreçleri **basitleştirme**, üçüncüsü ise tüm düzenlemelere son verilmesi yani **de-regülasyon (küralsızlaştırma)** ve **yeniden-regülasyon (yeni düzenlemelerin getirilmesi)** olmuştur (Ünverdi, 2004b).

Mekansal dönüşümleri gerçekleştirmek üzere özellikle inşaat sektöründeki büyümeyi teşvik etmeyi ve desteklemeyi hedefleyen bu stratejiler kapsamında sermayenin yeniden değerlendirilmesinde yerel yönetimlere imar planlarını hazırlayarak yapı çevre üretimini arttırmak yönünde önemli roller verilmiştir. 1985 yılında çıkartılan 3194 sayılı İmar Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, “24 Ocak 1980” kararları sonrasında yapı çevre üretimini destekleyen müdahalelerden sadece birkaçıdır (Penbecioğlu, 2011). Bununla birlikte kentsel problemler ve çevre korumaya ilişkin düzenlemeler ve standartlar, sermaye birikimini engelleyen problemler olarak ele alınmış ve sermayenin önündeki bu mekansal engellerin olabildiğince gevşetilmesi, yerel düzeyde sermaye birikiminin önünü açacak yeni örgütlenmelerin oluşturulması, kamu-özel işbirliklerinin daha yoğun ve çeşitlenen modellerle hayata geçirilmesi, yapılacak yatırımların hızlı ve zahmetsiz bir biçimde gerçekleştirilmesi için planlama ve imar düzeninin serbestleştirilmesi ve küralsızlaştırılmasına çalışılmıştır (Balaban, 2011; Eroğlu & Tunç, 2018; Ünverdi, 2004a).

Sermaye birikimini garantiye alacak ve istikrarını sağlayacak mekanlar olarak metropolitan kentler ise, gecekondular ve imarlı konut alanlarının oluşturduğu ikili yapı ve ciddi boyutlara ulaşan altyapı sorunlarının yanında yüksek miktarlarda devam eden iç göç hareketlerinin yaşandığı karmaşık ve çelişkilerle dolu mekansal örgütlenmeler biçiminde 1980’li yıllara taşınmış (Ünverdi, 2004a), 1980’lerden sonra ise Türk ekonomisinin dışa açılması sonucu organize üretim birimlerine dönüşen ve kent dışına çıkma eğilimi gösteren sanayi birimlerinin ihtiyacı olan kaliteli işçi talebinin gereksinim duyduğu kentsel yaşama alanlarının sağlanamaması, bununla birlikte kent içinde kalan küçük üretim birimlerinin ise çöküntü alanlarında yaşayan nüfusu istihdam etmesi şeklindeki bağımlılık ilişkisi nedeniyle hızlı bir gecekondulaşma süreciyle karşı karşıya kalmış, sağlıksız ve plansız gelişme göstermiştir (Ataöv & Osmay, 2007). Bunun yanında kentsel alanda bu durumun emeğin fiyatını düşüren bir potansiyel olarak görülmesi nedeniyle, sağlıksız ve plansız olsa da kentleşmenin ekonomik büyümede önemli bir araç olarak kabul edilip desteklenmesiyle birlikte, bu süreç zaman içerisinde süreklilik kazanmıştır (Ünverdi, 2004a).

Bununla birlikte metropolitan kentler, yeni ekonomik modelin toplumsal kesimlere yüklediği ekonomik sıkıntının hafifletilmesi sürecine de aracılık etmiş, siyasal aktörlerin inşaat sektörüne yönelik tutum ve politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur (Balaban, 2011). Bu amaçla planlama süreçlerinin hızlandırılarak birikim darlığının aşılması hedefi doğrultusunda gerek bankalar yolu ile verilen düşük faizli konut kredileri ve gerekse hazırlanan toplu konut kanunu çerçevesinde sağlanan kredilerle konut sektörü hareketlendirilirken, kentsel alandaki sermaye birikimine yeni kanallar oluşturacak biçimde yasa dışı yollarla yapılaşmış gecekondular alanları, ıslah imar planları ve revizyon imar planları ile yasal süreç içerisine çekilmiş, yeni rantlar yaratılmıştır (Ünverdi, 2004a).

Türkiye’nin yeni ekonomik düzeni içerisinde kentsel alanlara biçtiği bu yeni rolü nedenleyen ikinci olgu ise, küreselleşmenin arka plânında, dünya üzerinde yeniden örgütlenen sermayenin metropoliten kentleri bir çıkış noktası olarak örgütlenme çabası olmuştur. Bu çaba kentleri ve kentsel mekânı öne çıkarırken, sermayenin dolaşım hızını arttırmak adına metropoliten kentlere yönelik yeni büyük ölçekli altyapı yatırımlarını da (otoyol, havalimanı, osb vb) beraberinde getirmiş ve bu politikanın mekansal somutlaştığı düzenlemeler olmuştur (Ünverdi, 2004a).

Türkiye’de yaşanan ekonomik dönüşümler, başta İstanbul olmak üzere metropoliten kentleri kısa sürede etkisi altına almış; Bursa da, tarihsel geçmişi, coğrafi konumu, tarımsal ve ticari faaliyetlerin bir aradalığı ile endüstriyel faaliyetlerin öne çıkmasıyla önemi daha da artmış olan Türkiye’nin dördüncü büyük kenti olarak, neoliberal politikalar ve küreselleşmenin etkisinde bir takım mekansal değişim süreçleri geçirmiştir.

Türkiye'nin ilk Organize Sanayi Bölgesi'nin Bursa'da kurulması, TOFAŞ, RENAULT, KARSAN gibi büyük sanayi yatırımları ve 70'li yıllarda İstanbul sanayisinin çevre kentlere dağıtılması, 1980–2000 yılları arasında Ankara, İzmir, Mudanya ve Yalova Yolu üzerinde yapılan yeni sanayi yatırımları ve bu yollar üzerinde konut alanlarının yaygınlaşması kent mekânının yeniden yapılanma sürecine girmesine neden olmuştur (Ertürk & Karakurt Tosun, 2009). Yapılan sanayi yatırımları nedeniyle kente gelen yoğun göç, konut ve ulaşım taleplerini de beraberinde getirmiş, sanayi alanlarının çevresinde de gecekondular yapılmaya neden olmuş, bu alanlar daha sonra da yasal süreçlerin içine çekilmiştir. Bu dönemde bir yandan da sağlıklı yapılaşmanın önüne geçebilmek amacıyla 775 sayılı Gecekondular Kanunu uyarınca 'Gecekondular Önleme Bölgeleri' oluşturulmuş, düzenli bir kentleşmenin sağlanması amacıyla Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer İlçelerinde planlı arsa sunumu gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde toplu konut kooperatifleri, kentin doğu bölgesinde belediyeler tarafından üretilmiş arsaların tükenmesi nedeniyle, zorunlu olarak kentin batısına yönelmişler, Nilüfer İlçesi ise, belediye tarafından sunulan arsalarda dar gelir grupları için, kooperatifler eliyle inşa edilen konutlarla gelişmiştir. Osmangazi ve Yıldırım İlçelerinde ise bu süreçte gecekondular yapıların sayısı hızla artmış (Ertürk & Karakurt Tosun, 2009), kent neoliberal politikalar ekseninde yapılan yatırımlar etrafında parça parça gelişmiş alanların birbiriyle ve merkezle ilişkisinden kurulu bir büyüme süreci geçirmiştir (Tomruk, 2010). Örneğin 1970'li yıllarda İstanbul-Yalova Yolu üzerinde TOFAŞ otomobil fabrikasının kurulması sonrası, hemen çeperinde Demirtaş sanayi bölgesi ve çevresinde yerleşim alanları kaçak olarak gelişmeye başlamış, bir süre sonra da yasalaştırılmıştır.

Desantralizasyon politikaları kapsamında 80'lerde yerel yönetimlerin özerklik kazanması, her kentte olduğu gibi Bursa'da da yerel yönetimlerin kamusal alanlarda fiziksel çevre ile ilgili etkinliklerini arttırmış; 1984 yılında Bursa Nazım Plan çalışmaları yapılmış ve 1995'te revize edilmiştir. Ancak hızlı sanayileşmenin etkisiyle kentte yaşanan yüksek yoğunluktaki göç, imar planlarıyla öngörülen nüfus projeksiyonlarının kısa sürede aşılmasına ve kent planlarının geçerliliklerini hızla kaybetmesine neden olmuştur. Bu dönemde bir yandan da kentin batısında düşük faizli konut kredileri ve toplu konut kanunu çerçevesinde devam eden planlı konut üretimi ile Nilüfer İlçesi'nin gelişimi başlamıştır.

Yerel yönetimlerin imar ve planlama yetkileriyle donatılmasının ardından 90'lı yıllarda çalışmalarına başlanan, 1998 yılında Büyükşehir Belediyesi tarafından 1/100.000 ölçekli "Bursa 2020 Çevre Düzeni Strateji Planı" onaylanmıştır. Bu planın en önemli özelliği, 1970 sonrası İstanbul sanayisinin çevre kentlere dağıtılması neticesinde yabancı sermaye yatırımları, tekstil, otomotiv ve gıda sanayisinin gelişmesiyle bir sanayi kenti niteliği kazanmış olan Bursa'nın, basitleştirme ve dere-

gülasyon politikalarına rağmen korumacı bir anlayışla sanayi gelişiminin kısıtlanması ve Bursa Ovası'nın korunması hedefleri olmuştur (Tomruk, 2010). Ancak 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı her ne kadar korumacı bir yaklaşım sergilese de alt ölçekli yapılan her planlama çalışması ile özellikle Nilüfer ve Osmangazi ilçelerinde ovaya doğru büyümenin önü açan uygulamalar devam etmiştir.

Bununla birlikte 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı ile tarihi-turistik kent kimliği tekrar ön plana çıkarılması, tarihi merkezin korunması, sıhhileştirilmesi ve restorasyonu esası ile yoğunluk arttırımına gidilmeyeceği, kent merkezinin desantralizasyonu, yerleşimin sağlıklılaştırılması kentin geleceğe yönelik vizyonu olarak belirlenmiştir. Ancak aynı zamanda da bu vizyonun tam aksine 90'lı yıllarda Marmara Bölgesi'nin en büyük alışveriş ve eğlence merkezi ünvanıyla daha proje aşamasında sivil toplum örgütlerince tartışılmaya başlanan "Tower Plaza" kentin tarihi merkezinde yükselmiş, daha sonra Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesiyle pekiştirilmiştir.

Çevre düzeni planının kentsel gelişiminin kentin batı aksında yönlendirileceği ve sosyal donatı alanlarını arttıracak çalışmalar yapılması vizyonu doğrultusunda ise 2000'li yıllarda planlı konut üretimi, batı ekseninde devam etmiş, Nilüfer İlçesi yapılaşmanın belirli ve birbirini izleyen semtlerde yoğunlaşması anlamındaki gelişimini büyük ölçüde tamamlamıştır. Kent merkezinde ise çöküntü alanı haline gelmiş konut bölgeleri ve işlevini yitirmiş kamusal yapıların bir bölümü için kentsel dönüşüm projelerinin gündeme gelmesiyle birlikte buraların korunması, sıhhileştirilmesi ve restorasyonu, desantralizasyonu, sağlıklılaştırılması stratejileri belirginleşmiştir (Tomruk, 2010).

2000 Sonrası Dönemde Bursa Özelindeki Kentsel Dönüşüm Uygulamaları ve Planlamanın Araçsallığı

Kuzey, güney, doğu ve batıda doğal eşikleri arasında sıkışmış, makroformunun sınırlarına dayanmış bir kent olarak Bursa'da, 2000'lerde başlayan kentsel dönüşüm projeleri süreci; işlevini yitirmiş, kent merkezi içerisinde kalmış, yıpranmış dokuların iyileştirilmesiyle, yasal dayanakları bakımından 5393 sayılı Kanun'un 73.maddesi yoluyla ve kamu önderliğinde başlamıştır.

2000–2015 arası Bursa'daki kentsel dönüşüm uygulamaları Şekil 1'de görüleceği üzere mekansal olarak incelendiğinde, uygulamaların tarihi kent merkezini içeren Osmangazi ilçesi ve kentin eski yerleşim bölgelerinden biri olan Yıldırım İlçesi sınırlarında olduğu görülmektedir. Kentsel Dönüşüm Projelerine ilişkin bilgiler Tablo 1'de yer almaktadır.

Bursa'da parsel bazında yenilemeye dönüşmeden önce kentsel dönüşüm uygulamalarının, sonuçları bakımından başarılı

Tablo 1. 2000 sonrası Bursa ili yasal dayanaklarına göre kentsel dönüşüm projeleri tablosu

No	Proje adı	İlçe	Yıl	Yöntem	Alan	Durumu
1	AKKM ve Merinos Kültür Parkı Koruma ve Yenileme Projesi	Osmangazi	2004	73. Madde	27,3 Ha	Tamamlandı
2	Yıldırım Sinandede Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi	Yıldırım	2005	73. Madde	0,50 Ha	Tamamlandı
3	Kültürpark Sağlıklaştırma Projesi	Osmangazi	2005	73. Madde	40 Ha	Tamamlandı
4	Yiğitler Toplu Konut Projesi	Yıldırım	2005	73. Madde	3,3 Ha	Tamamlandı
5	Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesi	Osmangazi	2006	73. Madde	28,2 Ha	Tamamlandı
6	Kızıyakup (Kamberler Tarihi Parkı)	Osmangazi	2006	73. Madde	7 Ha	Tamamlandı
7	Ağaçlayan Bahçeleri Toplu Konut Projesi	Yıldırım	2006	73. Madde	32 Ha	Tamamlandı
8	152 Evler-Beyazıt Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi	Yıldırım	2006	73. Madde	0,65 Ha	Tamamlandı
9	Yalova Yolu Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi	Osmangazi	2007	73. Madde	177 Ha	Devam ediyor
10	Bursa Santral Garaj ve Çevresi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi	Osmangazi	2007	73. Madde	12 Ha	Tamamlandı
11	Emirsultan Camii ve Çevresi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi	Osmangazi	2007	73. Madde	5 Ha	Tamamlandı
12	İntam Blokları Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi	Osmangazi	2009	73. Madde	0,5 Ha	Devam ediyor
13	Bursa Kükürtlü Dericiler Bölgesi (Sıcaksu) Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi	Osmangazi	2013	6306 2. Kanun	16 Ha	Devam ediyor
14	Demirkapı Kentsel Dönüşüm	Osmangazi	2013	6306 2. Kanun	7 Ha	Devam ediyor
15	Yıldırım 7 Mahalle Riskli Alan	Yıldırım	2013	6306 2. Kanun	499 Ha	Devam ediyor
16	Kestel Vanimehmet Riskli Alan	Kestel	2013	6306 2. Kanun	7,2 Ha	Devam ediyor
17	Samanlı Rezerv Yapı Alanı	Osmangazi	2013	6306 2. Kanun	18 Ha	Devam ediyor
18	Soğanlı Rezerv Yapı Alanı ve Riskli Alan Kentsel Dönüşüm Projesi	Osmangazi	2015	6306 2. Kanun	42 Ha	Devam ediyor
19	Gemlik Merkez Rezerv Yapı Alanı	Gemlik	2015	6306 2. Kanun	501 Ha	Devam ediyor
20	Gemlik Cihatlı Rezerv Yapı Alanı	Gemlik	2015	6306 2. Kanun	220 Ha	Devam ediyor
21	Gemlik Umurbey Rezerv Yapı Alanı	Gemlik	2015	6306 2. Kanun	42 Ha	Devam ediyor

Kaynak: bursa.csb.gov.tr adresinden ilan edilen riskli alanlar ve rezerv yapı alanları verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

dönüşüm yapılması durumunda parsel bazında emsal artışı verilmesi şeklindeki plan notu ilavesi ve Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'ne devredilen yetki,³ Bursa'da önemli bir kırılma yaratmıştır. 2000'li yıllardan bu tarihe kadar büyük oranda kamu önderliğinde sürdürülen, bölgesel ölçekte ele alınan ve kentsel sorunların yönlendirdiği kentsel dönüşüm politikası, artık parçacıl, bina/parsel ölçeğinde, özel teşebbüslerin baş aktör olduğu ve özel teşebbüslerin karının maksimizasyonunun ön planda olduğu bir politikaya dönüşmüştür (Recepoğlu, 2018).

Bu çalışmamız kapsamında Bursa'da desantralizasyon, basitleştirme, de-regülasyon ve yeniden-regülasyon politikaları

nın uzantısı olarak değerlendirdiğimiz yetki devriyle yapılan uygulamalar, her ne kadar "kentsel dönüşüm" olarak adlandırılrsa da esasında ayrıcalıklı imar hakları verilmesi, harç ve vergi muafiyetlerinin sağlanması aracılığıyla özel sektör önderliğinde yapı stoğunun parsel ölçeğinde yenilemesine karşılık gelmektedir. Bu noktada kamu yararı ve daha sağlıklı ve yaşanabilir çevreler oluşturma amacının göz ardı edilmemesi çok önemlidir. Bursa'da ise yapı stoğunun dönüştürülmesi amacının hızla gerçekleşmesi için planlamanın temel amacı olan kamu yararı yok sayılmış, sosyal ve teknik altyapı dengesi bir kenara koyulmuş, sermayenin karının maksimizasyonu odağında konut stoğunun yenilenmesine dayalı bir planlama anlayışı ortaya çıkmıştır.

³ Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 29.05.2015 tarih 1122 sayılı Meclis kararıyla 17 ilçeye ait 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Plan Notlarına "Riskli Bina tespit edilerek kentsel dönüşüm yapılması halinde 0.50'ye kadar emsal artışı yapılabilir" şeklinde plan notu ilavesi yapılmıştır. Bu kararın ardından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 05.09.2016 tarihinde, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 6/12 bendi uyarınca riskli yapılara ilişkin imar planları, İmar uygulaması (arsa ve Arazi düzenlemesi işlemleri), hâlihazır Harita hazırlanması konularındaki onay yetkisini "imar planlarının ada bazında çözümlenmesi, plan değişikliklerinde emsal artışı veya yoğunluk artışının zorunlu olması halinde mer'i emsale olacak ilavenin maksimum 0.50'yi geçmeyecek şekilde düzenlenmesi, Gerekli altyapı analizlerinin yapılması, Teknik ve sosyal donatı alanlarının ayrılması suretiyle" geçici olarak Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığının görev ve sorumluluğuna devredilmiştir.



Şekil 2. Doğanbey kentsel dönüşüm projesi görünümü (Kaynak: TMMOB Şehir Plancıları Odası arşivi).

Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesiyle kentsel mekânda her noktadan görünür hale gelen neoliberal politikalar odağındaki bu anlayış, yetki devri sonrası riskli yapı tespiti halinde parsel bazında emsal artışı verilmesi kararıyla kentin bütününe yayılmıştır. Özel teşebbüslerin karını maksimize etme arzusu nedeniyle de özellikle rant getirisi en yüksek bölge olduğundan Nilüfer İlçesi'nde, yeni yeni Doğanbey'ler olarak kendini göstermiştir. Kentin en yeni yerleşim bölgesi olmasına rağmen özellikle Nilüfer sınırları içerisindeki birçok konutun, yoğunluk arttırıcı ve sosyal ve teknik altyapı alanları dengesinin bozucu nitelikteki plan değişiklikleri yoluyla, parsel ölçeğinde ve bina bazında bir yenileme hareketi olarak özel teşebbüsler girişimiyle yenilenmesi gündeme gelmiştir. Planlama ise bu noktada, Bakanlığın yetki devrinde belirtilen şartların tamamen yok sayılarak, talep eden tüm parsellerde yalnızca mer'i emsale olacak 0,50 ilavenin dağıtılması şeklinde kentsel dönüşüme yönelik tüm süreçlerin basitleştirilmesi, kamunun kentsel dönüşüme ilişkin sorumluluklarını özel teşebbüslerin eline bırakması amacıyla yalnızca bir araç olarak kullanılmıştır. Buna karşın (Zengin Çelik & Çilingir, 2017), planlama çalışmaları içerisinde mekânsal gelişme kararlarının bütüncül ilişkiler gözetilerek ele alınmasının son derece önemli ve bölgesel ilişkilerden başlaya-

rak her ölçekte ilişkisel bir zeminde hareket etme gerekliliği bulunduğunu belirtmektedir. Ne var ki parsel ölçeğinde izlenen uygulamaların böyle bir içeriği ortadan kaldırdığını, halihazırda uygulamaların temellendiği imar planı belgelerinin de hem arazi kullanım kararlarındaki teknik standartlar, hem de nüfus ve yoğunluk kararları açısından deforme edildiğini ifade etmektedir.

Bulgular

Bursa İlinde gözlemlenen riskli yapı tespiti sonucu parsel bazındaki plan değişiklikleri aracılığıyla yapı stoğunun yenilenmesine yönelik girişimlerin son dönemdeki artışı, bu plan değişikliklerinin sonuçlarının ve etkilerinin ne olduğu yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların sağlıklı ve bilimsel bir zemine oturması, ancak riskli yapı tespitleri ve buna bağlı plan değişikliklerine ilişkin ayrıntılı verilerin nicelikler ve mekansal analizi ile mümkün olabilecektir. Bu kapsamda bu bölümde; söz konusu tartışmanın zeminini oluşturacak şekilde riskli yapı tespitleri ile bu tespitlere dayalı olarak yapılan parsel bazındaki imar planı değişikliklerinden oluşan veri seti dönemlere ve coğrafi sınırlara göre ayrıştırılarak analiz edilmiş ve Nilüfer ilçesi özelinde de mekansal olarak incelenmiştir.

Riskli Yapı Tespiti ve Bu Tespite Dayalı Plan Değişikliklerinin Coğrafi ve Dönemsel Dağılımı

Bursa İlinde Riskli yapı kavramı ve uygulamaları her ne kadar 2012 yılında çıkartılan 6306 sayılı Kanunla ortaya çıkmış ve kısmi olarak uygulanmaya başlamış olsa da, yapı stokunun yenilenmesine yönelik bir müdahale biçimi olarak yoğun bir şekilde görülmeye başlamasına iki önemli gelişme neden olmuştur. Bu gelişmeler;

- 1 Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 29.05.2015 tarihinde 1122 sayılı aldığı Meclis kararı⁴
- 2 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 05.09.2016 tarihinde, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 6/12 bendi uyarınca riskli yapılara ilişkin imar planları, İmar uygulaması (arsa ve Arazi düzenlemesi işlemleri), hâlihazır Harita hazırlanması konularındaki onay yetkisini geçici olarak Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığının görev ve sorumluluğuna devretmesidir.⁵

Özellikle bu iki önemli gelişme, Bursa'da planlama pratiğini, desantralizasyon, basitleştirme ve deregülasyon politikalarının en etkili aracı haline getirmiştir. Özellikle yetki devri sonrası, kamuoyunda bir güvenoyu etkisi yaratmış, birikimi garantiye alacak ve istikrarını sağlayacak belirli mekansal sabitler olarak kentsel yenileme/dönüşüm amacıyla onaylanan imar planı değişikliklerinin sayısı önemli ölçüde artmıştır.

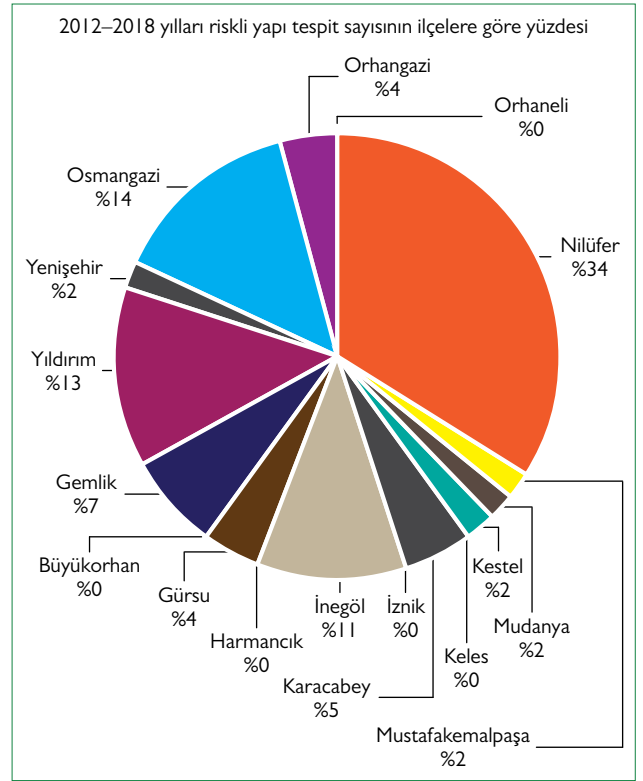
Coğrafi İnceleme

Çalışmanın bu kısmında Riskli yapı tespitlerine ve plan değişikliği onaylanan parsel sayısına ilişkin veri setleri coğrafi dağılımına göre incelenmiştir.

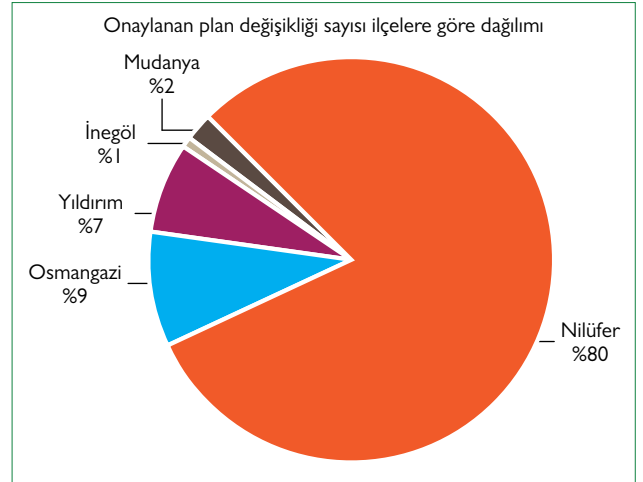
Riskli yapı tespitine ilişkin veri seti Bursa İl bütünü çerçevesinde irdelendiğinde, 2012–2018 yılları arasında Bursa'da toplam 2457 parselde riskli yapı tespiti yapılmıştır. Riskli yapı tespiti yapılan parseller ilçeler bazında incelendiğinde, bu parsellerin 847 adet ile %34'ünün Nilüfer ilçesinde olduğu görülmektedir (Şekil 3).

Riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan imar planı değişikliklerine ilişkin veri seti Bursa İl bütünü çerçevesinde irdelendiğinde ise, toplam 485 adet plan değişikliğinin yapıldığı ve bu plan değişikliklerinin 443 adet parselde denk geldiği tespit edilmektedir. Toplam plan değişikliği sayısının ise %80'i (388 adet), Nilüfer İlçesi sınırları içerisinde yer almaktadır (Şekil 4).

2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak imar planı değişikliği onaylanan parsellerin mekansal dağılımı da yine Nilüfer İlçesinde yoğunlaşmıştır (Şekil 5).



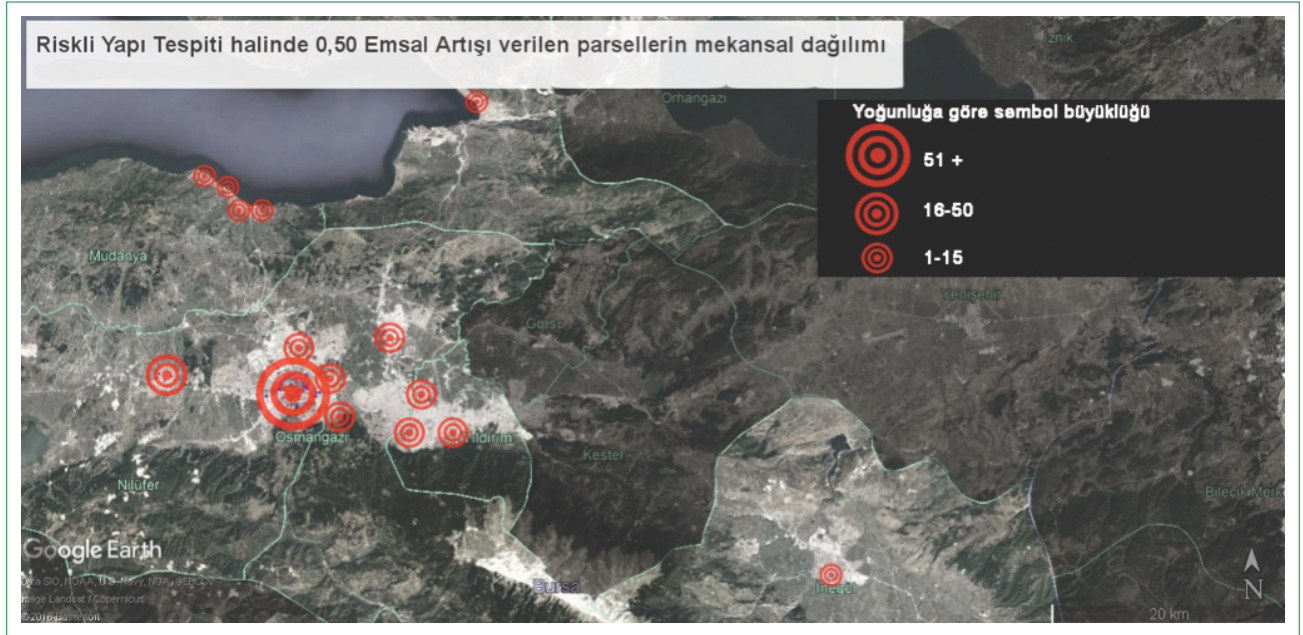
Şekil 3. 2012–2018 yılları arası riskli yapı tespit sayısının ilçelere göre yüzdesi (Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



Şekil 4. Onaylanan plan değişikliği sayısı ilçelere göre dağılımı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

⁴ Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 29.05.2015 tarihinde 1122 sayılı aldığı Meclis kararıyla, "Riskli Bina tespit edilerek kentsel dönüşüm yapılması halinde 0.50'ye kadar emsal artışı yapılabilir" şeklindeki plan notu, kentın tüm ilçelerine ait 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planlarına ilave edilmiştir.

⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 05.09.2016 tarihinde, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 6/12 bendi uyarınca riskli yapılara ilişkin imar planları, İmar uygulaması (arsa ve Arazi düzenlemesi işlemleri), hâlihazır Harita hazırlanması konularındaki onay yetkisini "imar planlarının ada bazında çözümlenmesi, plan değişikliklerinde emsal artışı veya yoğunluk artışının zorunlu olması halinde mer'i emsale olacak ilavenin maksimum 0.50'yi geçmeyecek şekilde düzenlenmesi, Gerekli altyapı analizlerinin yapılması, Teknik ve sosyal donatı alanlarının ayrılması suretiyle" geçici olarak Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığının görev ve sorumluluğuna devredilmiştir.



Şekil 5. Riskli yapı tespiti halinde 0,50 emsal artışı verilen parsellerin mekansal dağılımı (Kaynak: Google Earth, 2018; Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verileri ile https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

Tablo 2'de ilçelere göre riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan imar planı değişikliği sayısı, bu plan değişikliklerine denk gelen parsel sayısı ve bu parsellerden üzerinde riskli yapı tespiti bulunan parsel sayısına ilişkin veriler birlikte yer almaktadır.

Plan değişikliği sayısı ile plan değişikliği onaylanan parsel sayısı arasındaki farkın nedeni, süreç içerisinde yargı kararları, yönetmelik değişiklikleri, belediyenin yöntem değişiklikleri vb. nedenlerle, kentsel dönüşüme ilişkin parsellere ilave edilen plan notlarının yeni bir meclis kararıyla revize edilerek yeniden onaylanması durumudur. Tablo 2 incelendiğinde Nilüfer İlçesi'nde onaylanan 388 adet plan değişikliğine konu parsel sayısı ise 258 olup bunların 165'inde riskli yapı tespiti yapılmıştır. Geriye kalan parsellerde riskli yapı tespiti bulunmamaktadır.

Ertürk & Karakurt Tosun (2009), "Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekansal, Sosyal ve Kültürel Değişim: Bursa Örneği" adlı çalışmasında, Nilüfer İlçesi Bursa'da üst gelir gruplarının yoğun olarak yaşadığı ve %0.7 oranıyla gecekondu tarzı yapılanmaların en az olduğu yer, Yıldırım İlçesi ise alt gelir gruplarının en yoğun yaşadığı ve %25 oranıyla gecekondu tarzı yapılanmaların en çok olduğu yer olarak ifade edilmiştir. Bu durumda risk faktörü açısından kentsel dönüşümün Yıldırım İlçesinde öncelikli müdahale biçimi olarak benimsenmesi ve sayıca en çok kentsel dönüşüm amaçlı plan değişikliğinin bu ilçede olması beklenir. Buna karşın riskli yapı tespiti ve riskli yapı tespitine dayalı onaylanan plan değişikliği en az Yıldırım ilçesi'nde, en fazla ise risk faktörü bakımından acil bir müda-

Tablo 2. İlçelere göre riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan imar planı değişikliği sayısı

Mahalle	Plan değişikliği sayısı	Plan değişikliği yapılan parsel sayısı	Riskli yapı tespiti bulunan parsel sayısı
Gemlik	2	2	0
İnegöl	5	25	2
Mudanya	12	14	2
Nilüfer	388	258	165
Osmangazi	43	59	15
Yıldırım	35	85	11
Büyükorhan	0	0	0
Gürsu	0	0	0
Harmancık	0	0	0
İznik	0	0	0
Karacabey	0	0	0
Keles	0	0	0
Kestel	0	0	0
Mustafakemalpaşa	0	0	0
Orhaneli	0	0	0
Orhangazi	0	0	0
Yenişehir	0	0	0
Toplam	485	443	195

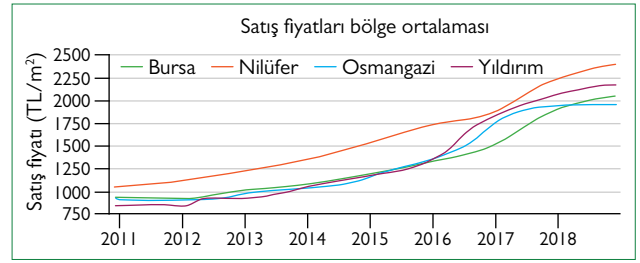
Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verileri ile https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015-2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

haleye ihtiyacı olmamasına rağmen Nilüfer İlçesi'nde gerçekleşmiş, Nilüfer ilçesi hızlı bir dönüşüm sürecine girmiştir.

Bursa'nın en düzenli, sağlıklı ve yaşam kalitesi yüksek yerleşim bölgesi olmasına rağmen riskli yapı tespiti ve buna bağlı olarak kentsel dönüşüm amaçlı onaylanan plan değişikliklerinin kent üst-gelir grubu hanehalkının yaşadığı Nilüfer İlçesi'nde yığılmasının nedeni, Bursa'da kentsel dönüşüm politikasının ana aktörünün özel sermaye olması ve kentsel dönüşümün mekandaki yönelimini belirleyen olgunun özel teşebbüslerin (inşaat sektöründe faaliyet gösteren çeşitli firmalar) karını maksimize etme arzusu olmasıyla açıklanabilmektedir. Özel teşebbüslerin Nilüfer bölgesine yönelmesinin nedeni ise,

- Planlı arsa sunumu şeklinde gelişmiş bir bölge olması nedeniyle daha sorunsuz bir mülkiyet yapısının olması,
- Bölgedeki yapılaşmanın kooperatif eliyle yapılmış toplu konutlar ve kapalı site şeklinde olması,
- Bölgenin, kentin rant değeri yüksek bir bölgesi olması olarak açıklanabilmektedir.

1960'li yıllardan itibaren sanayileşmeye bağlı olarak Bursa'ya yönelik göçlerin kent mekânına en önemli yansımalarından birisi, kent hukukuna aykırı gecekonduların yapılmaları olmuş, düzenli kentleşmenin sağlanması amacıyla Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer İlçelerinde belediye tarafından planlı arsa sunumu gerçekleştirilmiştir. Fakat göç nedeniyle kent merkezi olarak Osmangazi ve Yıldırım İlçelerinde göç nüfusunun çalışma alanları nedeniyle bu bölgeleri tercih etmesi nedeniyle planlar delinerek, gecekonduların sayısı hızla artmıştır. Nilüfer İlçesinde ise, orta-üst gelir gruplarının kent merkezinden

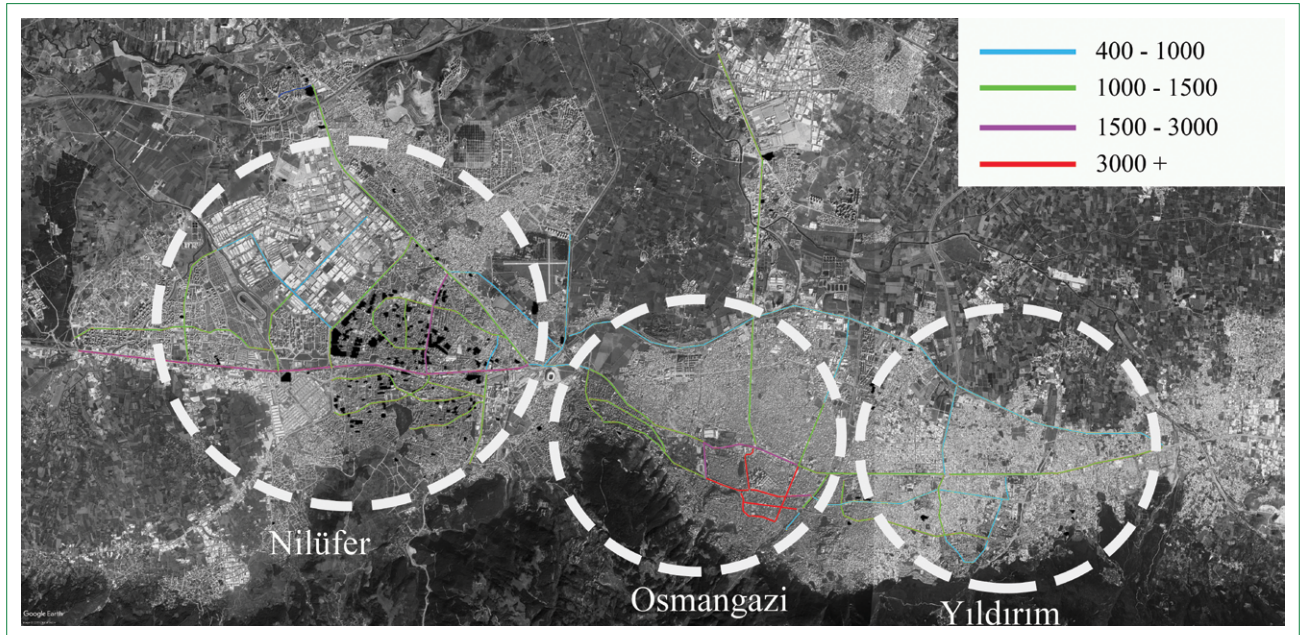


Şekil 6. Bursa ili Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım ilçeleri satış fiyatları bölge ortalamaları (Kaynak: <https://www.zingat.com> adresi bölge raporlarından yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

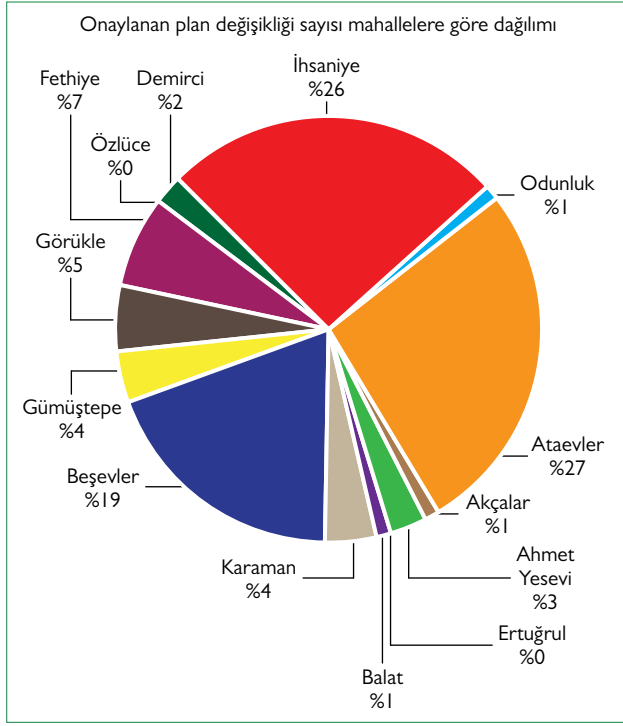
çeperlerine yönelmesi nedeniyle kooperatifler eliyle konutlar inşa edilmiş ve düzenli ve sağlıklı bir yapılaşma sağlanabilmektedir. (Ertürk & Karakurt Tosun, 2009).

Gayrimenkul bilgi ve pazarlama platformu <https://www.zingat.com>, bölge raporları üzerinden Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer İlçelerinde yapılan incelemede 100 m² daire satış fiyatları ortalamaları incelendiğinde sırayla 197.534 TL, 203.463 TL, 239.593 TL olmak üzere en yüksek bölge ortalamasının Nilüfer İlçesinde, satış fiyatı eğiliminin de Bursa ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir (Şekil 6).

2018 yılı rayiç değerleri ana yollar üzerinden Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım İlçeleri incelendiğinde değeri en yüksek bölge Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesinin de içinde bulunduğu kentin tarihi merkezidir. Ancak, Nilüfer bölgesi rant değerleri bakımından görece daha homojen yapıda ve yüksek olduğu görülmektedir (Şekil 7). Bölgedeki planlı arsa sunumu ve



Şekil 7. 3 Merkez ilçe ana arterler üzerinde arsa (m²) rayiç değerleri (TL) (Kaynak: <https://www.e-islem.net/Emlak/RayicBedel>, <https://ebelediye.osmangazi.bel.tr/Emlak/RayicBedel>, <https://e-hizmet.yildirim.bel.tr/#/modules/sifresiz/emlak-arsa-degerleri> adreslerinden arsa rayiç bedelleri verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



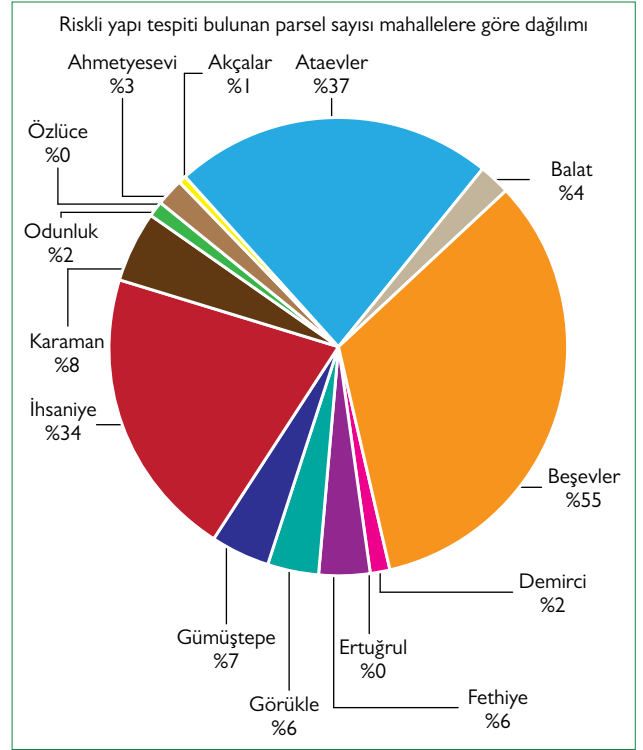
Şekil 8. Onaylanan plan değişikliği sayısı mahallelere göre dağılımı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

kooperatifler eliyle gelişen mülkiyet yapısının, gelir düzeyiyle bağlantılı olarak lüks konut talebinin de kentsel dönüşümün Nilüfer İlçesine kaymasını kolaylaştırdığı düşünülmektedir.

Nilüfer İlçesinde gözlemlenen riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan plan değişiklikleri açısından dikkat çeken bir başka nokta ise en fazla riskli yapı tespiti yapılan parsel sayısı %55 oranıyla Beşevler Mahallesi'nde olmasına rağmen, plan değişikliği onaylanan parsel sayısının Ataevler (%27) ve İhsaniye (%26) Mahalleleri'nde fazla olmasıdır (Şekil 8, 9).

Bunun en temel nedeni, İhsaniye ve Beşevler Mahallelerinin kapalı site, Ataevler Mahallesi'nin ise 80'li yıllarda 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca oluşturulan 'Gecekondu Önleme Bölgeleri' kapsamında kooperatifler eliyle toplu konutlar şeklinde yapılaşmış olması, büyük parsellerden oluşan mülkiyet yapısı, parsellerde kullanılmamış imar hakları ve açık alanların olması nedeniyle sermayenin bu bölgeye ilgisi olmuştur (Şekil 10). Özellikle parsel bazındaki dönüşümlerde; yatırım kararının oluşmasında karlılığı nedeniyle kullanılmamış imar haklarına sahip bölgeler, dönüşümde öncelikli hale gelmektedir.

Ataevler, Beşevler ve İhsaniye Mahallelerine ilişkin <https://www.zingat.com> gayrimenkul bilgi ve pazarlama platformu bölge raporları üzerinden yapılan incelemede 100 m² daire



Şekil 9. Riskli yapı tespiti bulunan parsel sayısı mahallelere göre dağılımı (Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibarıyla Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

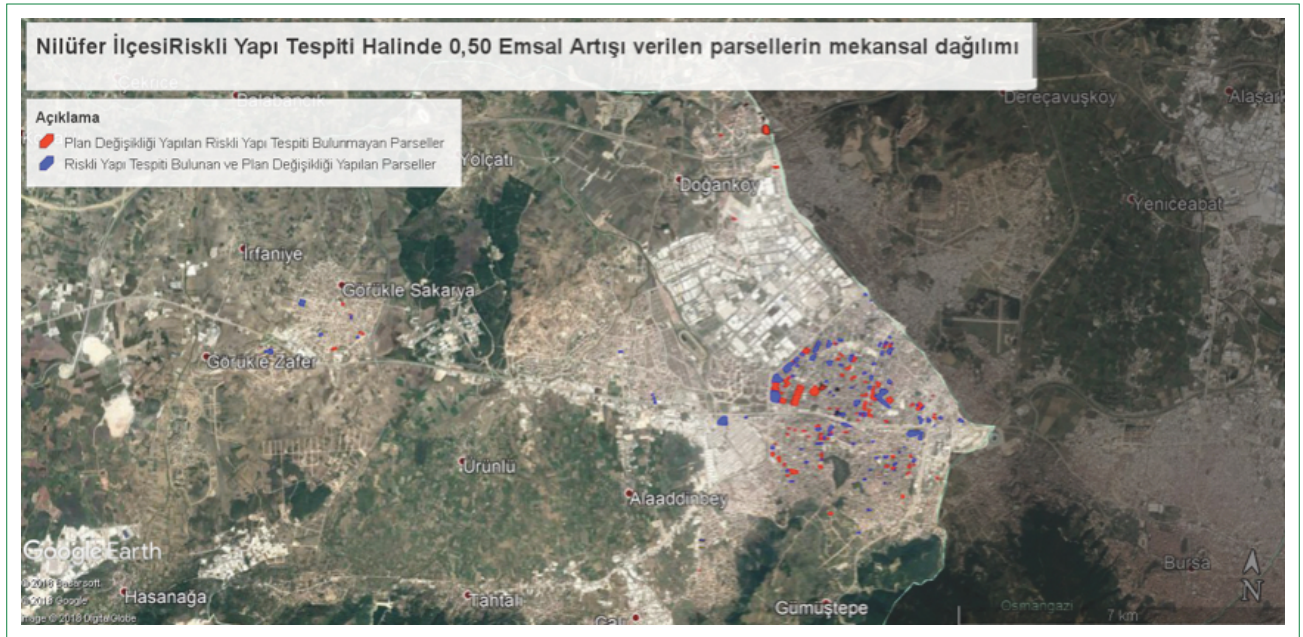
satış fiyatları ortalamasının en yüksek bölge ortalamasının (Şekil 11) ve son 3 yıllık satış fiyatlarındaki değişimin de %82 oranında artışla en fazla Ataevler Mahallesi'nde olduğu görülmektedir (Tablo 3).

Kapsamlı bir kentsel dönüşüm planı dahilinde yürütülmeyen, piyasa koşullarında özel teşebbüslerin önderliğindeki parçacıl dönüşüm sürecinin, konut fiyatlarının yüksek olduğu mahallelerde öncelik kazandığı görülmektedir.

Dönemlere Göre İnceleme

Çalışmanın bu kısmında Riskli yapı tespitlerine ve plan değişikliği onaylanan parsel sayısına ilişkin veri seti Metodoloji bölümünde tariflenen 3 ayrı döneme göre incelenmiştir. Görülmektedir ki; kentte toplam riskli yapı tespitlerinin %71'i, bu çalışmada Üçüncü Dönem olarak adlandırılan desantralizasyon, basitleştirme, de-regülasyon ve yeniden-regülasyon politikaları doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na yetki ve görev devri sonrası dönemde yapılmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın tüm süreçlerin basitleştirilmesi için Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne yetki devri sonrasında kentte riskli yapı tespit sayısında %55, plan değişikliği



Şekil 10. Nilüfer ilçesi riskli yapı tespiti halinde 0,50 emsal artışı verilen parsellerin mekansal dağılımı (Kaynak: Google Earth, 2018; https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden ve Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibarıyla Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

onaylanan parcel sayısında %76 artış görülmektedir (Şekil 12, 13). Bürokratik bir engel olarak görülen kapsamlı ve bütüncül planlama anlayışının yerini alan parçacıl, mevzuata yetki devri şartlarına aykırı olarak onaylanan plan notu ilavesi şeklindeki plan değişikliklerinin aldığı, meşrulaştığı ve yetki devrinden sonra ciddi bir ivme kazandığı gözlemlenmektedir.

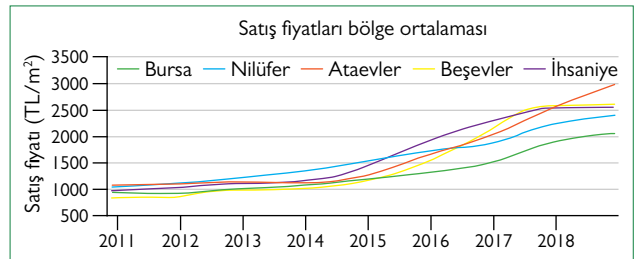
Nilüfer ilçesi mahallelerindeki dağılımı dönemsel olarak incelendiğinde ise, riskli yapı tespitlerinin (Şekil 14, 15) ve bununla ilişkili olarak plan değişikliği onaylanan parcel sayısının (Şekil 16, 17) Ataevler, Beşevler ve İhsaniye Mahallelerinde, yine 2016–2018 yılları arasında ciddi bir artış gösterdiği görülmektedir.

Kentsel Mekana Etkileri

Çalışmanın bu kısmında riskli yapı tespitine dayalı olarak yapılan parcel bazındaki imar planı değişiklikleriyle arttırılan nüfus ve artan nüfusa karşılık mekansal olarak düzenlenmesi gereken sosyal ve teknik altyapı alanları büyüklüğü üzerinden kent bütününde ve Nilüfer İlçesindeki etkileri değerlendirilecektir.

Plan değişikliği ile belirlenen yapılaşma hakları açısından kentsel mekana etkileri

Bu bölümde; imar planı değişiklikleri ile parsellerde mevcut yapılaşma koşullarına ilave edilen emsal artışı sonucunda belirlenen yapılaşma haklarıyla artan nüfus ve ayrılması gereken sosyal ve teknik altyapı alanlarının toplamı hesaplanmıştır.



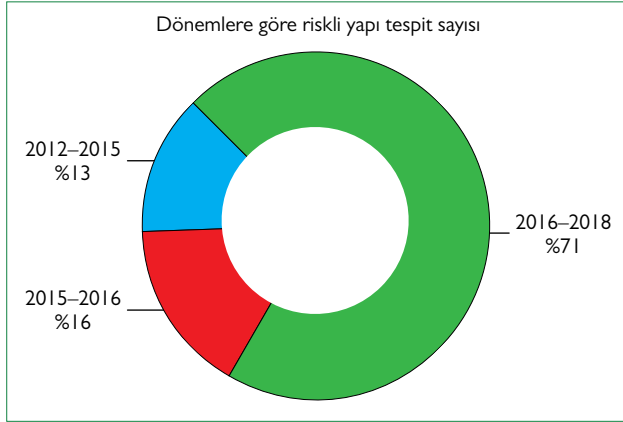
Şekil 11. Nilüfer ilçesi Ataevler-Beşevler-İhsaniye mahalleleri satış fiyatları bölge ortalaması (Kaynak: <https://www.zingat.com> adresi bölge raporlarından yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

Tablo 3. Nilüfer ilçesi Ataevler-Beşevler-İhsaniye mahalleleri 3 yıllık satış fiyatları değişimi

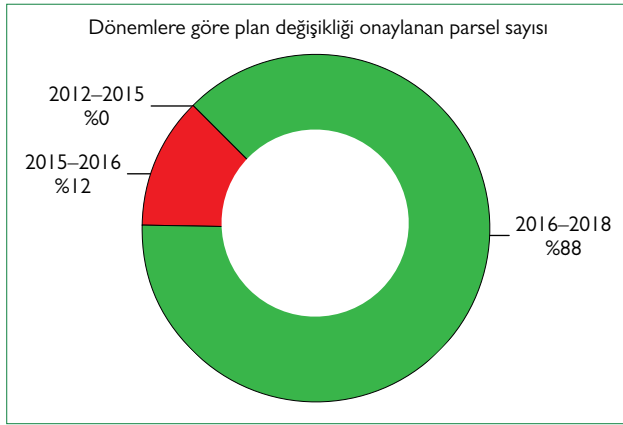
Mahalle adı	Satış fiyatları değişimi (3 yıllık)
Ataevler	%81,9
Beşevler	%60,1
İhsaniye	%58,6

Kaynak: <https://www.zingat.com> adresi bölge raporlarından yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

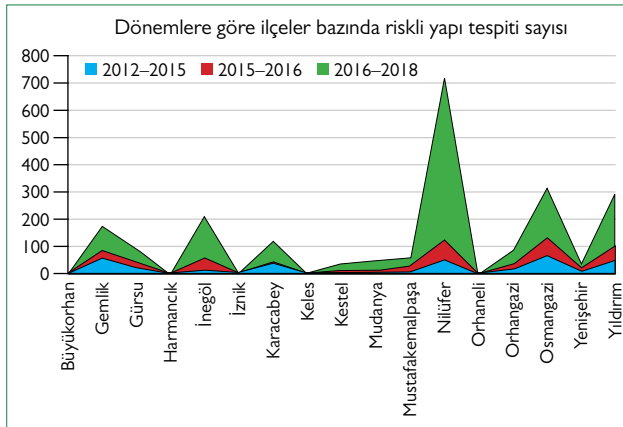
İl bazında onaylanan toplam 485 adet değişikliği ile 562 parselde 664.515 m² artan inşaat alanında kente 21.214 kişi ilave nüfus getirilmiştir. Artan nüfusun ihtiyacına karşılık Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği gereği ve yetki devri şartı gereği, toplam 429.587 m² büyüklüğünde sosyal ve teknik altyapı alanları ayrılması gerekmektedir. Onaylanan plan değişikliklerinin



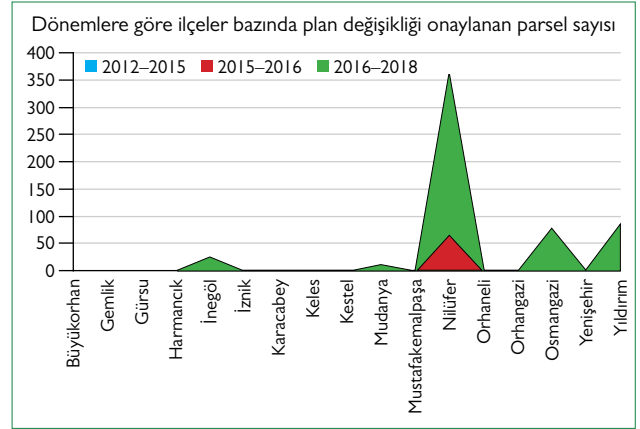
Şekil 12. Dönemlere göre riskli yapı tespit sayısı (Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



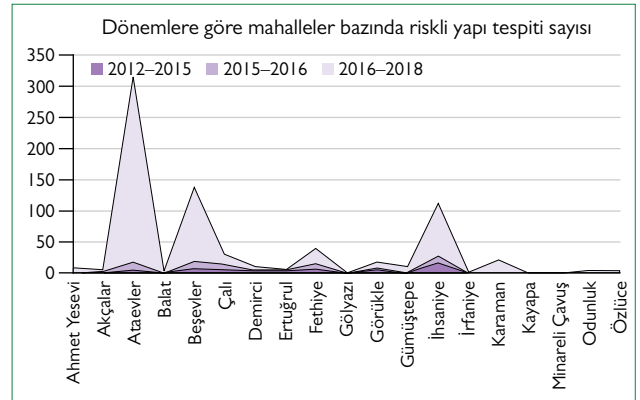
Şekil 13. Dönemlere göre plan değişikliği onaylanan parsel sayısı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015-2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



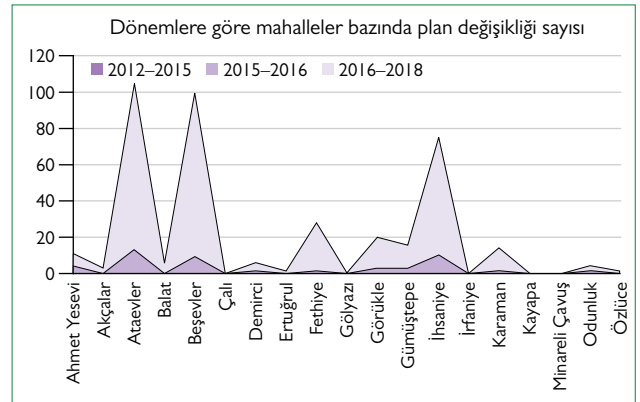
Şekil 14. Dönemlere göre ilçeler bazında riskli yapı tespiti sayısı (Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



Şekil 15. Dönemlere göre ilçeler bazında plan değişikliği onaylanan parsel sayısı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015-2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



Şekil 16. Dönemlere göre mahalleler bazında riskli yapı tespiti sayısı (Kaynak: Nisan 2018 ve Kasım 2018 tarihleri itibariyle Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden temin edilen riskli yapı verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).



Şekil 17. Dönemlere göre mahalleler bazında plan değişikliği sayısı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015-2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

den bazılarında toplamda 10.683 m² olmak üzere sosyal ve teknik altyapı alanı ayrılmış, ancak sonuç olarak kent bütününde 418.904 m² sosyal ve teknik altyapı alanı eksikliği oluşmuştur. Kent bütününde mevcut durumda yetersiz olan donatı alanları daha da yetersiz hale gelmiştir.

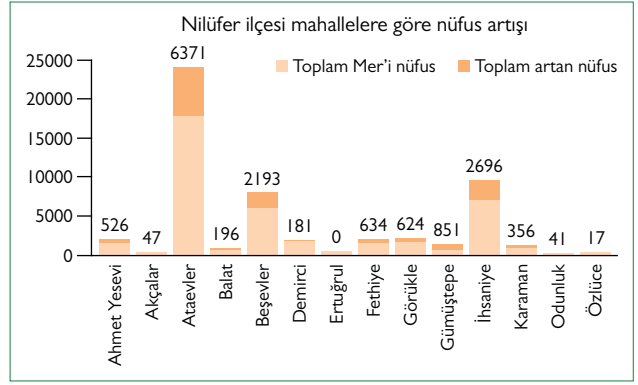
Nilüfer İlçesi özelinde incelendiğinde ise, onaylanan toplam 485 adet değişikliğinin 388'i Nilüfer ilçesindedir. Plan değişiklikleri ayrı ayrı incelendiğinde bazı değişikliklerde yapılaşma koşullarına ilişkin değişiklikler yapılmadığı ve daha önce de bahsedildiği gibi kimi zaman yargı kararları gereği, kimi zaman süreç içerisinde değişen yönetmelik sebebiyle, kimi zaman da aynı parselde birbirinin tamamlayıcısı nitelikte ve aynı amaçla birkaç kez plan değişikliği onaylandığından bu değişikliklerin süzgeçten geçirilmesi gereği doğmuştur. Sonuç olarak yapılaşma koşullarına ilişkin değişikliklerin yapıldığı 209 parselde ilçeye 14.733 kişi ilave nüfus getirildiği ve 295.812 m² sosyal ve teknik altyapı alanı açığı oluştuğu tespit edilmektedir.

Nilüfer İlçesi sınırları içerisinde gerçekleşen bu 14.733 kişi ilave nüfusun ise %44'ünün Ataevler Mahallesi'nde, %18'inin İhsaniye ve %15'inin de Beşevler Mahallelerinde dağılım gösterdiği Şekil 18'de görülmektedir. Dolayısıyla sosyal ve teknik altyapı alanı eksikliği de en fazla bu 3 mahallede oluşmuştur.

Ruhsatta belirtilen bağımsız bölüm alanı açısından kentsel mekana etkileri

Bursa'da riskli yapı tespiti halinde 0,50'ye kadar ilave emsal verilmesi haricinde, kentsel dönüşümü tetikleyen bir diğer olgu da süreç içerisinde Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin Geçici 3. Maddesinin 1. Fıkrası "22/5/2014 tarihinden önce yapı ruhsatı almaya yönelik olarak işlemlere başlanılmış olan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce veya sonra yapılan yapı ruhsatı başvuruları, 1/10/2017 tarihine kadar sonuçlandırılmak kaydıyla, başvuru sahibinin talebine bağlı olarak, ilgili işlem tarihinde yürürlükte olan Yönetmeliğin 30/5/2013 tarihi ve sonrasında yürürlükte olan hükümlerine göre neticelendirilir. Ancak, bu madde hiçbir şekilde bu Yönetmelik hükümlerinin karma kullanımı ve yapının planla belirlenen kat adedini artırmak amacıyla uygulanamaz ve bu amaçla yapı ruhsatı düzenlenemez." hükmü ile yeni Yönetmeliğin 1 Ekim 2017 itibarıyla yürürlüğe girmesi ve bu tarihten önce yapılmış olan ruhsat başvurularının eski yönetmeliğe göre sonuçlandırılabilmesi olmuştur. Eski yönetmeliğin avantajlarından faydalanarak ruhsat alan projeler neticesinde gerçekleşen nüfus artışı ve sosyal ve teknik altyapı eksikliği yapılaşma koşullarındaki artış ile plan üzerinden hesaplanandan çok daha fazla olmuştur.

Bu süreçte riskli yapı tespiti halinde ilave emsal verilen plan değişikliklerine ilişkin meslek odalarınca açılan davalarda iptal kararları verilmekte olup bu projelere ilişkin ruhsatların



Şekil 18. Nilüfer ilçesi mahallelere göre nüfus artışı (Kaynak: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri adresinden derlenen 2015–2018 yılları arasında riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylandığı tespit edilen plan değişikliği verilerinden yararlanılarak çalışma kapsamında hazırlanmıştır).

geçerli kılınması amacıyla otopark hesabına esas olan alan ve bağımsız bölüm alanı büyüklüğü plan notu olarak ilgili parsellere işlenmiştir. Bu şekilde Nilüfer İlçesi'nde plan değişikliği onaylanmış 45 adet parsel tespit edilmiştir.

Bahsi geçen 45 adet parselde, mer'i emsale ilave edilen 0.50 emsal üzerinden yeni emsal değeriyle hesaplanan nüfus artışı 3.997 kişi iken bağımsız bölüm alanı büyüklüğü üzerinden hesaplanan nüfus artışı ise 3 kat fazla gerçekleşmiş, yani 23.360 kişi olmuştur. Bu durumda artan nüfusa ilişkin ayrılması gereken donatı alanı da esasen 80.939 m² değil gerçekte 254.907 m² olmaktadır. Dolayısıyla gerçek nüfusu tarifleyemeyen mevcut imar planlarına göre ayrılan sosyal donatı alanları kentin ihtiyacına göre hep eksik kalması gerçeği de göz önüne alındığında, kentsel dönüşüm projelerine yönelik imar planı değişikliklerinde gerekli donatı alanlarının ayrılması durumunda sağlıklı bir yaşam çevresinin ayrılmaz parçası olan kentsel donatılardaki eksiklerin katlanarak arttığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu bulgular bir arada değerlendirildiğinde diyebiliriz ki planlama, özellikle de 2000'lerden bu yana kentsel dönüşüm aracılığıyla, sermaye birikim sürecinin canlandırılması ve istikrarının sağlanması amacıyla yalnızca mekansal dönüşümleri hızla gerçekleştirmek için kullanılan bir şekilde bürünmüş, bu haliyle temel gereksinimlerin ve toplumsal faydanın geri plana itildiği bir ekonomi politikası aracı haline gelmiştir.

Değerlendirme ve Sonuç

Ülkemizde 80'li yıllardan bu yana sürdürülen neoliberal politikalar ekseninde özellikle de 2000'lerden itibaren Türkiye'de inşaata dayalı büyüme modeline (yeniden) ağırlık verilmesi nedeniyle metropol kentlere tanımlanan başrol, kentsel dönüşüm ve dolayısıyla planlamayı bu politikaların gerçekleşmesi için en etkili araç haline getirmiştir. Sermaye birikimini hızlan-

dirmek amacıyla sektör yatırımlarının metropolitan kentlere çekilmesini kolaylaştıracak desantralizasyon), basitleştirme ve de-regülasyon (küralsızlaştırma)/yeniden-regülasyon politikaları da etkili bir rol üstlenmişlerdir. Bu kapsamda kentsel dönüşüm projelerinin süreçlerini basitleştirmek, yapısını kolaylaştırmak üzere, imar ve planlama yetkileri bakımından kilit konumdaki yerel devlet kurumları olarak belediyelere yetki devirleri gündeme gelmiştir. Yerel odaklı bir niteliği olan bu strateji ile imar planları/değişiklikleri yoluyla kamu-özel işbirliklerinin önünün açılması sağlanmıştır. Başka bir deyişle planlama, sermaye birikim hızının artırılması ve istikrarının sağlanması bağlamında araçsallaştırılmıştır. Bursa'da riskli yapılarla ilişkin yetki devri sonrası riskli yapı tespiti ve riskli yapı tespitine dayalı kentsel dönüşüm amaçlı plan değişiklikleri ciddi bir ivme kazanması desantralizasyon ve basitleştirme politikaları kapsamında; gerek yetki devri şartlarına gerekse de kentsel donatı alanlarına ait yasal düzenlemelere aykırı olarak onaylanması ise de-regülasyon/yeniden-regülasyon politikaları kapsamında imar planlarının araçsallaştığı hipotezini kanıtlar niteliktedir.

Çalışmada yetki devri sonrası Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından riskli yapı tespitine bağlı onaylanan plan değişikliklerinin coğrafi sınırlara göre dağılımı, dönemsel dağılımı ile kentsel mekana etkileri desantralizasyon, basitleştirme, de-regülasyon/yeniden-regülasyon politikaları kapsamında incelenmiştir.

- Desantralizasyon politikalarına göre

Merkezi yönetimin, 'desantralizasyon' politikaları kapsamında Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne planlama ile ilgili yaptığı yetki devri, imar planlarını sermaye birikim hızının artırılması ve istikrarının sağlanması bağlamında araçsallaştıran, yerel odaklı bir strateji olmuştur. Bu kapsamda Bakanlık tarafından yapılan riskli yapı tespitleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nce onaylanan riskli yapı tespitine bağlı kentsel dönüşüm yapılmasına yönelik onaylanan plan değişikliklerinin dönemsel dağılımı incelendiğinde;

- riskli yapı tespitlerinin %71'inin,
- riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan imar planı değişikliklerinin ise %88'inin,

bu çalışmada Üçüncü Dönem olarak adlandırılan yetki devri sonrası dönemde yapılması, başka bir deyişle yetki devri sonrasında kentte riskli yapı tespit sayısında %55, plan değişikliği onaylanan parsel sayısında %76 artış görülmesi, yetki devri yoluyla imar planlarının araçsallaştığını ortaya koymaktadır.

- Basitleştirme ve de-regülasyon politikalarına göre,

Yetki devri kapsamında onaylanan plan değişikliklerinin, yetki devri şartlarına ve kentsel donatı alanlarına ait yasal düzenlemelere aykırı olarak gerçekleşmesi, yönetmeliklerin avan-

taj sağlayacak şekilde kullanılması ve imar değişikliklerinin yapıma ve onaylanma biçimi hem "basitleştirme" hem "de-regülasyon" politikaları kapsamında değerlendirilebilir. Riskli yapı tespitine ilişkin plan değişikliklerinin yetki devri şartlarına aykırı olarak parsel bazında onaylanması ancak/buna karşın artan nüfusun ihtiyacına yönelik sosyal ve teknik altyapı alanlarının oluşturulmaması yoluyla Bursa'da kentsel dönüşüm süreci basitleştirilmiş ve küralsızlaştırılmıştır. Söz konusu basitleştirme ve küralsızlaştırma süreci sonunda yetki devri kapsamında onaylanan plan değişiklikleri ve kentte oluşan 21.214 kişi ilave nüfus nedeniyle toplam 418.904 m² büyüklüğünde sosyal ve teknik altyapı alanı eksikliği oluşmuştur.

- Yeniden-regülasyon politikalarına göre

Tüm bu desantralizasyon, basitleştirme ve de-regülasyon süreçlerinin sonucu olarak ortaya çıkan 'planlama sürecinin ve imar planlarının araçsallaştırılması olgusu', devlet gücünün sermayenin faaliyetleri içinde eskisinden daha farklı bir biçimde konumlandığı ve sermayenin birikim amaçlarının kentlilerin yaşamsal gereksinimlerinin üstünde yer aldığı bir "yeniden-regülasyon" durumuna işaret etmektedir.

Yeniden-regülasyon politikaları kapsamında sermaye birikimine verilen öncelik, en temelde, riskli olduğu tespit edilen binaların coğrafi dağılımı ile bina dönüşümünün gerçekleştiği coğrafya arasındaki uyumsuzlukta görülmektedir. Diğer bir ifadeyle kentsel donatı alanlarına ait yasal düzenlemelerin yok sayıldığı, kamuyararı kavramının arka plana atıldığı, kentsel dönüşümün mekandaki yönelimini belirleyen olgunun, risk faktörünün ötesinde ekonomik beklentiler olduğu bu yeniden-regülasyon durumu, kentsel dönüşümün risk faktörü bakımından nispeten acil müdahaleye ihtiyaç duymayan, kentin rant değerinin yüksek olduğu bölgelerde kendini göstermektedir. 2012–2018 yılları arasında Bursa'da riskli yapı tespiti yapılan parsellerin %34'ünün Nilüfer ilçesinde olmasına rağmen riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan imar planı değişikliklerinin %80'inin rant değeri yüksek olması nedeniyle yine bu ilçe sınırları içerisinde yoğunlaşması da bu durumun somut göstergesi olmuştur.

Desantralizasyon, basitleştirme ve de-regülasyon politikaları kapsamında sermaye birikim hızının artırılması ve istikrarının sağlanması amacının odağa alınması nedeniyle kamuyararı önceliği ve kentsel yaşam standartlarının sağlanması zorunluluğunun göz ardı edildiği bu yeniden-regülasyon durumunun kentsel mekandaki diğer bir somut yansıması ise nüfus artışına karşılık sosyal ve teknik altyapı alanlarının oluşturulmaması nedeniyle yaşam standartlarının gerilemesi şeklinde kendini göstermiştir. Nilüfer İlçesi özelinde, plan değişiklikleri üzerinden hesaplandığında 14.733 kişilik bir nüfus artışı buna karşın 295.812 m² sosyal ve teknik altyapı alanı eksikliği, yeni ve daha büyük bir problem alanı olarak gözlenmektedir.

Riskli yapı tespitine dayalı kentsel dönüşüm uygulamalarında, özel teşebbüslerin kararının maksimizasyonu bakımından avantajları nedeniyle eski yönetmeliğin kullanılmasına olanak sağlanmasının kentsel mekandaki somut yansımaları ise kentsel yaşam standartlarının gerilemesine neden olan sosyal ve teknik altyapı alanları eksikliğinin esasında imar planları üzerinden hesaplanandan daha fazla olmasıdır. Riskli yapı tespitine dayalı olarak onaylanan plan değişiklikleri sonrasında alınan yapı ruhsatında belirtilen bağımsız bölüm alanları üzerinden nüfus artışına göre sosyal ve teknik altyapı alanı ihtiyacı hesaplandığında 3 kat fazla olduğu tespit edilmiştir.

Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kentsel yaşanabilirlik alanları olarak değerlendirilmesi açısından taşıdığı büyük önemin yanı sıra özellikle açık ve yeşil alanların afet durumunda toplanma alanı ve geçici iskân alanları olarak kullanılmasından kaynaklı özel bir işlevi bulunmaktadır. Bursa genelinde açık ve yeşil alanların oransal dağılımı bakımından en iyisi olan Nilüfer ilçesindeki durum söz konusu yetki devri yoluyla ivme kazanan parsel bazındaki uygulamalarla artan nüfus nedeniyle değişmektedir.

Bursa-Nilüfer yerel mekânsal yapılanması üzerinden ele alınan bu çalışmanın ülkemiz kentleri geneli için de dikkate alınması gereken açılımları bulunmaktadır. Kentsel mekânın afet risklerinin azaltılmasına yönelik olarak yenilenmesi sürecinde kentsel dönüşümün mekandaki yönelimini belirleyen temel olgunun risk faktörü olarak öne çıkması gerekmektedir. Mekânın dönüşümünün tamamen sermayenin hareketlerine terk edildiği bir ortamda, meşruiyetini afet riskleri üzerinden temellendiren mevzuat, kentsel dönüşüm uygulamaları açısından kritik bir sorun olarak öne çıkmaktadır. Nitekim izinsiz gelişen ve sağlıklı yapı oranının en yüksek olduğu, kentin en eski yerleşim bölgesi Yıldırım ilçesinde riskli yapı tespiti ve buna dayalı olarak onaylanan plan değişikliği sayısının, kentin en düzenli, sağlıklı ve planlı gelişen, yaşam kalitesi yüksek yerleşim bölgesi olan Nilüfer ilçesinin çok gerisinde kalmış olması dikkat çekicidir. Bu yönelim açık olarak göstermektedir ki, parsel bazında dönüşüm, ekonomik beklentilerin özel teşebbüsler için beklenen cazibeyi yarattığı koşullarda akıcılık kazanmaktadır.

Kentsel dönüşüm politikasının ana aktörünün kamu olması ve kamusal yararın mutlak surette ön planda tutulması gerekmektedir. Bununla birlikte dönüşümün parsel ölçeğinde yapı stoğunun yenilenmesi şeklinde değil, bölgedeki dokunun iyileştirilmesini amaçlayan, kentsel ölçekte bir eylem planı dahilinde, bölgedeki dokunun da yenilenmesini sağlayacak bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Özellikle dönüşüm uygulamalarıyla artırılan nüfusun ihtiyacına yönelik sosyal ve teknik altyapı alanlarının düzenlenmesi, daha sağlıklı yaşam çevreleri oluşturulabilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Parsel bazındaki uygulamalarla, imar planı belgeleri hem arazi kullanım kararlarındaki teknik standartlar, hem de nüfus ve yo-

ğunluk kararları açısından deforme edilmekte bu noktada imar planları sermaye birikimi stratejisi için araçsallaştırılmaktadır. Bununla birlikte parsel ölçeğindeki yenileme uygulamaları, yaşanabilirlik şartlarının kentsel dokunun bütünlüklü olarak iyileştirilmesine dair en temel beklentiyi de karşılayamamaktadır.

Emsal tanımında avantajlar sağlamaya dönük yürürlükteki yönetmeliğin plan notlarıyla aşılmasına, sosyal teknik altyapı alanlarına ilişkin yasal zorunlulukların yok sayılarak parsel bazında yalnızca yapı stoğunun yenilenmesine yönelik bir yeniden-regülasyon durumunun gözlemlendiği Bursa'daki kentsel dönüşüm deneyimi, yapılan iki aşamalı hesaplamalarla da ortaya konulduğu üzere kentsel yaşam standartlarının gerilediği ve sonuçları bakımından daha büyük problem alanı haline geldiği bir örneklem alan olmuştur. Kentsel dönüşüm politikasının parsel bazında yapı stoğunu yenileme hareketi şeklinde değil, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne devredilen yetki şartında da belirtildiği gibi ada bütünü olmak üzere esasında mahalle-altı/mahalle ölçeklerinde ele alınması daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bununla birlikte parsel bazlı yenileme uygulamalarında nüfus yoğunluğunun kontrolü bağlamında sınırlayıcı tedbirlerin mutlaka alınması ve artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının mutlak surette düzenlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak Bursa örneğinde de gözlemleneceği üzere afete ve yaşanabilirlik kriterlerine temellendirilmiş kentsel dönüşüm yasası kapsamında ortaya çıkan ve desantralizasyon, basitleştirme, de-regülasyon/yeniden-regülasyon politikaları kapsamında ağırlık kazanan parsel ölçeğindeki yenileme faaliyetleri, sosyal ve teknik altyapı alanlarının yetersizliği dolayısıyla yaşam standartlarının gerilemesi temelinde, kentsel mekana etkileri açısından sorgulanır durumdadır.

KAYNAKLAR

- Araç, A., & Osmay, S. (2007). Türkiye'de Kentsel Dnme Yöntemsel Bir Yaklaşım. *Metu Jfa*, 24(2), 57–82. Retrieved from http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2007/cilt24/sayi_2/57-82.pdf
- Balaban, O. (2011). İnşaat Sektörü Neyin Lokomotifi? *Birikim Dergisi*, 270, 19–26. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/316675041_Insaat_sektoru_neyin_lokomotifi
- Boratav, K. (2016). Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005. Ankara: İmge Kitapevi.
- Eroğlu, E., & Tuñç, G. (2018). Devletin Yeniden leklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 9(14), 23–50.
- Ertürk, H., & Karakurt Tosun, E. (2009). Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekansal, Sosyal ve Kültürel Değerişim: Bursa rneđi. *Uludađ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 37–53. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/214456>
- Karakaş, B. (2015). Seçilmiş Avrupa lkelerinde Sosyal Konut Uygulamaları. *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2), 47–68. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/isvehayat/issue/29032/310458>
- Öztürk, Ş., Nas, F., & İçöz, E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(2), 15–32. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/410858>
- Penbecioğlu, M. (2011). Kapitalist Kentleşme Dinamiklerinin Türkiye'deki Son 10 Yılı: Yapılı Çevre retimi, Devlet ve Büyük lekli Kentsel Projeler. *Birikim Dergisi*, (270), 62–73.
- Recepđlu, S. (2018). Türkiye'de Kentsel Mekanın Dnm Bursa rneđi (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Adnan Menderes Üniversitesi/ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın. Retrieved from <http://adudspace.adu.edu.tr:8080/jspsui/bitstream/11607/3313/1/10190323.pdf>
- Tomruk, B. (2010). Bursa'nın 2000-2010 Arası Yeniden Yapılanmasında Kentsel Söylem zerinden Dnm Rotaları (Yayımlanmamış doktora tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi/ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul. Retrieved from url eklenecek ulusal tez merkezinden
- Ünverdi, L. (2004a). "İhracat Oryantasyonunu Sanayileşme Sürecinde Küçük retimin Mekansal Yer Değerştirme Stratejileri: İzmir rneđi zerine Ampirik Bir Araştırma", Araştırma Projesi Koordinatörü: Prof. Dr. Aliye Emel GÖKSU, Doktora Tezi projesi, 0922.01.01.08., DE Araştırma.
- Ünverdi, L. (2004b). Küçük ve Orta lekli üretimin Mekansal Yer Değerştirme Stratejileri: İzmir rneđi zerine Ampirik Bir Araştırma (Yayımlanmamış doktora tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi/ Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir. Retrieved from url eklenecek ulusal tez merkezinden
- Yeşilbağ, M. (2016). Hegemonyanın Harcı: AKP Döneminde İnşaaata Dayalı Birikim Rejimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(2), 599–626.
- Zengin elik, H., & ilingir, T. (2017). Parsel Bazındaki Dnm Uygulamalarının Kentsel Maliyetleri, Karşıyaka-Bostanlı Mahallesi rneđi. *Planlama Dergisi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 27(3), 329–346.
- URL-1: https://www.bursa.bel.tr/?sayfa=imar_plan_digisiklikleri
- URL-2 <https://parselorgu.tkgm.gov.tr>
- URL-3 bursa.csb.gov.tr