

BİR FİZİKİ PLANLAMA ÖRNEĞİ

ADANA

ÖNER MERSİNLİĞİL
ŞEHİR Y. PLANCISI
ADANA, TÜRKİYE

ÖZET

Ülkemizde yaşanan kentleşme sorunlarının yapıldığı mekanlardan birisi olan Adana'da yakın zamanda "fiziki planlama" konusunda iki ayrı deney yaşanmıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya konulan "Yeni Adana Kentsel Gelişme Projesi" hayata geçirilmiş olup bu alanda halen seksen bin konut iskân edilmiştir. Ayrıca 1993 yılından itibaren Adana için yeni bir nazım imar planı çalışması yapılmış ve planlar 1997 başında yürürlüğe girmiştir. Her iki örnek de daha sonra başka kentsel mekanlarda yapılacak çalışmalar için örnek oluşturacak niteliktedir ve detayına irdelenmesinde yarar vardır. Bizim dışımızda şekillenen sorunların çözümü için yapılması gerekenler hem idari, hem hukuki, hem de teknik kısıtlayıcılarla daima yarım yapılmakta; sorunlara çözüm aranırken yeni sorunlar yaratılmaktadır.

GİRİŞ

Bu bildiri "Kentsel Altyapı Sorunları"nın belirlenmesi, çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve seçilen alternatifin uygulanması aşamasında ortaya çıkan güçlükler ve/veya kısıtlayıcılar yönünden Adana örneği kullanılarak tartışmaya açılacaktır. Kentsel altyapı sorununun büyüklüğü ve önemi fiziki planlama hususunda Adana Büyükşehir Belediyesinin deneyimlerinden örnekler verilecektir.

Adana 1990 yılındaki nüfus sayımı ile belirlenmiş 920 bin kişi civarındaki kalabalığı ile ülkemizin dördüncü büyük yerleşme merkezidir. 1950'li yıllarda yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşüm ve değişimin etkisi ile nüfusu 20 misline katlanırken önceleri

Vahi Öz filmlerinde karikatürize edilmiş tarıma dayalı bir sanayileşme yaşamış; konumu, ulaşım imkanları ve iklimi ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun insanları için cezbedici olmuş; ancak 50 yıla yaklaşan süreçteki nüfus yığılmasına çareler üretilmediği için bugün 2 milyon civarında insanın yaşadığı bir problem odağına dönüşmüştür.

Uygulanan merkezi politikaların ortaya çıkardığı kısıtlayıcıları ve yarattığı güçlükleri tartışmak ayrı bir toplantının veya ciddi çalışmaların konusu olacak boyutlardadır. Biz burada mevcut hukuki çerçeve içerisinde yerel boyutta yaşananları kısaca irdelemek durumundayız.

YENİ ADANA KENTSEL GELİŞME PROJESİ

Nüfusu 1950'deki 117 bin'den 1997'deki 2 milyon'a çıkan Adana'da, ülkemizdeki planlama eğitiminde sıkça kullanılan batı kaynaklı teoriler, modeller ve yaklaşımlardan hareketle büyümeyi öngörmek, gerekli önlemleri almak mümkün olamamıştır. Öte yandan gerekli kaynak temin edilemediği, idari ve hukuki önlemler alınmadığı ve ihtiyaç duyulan siyasi irade ortaya konulmadığı için barındırdığı nüfusun ¾'ünden fazlası gecekondu alanlarında, bozulmuş köy kültürü ile ve fakirlik sınırı altında yaşaması ile 1950'lerdeki sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmişlik seviyesinin altına düşmüştür. Bu haliyle fiziki mekanda deformasyon yaşanırken, 1980'li yılların ikinci yarısında ortaya konulan "Yeni Adana" modeli konuya yakın akademisyenler ve meslek adamlarınca eleştiri yağmuruna tutulmuştur. 3000 hektar alanda 1 milyon insanın iskan edilebileceği kuzey Seyhan'daki Yeni Adana Kentsel Gelişme Alanı'nın 1/3'ü yeşil alanlara, 1/3'ü kentsel altyapı alanlarına, sosyal ve kültürel donanımlara ayrılmış, sadece 1/3'ü konut amaçlı olarak düzenlenmiştir. Halen 80 bin konut iskan edilmiş haldedir.

Kasım 1985'te yürürlüğe giren 3194 sayılı yeni imar kanunu ile düzenleme ortaklık payının 6785 sayılı kanun ile belirlenmiş %25'ten % 35'e çıkarılması Yeni Adana Projesi'nin hayata geçirilmesinde etkili bir faktör olmuştur. Bu faktör Belediye Başkanlığı'nın gerekli siyasi iradeyi ortaya koyması ile desteklenmiştir.

1986'da programlanan Yeni Adana Kentsel Gelişme Alanının halihazır haritaları ve imar planları aynı yıl hazırlanmış ve onaylanmıştır. 1987 yılında 3194 sayılı İmar

Kanunu'nun 18'inci maddesine dayanılarak "arsa ve arazi düzenlemesi" çalışması tamamlanmıştır. Mevcut kadastral mülkiyet tapuları iptal edilmiş, tüm araziler hamurlaştırılmış, düzenleme ortaklık payı olarak alınan yollar, aktif yeşil alanlar ve otopark alanları tapu kaydından terkin edilmiştir. Mülkiyetlerden ayrılan "kamu tesisleri katılım payları" ile okul, sağlık, sosyal ve kültürel tesis, dini tesis ve spor alanı gibi kullanımlar imar planı kararları doğrultusunda ayrılmış, gerçek ve tüzel kişilere imar parsellerinin tapuları dağıtılmıştır.

Bugün bile itirazlarla karşılanan mülkiyet belgelerinin hamurlaştırma maksadıyla iptali o tarihte, bu konuda yetkili en üst siyasi otorite tarafından "mülkiyet hakkına tecavüz" olarak değerlendirilmiştir.

Yapılan işlerin mevcut hukuk sistemi içerisinde yasal dayanağa sahip olduğu, bu dayanağın 3194 sayılı kanununun 18'inci maddesinde ve bu maddeye ilişkin uygulama yönetmeliğinde vücut bulunduğunu bıkıp usanmadan tekrarlamak ve anlatmak icap etmiştir.

Hisseli arazi satışları ile düzensiz gecekondulaşmanın mimarı olan, 3194 sayılı İmar Kanununun hisseli arsa ve arazi satışlarını yasaklamakla ciddi olarak faaliyetleri kısıtlanan emlakçilerin tahriki ile tedirgin olan mülk sahipleri ancak bir kaç yıllık bir süre sonunda ikna olmuşlardır. Planlamanın getirdiği yol vb. amaçlarla ortaya çıkan arazi kayıplarını külfet olarak değerlendirilen insanlar, külfetin eşit olarak paylaştırıldığını anlamışlardır. Bütün bunlardan önemlisi yapılan planlama ve uygulama ile ortaya çıkan külfetlerle kazanılan rantın kıyaslanamayacağıni yaşayarak öğrenmişlerdir.

Düzenli bir kent mekanının oluşması ve kentsel gelişmenin doğru istikamete yönlendirilmesinin ötesinde Belediye sadece bu hizmetlerin bedelini ödemekte ve eleştirileri göğüslemekle kalmıştır. Belediye gelirleri kanununda "katılım paylarının" özel olarak isimlendirilmesi ve emlak vergi değerinin % 2'si ile sınırlandırılması, ortaya çıkan olağanüstü büyük rantlardan kamunun hak ettiği payı almasını önlemiştir.

Yeni Adana Kentsel Gelişme Projesi Yeni Adana'da yaşayanlarla Adana ahalisi dışındakiler tarafından tenkit edilmekte; ülkemizde oluşturulan en büyük modelin

irdelenmesi, eksiklerinin tamamlanması, yanlışlarının düzeltilmesi için akademik, mesleki veya politik bir girişimde bulunulmamaktadır. Oysa bu model 1980'li yıllardan bu yana Doğu ve Güneydoğu'da yaşanan anarşi ile beslenen kaos'tan en çok etkilenen Adana'nın yanında Mersin, İskenderun, Gaziantep, Şanlıurfa ve Diyarbakır gibi yerleşme merkezleri için de örnek olabilecek niteliktedir.

ADANA NAZIM İMAR PLANI ÇALIŞMASI

Yeni Adana Kentsel Gelişim Projesinin 3194 sayılı İmar Kanunu ve özellikle bu kanunun 18'inci maddesi kullanılarak hayata geçirilmesinden sonra Adana'da bir başka planlama deneyimi yaşanmıştır. Planlama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesinin niye doğru bir yaklaşım olduğu ve ne için yanlış olduğu, 1/5000 ölçekli Adana İlave ve Revizyon Nazım İmar Planı çalışması tüm aşamaları ile irdelenerek ortaya konulmalıdır.

İmar Kanununun planlama yetkisini yerel yönetimlere devretmesi ile Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen Nazım İmar Planı için sadece 7 ay süre verilmiştir.

Çeşitli tarihlerde ilaveler yapılmış veya revize edilmiş 1/1000 ölçekli halihazır haritaların bir birleri ile uyum içinde olup olmadığı veya o günkü gerçek durumunu yansıtmıyorsa yansıtmadığı dahi incelenmemiş, mevcut halihazır haritaların baz alındığı 1/5000 ölçekli halihazır haritalar dahi elde edilmemiştir. İhale 1/5000 ölçekli haritaların nasıl olsa elde edilebileceği hatasıyla yapılırken planlamaya, esas oluşturacak, hemen her türlü planlama da toplanması mutad olan bilgi ve belgeler de toplanmamıştır.

Jeolojik etüdlerin bulunmadığı, DSİ, Köy Hizmetleri, TEDAŞ, TEK, Orman İşletmesi gibi kurum ve kuruluşların görüş ve önerilerini derlemeden çıkılan ihaleye, benimde meslektaşım olan yükleniciler teklif vermişlerdir. Bu meslek erbabı ne eksikleri dikkate almış, ne şartnameyi eleştirmiş, ne de 7 ay gibi bir sürenin yetersiz olduğu konusunda itiraz etmişlerdir. Haziran 1993'te yapılan imar planı ihalesinden sonra jeolojik etüdlerin tamamlanması yönüne gidilmiş, "ilave ve revizyon nazım imar planı önerisi" ile fizibilite niteliği taşıması gereken "araştırma raporu" ilk kez Mart 1994'te Belediye'ye verilmiştir.

Daha Önce aynı Belediye ve o belediyenin çalışanlarınca gene ihale yöntemiyle yaptırılan çok daha küçük çaplı imar planı işlerinde gerekli görülen hemen her türlü bilgi ve dokümanı toplamayı ihmal etmeyen yetkililer bir başka üstün başarıya imza atmışlardır. Belediye'ye sunulan araştırma raporu aynı gün incelenip uygun bulunurken, nazım imar planı önerisi de Meclis'e sunulabilir yeterlilikte görülmüş ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesine göre onay kararı alınmak üzere Belediye Meclisine arz edilmiştir. Bu kadar hızla görülen bir hizmet, planların incelenmek üzere Meclis tarafından ihtisas komisyonu niteliğindeki "İmar ve Tezyin Komisyonu'na havale edilince aynı gün onaylanamamış, sonuçlandırılmamıştır.

Yaklaşık 20.000 hektar alana yayılan, bugün takriben 2 milyona yakın insanın yaşadığı ve önümüzdeki 15 yıl içinde nüfusu 4 milyona yaklaşacak Adana kent mekanı ve gelişme alanları daha geniş kapsamlı, üst ölçekli, hiç olmazsa bir çevre düzeni planı hazırlanmadan düzenlenmiştir. Detaylı bir arazi kullanımının da hazırlanmadığı tesbit edilmiştir.

1/1000 ve 1/5000 ölçekli 3194 sayılı kanunda tarifini bulan imar planlarının üstündeki ölçekte planlar, 1/25000, 1/50000 ölçekli çevre düzeni planları, alt bölge ve bölge planları hazırlama, hazırlatma ve onaylama yetkisinin kanunlarda net olmadığı açıktır. İmar Kanunu birden çok belediyeyi ilgilendiren alanlara ilişkin imar planı yapma ve onaylama yetkisini Bayındırlık ve İskân Bakanlığına vermiştir. Nitekim söz konusu Bakanlık muhtelif alanlar için 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planı hazırlamış ve onaylamıştır. Bu durumda hangi ölçekte olursa olsun imar planının üstündeki planları hazırlamaktan Belediyeler kaçınmaktadırlar. Belediye Muhasebelerini düzenleyen mevzuat da mülkiyeti kendisine ait olmayan alanlarda yapılacak belediye hizmetlerini suç olarak gördüğünden emsalle Belediyeler kanunlarla net bir biçimde kendisine verilmemiş bir görevi yapmaktan kaçınmaktadır. Bu tavır bir sorumluluk getirmemekle birlikte imar planları etrafı da algılayacak ve değerlendirecek bir ortam hazırlanmadan düzenlenmektedir. Özellikle akademik çevrelerden haklı eleştiriler alan planlama yaklaşımları da bizler yani şehir plancılarınca -itiraf edilmemekle birlikte- desteklenmektedir. Zira işin boyutu küçülmekte, galesi azalmakta, plan hazırlama süresi kısalmaktadır. Adana Nazım İmar Planının "arazi kullanma haritaları" hazırlanmadan tasarlanmış olması bu kanaati güçlendirmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin İmar ve Tezyit Komisyonu'nda incelemek üzere bekleyen imar planları Haziran 1994'te yeniden başlatılan çok yoğun çalışmalar sonunda ancak, üç etaba bölünerek onaya sunulabilmiştir. Zamanı ve personeli, bilgi ve becerisi yeterli olmadığı için Belediye tarafından ihale edilen imar planı, Belediye kadrolarındaki elemanlar ile seçilmiş Meclis üyelerinin gayretleri sonunda Mart 1995 (birinci etap) ile Ocak 1997 (üçüncü etap) onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Yapılan iş ve işlemlerle planlama çalışmalarının süresi azaltılamamış, planın kalitesi yükseltilememiş, maliyet aşağıya çekilememiştir. Planın ne için plan vasfına ulaşmadan Belediyeye sunulduğunu araştırdığımızda, plan müellifi, yerel yönetim seçimlerinin gündeme geldiği zamanı dikkate alarak yeni iktidara zaman kazandırdığı gerekçesini ileri sürmüştür. Bu işin bu kalite ile yapılmasının hatalı olduğu, eksiklerin tamamlanması, yeni baştan bilgi toplanması ve diğer eksiklerin giderilmesi gerektiği söylendiğinde, yönetimde yetki kullanan çeşitli kademelerdeki görevliler ihaleyi feshetmenin hukuki sorun yaratacağını, tazminat gerektireceğini belirtmişler, Devletin zarara uğramasını önlemişlerdir. Planların tartışılması için alt kademe belediyelerinin ilgililerini toplamak, görüş geliştirmek ve bir consensus oluşturmak istediğinizde, insanlar için Adana Büyükşehir Belediyesine ait olduğunu, yeterli kadroların bulunmadığını veya zamanları olmadığını belirterek kanımca sorumluluk almaktan kaçınmışlardır. Meslek Odalarının toplantıya katılmayan üyeleri kendilerinin haberdar edilmediği hususunda Belediye'den Şikayetçi olmuş, katılan üyeleri ise planların mesleklerinin uygulamalarını garantiye almak için önlemler getirmesini önermişlerdir. Bu tabloda ortaya çıkan güzel manzara, hemen herkesimin. hep birlikte "iyi bir plan yapılamadığını" söyleyerek te olsa müşterek bir noktada buluşmasıdır.

SONUÇ

Nitelik ve nicelik açısından bu kadar yetişmiş kadroları bulunan ülkemizde sorunları, bilim ahlakını öne çıkarmadan, mesleğimize saygımızı koruyup etik kurallara uymadan, ülke ve toplum menfaatlerine öncelik vermeden saygı boyutunu ihmal etmeksizin konuşup tartışmadan çözebileceğimizi sanmıyorum. Bu kanaatim her geçen gün daha kuvvetlenerek kendini hissettirmektedir. Aksi takdirde yabancı uzmanların diğer bir çok konuda olduğu

gibi imar planları hazırladıklarını, bizim kentlerimizin mekansal gelişmesini yönlendirici stratejik kararlar getirdiğini, modeller önerdiğini görmek bahtsızlığını yaşamak kaçınılmaz olacaktır. Zira bugünkü manzara kamu oyunda güvenilirliğin her geçen gün yitirildiğini ortaya koymaktadır.

Öner Mersinligil
Şehir Y. Plancısı (*)

* 1994 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi İmar Daire Başkanı, 1995 ve 1996'da Teknik Hizmetlerden sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı

