

İSTANBUL'UN PLANLAMASI VE KENTSEL GELİŞİM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Azime TEZER*

Nuran ZEREN GÜLERSOY**

1. GİRİŞ

İstanbul tarihi gelişim süreci içinde değerlendirildiğinde sahip olduğu özel nitelikleri nedeni ile daima önemli bir yerleşme olarak dikkat çekmiştir. Doğu Roma, Bizans ve Osmanlı İmparatorluğu dönemlerinde başkent olmasının sağladığı, tarihi kimliği Asya ve Avrupa'yı birbirine bağlayan köprü niteliğiyle stratejik konumu, doğal çevrenin çekiciliği ile İstanbul günümüzde olduğu gibi tarihin her döneminde de nüfus artışına sahne olmuştur.

Bu bildiriye, Cumhuriyet dönemi sonrasında ve özellikle 1950'li yılların ardından İstanbul'da gerçekleştirilen planlama çalışmalarına paralel olarak, hızlı nüfus artışı sonucu ortaya çıkan mekânsal gelişmenin yapılan planlama çalışmaları ile karşılaştırılması ve değerlendirilmesi yapılacaktır.

2. ÇALIŞMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Çalışmanın amacı, 2000'li yıllara doğru tarihi, kültürel, sosyo ekonomik ve doğal nitelikleri göz önünde bulundurularak İstanbul'un gelecekteki şekillenmesinin mevcut duruma bağlı olarak değerlendirmesi için tartışma ortamı sağlamaktır.

İstanbul'da mekânsal gelişme yaklaşık yirmi yıllık aralıklarla 1955-75 ve 1993 yıllarındaki durumu yansıtmak üzere üç farklı dönem için hazırlanmıştır. 1955 yılına ait yapılaşmış alanların şematik ifadesi 1952-1955-1957 yıllarında İstanbul'un farklı bölgeleri için hazırlanmış olan 1/25000 hali hazır haritalar kullanılarak oluşturulmuştur. 1975 yılına ait yapılaşmış alanların mekânsal gelişimi 1975 yılına ait hava fotoğrafları ve 1972 yılı baskı tarihli 1/25000 ölçekli hali hazır haritalar kullanılarak hazırlanmıştır. 1993 yılına ait gösterim ise 1992 tarihli 1/25000 hali hazır haritalar ve 1993 tarihli uydu

* Araş. Gör., İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü

** Prof. Dr., İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü

görüntülerinden elde edilmiştir. Böylece İstanbul'un 20 yıllık aralarla kentsel gelişmesini gösteren şemalarda, yapılaşmış alanların yıllara göre değişimi göz önüne serilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada mekânsal değişimi gösteren şemalarla bu dönemlere ait planlama uygulamaları karşılaştırılarak, planla gerçekleşen durum arasındaki farklılığın bir kez daha tartışmaya açılması amaçlanmıştır.

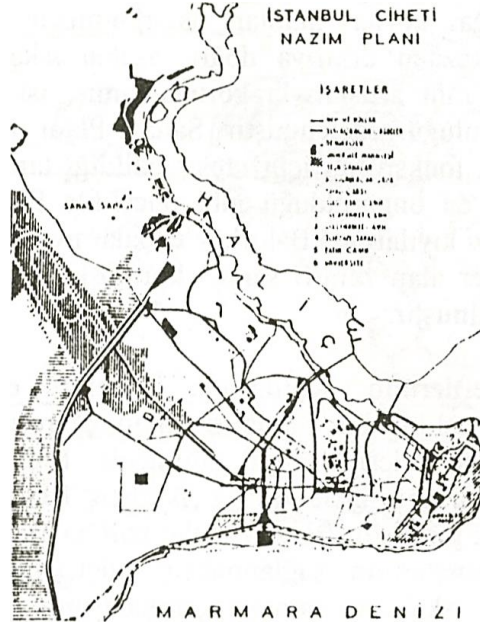
3. İSTANBUL'DA İLK NAZIM PLAN ÇALIŞMALARI VE KENTSEL GELİŞMEYE ETKİLERİ

İstanbul'da Cumhuriyetin ilk yıllarında, ortaya çıkan mekânsal gelişme sonullarının giderilmesi için, yabancı uzmanların görüşleri alınmış ve yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından bu uzmanlardan İstanbul'un fiziki planlarının yapılması istenmiştir. Bu çalışmada 1950'li yıllardan sonraki gelişme dikkate alındığından Prost sonrasındaki döneme ait çalışmalar değerlendirilecektir.

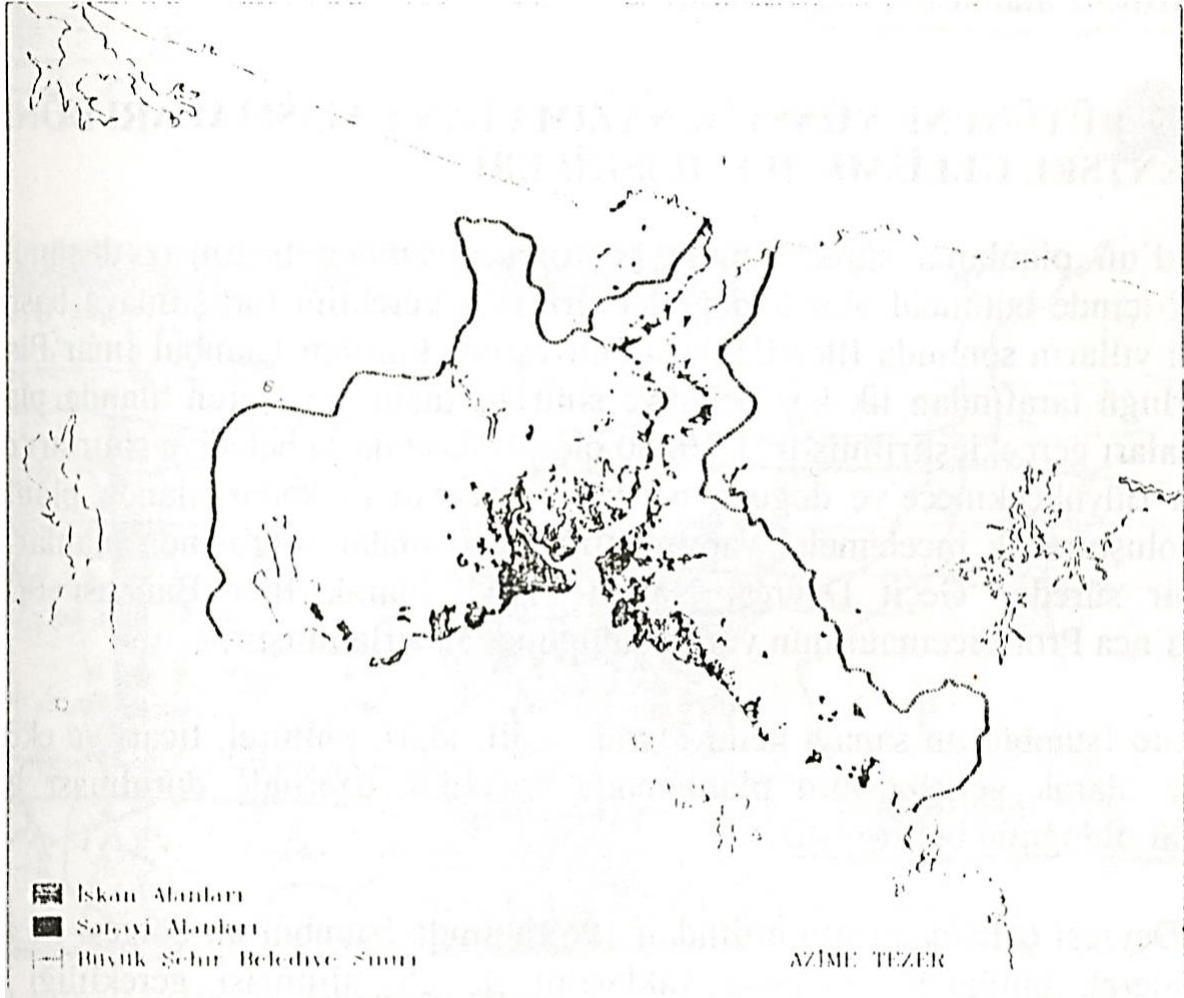
Prost'un öncelikle 1939'da yürürlüğe giren İstanbul Yakası Nazım Planı ve diğer planlarının bu çalışmaya başlangıç oluşturmasının nedeni, 1950'li yıllardan itibaren yapılan pek çok planlama çalışmasında bu planların temel alınmasıdır. Prost, Tarihi Yarımada, Haliç, Anadolu Yakası'nda Kadıköy, Üsküdar ve Çamlıca'yı içine alan 1/5000 ölçekli ayrı planlar hazırlanmıştır. Bu planların İstanbul'un bütününe içermese de ilk Nazım Plan olarak adlandırılmaları önemlidir. Haliç planında kıyı alanları sanayiye ayrılmıştır.(Şekil 1).

Özellikle 1950'li yıllardan sonra İstanbul'a olan iç göçlerin hızlı artışıyla öncelikle planlarla sanayiye ayrılan alanların çevresinde kontrolsüz ve plansız yapılaşma başlamıştır (Şekil 2). Prost planıyla Haliç kıyılarında sanayinin önerilmesi özellikle Süleymaniye, Eyüp ve Beyazıt civarında tarihi çevrenin tahribi ile birlikte plansız yapılaşmanın oluşmasını hızlandırmıştır.

Prost planlarının kentin bütünlüğünü içermemesi ve birbirinden bağımsız planlar olarak kentin güzelleşmesine yönelik yüzeysel çözümleri içermesi gerekçesi ile 1950 yılından sonra Prost'un çalışmalarını değerlendirmek üzere farklı kurumlardan davet edilen üyelerden oluşan "Müşavirler Heyeti" oluşturulmuştur. 1952 yılında İstanbul Belediyesi tarafından kentin gelişmesine ve Şehircilik çalışmalarının yürütülmesine yönelik Güzel Sanatlar Akademisi ve İstanbul Teknik Üniversitesi Öğretim Üyelerinden oluşan "Müşavirler Heyeti" yönetmelikle görevlendirilmiştir. Müşavirler Heyeti'nin Prost planlarına yönelik yaptığı değerlendirmelerde, öncelikle planlama ölçeğinin kent bütününe içermeyip detayda kaldığı ve kentin genel iskân, ulaşım ve ekonomik temel gereksinimlerine cevap vermediği belirtilmiştir. Ayrıca eleştirilen bir diğer nokta yapılan planlama çalışmalarının analizler yapılmadan gerçekleştirilmesidir. (Süher 1994).



Şekil 1 Prost'un Tarihi Yarımada Nazım Planı (Duranay, 1972)



Şekil 2 1955'li Yıllarda İstanbul'da Yapılmış Alanlar

Bu dönemde 1/5000 ölçekli Beyoğlu Nazım İmar Planı, 1/10000 ölçekli Sanayi Alanları Planı, 1/500 ölçekli Beyoğlu Uygulama Planı ile 1/2000 ölçekli bağımsız bürolara yaptırılan Boğaz köyleri planları hazırlanmıştır. Beyoğlu Nazım İmar Planında ilk kez merkezden dışarıya doğru azalan iskân alanı yoğunlukları, uygulamada spekülâtif rant artışlarıyla korunamamış, iskân dışı alanlar işgale uğramış ve planın bütünlüğü zedelenmiştir. Sanayi Planı ile 1955 yılında ilk kez hangi bölgelerin sanayi fonksiyonu için tahsis edildiği tanımlanmıştır. (Şekil 3), Sanayi Prost planında da öngörüldüğü gibi öncelikle Haliç kıyılarında, bunun yanında Marmara Denizi kıyılarında Bakırköy'e kadar uygun alanlarda planlanmış, iskân alanları içinde yer alan zararlı sanayi kuruluşlarının daha uygun alanlara dağıtılmasına karar verilmiştir.

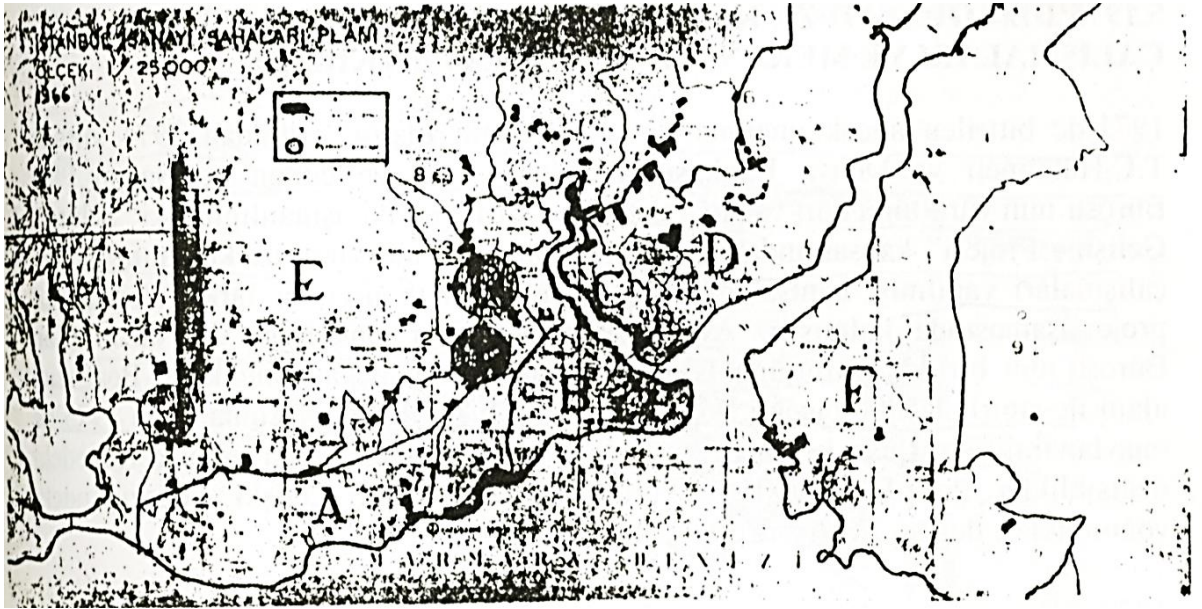
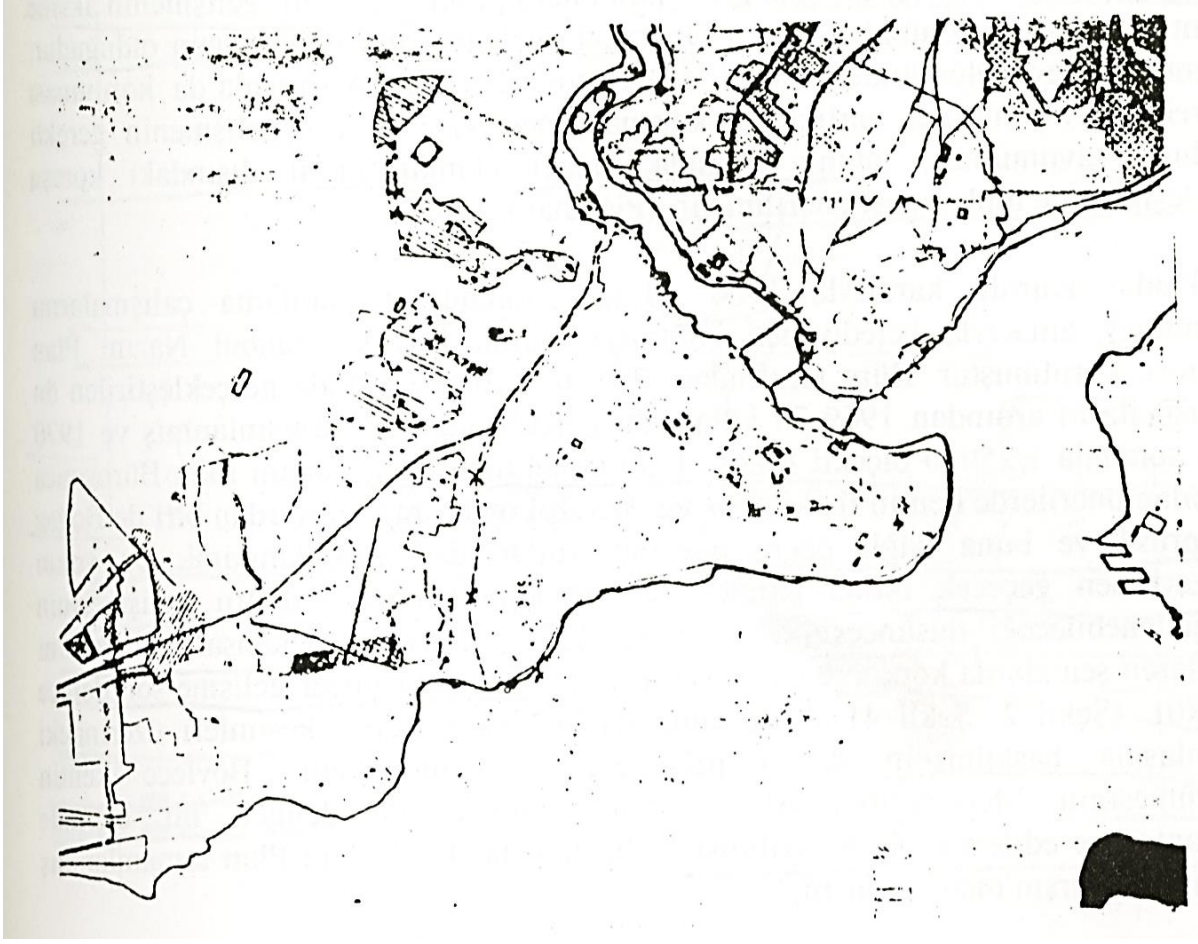
Sanayi alanları önerilerinin sonrasında gerekli oranda konut alanı planlanamadığından öncelikle bu alanların yakın çevresi göçle gelen nüfusun etkisiyle gecekondu mahalleleriyle işgal edilmiştir. Kağıthane vadisi, Halkalı, Kartal ve Maltepe'de yeni yerleşmeler ortaya çıkmıştır. İstanbul hızlı nüfus artışı ve alansal büyüme sürecine girmiştir. Bu gelişmeler hali hazırda zaten yetersiz olan alt yapı ve belediye hizmetlerinin sağlanmasını güçleştirmiştir. İstanbul'da bu dönemden başlayarak iskân ve arazi politikalarının planlı olarak kontrol edilememesi sonucunda "gecekondulaşma" hızlı bir şekilde kentin planlanmamış ve hazırlıksız alanlarında yayılmıştır.

4. KENT BÜTÜNÜNE YÖNELİK NAZİM PLAN ÇALIŞMALARI DÖNEMİ VE KENTSEL GELİŞME İLE İLİŞKİLERİ

İstanbul'un planlama süreci içinde kentin çevresinden bağımsız düşünülmeyip bölgesi içinde bütüncül olarak değerlendirilmesi gerekliliği tartışılmaya başlanmış. 1950'li yılların sonunda İller Bankası bünyesinde kurulan İstanbul İmar Planlama Müdürlüğü tarafından ilk kez belediye sınırları dışını da içeren alanda planlama çalışmaları gerçekleştirilmiştir 1/10000 ölçekli haritalarla belediye sınırları dışında batıda Büyükçekmece'ye doğuda ise İzmit-Sakarya'ya kadar alanda planlamaya temel oluşturacak incelemeler yapılmıştır. Araştırmalar sonrasında planlar iki yıl gibi bir sürede "Geçit Devresi Nazım Planı" olarak İller Bankası Planlama Bürosu'nca Prof. Piccinato'nun yürütücülüğünde hazırlanmıştır.

Piccinato İstanbul'un sanayi kenti olarak değil, idari, kültürel, ticari ve ekonomik merkez olarak gelişmesinin planlamada öncelikle üzerinde durulması gereken noktalar olduğunu belirtmiştir.

Geçit Devresi çalışmalarının ardından 1962 yılında İstanbul'un bölgesi ile birlikte düşünülerek bütüncül planlama yaklaşımı ile ele alınması gerekliliği "Doğu Marmara Bölgesi" planlama çalışmasıyla da gündeme getirilmiştir. Bu çalışmada üzerinde durulan en önemli noktalar; geleceğe yönelik arazi gereksinimleri ve buna bağlı olarak gelişme yönleri, kıyı kesiminde arazi kullanım planlaması ve bölge içi yerleşmeler arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesidir. 1960-67 yılları arasında



Şekil 3 1955 ve 1966 Yıllarında Hazırlanan Sanayi Bölgeleri Planları (Duranay, 1972)

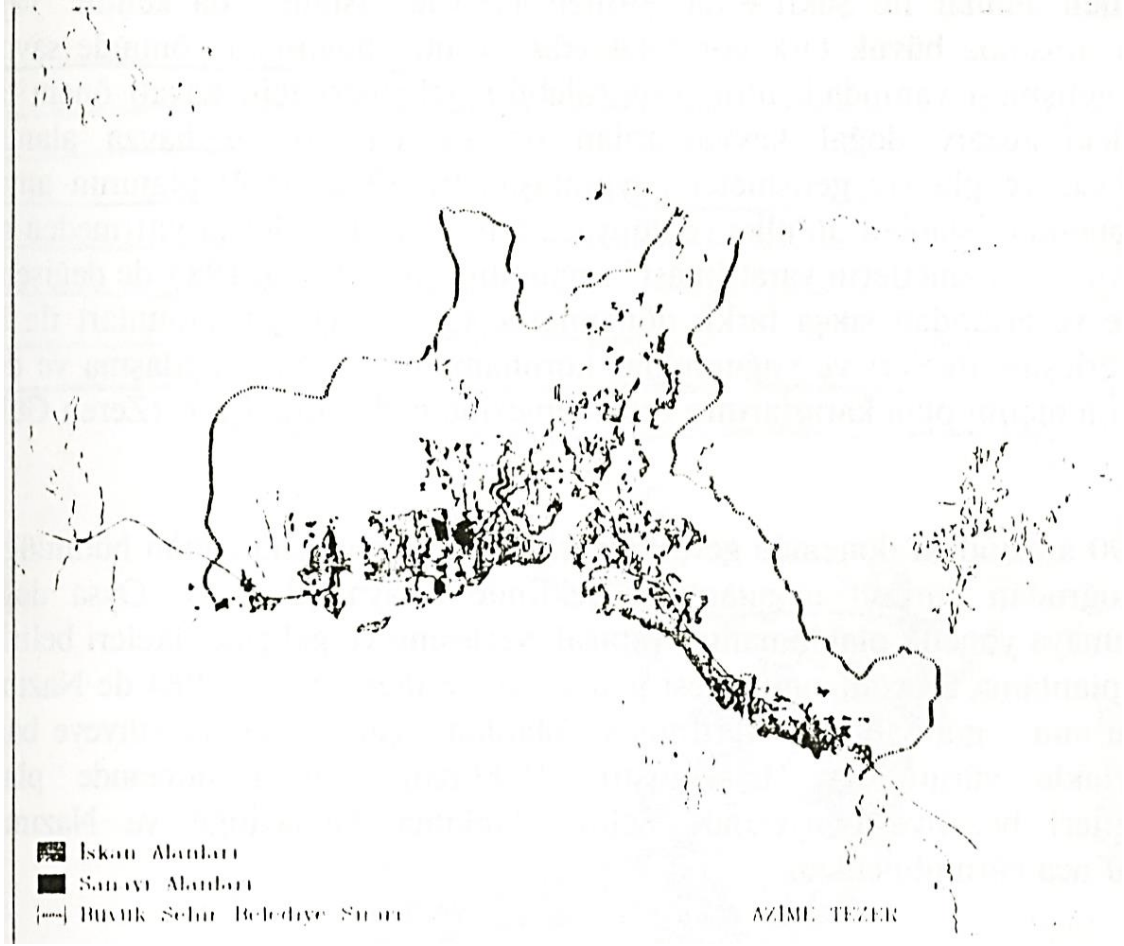
planlama çalışmalarını yönetmek üzere Piccinato yeniden davet edilmiştir. Piccinato'nun İstanbul'un mekânsal gelişmesinde rol oynayan önerilerinden biri de Doğu Marmara Bölgesi çalışma grubunun önerdiği tek merkezli gelişmenin aksine kentin doğu-batı yönünde "Lineer-Doğrusal" gelişmesinin daha uygun olduğudur. Kentin kuzey bölümündeki doğal değerlerin ve Tarihi Yarımada da korunması gerekli tarihi-kültürel varlıkların korunabilmesi için Lineer gelişmenin gerekli olduğu savunulmuş, bunun yanında sanayi alanlarının il dışındaki komşu yerleşmelerde toplanması önerilmiştir. (Piccinato, 1967).

Bakanlar Kurulu kararıyla 1966 yılında İstanbul'da planlama çalışmalarını yürütmek amacıyla belediyeden bağımsız olarak Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu kurulmuştur. Büro tarafından 1966-68 yılları arasında gerçekleştirilen ön çalışmaların ardından 1969-70 yıllarında gerekli analizler tamamlanmış ve 1970 yılı sonunda 1/25000 ölçekli Nazım Plan tamamlanmıştır, Nazım Plan Bürosunca yapılan önerilerde kentin fiziki gelişmesinde rol oynayan kararlardan biri de Boğaz Köprüsü ve buna bağlı çevre bağlantı yollarından faydalanılarak bu yolun kuzeyinden geçecek ikinci paralel aks ile kentin kuzeye doğru gelişmesinin engellenebileceği düşüncesidir. 1955 ve 1975 yıllarının mekânsal gelişmesini gösteren şemalarda köprü ve çevre yollarının etrafındaki lineer gelişme son derece açıktır. (Şekil 2. Şekil 4). Aynı zamanda bu aks ile sahil kesimleri üzerindeki yapılaşma baskılarının da azaltılabileceği savunulmuştur. Böylece kentin büyümesinin Metropolitan Alanın diğer bölgelerinde dengeli bir biçimde desantralize edilebileceği belirtilmiştir. Bu dönemdeki Nazım Plan tamamlanmış olmasına karşın onanmamıştır.

5. 1975'DEN GÜNÜMÜZE KADAR GEÇEN DÖNEMDE PLANLAMA ÇALIŞMALARI VE MEKÂNSAL GELİŞMEYE ETKİLERİ

1971 de bitirilen ancak onanmamış olan Nazım Planın ardından 1974 yılında T.C. Hükümeti ve Dünya Bankası tarafından organize edilen ve Nazım Plan Bürosu'nun yürüttüğü dört yabancı uzman ve firmanın danışmanlığındaki "Şehirsal Gelişme Projesi" kapsamındaki genel planlama ve ulaşım-arazi kullanım modeli çalışmaları yapılmış, kentsel gelişme stratejileri için üretilen farklı alternatifler proje aşamasında kalmıştır. Aynı dönemde Kültür Bakanlığı ve Nazım Plan Bürosu'nun birlikte yürüttüğü Boğaziçi'nin korunmasına yönelik ve Boğaziçi alanı ile sınırlı 1/5000 ölçekli Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Koruma Planı 1975'de onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak 1980'li yılları takiben yasal çerçevedeki değişiklikler ile planlardaki ve koruma kararlarındaki çelişki Boğaziçi'ndeki yoğunlukları değiştirmiştir. (Zeren Gülersoy. 1995)

1979 yılında o güne değin yapılmış Nazım Plan çalışmalarından da faydalanılarak, 1995 hedef yılına göre İmar ve İskân Bakanlığı Planlama Müdürlüğü ile Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu'nca 1/50000 ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Nazım Planı hazırlanmıştır. Planın hazırlanmasında "Marmara Bölgesi Gelişme Şeması ve Kentleşme Politikaları" çalışması ile "İstanbul Metropolitan Alan Kent Bütünü" çalışması bütünleştirilmiş ve Nazım Plan 29.Temmuz. 1980'de yürürlüğe



Şekil 4- 1975'li Yıllarda İstanbul'da Yapılmış Alanlar



Şekil 5 1980 Onaylı İstanbul Metropolitren Alan Nazım Planı

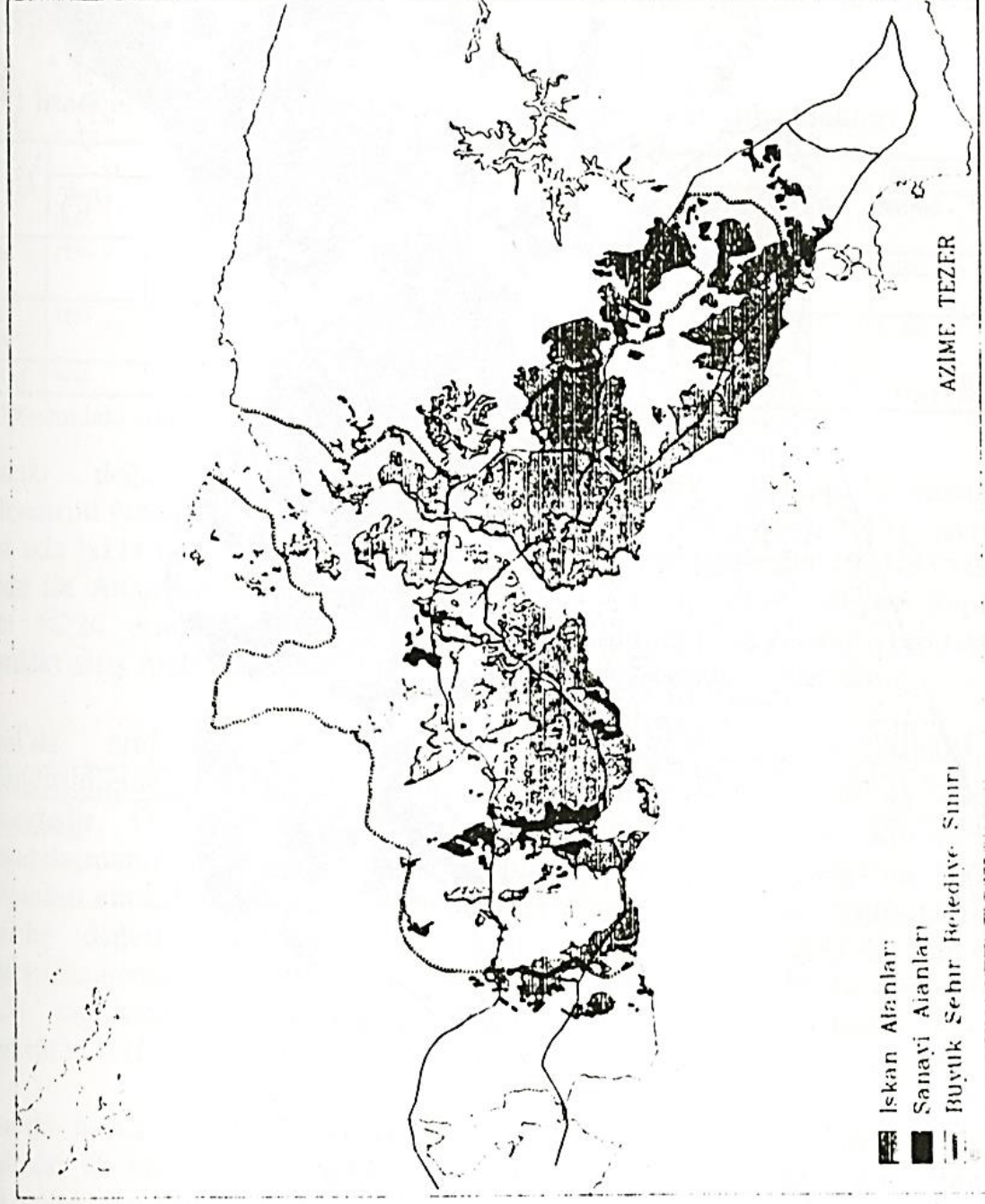
girmiştir(Şekil 5). Plan hedef yılının 1995 olduğu 1980 onaylı Nazım Plan'da öngörülen alanlar ile Şekil 6'da görülen 1993'te İstanbul'da kentin yayıldığı alanlar arasında büyük fark görülmektedir. Kentin doğu-batı yönünde savunulan lineer gelişmesi yanında, kentin sürdürülebilir gelişmesi için hayati önem taşıyan kuzeydeki rezerv doğal kaynaklardan orman alanları ve havza alanlarında kontrolsüz ve plansız gelişmeler yaygınlaşmıştır. Oysa 1980 planının amacında "Metropolitan İstanbul'un ülke ve dünyaca bilinen öz değerlerini yitirmeden gerekli fonksiyon ve hizmetlerin yaratılması" savunulmuştur. Ancak 1983'de değişen yasal çerçeve ve ardından sıkça farklı dönemlerde tekrarlanan af kanunları ile Nazım Plan yerleşme ilkeleri ve yoğunluklar korunamamış, yoğun yapılaşma ve değişen kullanım biçimi plan kararlarının zedelenmesine neden olmuştur. (Zeren Gülersoy, 1995).

1980-90 arasındaki dönemde gerçekleştirilen plan çalışmaları plan bütünlüğünden çok doğrudan parçacı uygulamalar şeklinde ortaya çıkmıştır. Oysa doğrudan uygulamaya yönelik planlamanın; yapısal, yerleşme ve gelişme ilkeleri belirlenmiş genel planlama ile yönlendirilmesi gereklidir. (Süher, 1994). 1984'de Nazım Plan Bürosu'nun görevine son verilmiş ve planlama çalışmaları belediyeye bağlı bir müdürlükle yürütülmeye başlamıştır. 1990'dan sonraki dönemde planlama faaliyetleri belediye bünyesinde Şehir Planlama Müdürlüğü ve Nazım Plan Bürosu'nca yürütülmektedir.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

İstanbul, tarımda modernleşme ve makineleşme sonucu işgücünün büyük kentlere kaymasından en fazla etkilenen kentlerden biri olarak ortaya çıkmıştır. 1950'li yıllarda başlayan yoğun içgöç hareketi merkezi ya da yerel yönetimlerin planlı ve programlı konut edindirme politikalarının yetersizliği ve planların uygulanamaması nedeniyle hızlı gecekondulaşmayı beraberinde getirmiştir. İstanbul'a ilk yoğun göç akımı 1950-55 döneminde ortaya çıkmıştır. Kentin gelişmesinde doğal artışla gelen nüfusun ötesinde, göç ile gelen nüfusun daha büyük etkisi olmuştur. İstanbul'daki ikinci yoğun göç hareketi 1965-70 yılları arasında yaşanmıştır. Ancak her iki dönemden daha büyük oranda göç hareketi 1985'li yıllardan günümüze kadar olan dönemde yaşanmaktadır. İstanbul'da her yıl ortalama 300 bin kişilik nüfus artışının 2/3'ü göç ile gelen nüfustan kaynaklanmaktadır. Bir araştırmada İstanbul'un 1950'li yıllardan sonra hiç göç almadan doğal artışla büyümesi durumunda bugünkü nüfusunun 2.5 milyon civarında olacağı belirtilmektedir.(Özbay, 1992)

Başlangıçta barınma gereksinimine yönelik olarak tek katlı yapılar halindeki gecekondular alanları. 1980'li yıllardan sonra rant elde etmek endişesiyle çok katlı çok daireli ve standart inşaat malzemeleriyle inşa edilen yapılar haline dönüşmüştür. (Bölen. 1995).



Sekil 6 1993 Yılında İstanbul'da yapılaşmış alanlar



Sekil 7 1995 Onanlı İstanbul Metropolitan Alan Nazım Planı

1955 ve 1993 yılları arasında İstanbul'da yapılaşmış alanların ve nüfusun yıllara göre her iki yakada nasıl değiştiği Tablo 1'de görülmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi yetki sınırları içindeki alanda nüfus ve yapılaşmış alan büyüklüklerini gösteren Tablo 1'deki değerlere göre 1955-75 yılları arasında nüfus Anadolu Yakası'nda %366, Avrupa Yakasında %114, Toplam Nüfusta ise %280 artış göstermiştir. Aynı şekilde 1975-90 yılları arasında Anadolu Yakası'nda %170, Avrupa Yakasında %56, Toplam Nüfusta ise %85 artış olmuştur. Tablodan görülebileceği gibi her iki dönemde de Anadolu Yakasındaki nüfus artış oranları Avrupa Yakası'ndan daha büyük olmuştur. Hızlı nüfus artışının büyük bölümü plansız gecekondulu alanları şeklinde gelişmiştir.

Tablo.1. İstanbul'da Yıllara Göre Nüfus ve Yapılaşmış Alan Büyüklükleri

	1955				1975				1990*			
	Alan (ha)	%	Nüfus	%	Alan (ha)	%	Nüfus	%	Alan (ha)	%	Nüfus	%
Anadolu Yakası	2550	42	213.720	21	5893	44	997.345	25	21.000	48	2.696.760	36
Avrupa Yakası	3495	58	822.227	79	7490	56	2.946.004	75	22.619	52	4.593.017	64
TOPLAM	6045		1.035.947		13.383		3.943.349		43.619		7.289.777	

(*Bu Dönemdeki Alan Büyüklükleri 1993 Yılına Aittir.)

Tablodaki değerler yapılaşmış alanlardaki artış oranları açısından değerlendirildiğinde, 1955-75 yılları arasında Anadolu Yakası'nda % 131, Avrupa Yakası'nda %114 iken Toplam Alanda %121 artış ortaya çıkmıştır. 1975-93 yılları arasında ise Anadolu Yakası'nda %257, Avrupa Yakası'nda %200 ve Toplam Alanda %226 oranında artış olmuştur. Nüfus ile paralel olarak yapılaşmış alanlardaki artış Anadolu Yakası'nda Avrupa Yakası'ndan daha büyüktür.

İstanbul'da ortaya çıkan farklı dönemlerdeki mekânsal gelişmeler değerlendirildiğinde, planlanan durumdan farklı sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle yasal çerçevedeki değişiklikler ve sürekli aflarla gecekondulaşmanın sorumsuzca teşvik edilmesi sonucunda. İstanbul'un Nazım İmar Planları amaçlarında daima vurgulanan "kent'in sahip olduğu, doğal, kültürel ve tarihi değerlerinin korunarak fiziki gelişmenin sağlanması ilkesi" gerçekleştirilememektedir. Büyükşehir Belediyesi 1995 tarihli Nazım İmar Planı (Şekil.7) raporuna göre 2010 yılı için nüfusun 14-18 milyon olması beklenmektedir. (Eruzun, 1995).

İstanbul'da nüfus artışının özellikle göçlerle gelen bölümünün kontrol altına alınabilmesi ile mekânsal gelişmenin de kontrol altına alınması açıktır. Kentin 2000'li yıllar için "sürdürülebilir gelişmesi"nin sağlanması, yaşayan yaklaşık 10 milyon kişinin geleceğini doğrudan ilgilendirmektedir. Aksi durumda politik kaygılarla göz yumulan plansız gelişme kentin geleceği için hayati önem taşıyan alanları hızla yok edecek ve kentin planlı ve kontrollü gelişmesi engellenecektir.

KAYNAKLAR

Prost. H (1963) İstanbul'un Nazım Planını İzah Eden Rapor. İstanbul. Belediye Matbaası. İstanbul.

Duranay. N; Gürsel. E; Ural. S. (1972) "Cumhuriyetten Bu Yana İstanbul Planlaması" Mimarlık, Sayı:7 ss.65-109

Süher. H. (1994) "Planlama". İstanbul Ansiklopedisi, ss.265-275.

Piccinato. L.(1967) "Büyük İstanbul Nazım Planı Ana Hatları İzah Raporları Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu Arşivi.

Zeren, Gülersoy, N. (1995) "İstanbul Boğaziçi'nde Doğal ve Tarihsel Çevre Koruma-Kullanma Politikalarının Değerlendirilmesi". Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Uygulamaları Sempozyumu.

T C. Kültür Bakanlığı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. Ankara.

Özbay. F. (1992). "İstanbul Nüfusu ve Göçler". İstanbul Dergisi. Sayı: 1 ss.32-36.

Bölen. F; Türkoğlu. H; Hürfikir. H. (1995) "Su Havzalarında Plansız Olarak Gelişen Kentsel Çevreler: Sultanbeyli Örneği". Mimari ve kentsel Çevrede Kalite Arayışları Sempozyumu, ss. 167-175.

Eruzun, (1995) "İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ndeki Nazım Plan Danışma Kurulu'na Şube II.Başkanı Prof.Dr.Cengiz ERUZUN tarafından Sunulan Rapor" Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi. 33. Dönem Çalışma Raporu Eki. İstanbul Raporları (I) ss.75-84.