

ARAŞTIRMA / ARTICLE

Kentsel Planlama Deneyimlerinin Plan Başarı Ölçütleri Çerçevesinde Karşılaştırılması ve Değerlendirilmesi - İstanbul Örneği

Comparison and Evaluation of the Urban Planning Experience within the Framework of the Success Criteria for the Plan - Istanbul Example

İlker Gölbaşı

İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Programı, İstanbul

ÖZ

Şehir planlamada karar alma süreçleri ve uygulama aşamalarının yönlendirilmesindeki eksiklikler nedeniyle kent mekanında fiziksel, sosyal ve ekonomik yönden olumsuz koşullar meydana gelmektedir. Bu temel problemi ele alan bu çalışmada konunun irdelenebilmesi amacıyla İstanbul İli Çevre Düzeni Planı'nın karar alma süreçleri örnek olarak ele alınmıştır. Çalışmada belirlenmiş olan temel problemden hareketle çalışmanın amacı; karar alma süreçleri ele alınmış olan İstanbul İli Çevre Düzeni Planı'nın, plan başarı ölçütleri bakımından incelenerek yurtdışından benzer metropolitan kentlerdeki planlama deneyimleri ile karşılaştırılması ve bu bağlamdaki sorun ve eksikliklerin ortaya konması olarak belirlenmiştir. Çalışmada, İstanbul kenti ile benzerlik gösteren kentler olarak Londra, New York, Lizbon, Montreal ve Paris kentleri seçilmiştir. Bu doğrultuda İstanbul İli Çevre Düzeni Planı ve örnek olarak yurtdışından seçilmiş olan metropolitan kent planları incelenmiş ve İstanbul planına ilişkin planlama süreçleri diğer metropolitan kentlerdeki planlama deneyimleri ile plan-süreç-sonuç yöntemi kullanılarak plan başarı ölçütleri ışığında karşılaştırılarak irdelenmiştir. Kullanılan plan başarı ölçütleri; içsel tutarlılık, kent taleplerine cevap verebilirlik, dışsal tutarlılık, halk katılımı, insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı ve planın etkileme derecesidir. Bu kapsamda İstanbul deneyiminde öne çıkan unsurlar, sorunlar ve eksiklikler saptanmıştır. Sonuç olarak özellikle halk katılımı, insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı ve planın etkileme derecesi ölçütleri bakımından İstanbul planının eksiklikler içermekte olduğu görülmektedir. Bu çalışma bundan sonrası için bu konuda yapılacak bilimsel çalışmalara yön vermesi bakımından önem arz etmektedir.

Anahtar sözcükler: Halk katılımı; insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı; İstanbul ili çevre düzeni planı; metropolitan kent; plan başarı ölçütleri; planın etkileme derecesi; plan-süreç-sonuç yöntemi.

ABSTRACT

Negative physical, social and economic conditions arise in urban areas as a result of deficiencies in all processes and phases of urban planning activities, from management through to decision-making and implementation. This study deals with these problems, and for the purpose of examination, the decision-making processes of the Istanbul Environmental Plan were taken as a sample. Thus, this paper aims to examine these processes in terms of the criteria outlined for success, and compare them to planning experiences in similar metropolitans abroad. The paper also points to the problems and deficiencies seen in this respect. In this paper, London, New York, Lisbon, Montreal and Paris were chosen as cities similar to Istanbul. The Istanbul Environmental Plan and metropolitan plans cited from abroad were examined, and comparisons made between Istanbul's planning processes and those of the other metropolitans using the plan-process-result method, in light of success criteria for the plan. Used in the study as success criteria for the plan are internal coherence, plan relevance to the city's needs and ambitions, external coherence, public participation, commitment of human and financial resources, and plan effectiveness. Revealed in the study were the elements, problems and deficiencies which came to the fore in the Istanbul experience. As a consequence, the Istanbul plan is understood to be lacking, especially in terms of the public participation, commitment of human and financial resources and plan effectiveness. This study is important since it will provide guidance for scientific research to be conducted in this field in the future.

Key words: public participation; use of the human and finance resources; Istanbul environmental plan; metropolitan; success criteria for the plan; effectiveness of the plan; plan-process-result method.

Geliş tarihi Received: 21.04.2014 Kabul tarihi Accepted: 16.09.2014

İletişim Correspondence: Şehir Plancısı, İlker Gölbaşı.

e-posta e-mail: i_golbasi@yahoo.com



TMMOB
Şehir Plancıları Odası

GİRİŞ

Şehir planlama faaliyetleri kapsamında karar alma süreçlerinde ve uygulama aşamalarının yönlendirilmesinde problemlerle karşılaşmaktadır. Genellikle şehir planlarının hazırlanması aşamasında, yapılan araştırmalarda kente dair elde edilen sosyal ve ekonomik verilerin planlara gereği gibi yansıtılmamasından dolayı planlarda uygulama sorunları yaşanmaktadır (Duyguluer 1982, Görmez 2001, Altın ve Türk 2005). Kent planlarının uygulama sorunlarının bir önemli kaynağını da kent plancılarının plan hazırlarken hem o günün, hem de planın kapsadığı zaman diliminin koşullarıyla tutarlı planlama yaklaşımlarını ortaya koymaması oluşturmaktadır (Tekeli 2012).

Şehir planlamada karar alma süreçlerinde ve uygulama aşamalarının yönlendirilmesinde karşılaşılan problemler neticesinde kent mekanındaki olumsuz yansımaları da gözlemlemek mümkündür. Buradan hareketle bu çalışmada ele alınan temel problem; şehir planlamada karar alma süreçlerinde ve uygulama aşamalarının yönlendirilmesinde ortaya çıkan, kent mekanında fiziksel, sosyal ve ekonomik yönden olumsuz koşulların oluşmasına sebebiyet veren eksikliklerle karşılaşılmasıdır. Burada bahsi geçen eksikliklerin en önemlilerini genel olarak; katılımdan yoksun planlama yaklaşımı ile kent kullanıcı talep ve ihtiyaçlarının göz ardı edilmesi, planlama kademelenmesine bağlı olmadan, üst ve alt ölçekli planlarla uyumsuz planlama kararları verilmesi ile bölgesel ihtiyaçların göz ardı edilmesi, planın kendi içindeki stratejik hedeflerle uyumsuz plan kararları verilerek kentsel gelişimin yönlendirilmemesi şeklinde belirtmek mümkündür. Bu temel problemin ülkemiz çerçevesinde irdelenebilmesi yönünden örnek olarak İstanbul İli Çevre Düzeni Planı'nın planlama süreçleri belirlenmiştir.

Çalışmada belirlenmiş olan temel problemden hareketle çalışmanın amacı; şehir planlama faaliyeti olarak İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın plan başarı ölçütleri bakımından incelenerek yurtdışı planlama deneyimleri ile karşılaştırılması ve bu bağlamdaki sorun ve eksikliklerin ortaya konması olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın kapsamı; İstanbul kent bütünü için kentsel ölçekte hazırlanan son plan olan İstanbul İli Çevre Düzeni Planı'nın planlama süreçlerinin yurtdışı deneyimleri ile belirli değerlendirme ölçütleri ışığında karşılaştırılarak irdelenmesi, bu kapsamda İstanbul deneyiminde öne çıkan unsurların yurtdışı deneyimleriyle karşılaştırmalı çözümlemesinin yapılarak ortaya konması ve genel bir değerlendirme yapılması çalışmalarını içermektedir.

Çalışmada, İstanbul İli Çevre Düzeni Planı'nın yurtdışı şehir planlama faaliyetleri ile karşılaştırılabilirliği ve bu çerçevede bir değerlendirme yapılabilirliği için belirli ölçütlerin belirlenmesi ve bu ölçütler ışığında saptamalar yapılması gerekmektedir. Çalışmada belirlenecek ölçütler ile çalışma için elde edilen verilerin test edilmesi ve bir değerlendirme yapılmasını mümkün olacaktır. Böylelikle çalışmanın yöntemi belirlenmiş olacaktır.

Şehir planlama faaliyetlerinin birbirleriyle karşılaştırılabilirliği ve bir değerlendirme yapılabilirliği için, planlama faaliyetlerini, mekansal etkilerini de göz ardı etmeyecek şekilde incelemeye olanak veren, değerlendirme ölçütlerini ortaya koyan bir yöntem belirlemek gerekmektedir. Buradan hareketle yazında şehir planlama faaliyetlerinin içeriğini inceleyen değerlendirme ölçütlerine ilişkin yapılmış olan çalışmalar incelenmiştir.

YÖNTEME İLİŞKİN TARTIŞMA

Yazında şehir planlama faaliyetlerini inceleyen ve değerlendirme yapmaya olanak tanıyan çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Deakin'a (1989) göre şehir planlama faaliyetlerinin temelini oluşturan arazi kullanım düzenlemeleri ekonomik etki yaratan düzenlemeler olarak 5 kategoriye ayrılmıştır. Bunlar; 1. Gelişme yoğunluğu üzerindeki coğrafi tercihler ve sınırlar, 2. Parsel ve yapılaşma için tasarım ve performans ölçütleri, 3. Yerelden geliştiriciye maliyetin ötelenmesi (maliyet arttırıcı önlemler), 4. Geliştirilebilir arzdan arsanın ayrılması durumu, 5. Kentsel büyüme üzerindeki yapılaşma ve nüfus artışına karşı olarak oluşturulan doğrudan ve dolaylı denetimlerdir.

Madelyn ve Levine (1992) şehir planlama kararları içinde belirlenen çeşitli kentsel büyüme denetim ölçümlerini ortaya koymuşlardır. Yapmış oldukları çalışma neticesinde 907 adet büyüme denetim ölçümü olduğunu belirtmiş ve büyüme denetim faaliyetlerinde 3 temel etkenin bulunduğunu ortaya koymuşlardır. Bu etkenler; 1. Saf nüfus büyümesi, 2. Kenar kentlere doğru büyümenin değişen özellikleri, 3. Trafik tıkanıklığı, yaşam kalitesinin azalması vb. etkiler yaratan büyümenin tanımlanması olarak belirtilmiştir. Glickfield ve Levine (1992) ayrıca arazi kullanım düzenleme kategorilerini sınıflandırmışlardır; Bu kategoriler; yerleşim alanı gelişimi, ticaret/sanayi gelişimi, arazi kullanım planlaması, yeter düzeyde donatı ihtiyacı, hizmet kapasitesi kısıtlamaları ve gelişim etkisi kapsama alanı başlıkları altında sınıflandırılmıştır.

Talen (1997), 1990'lı yılların ortalarından itibaren şehir planlama faaliyetlerinin mekansal etkilerinin ölçülebilmesi adına plan değerlendirme çalışmalarında başarı, başarısızlık ve uygunluk üzerine alternatif yaklaşımlarda bulunmuştur. Bu dönemdeki analitik süreç; planlama nedir, planlamada başarı nedir, başarı ölçümü için hangi ölçütler kullanılabilir, başarı nasıl ölçülebilir, planlama faaliyetleri ne zaman ve nerde başarılı olur, planlama neden başarıya ulaşır vb. sorularını kapsamaktadır.

Bu dönemde plan değerlendirme çabalarının planlama pratiğinin kalitesini arttıracak düşüncesinden yola çıkılarak planlama faaliyetleri ve uygulamalarının değerlendirilmesi için yöntem geliştirme çabaları hız kazanmıştır. Planlama faaliyetleri ve uygulamalarının başarı düzeyinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi için geliştirilen yöntemlerden bir tanesi de plan-süreç-sonuç adı verilen, planlama faaliyetlerinin ve uygulamalarının 9 temel ölçüte bağlı olarak değerlendirilmesini kapsayan yöntemdir. Bu 9 ölçüt; içsel tutarlılık, kent talep ve ihtiyaçlarına planın cevap verebilirliği, planlama sisteminin içeriği, dışsal tutarlılık, plan üretimi ve uygulamasına halkın katılımı, karar üretmede

planın kullanımı, insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı, planın etkileme derecesi ve kentsel gelişim süreci için yönlendirme gücüdür (Oliveira ve Pinho, 2010).

Plan-süreç-sonuç yöntemi tüm planlama döngüsüne uygulanmaktadır. Sonuçların, etkin planlama dinamiklerini geliştirmesi beklenir. Yöntemin iyi işleyebilmesi için planın fiziksel özellikleriyle ilgili araştırmaların kuvvetli olması gerekmektedir. Örneğin; kentsel form, iskan-yerleşim, arazi kullanım, çevresel sistemler ve ulaşım sistemleri sosyal ve ekonomik konularla karşılaştırıldığında muhakkak değerlendirmeye alınmalıdır. Bu yöntemi diğer yöntemlerden ayıran önemli özellikleri; fiziksel konuların üzerinde yoğunlaşması, uygulanmış planlar üzerinde kullanılması ve çok sayıda ölçüt ve kaynak veri kullanılmasıdır (Oliveira ve Pinho, 2010).

ÇALIŞMADA KULLANILAN YÖNTEM

Yukarıda kentsel planlama faaliyetlerinin, mekansal etkileri ile birlikte incelenerek değerlendirilmesi adına yazında ortaya konmuş olan çeşitli yöntemlerden örnekler verilmiştir. Bu çalışma için belirlenen yöntem; yukarıda özellikleri, nasıl ve ne şekilde uygulama alanına aktarıldığı açıklanmış olan, plan kararlarının belirli plan başarı ölçütleri çerçevesinde değerlendirilmesini sağlayan "plan-süreç-sonuç" yöntemidir. Bu yöntemin seçilme nedeni; belirli ölçütler ışığında farklı planlama faaliyetlerini karşılaştırma olanağı sunması, bu ölçütler temelinde değerlendirme imkanı sağlaması ve bu yönüyle incelenen yöntemler içinde çalışmanın içeriğine en fazla uygunluk gösteren yöntem olmasıdır. Plan-süreç-sonuç yönteminin İstanbul benzeri yurtdışı kentlerin planlama faaliyetleri ile İstanbul Çevre Düzeni Planı üzerinde uygulanması ile İstanbul Kenti planlama faaliyetlerinin karar alma süreçlerinin yurtdışı benzer örneklerle kıyaslanması ve bu bağlamda öne çıkan unsurların saptanarak genel bir değerlendirme yapılması hedeflenmektedir.

Oliveira ve Pinho (2010) tarafından yürütülmüş olan çalışmada, Plan-süreç-sonuç yöntemi ile Lizbon planı değerlendirmesi sonucunda, plana bağlı planlama uygulamalarının temel başarılarının tanımlanması mümkün olmaktadır. Bu çalışmada Oliveira ve Pinho (2010), tarafından Lizbon planı için uygulanmış yöntem ile plan değerlendirmesi çalışması Lizbon kenti dışında İstanbul kenti de dahil edilerek 5 farklı kent için uygulanmış ve birbirleriyle kıyaslamalı çözümlemesi yapılmıştır. Bu çalışma ile plan-süreç-sonuç yönteminde kullanılmış olan ölçütlerin planlar üzerindeki etkilerini gösterir karşılaştırılmalı çözümleme tablosu oluşturulmuş ve buradan hareketle İstanbul kentinin plan değerlendirmesi bakımından diğer 5 kent ile benzer ve farklı özelliklerinin ortaya konması sağlanmıştır. Çalışmada kullanılan plan-süreç-sonuç yönteminin içeriğini oluşturan 9 ölçütten örnek olarak seçilen planlara en fazla uygunluk gösteren 6 ölçüt seçilerek çözümleme yapılmıştır. Plan-süreç-sonuç yönteminde benimsenen dokuz ölçütten altı ölçütün seçilme nedeni; planlara ilişkin mevcut verilerin dokuz ölçütten altısının ölçülebilmesine olanak tanınmasıdır. Geri kalan üç ölçütün ölçülebilmesi için mevcut veriler yeterli değildir. Seçilen ölçütlerin kapsamlarını şu şekilde belirtmek mümkündür;

Planın içsel tutarlılığı: Planda ortaya konan temel hedefler ile arazi kullanım kararları çakıştırılarak temel hedeflerin arazi kullanım kararları üzerinde etkili olup olmadığı, temel hedefler çerçevesinde arazi kullanım kararlarının oluşturulup oluşturulmadığı, planın içsel tutarlılığı hakkında bilgi vermektedir. Kent taleplerine cevap verebilirlik: Kent için plan hazırlanma aşamasında yapılan GZFT Çözümlemesinde [İng. SWOT Analysis] kent bütünü için tespit edilmiş olan zayıf yanlar, tehdit ve fırsatlar ile plan hedeflerinin ilişkisi saptanarak belirlenmektedir.

Planın dışsal tutarlılığı (İlgili diğer üst ve alt ölçekli planlarla ilişkisi): Plan ile aynı bölge için geliştirilen farklı planların; temel plan, politika ve programlarının tutarlılığını ölçmektedir. Burada önemli olan plan hedefleri, bölgesel model ve uygulama araçlarının aynı bölge içindeki farklı planlama araçlarıyla karşılık oluşturup oluşturmadığının değerlendirilmesidir.

Plan üretimi ve uygulamasına halkın katılım boyutu: Lowdnes (2001) yapmış olduğu çalışmada katılım konusunda birbirinden farklı yöntemlerin tanımını yapmıştır. Halkın katılımı konusunda kullanılan yöntemlerin çeşitliliği katılımın yeterliliği hakkında bilgi vermektedir.

İnsan kaynaklarının ve mali kaynakların kullanımı: Bu konuda uygulamaya yönelik bir model önerisi olup olmadığı, varsa böyle bir modelin kapsamının ne olduğu konularını kapsamaktadır.

Planın kentsel mekanı etkileme derecesi: Plan önerileri ile alt ölçekli planların tutarlılığını kapsamaktadır.

Yapılan bu çalışma ile İstanbul kenti planlama faaliyetleri bakımından öne çıkan temel unsurların, sorunların ve eksikliklerin neler olduğu üzerinde saptamalar yapma olanağı sağlanmıştır. Bu çalışmada İstanbul kenti için karşılaştırılan diğer 5 kent, İstanbul kenti gibi metropolitan kent olma özelliği taşıyan, sosyal ve ekonomik açıdan benzer özellikleri bulunan kentler arasından seçilmiştir. Bu kentler, Oliveira ve Pinho'nun değerlendirmeye almış olduğu Lizbon kenti ile birlikte, New York, Londra, Montreal ve Paris kentleri olarak belirlenmiştir. Planların yapılış tarihleri şu şekildedir; İstanbul İli Çevre Düzeni Planı-2009, Lizbon Kent Planı-1994, New York 3 Eyalet Bölge Planı-1996, Londra Planı-2003, Montreal Kent Sözleşmesi-2004 ve Paris Planı-2008'dir.

ÇÖZÜMLEMEDEN ELDE EDİLEN SONUÇLAR

Çalışmada plan-süreç-sonuç yöntemi ve bu yöntemin 9 değerlendirme ölçütü içinden her kent için uygulanabilirlik bakımından seçilmiş olan 6 ölçütün uygulanmış olduğu İstanbul kenti dahil edilerek 6 kentin karşılaştırılmalı çözümleme tablosu gösterilmiştir (Tablo 1). Tabloda 6 değerlendirme ölçütü her bir kente plan-süreç-sonuç yöntemi kullanılarak ayrı ayrı uygulanmış ve her bir sütunda tabloya yerleştirilmiştir. Bu ölçütler

Tablo 1. Planların plan-süreç-sonuç yöntemine göre karşılaştırmalı çözümleme sonuçları tablosu

Değerlendirme ölçütleri	Londra planı	New York planı	Lizbon planı	Montreal planı	Paris planı	İstanbul planı
İçsel tutarlılık	5 temel hedef, 7 arazi kullanım bölgesinden 6'sında doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kendi içinde tutarlı	5 temel hedef, 5 arazi kullanım bölgesinde tamamında doğrudan etkileşim- Genel itibariyle kendi içinde tutarlı	5 temel hedef, 9 arazi kullanım bölgesinden 8'inde doğrudan etkileşim- Genel itibariyle kendi içinde tutarlı	6 temel hedef, 7 arazi kullanım bölgesinden tamamında doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kendi içinde tutarlı	5 temel hedef, 6 arazi kullanım bölgesinden tamamında doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kendi içinde tutarlı	6 temel hedef, 5 arazi kullanım bölgesinden 3'ünde doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kendi içinde tutarlı
Kent taleplerine cevap verebilirlik	5 temel hedef, kentin 7 zayıf özelliğinden 7'sinde doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kent taleplerine cevap verebilir nitelik taşımakta	5 temel hedef, 5 fırsatın 5'inde, kentin 3 zayıf özelliğinden 3'ünde doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kent taleplerine cevap verebilir nitelik taşımakta	5 temel hedef, kentin 6 zayıf özelliğinden 6'sında doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kent taleplerine cevap verebilir nitelik taşımakta	Kent kontratı içinde kapsamlı GZFT Çözümlemesi [İng. SWOT Analysis] yapılmamış, genel itibariyle tanımlanan temel konulardaki sorunlar çözümüne yönelik kararlar mevcut	Plan analizi kapsamında kapsamlı GZFT Çözümlemesi [İng. SWOT Analysis] verisi mevcut değil, genel itibariyle tanımlanan temel konulardaki sorunlar çözümüne yönelik kararlar mevcut	6 temel hedef, kentin analiz çalışmalarında belirlenen güçlü ve zayıf özellikleriyle doğrudan etkileşim - Genel itibariyle kent taleplerine cevap verebilir nitelik taşımakta
Dışsal tutarlılık	Diğer üst ölçek ve alt ölçek planlarla yüksek oranda tutarlı	Diğer üst ölçek ve alt ölçek planlarla tamamen tutarlı	Diğer üst ölçek ve alt ölçek planlarla yüksek oranda tutarlı	Diğer üst ölçek ve alt ölçek planlarla yüksek oranda tutarlı	Diğer üst ölçek ve alt ölçek planlarla yüksek oranda tutarlı	Diğer üst ölçek plan kararlarıyla ve alt ölçek plan kararlarıyla kısmen tutarlı, kısmen de tutarsızlıklar içermekte
Halk katılımı	Planlama otoritesi halk katılımını desteklemekte, çok etkin halk katılımı sağlanmakta, halk katılımı plan üzerinde tamamen etkili	Planlama otoritesi halk katılımını desteklemekte, halk katılımı sağlanmakta, halk katılımı plan üzerinde etkili	Planlama otoritesi halk katılımını kısmen desteklemekte, halk katılımı sağlanmakta fakat halk katılımı plan üzerinde etkili değil	Planlama otoritesi halk katılımını desteklemekte, halk katılımı sağlanmakta, halk katılımı plan üzerinde etkili	Planlama otoritesi halk katılımını desteklemekte, halk katılımı sağlanmakta, halk katılımı plan üzerinde etkili	Planlama otoritesi kısmen sivil derneklerle toplantılar yapmakta, kısmen özel girişimcilerle katılım sağlanmakta, plan sürecinde halk katılımı gerçekleştirilmemekte halk katılımı plan askı sürecinde devreye girmekte
İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı	İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı plan ile düzenlenmekte	İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı plan ve finansal model ile düzenlenmekte	İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı plan ile düzenlenmekte	İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı plan ve finansal model ile düzenlenmekte	İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı plan ve finansal model ile düzenlenmekte	Etkin bir, İnsan kaynakları ve mali kaynaklar kullanımı modeli yok
Planın etkileme derecesi	Genel itibariyle plan kararlarına uygun alt ölçek planlama faaliyetleri mevcut	Genel itibariyle plan kararlarına uygun alt ölçek planlama ve uygulama faaliyetleri mevcut	Kısmen plan kararlarına uygun alt ölçek planlama ve uygulama faaliyetleri mevcut	Genel itibariyle plan kararlarına uygun alt ölçek planlama faaliyetleri oluşum sürecinde	Genel itibariyle plan kararlarına uygun alt ölçek planlama faaliyetleri ve kentsel tasarım projeleri mevcut	Özellikle belirli bölgelerde planın ilke ve mekansal kararlarından bağımsız alt ölçek plan kararları ve uygulamaları mevcut

Tablo 2. Planların plan-süreç-sonuç yöntemine göre karşılaştırmalı çözümlene sonuçları, ölçütlere göre puanlama tablosu

	Londra planı	New York planı	Lizbon planı	Montreal planı	Paris planı	İstanbul planı
İçsel tutarlılık	91	100	87	95	97	73
Kent taleplerine cevap verebilirlik	90	80	87	70	70	70
Dışsal tutarlılık	75	100	75	75	75	50
Halk katılımı	100	75	50	75	75	25
İnsan kaynakları ve mali kaynakların kullanımı	50	75	50	100	75	25
Planın etkileme derecesi	100	100	50	100	100	25
Toplam	84	88	67	86	82	45

ışığında her bir ölçütün her kent için sonuçları o ölçütün yer aldığı satırda belirtilmiştir (Tablo 1).

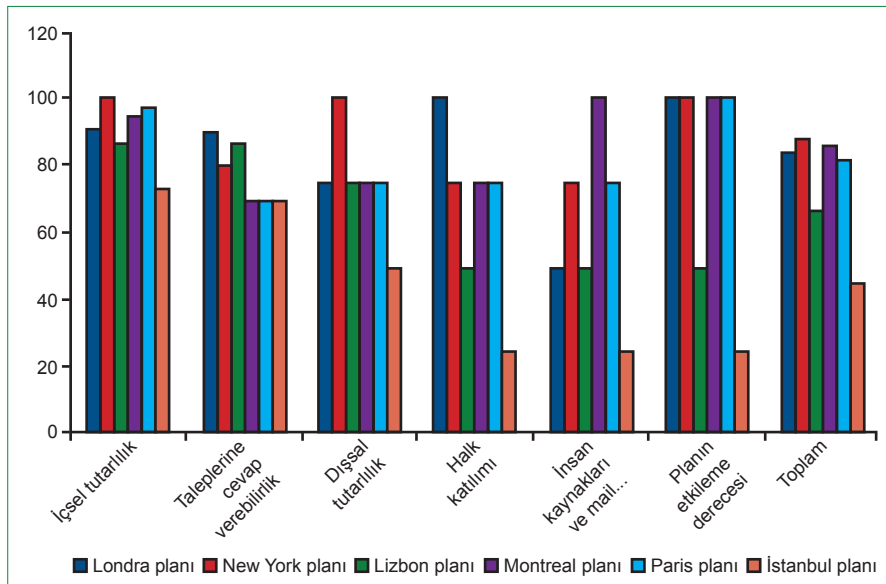
Çözümlemede kullanılan ölçütlere göre incelenen kent planlarının ölçütlere uygunluk derecelerinin saptanabilmesi için ölçütlere göre puanlama sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu sistem oluşturulurken her bir ölçüt kendi içinde değerlendirilmiş ve her bir plan için 100 üzerinden puanlandırılarak oransal değeri ortaya konmuştur (Tablo 2, Şekil 1). Her ne kadar değerlendirme öznellikler içeriyor olsa da çalışmada ölçütler için elde edilen niceliksel veriler, planlar arasında birbirleriyle karşılaştırma yapabile olanağını arttırmaktadır.

İçsel tutarlılık ve kent taleplerine cevap verebilirlik ölçütlerinin değerlendirilmesinde her bir kentte kent planı planlama ilkeleri ve kararları çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır. İçsel tutarlılık ölçütü için plan hedefleri ile arazi kullanım kararları, kent taleplerine cevap verebilirlik ölçütü içinse plan hedefleri ile GZFT Çözümlemesi [İng. SWOT Analysis] (güçlü ve zayıf yanlar) karşılaştırılarak gerçekleşme oranına göre 100 üzerinden puanlama yapılmıştır.

Dışsal tutarlılık ölçütünün değerlendirilmesinde her bir kentte kent planının o bölge için farklı dönemlerde yapılmış olan diğer kent planlarıyla plan hedefleri, bölgesel model ve uygulama araçları bakımından birbiriyle uyumlu olup olmama durumuna göre 100 üzerinden puanlama yapılmıştır.

Halk katılımı ölçütü değerlendirmesinde, her bir kent planı içinden halk katılımına ilişkin en fazla yöntemin kullanıldığı kent planı tam puan alacak şekilde kullanılan yöntem adedine göre tüm kent planları 100 üzerinden puanlanmış ve bu planların halk katılımı ölçütünü sağlama bakımından yüzdesel oranları belirlenmiştir.

İnsan kaynaklarının ve mali kaynakların kullanımı değerlendirilmesinde her kent için insan kaynakları ve mali kaynaklar kullanımı için planda bir düzenleme olup olmaması, ölçütün bir model çerçevesinde tanımlanıp tanımlanmadığı, model içinde mali kaynaklar için uygulama araçları, aktörler ve bütçelerin belirlenip belirlenmediği ve yasal çerçeve içine alınıp alınmadığı saptanmış olup bunların karşılanma oranına göre 100 üzerinden puanlama yapılarak oranlar belirlenmiştir.



Şekil 1. Planların plan-süreç-sonuç yöntemine göre karşılaştırmalı çözümlene sonuçları, ölçütlere göre puanlama grafiği.

Planın etkileme derecesinin değerlendirilmesinde, her kent için kent planından sonra hazırlanmış olan alt ölçekli planların kent planına uygunluğu baz alınarak tam uygunluk, kısmen uygunluk, az derecede uygunluk ve tamamen uygun olmama durumlarına göre yüzdesel oranlar belirlenmiştir.

Tablo 2 ve Şekil 1'de 6 kentin 6 değerlendirme ölçütü bakımından uygunluk durumu gösterilmektedir. Her bir kentin planının her bir ölçüt için tam uygunluk durumu 100 puan, hiçbir koşulda uygun olmama durumu ise 0 puan kabul edilerek uygunluk derecesine göre 100 ile 0 arasında puanlama yapılmış olup, her bir kent planının değerlendirme ölçütleri bakımından ayrı ayrı ve toplamda ne derecede uygunluk göstermekte olduğu Tablo 2 ve Şekil 1'de ortaya konmuştur (Tablo 2, Şekil 1).

ÇÖZÜMLEMEDE KULLANILAN ÖLÇÜTLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İstanbul kenti planlama deneyimi ile diğer kent planlama deneyimleri için seçilen 6 değerlendirme ölçütü ışığında yapılan değerlendirme neticesinde elde edilen sonuçlar şöyledir;

Planın İçsel Tutarlılığı

Planın içsel tutarlılığı ile kastedilen temel hedeflerin arazi kullanım kararları üzerinde etkili olup olmadığı, temel hedefler çerçevesinde arazi kullanım kararlarının oluşturulup oluşturulmadığıdır. Bu bağlamda bakıldığında esasında içsel tutarlılık ölçütünü planın olmazsa olmaz koşullarından biri olarak görmek mümkündür. Londra, New York, Lizbon, Montreal ve Paris planlarının genel itibarıyla yüksek oranlarda (%85 üzeri seviyede) içsel tutarlılık sergilediği görülmektedir. İstanbul planında içsel tutarlılık; plan-süreç-sonuç yöntemi kapsamında 6 temel hedef ile işlev alanlarını içeren 5 arazi kullanım kararının çakıştırılması ile saptanmıştır. 6 temel hedefin, 3 arazi kullanım kararı üzerinde etkili iken 2 arazi kullanım kararı üzerinde etkisiz olduğu görülmektedir. İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda arazi kullanım kararları içeren işlev alanları 1. merkezi iş alanları ile geleneksel ticaret alanları, 2. bu bölgeler çevresindeki meskun konut alanları, 3. gelişme konut alanları, 4. tarihi çevre ve sosyal kültürel donatı alanları ve 5. ulaşım alanlarıdır. Etki görülmeyen arazi kullanım kararları gelişme konut alanları ile ulaşım alanlarında ortaya çıkmaktadır. Planda temel hedeflerin plana sonradan ilave edilmiş olan plan kararları sebebiyle etkileşim sağlamadığı görülmektedir, örneğin; temel hedeflerden biri olan "İstanbul'un mekansal gelişimini, çevresel, ekonomik ve toplumsal sürdürülebilirlik doğrultusunda kentsel işlevsel bütünleşmeyi sağlamak" hedefi doğrultusunda belirlenmiş olan "Kent'in Doğu ve Batı Eksenlerinde Doğrusal, Çok Merkezli ve Kademeli Gelişimini Sağlamak" ana stratejisi ve "Kent'in ağırlıkla kuzeyinde yer alan ekolojik kaynaklara yönelik eğilim gösteren kent gelişiminin önlenmesi" alt stratejisi ile uyum olmayan arazi kullanım kararları olarak kentin kuzey yönlü gelişimini öngören Şişli – Ayazağa Bölgeleri Gelişme Konut Alanları, Çatalca, Arnavutköy Bölgeleri Ulaşım (Karayolları, Köprü, Havalimanı vb.) Alanları plan kararları oluşturulduğu görülmektedir. Temel hedeflerin

arazi kullanım kararları üzerindeki etkinliği yüzdesel olarak hesaplandığında %73'e denk düşmekte ve bu oran içsel tutarlılık oranını vermektedir. Görülmektedir ki İstanbul dışındaki incelenmiş olan planlarda %85 üzeri seviyede içsel tutarlılık sağlanmışken, İstanbul planındaki eksiklikler sebebiyle bu oran %73 seviyesine gerilemektedir. Bu oran yüzdesel olarak %50'nin üzerinde olması sebebiyle içsel tutarlılık yönünden olumlu görünüyor olmasına karşın planın olmazsa olmaz koşullarından biri olarak sayılabilecek içsel tutarlılık ölçütü yönünden diğer büyük kentlerle karşılaştırıldığında düşük bir seviyede kalmaktadır.

Kent Taleplerine Cevap Verebilirlik

Londra, New York ve Lizbon planlarında GZFT Çözümlemesi [İng. SWOT Analysis] verileri ile plan hedefleri tutarlılık göstermekte olduğundan planlar, genel itibarıyla kent taleplerine cevap verebilir nitelik taşımaktadır. Montreal ve Paris planlarında kapsamlı GZFT Çözümlemesi [İng. SWOT Analysis] verisi olmamasına karşın genel itibarıyla tanımlanan temel konulardaki sorunların çözümüne yönelik kararlar olduğu ve kent taleplerini karşılar nitelikte olduğu görülmektedir. İstanbul Çevre Düzeni Planı kapsamında da genel itibarıyla kent taleplerine cevap verebilir nitelikte plan kararları geliştirildiği görülmektedir.

Planın Dışsal Tutarlılığı (İlgili Diğer Üst ve Alt Ölçekli Planlarla İlişkisi)

Londra, New York, Lizbon, Montreal ve Paris planlarının birbirleriyle farklı düzeylerde olsa da tamamının genel itibarıyla üst ve alt ölçekli planlarla tutarlı olduğu görülmektedir. İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın ise aynı bölge için hazırlanmış olan diğer üst ölçekli planlarla (1980 ve 1995 ölçekli İstanbul Nazım İmar Planları) temel hedef ve bölgesel model önerisi bakımından örtüştüğü fakat alt ölçekli planlarla (1/25000, 1/10000 ve 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planları) plan kararları bakımından farklılıklar içerdiği özellikle yeni gelişen merkezi iş alanları (Şişli-Kağıthane Bölgeleri) ve geleneksel merkez (Haliç Bölgesi) alanları için hazırlanmış olan 1/25000 ve 1/5000 ölçekli planlama çalışmalarında verilen plan kararlarının üst ölçekte hazırlanan plan kararlarına uymadığı dolayısıyla İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın dışsal tutarlılık açısından yetersiz kaldığı görülmektedir.

Plan Üretimi ve Uygulamasına Halkın Katılım Boyutu

Londra planı, plan üretimi ve uygulamasına halkın katılım boyutu konusunda bir çok farklı yöntemin kullanıldığı plan olması özelliği ile en etkili halk katılımının sağlandığı plan olma özelliği taşımaktadır. New York, Paris ve Montreal planlarında da Londra Planı'ndaki düzeyde olmasa da etkili halk katılımının sağlanmakta olduğu, halk katılımının plan üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Lizbon planındaysa halk katılımının sağlanmakta olduğu fakat halk katılımının plan üzerinde etkili olmadığı görülmektedir.

İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın planlama otoritesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalışmakta olan İstanbul Metropolitan Planlama Bürosudur. Plan çalışmaları boyunca halkın planlama sürecine katılım boyutu eksik kalmıştır. Planlama süreci boyunca her ne kadar çeşitli toplantılar ile planlama çalışmaları hakkında bilgi verilmesi konusuna önem verilmiş olursa da, plan kararlarının oluşturulma aşamalarında kararlara katılımı noktasında halkın katılımını destekleyici faaliyetler yer almamaktadır.

İstanbul Çevre Düzeni Planının hazırlanma ve karar alma sürecinde, halk katılımı konusunda kullanılmakta olan yöntemlerin oldukça az bir kısmının kullanıldığı, halk katılımı konusunda Londra ve New York Planları'nda halkın erişimine sunulduğu şekliyle raporlama ve belgeleme çalışmalarının bulunmadığı ancak kısmen, plan çerçevesinde plan yatırım kararları oluşturulurken gayrimenkul geliştiriciler, özel girişimciler ve arsa sahiplerinin süreçte aktif rol almakta olduğu, halk katılımının plan onaylanmasından sonra askı sürecinde devreye girdiği dolayısıyla bütün bu özellikleriyle plan hazırlanma ve karar alma aşamalarında halkın katılımı boyutunun yetersiz kaldığı görülmektedir.

İnsan Kaynakları ve Mali Kaynakların Kullanımı

Montreal, New York ve Paris planlarında insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımının plan dahilinde ve planda ortaya konan; aktörler, kaynaklar ve uygulama araçlarının açık olarak tanımlandığı akçal model ile düzenlenmekte olduğu, hatta Montreal planında bu düzenlemelerin bir kent sözleşmesi kapsamında yasal olarak teminat altına alındığı, Londra ve Lizbon planlarında da insan kaynakları ve mali kaynakların kullanımının plan dahilinde düzenlenmekte olduğu görülmektedir. İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda ise etkin bir insan kaynakları ve mali kaynaklar kullanımı modelinin olmadığı görülmektedir.

Planın Kentsel Mekanı Etkileme Derecesi

New York, Londra, Montreal ve Paris planlarında genel itibarıyla plan kararlarına uygun alt ölçek planlama ve uygulama faaliyetleri gerçekleştirildiği, Lizbon Planı'ndaysa kısmen plan kararlarına uygun alt ölçek planlama ve uygulama faaliyetleri gerçekleştirildiği görülmektedir.

İstanbul Çevre Düzeni Planı ile alt ölçek planlama kararları ve uygulamaları karşılaştırıldığında üst ölçekte belirlenmiş olan stratejik hedef, politikalar ve planlama kararlarından bağımsız gerçekleşen birçok uygulamanın bulunduğu görülmektedir.

İstanbul kentindeki bölgesel ölçekli 2009 tarihli planın özellikle merkezi iş alanları ve geleneksel merkez bölgesi ve çevresinde alt ölçekli plan kararları ve uygulamalarıyla örtüşmeyen stratejik hedefler ve planlama kararları içeriyor olması, özellikle bu alanlardaki mevzii imar planları, plan tadilatları vb. parsel ölçeğinde verilen plan kararları sebebiyle üst ölçek planlardan bağımsız yapılan planlar ve uygulamalar planlama sürecinin kentsel mekanı etkileme derecesi bakımından olumsuz sonuçlar içerdiğini göstermektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışmada kullanılan ölçütlerin değerlendirilmesi neticesinde İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın plan-süreç-sonuç yöntemine göre diğer büyükşehir planlarıyla karşılaştırılarak belirli ölçütler ışığında öne çıkan unsurlarını ve bu bağlamdaki sorun ve eksiklikleri görmek mümkün olmaktadır. İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda hedef - arazi kullanım kararları ilişkisi yönünden eksiklikler olduğu, bazı temel hedeflerin plana sonradan ilave edilmiş olan plan kararları ile uyuşmaması sebebiyle örneğin; temel hedeflerin arazi kullanım kararları olarak kentin kuzey yönlü gelişimini öngören Şişli – Ayazağa Bölgeleri Gelişme Konut Alanları, Çatalca, Arnavutköy Bölgeleri Ulaşım (Karayolları, Köprü, Havalimanı vb.) Alanları plan kararları ile uyuşmazlıklar içerdiği dolayısıyla İstanbul dışındaki incelenmiş olan planlarda %85 üzeri seviyede içsel tutarlılık sağlanmışken, İstanbul planındaki eksiklikler sebebiyle bu oranın %73 seviyesine gerilediği ve planın olmazsa olmaz koşullarından biri olarak sayılabilecek içsel tutarlılık ölçütü yönünden diğer büyükşehirlerle karşılaştırıldığında düşük bir seviyede kaldığı görülmektedir. Kent taleplerine cevap verebilirlik ölçütü yönünden bakıldığında İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda diğer incelenen planlarda olduğu gibi genel itibarıyla kent taleplerine cevap verebilir nitelikte plan kararları geliştirildiği görülmektedir.

Londra, New York, Lizbon, Montreal ve Paris planlarının birbirleriyle farklı düzeylerde olsa da tamamının genel itibarıyla üst ve alt ölçekli planlarla tutarlı olduğu görülmektedir. İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın ise aynı bölge için hazırlanmış olan diğer üst ölçekli planlarla örtüştüğü fakat alt ölçekli planlarla plan kararları bakımından farklılıklar içerdiği özellikle yeni gelişen merkezi iş alanları (Şişli-Kağıthane Bölgeleri) ve geleneksel merkez (Haliç Bölgesi) alanları için hazırlanmış olan 1/25000 ve 1/5000 ölçekli planlama çalışmalarında verilen plan kararlarının üst ölçekte hazırlanan plan kararlarına uymadığı dolayısıyla İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın dışsal tutarlılık açısından yetersiz kaldığı görülmektedir.

İstanbul Çevre Düzeni Planının hazırlanma ve karar alma sürecinde, halk katılımı konusunda kullanılmakta olan yöntemlerin oldukça az bir kısmının kullanıldığı, halk katılımı konusunda Londra ve New York Planları'nda halkın erişimine sunulduğu şekliyle raporlama ve belgeleme çalışmalarının bulunmadığı ancak kısmen, plan çerçevesinde plan yatırım kararları oluşturulurken gayrimenkul geliştiriciler, özel girişimciler ve arsa sahiplerinin süreçte aktif rol almakta olduğu, halk katılımının plan onaylanmasından sonra askı sürecinde devreye girdiği dolayısıyla bütün bu özellikleriyle plan hazırlanma ve karar alma aşamalarında halkın katılımı boyutunun yetersiz kaldığı görülmektedir.

İncelenen planlarda insan kaynakları ve mali kaynaklar kullanımının plan ile düzenlenmekte olduğu görülmekte iken İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda bu konuda etkin bir kullanım modelinin olmadığı görülmektedir.

İstanbul kentindeki bölgesel ölçekli 2009 tarihli planın özellikle

le merkezi iş alanları ve geleneksel merkez bölgesi ve çevresinde alt ölçekli plan kararları ve uygulamalarıyla örtüşmeyen stratejik hedefler ve planlama kararları içermekte olduğu görülmektedir. Bu alanlardaki mevzii imar planları, plan tadilatları vb. parsel ölçeğinde verilen plan kararları sebebiyle üst ölçek planlardan bağımsız planlar ve uygulamalar gerçekleşmektedir. Bu durum İstanbul Çevre Düzeni Planı'nın kentsel mekanı etkileme derecesi bakımından eksiklikler ve olumsuz sonuçlar içermekte olduğunu göstermektedir.

Yukarıda çalışma kapsamında belirtilmiş olan, İstanbul örneğinde yapılmış olan saptamaların bilimsel olarak araştırılması ve temel sorunların gözlemlendiği bölgelerde mekansal olarak incelenmesi bundan sonra yapılacak çalışmalara yön vermesi bakımından yararlı olacaktır.

KAYNAKLAR

- Altın Y., Türk Ş. Ş., (2005). İstanbul Metropolitan Alanında İmar Planı Değişiklikleri İle İlgili Bir Analiz. 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokiyumu, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, s. 485-496
- Brabett J., Klem M., (1994). The Vision: Company Mission Statements in Britain and France. Long Range Planning; 27(1) 94-84
- Bertrand Larrue C., (2004). Integration of the Sustainable Development Evaluation Process in Regional Planning: Promises and Problems In the Case of France. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 6(4) 463-443
- Deakin, Elizabeth (1989). Growth Controls and Growth Management: A Summary and Review of Empirical Research. In Understanding Growth Management: Critical Issues and a Research Agenda, edited by David J. Brower, David R. Godschalk, and Douglas R. Porter. Washington, DC: The Urban Land Institute.
- Duyguluer, F. (1982). İmar Planında Değişiklik Yapılmasıyla İlgili Talepler. Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, ODTÜ, Şehir ve Planlama Bölümü, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Basım İşbirliği, Ankara:
- Glickfeld, Madelyn, and Ned Levine. (1992). Regional Growth ... Local Reaction: The Enactment and Effects of Local Growth Control and Management Measures in California. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Görmez, K. (2001). Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları. İ.İ.B.F.Dergisi, 2/2001, s. 133-140, Gazi Üniversitesi, Ankara
- Hogben G. (1991). Les Cing Paris. Architectural Review, 189 (1133), 78-74
- "İstanbul Stratejik Plan Perspektif Raporu". İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yerleşmeler ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü İstanbul Şehircilik Atölyesi, Kasım 2004, İstanbul
- Lowndes V., Pratchett I, Stoker G. (2001). Trends In Public Participation. Public Administration, 79(1) 222-205
- "Metropolitan Governance and Strategic Planning in the U.S.", Nelson, Arthur C. (2000). Effects of Urban Containment on Housing Prices and Landowner Behavior. Land Lines , 12 (3) 3-1
- Oliveira V. and Pinho P., (2010). Measuring success in planning, Developing and testing a methodology for planning evaluation. Doi:10.3828/tp.2010.7, Portugal
- Talen, E. (1997). Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation. Environment and Planning B: Planning & Design, 24, 573-87.
- "Towards the London Plan. Initial proposals for the Mayor's Spatial Development Strategy". May 2001, Greater London Authority Press, England
- Townsend A. Trully A. (2004). Modernising Planning: Public Participation In The UK Planning System. European Regional Science Association, Porto, Portugal
- Tuppen J., Mingred P., (1986). Suburban Malaise in French Cities. Town Planning Review 57, 201-187
- Rothblatt, Donald N, (1994). North American Metropolitan Planning, Journal of the American Planning Association, 60(4) 501-20
- Roberts M., (2000). Banlieues 89: Urban Design and the Urban Question. Journal of Urban Design, 5(1) 40-19
- http://www.ladefense.fr/epad_histoire.php
- www.legrandparis.culture.gouv.fr
- <http://www.ambafrance-uk.org/The-ten-Grand-Paris-projects-for.html>
- <http://www.peopleandparticipation.net/display/methods>
- <http://www.pragueinstitute.org>
- <http://www.rpa.org>